Bestuurlijke afspraken landelijk tarief en bekostiging jeugdbescherming en jeugdreclassering

1. Inleiding

De werkdruk bij instellingen voor jeugdbescherming en -reclassering is de laatste jaren structureel te hoog. Er is sprake van een hoog personeelsverloop en ziekteverzuim. Hierdoor ontstaan wachtlijsten en krijgen ouders en kinderen niet altijd de zorg en aandacht die ze nodig hebben. Het betreft de meest kwetsbare gezinnen en kinderen in onze samenleving waarbij de overheid ingrijpt omdat er grote zorgen zijn over de veiligheid en ontwikkeling van de kinderen.
Er wordt gewerkt aan structurele oplossingen, zoals het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de implementatie van de Hervormingsagenda Jeugd (waaronder het uitwerken van landelijke tarieven voor gespecialiseerde jeugdhulp). Het is echter gezien de acute situatie en de verantwoordelijkheid die we hebben voor deze kwetsbare kinderen en gezinnen belangrijk om op korte termijn de werkdruk bij Gecertificeerde Instellingen (hierna: GI's) te verlagen en de bekostiging met adequate tarieven op orde te krijgen. Vanwege deze bijzondere situatie kan dit niet wachten op de hierboven genoemde lange termijn oplossingen. Dit is reden voor de beide verantwoordelijke bewindspersonen en de VNG om voor de kortere termijn actie te ondernemen.

Gezien hun stelselverantwoordelijkheid stellen de minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van VWS een 'handreiking tarieven en bekostiging GI's' (hierna: handreiking) vast. Deze heeft tot doel om de gemeenten in staat te stellen afspraken te maken met GI's die bijdragen aan een reële bekostiging van de GI's, op basis waarvan de GI's op adequate wijze uitvoering kunnen geven aan hun wettelijke taak - de maatregelen voor kinderbescherming en jeugdreclassering - tot het moment dat daarvoor wettelijke instrumenten van kracht worden. De handreiking is gebaseerd op onafhankelijk onderzoek naar de kosten van GI's en biedt een (niet verplichtende) methodiek aan voor het opstellen van reële tarieven. De Minister en de Staatssecretaris voorzien hiermee in een behoefte bij gemeenten om ondersteuning te krijgen bij het bepalen van een reële prijs. De handreiking is na overleg met betrokken partijen opgesteld.

Met de hier gemaakte bestuurlijke afspraken spreekt de VNG uit dat zij hun leden adviseren om volgens deze handreiking met GI's bekostigingsafspraken te maken. De bestuurlijke afspraken regelen verder dat het gebruik van de handreiking wordt gemonitord en dat deze regelmatig, na consultatie van partijen, wordt geactualiseerd. Ook wordt geregeld dat het Rijk de gemeenten ondersteunt bij de financiële consequenties van de toepassing van de handreiking.

Deze aanpak draagt bij aan het oplossen van de problemen op korte termijn en eindigt wanneer eerdergenoemde lange termijn oplossingen leiden tot wettelijke regels. De ministeries werken aan de voorbereiding van deze wetgeving; het is aan een nieuw kabinet om daarover, met de medewetgever, beslissingen te nemen.

2. Partijen

De partijen bij deze bestuurlijke afspraken zijn:
De minister voor Rechtsbescherming, verder: de minister,
De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verder: de staatssecretaris,
De Vereniging Nederlandse Gemeenten (verder: VNG)

3. Doel bestuurlijke afspraken

1. Deze bestuurlijke afspraken geven het voornemen weer van de partijen om de werkdruk bij GI's te verlagen en de bekostiging op orde te krijgen zodat GI's hun wettelijke taken adequaat kunnen vervullen.

2. Het voorzien in afspraken voor het onderhoud van de handreiking. De bestuurlijke afspraken worden verder uitgewerkt zodra de daarvoor benodigde adviezen beschikbaar zijn.
3. Het voorzien in monitoringsafspraken ten aanzien van de handreiking.
4. Het financieel tegemoetkomen van gemeenten bij de toepassing van de handreiking.

4. Partijen overwegen het volgende:

1. Sinds 2019 signaleren de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid op basis van hun toezicht dat jeugdbeschermers en jeugdreclasseringsmedewerkers onvoldoende tijd en ruimte hebben om hun wettelijke taak adequaat uit te voeren.
2. Eind 2021 hebben de GI's bij de minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat de werkdruk te hoog oploopt en zij hun wettelijke taken niet meer goed kunnen vervullen.
3. Jeugdbeschermers hebben meer tijd nodig voor hun werk, vanwege het ingewikkelde stelsel, maatschappelijke problemen en de wachtlijsten bij de jeugdhulp. Dit heeft geleid tot hoge werkdruk, wat vervolgens leidt tot een hoog verzuim, verloop en – in combinatie met arbeidsmarktproblematiek - veel inspanningen om nieuw personeel te werven en op te leiden. Dit alles leidt tot hogere kosten hetgeen weer kan normaliseren als genoemde problemen zijn opgelost.
4. Met het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de implementatie van de Hervormingsagenda Jeugd werken partijen samen aan structurele oplossingen.
5. Vooruitlopend op deze structurele aanpak en onderkennend dat die aanpak uiteindelijk maatgevend is voor de regulering van bekostiging van GI's, is er voor de kortere termijn actie nodig om te zorgen voor een handreiking ten behoeve van een adequaat tarief en bekostiging opdat GI's hun wettelijke taak kunnen uitvoeren.
6. Het Rijk en gemeenten zijn, vanuit onderscheiden rollen, maar in een gedeelde verantwoordelijkheid, gecommitteerd aan het realiseren van een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdzorgstelsel.
7. Door de hier genoemde oorzaken loopt, ondanks inspanningen van partijen, de bekostiging van GI's al langere tijd niet meer in de pas met de kosten van GI's.
8. Voor goede bekostiging voor de wettelijke jeugdbeschermings- en reclasseringsmaatregelen vinden partijen het dan ook wenselijk dat de Minister en de Staatssecretaris een handreiking opstellen op basis waarvan gemeenten en GI's op constructieve basis afspraken kunnen maken over de toepassing van een adequaat tarief.
9. Uitgangspunt bij de handreiking is het aantal regionale afwijkingen en daarmee disruptieve overlegsituaties zoveel mogelijk te beperken, binnen de randvoorwaarden van adequate bekostiging, doelmatigheid en macrokosten.
10. Gemeenten zijn op basis van de Jeugdwet bevoegd om te bepalen welk tarief zij GI's betalen, waarbij geldt dat sprake moet zijn van een reële prijs op basis van de door de gemeenteraad opgestelde verordening.
11. Door Significant is onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de richtlijnen en kwaliteitseisen waar jeugdbeschermers bij de uitoefening van hun werk moeten voldoen (kwaliteitskader) en hoeveel tijd er nodig is om volgens deze richtlijnen en eisen te werken (prestatiebeschrijving), rekening houdend met de hierboven geschetste problematiek (het KKPB).
12. Door KPMG is onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de kosten en kostprijs onder alle GI's; ook is door KPMG een rapport opgesteld over de bekostigingsvormen.
13. Beide onderzoeken vormen een basis voor de handreiking.
14. Het kabinet zal een wetsvoorstel voorbereiden dat als doel heeft het landelijk tarief voor maatregelen van jeugdbescherming en –reclassering vast te stellen. Deze bestuurlijke afspraken en de handreiking laten de mogelijkheid onverlet voor de wetgever om in dat kader andere keuzes te maken over regulering van tarieven.
15. Deze bestuurlijke afspraken moeten bijdragen aan een reële workload voor jeugdbeschermers en jeugdreclasseringsmedewerkers tot het moment dat een wettelijke regeling voor het Toekomstscenario, of een wettelijke regeling voor een landelijk tarief voor maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering in werking treedt - al dan niet als onderdeel van een wettelijke regeling ter implementatie van de Hervormingsagenda.

16. Deze afspraken zijn aanleiding voor de minister voor een financiële bijdrage aan gemeenten om workload verlaging van GI's mogelijk te maken.

5. Handreiking Landelijk Tarief en Bekostiging jeugdbescherming en jeugdreclassering

1. Er is onafhankelijk onderzoek verricht voor het vaststellen van een kwaliteitskader en van prestatiebeschrijvingen. Ook is onafhankelijk onderzoek verricht naar de kosten die GI's maken voor het uitvoeren van wettelijke taken.
2. Deze onderzoeken zijn door de minister geïnitieerd en zijn uitgevoerd in overleg en in samenwerking met betrokken partijen.
3. Op basis hiervan en na overleg met de andere partijen stellen de minister en de staatssecretaris hierbij een Handreiking Landelijk Tarief en Bekostiging Gecertificeerde Instellingen (verder: handreiking) vast.
4. Deze handreiking is opgesteld ten behoeve van individuele en collectieve onderhandelingen door gemeenten met GI's. Door toepassing van deze handreiking kunnen de (regionale) partijen een adequate bekostiging van GI's realiseren.
5. De VNG zal haar leden adviseren deze handreiking toe te passen. Om dat te bevorderen zal de VNG haar informatiekanalen en communicatiemiddelen inzetten en ook het gesprek aangaan met haar leden als die de handreiking niet volgen.
6. Met de handreiking wordt beoogd de gemeenten te ondersteunen bij de invulling van hun beleidsruimte om tarieven te bepalen.
7. De handreiking is als bijlage aan deze afspraken gehecht.

6. Financiële bijdragen

1. Deze bestuurlijke afspraken zijn aanleiding voor de minister om ter overbrugging tot de inwerkingtreding van wettelijke instrumenten, in principe voor de duur van deze afspraken, een bijdrage te geven aan de financiering van een deel van de meerkosten die voortvloeien uit de workload verlaging als gevolg van het toepassen van het kwaliteitskader en prestatiebeschrijvingen, die een basis zijn van de Handreiking.
2. Om wachtlijsten voor cliënten en de werkdruk voor jeugdbeschermers te verlagen is het noodzakelijk de workload bij GI's te verlagen. Het verlagen van de workload bij GI's vraagt om een tariefsverhoging. De totale kosten voor deze tariefsverhoging op macroniveau zijn geraamd op € 60 mln. Dit is conform het huidige kwaliteitskader en kostprijsonderzoek jeugdbescherming. Over de verdere uitwerking van het kwaliteitskader jeugdreclassering en de additioneel benodigde dekking daarvoor wordt separaat het gesprek gevoerd rond de zomer 2024.
3. De dekking van deze kosten komt enerzijds van het Rijk (vanaf 2024 structureel € 30 mln.) en anderzijds van gemeenten (vanaf 2024 structureel € 25 mln. en – onder de voorwaarde van voldoende q-daling op 1-1-2024 – vanaf 2025 structureel € 30 mln.).
4. We zien namelijk dat het aantal cliënten in het gedwongen kader van de jeugdbescherming daalt (q-daling), en verwachten dat gemeenten de gemiddelde q-daling van 2022 naar 2023 inzetten om deze tariefsverhoging te dekken. Daarnaast zien we dat enkele gemeenten extra bijdragen boven op hun tarief om de workload te verlagen. Deze middelen worden vanaf 2024 ook structureel ingezet om de benodigde tariefsverhoging te realiseren. De verwachting is dat de q-daling per 1 januari 2024 gemeenten de ruimte geeft om vanaf 2025 € 30 mln. structureel bij te dragen. Door middel van de subsidieregeling voor zij-instromers draagt het Rijk in 2024 €10 mln. en in 2025 €5 mln. rechtstreeks aan GI's extra bij om de totaal benodigde workload daling mogelijk te maken.
5. Door de daling van jeugdbescherming in het gedwongen kader, verplaatst de jeugdhulpverlening zich naar het vrijwillig kader. Deze ontwikkeling is gewenst en sluit aan bij de doelen van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming. Verdere daling van de instroom vanaf 2024 in het gedwongen kader betekent voor gemeenten financiële ruimte voor het vrijwillig kader.

6. Naast deze bestuurlijke afspraken heeft het Rijk met gemeenten afspraken gemaakt in de Hervormingsagenda Jeugd. Gemeenten worden met deze hervormingsagenda voor een bezuinigingsopgave gesteld. Wanneer de instroom in het gedwongen kader niet of minder daalt dan verwacht, of wanneer zich andere effecten voordoen waardoor de uitgangspunten van deze afspraken veranderen, dan kan dat een effect hebben op het meerjarig financieel kader voor de jeugdzorg dat is afgesproken in de Hervormingsagenda.

7. Onderhoud van het landelijk tarief en van KKPB

1. De handreiking wordt tot nader besluit gebaseerd op het kostenonderzoek 2022 van KPMG en, wat betreft KKPB, op het rapport van Significant Public van januari 2023 (jeugdbescherming).
2. In beginsel wordt na vier jaar een herijking van de handreiking toegepast op basis van een kostenonderzoek. Dit betekent dat, uitgaande van de mogelijke toepassing van de handreiking op 1 januari 2024, in 2027 een nieuw kostenonderzoek plaatsvindt over het jaar 2026, met het oog op herziening van de handreiking per 1 januari 2028.
3. Ook voor het KKPB wordt onderhoud uitgevoerd, en wordt daarvoor onderzoek uitgevoerd. Daarbij worden ook landelijke veranderingen in de complexiteit van de uitvoering van maatregelen verwerkt in de prestatiebeschrijvingen en de genormeerde ureninzet.
4. Elk jaar wordt door partijen overleg gepleegd over de toepassing van de handreiking, over de kostencomponenten en het KKPB. Hierbij wordt gebruik gemaakt van monitor informatie van de door de onderhoudsorganisatie (bedoeld in artikel 8) verstrekte informatie. Als daartoe gegronde aanleiding is kan eerder dan met de frequentie van 4 jaar tot de uitvoering van een kostenonderzoek worden besloten.
5. De minister en de staatssecretaris beslissen gezamenlijk over het toepassen van onderhoud op de handreiking en over andere aanpassingen van de handreiking.

Toelichting

Gebruikelijk is dat gereguleerde tarieven elke drie of vier jaar integraal worden herijkt op basis van een kostprijsonderzoek. Tussentijds wordt er geïndexeerd om het tarief voor genormeerde kostenontwikkelingen te updaten.
De partijen geven aan dat zij eerder – gedacht wordt aan twee jaar – een herijking voorstaan en jaarlijkse monitoring wenselijk vinden. Een herijking op enkele thema's (zoals verzuim of complexiteit) zonder kostenonderzoek heeft evenwel als nadeel dat dit selectief is en andere relevante kostenontwikkelingen niet in beeld komen, waardoor het landelijk tarief zoals voorgeschreven in de handreiking, niet meer representatief is voor de gemiddelde bedrijfsvoering. Een integraal kostenonderzoek na twee jaar is echter bezwaarlijk en belastend. Dit afwegend kiezen partijen ervoor om jaarlijks een gesprek te voeren over de werking van het tarief en de handreiking; daarbij wordt gebruik gemaakt van informatie van de onafhankelijke onderhoudsorganisatie. Dat kan tot tussentijdse acties voor individuele partijen leiden. Bij grote ontwikkelingen kan worden besloten om de handreiking op onderdelen aan te passen. Dat kan om kostencomponenten of KKPB gaan maar ook over bijv. afwijkingsafspraken. Als daar aanleiding voor is kan worden besloten eerder dan na vier jaar een volledig kostenonderzoek te doen. Bij het jaarlijkse overleg levert de aan te stellen onderhoudspartij informatie en adviseert zij de minister en staatssecretaris over eventuele aanpassingen die nodig zijn om kostendekkende tarieven te waarborgen.

8. Onderhoudsorganisatie

1. Het is van belang dat er voor het actueel houden van de handreiking onderhoud plaatsvindt. Het onderhoud moet onafhankelijk, onpartijdig en deskundig zijn en de continuïteit van het onderhoud moet zijn verzekerd.
2. De minister en de staatssecretaris maken afspraken met een organisatie die voldoet aan de in het eerste lid genoemde kenmerken.
3. Tot de te maken afspraken behoren in elk geval afspraken over de door deze organisatie te houden consultaties met de partijen over het uit te voeren onderhoud.

4. Tot de taken van de onderhoudsorganisatie behoren in elk geval het (doen) uitvoeren van onderhoud van het landelijk tarief en KKPB, van onderzoeken in dat kader, het bijhouden van monitors, het consulteren van partijen en andere betrokkenen en het geven van onafhankelijk advies aan de minister en staatssecretaris over het toe te passen onderhoud op de handreiking.
5. De onderhoudsorganisatie werkt samen met andere partijen die voor of namens de overheid voor het convenant relevante monitors uitvoeren of andere werkzaamheden verrichten die op het terrein van het convenant relevant zijn.
6. Over te maken afspraken met de beoogde onderhoudsorganisatie worden de andere partijen geraadpleegd.

Toelichting
Het is van belang om te regelen dat er periodiek onderhoud plaatsvindt. Onderhoud zorgt ervoor dat de handreiking goed blijft aansluiten op de ontwikkelingen in de praktijk. Zo wordt voorkomen dat er opnieuw bekostigingsproblemen ontstaan. Voor onderhoud is een onafhankelijke organisatie nodig die boven de partijen staat. Ook continuïteit van onderhoud is een aandachtspunt. Overlap van uitvraag of werkzaamheden wordt zo veel als mogelijk voorkomen. De taak van de onderhoudspartij zal zich richten op de systeemaspecten van het landelijk tarief zoals in de handreiking beschreven. Het is niet de bedoeling dat de onderhoudspartij een rol krijgt in individuele casuïstiek.

9. Monitoring

1. De uitvoering en werking van de handreiking wordt gemonitord.
2. De monitoring wordt opgedragen aan een onafhankelijke organisatie.
3. De onafhankelijke organisatie kan, op basis van de door haar gedane monitorwaarnemingen, partijen adviseren in het belang van een goede uitvoering van de handreiking.
4. Partijen verstrekken op verzoek en uit eigen beweging de nodige informatie aan en werken samen met de onafhankelijke organisatie.
5. De onafhankelijke organisatie richt de monitoring zo in dat er geen dubbele uitvragen worden gedaan en zij gebruik kan maken van bestaande monitoring. De inrichting van monitoring wordt ook afgestemd op de uitwerking van monitorvoornemens in de Hervormingsagenda (par. 2.8).
6. De VNG bevordert dat gemeenten het nodige doen om te zorgen dat de monitoring en het onderhoud goed en doelmatig kan worden uitgevoerd.

Toelichting
Afspraken over monitoring worden belegd bij een onafhankelijke organisatie. Daarbij is geregeld dat er geen dubbeling plaatsvindt met al bestaande monitoring.

10. Periodiek Overleg

1. Er vindt regelmatig bestuurlijk overleg plaats over de handreiking tussen de minister, de staatssecretaris en de VNG.
2. Er is jaarlijks een overleg over de handreiking waaraan accounthoudende wethouders deelnemen.
3. De onderhoudsorganisatie treedt op als adviseur van het bestuurlijk overleg.
4. In het bestuurlijk overleg worden de afspraken gemonitord en de effectiviteit van de handreiking gevolgd.
5. De minister en staatssecretaris raadplegen in het bestuurlijk overleg de VNG over te nemen beslissingen voor onderhoud van de handreiking.
6. Bij het jaarlijks bestuurlijk overleg wordt bezien of de implementatie van de Hervormingsagenda Jeugd en de ontwikkeling van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming aanleiding geven tot wijziging van de bestuurlijke afspraken.
7. In het derde jaar van werken met de handreiking wordt dit instrument geëvalueerd.

Toelichting
De bestuurlijke afspraken voorzien in periodiek onderhoud. Dit onderhoud heeft een operationeel karakter en heeft tot doel om het tariefstelsel actueel te houden. Het onderhoud vraagt beslissingen om de handreiking aan te passen. Daarnaast kan het nodig zijn om de handreiking aan te passen aan veranderende (wettelijke) omstandigheden. Daarvoor is het wenselijk om een beheersstructuur af te spreken.

11. Voorbereiden wetgeving of andere regelgeving
De minister en de staatssecretaris zullen een wetsvoorstel voorbereiden dat als doel heeft het landelijk tarief voor maatregelen van jeugdbescherming en -reclassering vast te stellen. Dit gebeurt op een manier die past bij de implementatie van de voornemens over landelijke tarieven zoals beschreven in de Hervormingsagenda (paragraaf 2.7.1). De minister en staatssecretaris bezien nog of zij ook op andere wijze besluiten om hetgeen de handreiking aangeeft, in regelgeving op te nemen.

12. Inwerkingtreding
Deze afspraken treden direct in werking na ondertekening.

13. Nadere afspraken
Zo nodig worden nadere afspraken gemaakt over de onderwerpen waarover hier bestuurlijke afspraken worden gemaakt.

14. Bijlage
De handreiking Tarieven en bekostiging jeugdbescherming en jeugdreclassering, waarnaar deze bestuurlijke afspraken verwijzen, is als bijlage toegevoegd.

Aldus getekend, te Den Haag, op 23 oktober 2023,

De minister voor Rechtsbescherming,

F.M. Weerwind

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

M. van Ooijen

Namens de Vereniging Nederlandse Gemeenten,

C.J.M. Dortmans, bestuurslid.