Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Aan de VNG
T.a.v. het bestuur
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Directoraat Generaal Langdurige Zorg
Directie Jeugd
Team3

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34

www.rijksoverheid.nl

Kenmerk

Uw brief

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Datum
Betreft Uitkomsten voorjaarsnotabesluitvorming jeugdzorg en ggz

Geacht bestuur,

Iedereen in Nederland verdient de best mogelijke zorg en ondersteuning. Ontzettend veel mensen werken dag in, dag uit om dat voor elkaar te krijgen. Sinds de decentralisatie van de jeugdzorg en de Wmo in 2015 hebben gemeenten daarin een grote rol gekregen. Op 8 mei jl. heeft u - in een open brief - ernstige zorgen geuit over tekorten die veel gemeenten hebben bij de uitvoering van de jeugdzorg en de zorg voor mensen met een psychische kwetsbaarheid. U vraagt het kabinet om gemeenten tegemoet te komen met voldoende financiële middelen. Daarbij geeft u nadrukkelijk aan dat ook gemeenten zelf extra maatregelen moeten nemen. Het kabinet neemt uw zorgen serieus en erkent dat meer financiële middelen nodig zijn.
De afgelopen periode heeft het kabinet met u uitvoerig overleg gevoerd over extra financiële middelen. In deze brief gaan wij namens het kabinet in op de uitkomsten van ons overleg op het terrein van jeugdzorg en ggz. De brief vormt daarmee tevens een reactie op uw open brief.

Jeugdzorg

In het najaar van 2018 hebben VNG en het kabinet afgesproken om in gezamenlijk opdrachtgeverschap een onderzoek uit te laten voeren naar de signalen van gemeenten en jeugdzorgregio's over tekorten op hun jeugdzorgbudget.
Dit onderzoek had als doel om van signalen naar feiten te komen.

Het in gezamenlijke opdracht verrichte onderzoek laat zien dat het aantal kinderen dat jeugdhulp ontvangt de afgelopen jaren is toegenomen. Het onderzoek laat ook zien dat gemeenten nog volop bezig zijn met de noodzakelijke transformatie van de jeugdzorg om de doelen van de Jeugdwet (o.a. meer preventie, meer maatwerk, meer integraal, meer ambulant en minder residentiële zorg en een efficiënter jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel) te behalen. Dit beeld spoort met de evaluatie van de Jeugdwet.
Dat méér kinderen en gezinnen met problemen eerder in beeld komen en passende hulp krijgen, strookt met de bedoeling van de Jeugdwet. Maar, deze groei in combinatie met een transformatie die nog onvoldoende van de grond is gekomen, betekent ook dat het budget nu in veel gemeenten niet toereikend is.

Directoraat Generaal Langdurige Zorg
Directie Jeugd
Team3

Het kabinet heeft daarom besloten om gemeenten tegemoet te komen door in 2019 € 420 miljoen extra beschikbaar te stellen en in 2020 en 2021 jaarlijks € 300 miljoen.

De opdracht om de zorg aan onze kwetsbare jongeren te verbeteren, is breder dan met geld alleen is op te lossen. Meer geld alleen leidt niet tot betere hulp. In de regie, sturing en samenwerking aan de kant van gemeenten is veel ruimte voor verbetering. Dat liet het onderzoek ook zien. In uw open brief erkent u dat. Daarom zal aanvullend onderzoek worden gedaan om beter zicht te krijgen op de achtergronden van de volumeontwikkeling en de tekorten, en of de volume- en uitgavengroei structureel is. Ook hebben wij met u afspraken gemaakt om het jeugdhulpstelsel effectiever, efficiënter en beter te laten functioneren en de vernieuwing van de jeugdzorg te bespoedigen. Op deze drie onderwerpen zal hierna uitgebreider worden ingaan.

Meer financiële ruimte voor gemeenten
Op grond van het onderzoek en de genoemde overwegingen heeft het kabinet besloten in de periode 2019-2021 € 1.020 miljoen extra ter beschikking te stellen aan gemeenten voor de uitvoering van de Jeugdwet. Gemeenten worden daarmee in staat gesteld de belangrijke en noodzakelijke veranderingen op gang te brengen en voldoende passende hulp te kunnen blijven bieden.

De financiële reeks ziet er als volgt uit.

(in mln. €)	2019	2020	2021	2022	2023	Structureel
Financiële middelen gemeenten	420*	300	300	xx**	xx**	xx**
Waarvan						
Toevoeging gemeentefonds	400	300	300	xx**	xx**	xx**
Reservering jeugdautoriteit	20					

*dit bedrag is nog zonder de loon- en prijsontwikkeling 2019
**oordeel nieuw kabinet op basis van nader onderzoek

In 2019 komt het kabinet gemeenten tegemoet voor de volumegroei van 12,1%[1] uit het verdiepend onderzoek jeugd, hierbij rekening houdend met al eerder toegekende volumegroei[2]. Dit leidt tot extra budget van € 400 miljoen. In 2020 en 2021 stelt het kabinet jaarlijks € 300 miljoen beschikbaar. Het gaat hier om een lager bedrag vanuit de noodzaak dat investeringen en sturing van gemeenten effect sorteren. Tegelijkertijd ontvangen gemeenten nog steeds een tegemoetkoming voor een groot deel van de volumegroei die is geconstateerd.

Verder hebben we met elkaar afgesproken om - uit de extra beschikbaar gestelde middelen - voor de periode 2019 – 2021 in totaal € 20 miljoen bij de Jeugdautoriteit te positioneren. Dit bedrag is bedoeld om als de zorgcontinuïteit in gevaar komt de mogelijkheid te hebben om tijdelijke liquiditeitssteun toe te

[1] Het genoemde percentage van 12,1% moet met de nodige voorzichtigheid worden geduid. Doordat er enkele beperkingen gelden ten aanzien van de cijfers over 2015 is het onmogelijk om exact vast te stellen met welk percentage het volume vanaf 2015 is gestegen.
[2] In de jaren 2015, 2016 en 2017 is in totaal € 49,4 miljoen aan volumegroei toegevoegd aan het jeugdzorgbudget.

kennen. De middelen kunnen na advies van de Jeugdautoriteit en na akkoord van gemeenten worden ingezet.

Dit leidt tot onderstaande ontwikkeling van het jeugdzorgbudget.

Ontwikkeling Jeugdzorgbudget (in mln. €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jeugdzorgbudget totaal	**3.757**	**3.650**	**3.578**	**3.715**	**4.274**	**4.177**	**4.201**
Opgesplitst							
Budget	*3.757*	*3.650*	*3.578*	*3.715*	*3.874**	*3.877**	*3.901**
Extra middelen tbv gemeentefonds (cf VJN)					***400***	***300***	***300***
Extra middelen tbv jeugdautoriteit (cf VJN)					***20***		

*Vanaf 2019 maakt het grootste deel van de middelen voor jeugdzorg onderdeel uit van de algemene uitkering. Op bovenstaande bedragen heeft nog geen accrestoerekening plaatsgevonden. De extra beschikbaar gestelde middelen voor 2019 tot en met 2021 zullen ook meelopen in de grondslag van het gemeentefonds waarover de accressen berekend worden. Daardoor zullen deze extra middelen een structureel accreseffect hebben.

Aanvullend onderzoek naar structureel karakter financiële middelen
De extra financiële middelen voor de geconstateerde volumegroei worden voor drie jaar beschikbaar gesteld. Het Rijk kan gemeenten op dit moment financieel niet structureel tegemoetkomen.
Het verdiepend onderzoek stelt immers dat daartoe de grondslag ontbreekt: de vraag of de geconstateerde groeiende vraag naar jeugdzorg een boeggolf is of, en zo ja in welke mate, een structureel karakter heeft, is nog niet te beantwoorden. Tegelijkertijd is het begrijpelijk dat gemeenten belang hebben bij meerjarige zekerheid over het jeugdzorgbudget.

Om te kunnen bepalen of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben, heeft het kabinet met u afgesproken dat er in het najaar van 2020 een onderzoek is afgerond met daarin de volgende elementen:

- De volume- en uitgavenontwikkeling in de periode 2015-2019, waarbij voor de periode 2015-2017 gebruik wordt gemaakt van het recent afgeronde verdiepend onderzoek jeugd.
- De verklarende factoren van de geconstateerde volume- en uitgavenontwikkeling. Voor dit onderdeel wordt input gebruikt van onder meer het onderzoek naar "inzicht in de patronen bij uitgavenontwikkeling" in een aantal jeugdzorgregio's. Op dit onderzoek wordt uitgebreider ingegaan bij de bestuurlijke afspraken.
- De aard van de volume- en uitgavenontwikkeling en de mogelijkheden, inclusief de verbreding van het aanbod, om deze te beheersen.
- De ontwikkeling (en verklarende factoren) van de kostprijs per traject.
- De verschillen tussen gemeenten onderling.
- Het effect van getroffen maatregelen.
- Mogelijke beleidsmaatregelen op lokaal en nationaal niveau.

De opdrachtformulering zal bepaald worden met instemming van zowel het Rijk als de VNG. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onafhankelijke partij(en).

De resultaten van het onderzoek dienen als inbreng van de komende kabinetsformatie. De uitkomsten van het onderzoek zijn zwaarwegend. Dit in het licht van de jeugdhulpplicht van gemeenten en de noodzaak van sluitende begrotingen. De uitkomsten van het onderzoek worden bestuurlijk gewogen in het licht van de door betrokken partijen verrichtte inspanningen en afgesproken bestuurlijke maatregelen. Indien Rijk en gemeenten in de bestuurlijke weging niet tot overeenstemming komen, wordt een en ander voorgelegd aan een – gezamenlijk benoemde - commissie van wijzen die een semi-bindend oordeel geeft (vergelijkbaar met arbitrage).

Zekerheid in de meerjarenraming
Het is van belang dat de provinciale toezichthouders het voorgenomen onderzoek en de uitkomsten daarvan meeweegt in de beoordeling van de meerjarenraming in de gemeentelijke begroting.
Het Rijk komt hiertoe in overleg met de provinciale toezichthouders tot een richtlijn ten aanzien van de meerjarenraming jeugd in de gemeentelijke begroting. Deze richtlijn wordt door de provinciale toezichthouder op uniforme wijze gehanteerd. De richtlijn is erop gericht dat de toezichthouder meeweegt dat er nog onderzoek loopt dat erop is gericht om een nieuw kabinet te laten besluiten over een passend budget voor 2022 en latere jaren. Hierdoor worden gemeenten in staat gesteld om in het licht van de afspraken een meerjarenraming in de begroting op te nemen voor uitgaven jeugd.

Bestuurlijke afspraken en maatregelen
In het gesprek over extra financiële middelen heeft het kabinet ook altijd gesproken over inhoudelijke afspraken en maatregelen die nodig zijn om gezamenlijk het jeugdhulpstelsel effectiever en efficiënter te maken. Dit vergt inspanning van alle partijen.

Aanvullend op het lopende programma 'Zorg voor de jeugd' zal het kabinet dan ook afspraken met u maken hoe we het jeugdhulpstelsel effectiever, efficiënter en beter kunnen maken. De hoofdlijnen van de afspraken hebben we vastgesteld. De komende maanden worden benut om samen met u de afspraken verder te concretiseren.
De afspraken maken we langs drie inhoudelijke thema's, te weten:

- *Inhoudelijke begrenzing van de jeugdhulp*
  Uit de benchmarkanalyse blijkt dat één van de thema's waar gemeenten mee worstelen de afbakening van de jeugdhulpplicht is. Dit geldt zowel ten aanzien van de gemeentelijke toegang, de invloed van wettelijke verwijzers en ten aanzien van de afbakening met andere wettelijke kaders. We maken afspraken op drie onderwerpen:
    - Normaliseren, demedicaliseren en inzet eigen kracht en preventie.
      - Er moet meer duidelijkheid komen over de jeugdhulpplicht van gemeenten. Wat hoort bij normaal opvoeden en opgroeien, en waar begint de jeugdhulpplicht? Gemeenten hebben behoefte aan richtinggevende uitspraken over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht. Dit kan leiden tot een scherpere beleidsmatige of wettelijke verankering.
    - Versterken van de verbindingen tussen de Jeugdwet en de Zvw.
      - Gezamenlijke inzet van de POH-GGZ vanuit de Zvw en Jeugdwet.

        - Het behandelen van (psychische) problemen van ouders is vaak randvoorwaardelijk voor de effectiviteit van de ingezette jeugdhulp.
    - Zorgen dat externe verwijzers doorverwijzen naar door de gemeente gecontracteerde zorg. Hiertoe dient de gemeente een goed beeld van de ingekochte zorg en de beschikbaarheid daarvan beschikbaar te stellen.

- *Terugdringen van vermijdbare uitgaven*
  Belangrijk vraagstuk, dat veelvuldig ter sprake komt, is het vraagstuk van vermijdbare kosten en uitgaven in het jeugdhulpstelsel. Waar is efficiëntiewinst te boeken? We zien nu dat gemeenten geld bijleggen, terwijl aanbieders dat niet zo ervaren. Hoe kan dit?
  We maken afspraken over:
    - Inkoop, aanbesteden en open house.
        - Het Rijk zet zich in Brussel in om in het sociaal domein de aanbestedingsplicht te wijzigen. In de tussentijd is het zaak om de inkoop zo efficiënt mogelijk te organiseren. Hierbij besteden we niet alleen aandacht aan administratieve lasten, maar ook aan effecten als gevolg van de uitkomsten van aanbestedingen of inkoop via een open-house-constructie.
    - Verminderen regeldruk en administratieve lasten.
        - Verantwoordings- en regeldruk wordt aangepakt op alle niveaus (gemeenten, instellingen, Rijk). Gemeenten en aanbieders maken gebruik van de afgesproken uniforme standaarden voor gegevensuitwisseling. Het Rijk verplicht deze informatiestandaarden op basis van de wet administratieve lasten en gemeentelijke samenwerking (TK 34.857). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het consequent toepassen en gebruiken van deze standaarden. De afspraken over het gebruik van de standaarden moet aansluiten bij de afspraken op welk niveau welke hulp ingekocht moet wordt. Bij regionale inkoop worden ook regionale afspraken gemaakt over welke standaarden gebruikt worden. De gemeenten zijn hier ook op aanspreekbaar. De huidige standaarden laten ruimte voor het maken van aanvullende afspraken. Bezien wordt door gemeenten in Informatievoorziening Sociaal Domein (ISD) verband op welke wijze deze ruimte (verder) kan worden ingeperkt.
    - Verhelderen opdrachtgeverschap en organisatie van het zorgaanbod.
        - Belangrijke vervolgvraag uit het verdiepend onderzoek Jeugd is: 'waar worden de jeugdhulpmiddelen zorginhoudelijk aan uitgegeven?'. Om inzicht te verkrijgen in de patronen bij de uitgavenontwikkeling bij gemeenten zal tussen juli 2019 en voorjaar 2020 een gedetailleerd onderzoek plaatsvinden bij een aantal regio's. De uitkomsten hiervan zullen input vormen voor het verder aanvullen en uitwerken van afspraken en een betere lokale en regionale sturing.

Het onderzoek moet tevens input leveren voor het aanvullend onderzoek dat gereed moet zijn in het najaar van 2020.

- *Ordening van het jeugdhulplandschap*
  Met de decentralisatie is de schaal waarop het opdrachtgeverschap wordt uitgevoerd - de regisserende overheid - verkleind (van Rijk en provincie naar gemeente). Dit verhoudt zich nog niet altijd goed tot de organisatiegraad van jeugdzorgaanbieders. Dit moet beter. Vraagstukken van lokale autonomie en efficiëntie van regionale samenwerking spelen hier.
  Het Rijk en de VNG hebben afgesproken de komende tijd verder te kijken hoe de ordening van het zorglandschap vorm kan krijgen. Opdat veel duidelijker wordt wat op welk niveau moet worden ingekocht.
  We maken afspraken over:
    - Regionale samenwerking bij de ordening van het zorglandschap.
      - Er komt meer eenduidigheid wat lokaal, (boven)regionaal en landelijk wordt ingekocht. Voor specifiek aanbod (bijvoorbeeld gecertificeerde instellingen (GI), gesloten jeugdzorg en andere vormen van specialistische jeugdhulp) wordt een coördinerende gemeente aangewezen voor de rol van opdrachtgever.
      - Gemeenten binnen jeugdzorgregio's maken afspraken over welke vormen van jeugdzorg regionaal of bovenregionaal ingekocht worden. Hierbij worden afhankelijkheden (tussen regio's) in kaart gebracht. Inkoop op regionaal niveau houdt in dat gemeenten dezelfde inkoop-, facturatie- en verantwoordingseisen hanteren.
      - Vanuit de stelselverantwoordelijkheid beziet het kabinet of hierover in de wet of via een AmvB regels gesteld moeten worden.
    - De noodzaak om faire tarieven (inclusief loon- en prijsbijstelling) te betalen in relatie tot investeren in vakmanschap.
      - Kwalitatief goede jeugdhulp en jeugdbescherming valt of staat met goed opgeleid en voldoende personeel.
    - Inzet van de Jeugdautoriteit.
      - De Jeugdautoriteit dient als uiterste vangnet om continuïteit van essentiële jeugdhulp en jeugdbescherming te kunnen garanderen. Er wordt gewerkt aan een ontwikkelagenda.
    - Vereenvoudiging jeugdbeschermingsketen.
      - Hiertoe starten in samenspraak met betrokken partijen zes pilots.

De komende maanden worden de afspraken en maatregelen geconcretiseerd. Resultaten van de acties zijn onderdeel van de weging van het nader onderzoek in 2020.
(Tussentijdse) uitkomsten van het aanvullende onderzoek die het meer beheersbaar maken van het jeugdhulpstelsel bevorderen, kunnen tot aanvulling of bijstelling van de bestuurlijke afspraken leiden.

Conclusie

Uit het verdiepend onderzoek blijkt dat in het merendeel van de gemeenten het beroep op de jeugdhulp veel harder gestegen is dan verwacht. Ook de uitgaven zijn (daardoor) sterk gegroeid. Gemeenten ontvangen de komende jaren extra middelen om deze vraag naar jeugdzorg en de stijging van de uitgaven op te vangen. Daarnaast zal er een aanvullend onderzoek worden uitgevoerd. In aanvulling op het Programma Zorg voor de Jeugd worden voorts nadere inhoudelijke afspraken gemaakt om de beoogde doelen te bereiken. Met dit alles heeft het kabinet er vertrouwen in dat we gezamenlijk - met de inzet van alle partijen in het veld - er zorg voor dragen dat kinderen en gezinnen die dat nodig hebben tijdig passende jeugdhulp en jeugdbescherming ontvangen.

GGZ

Het hoofdlijnenakkoord ggz beschrijft de ambities voor de ggz-sector voor de periode 2019-2022. Belangrijk onderdeel daarvan is het verder realiseren van de beweging 'juiste zorg op de juiste plek' en het verbeteren van de samenwerking over de grenzen van het zorgdomein en het sociaal domein.
De VNG was betrokken bij de totstandkoming van het hoofdlijnenakkoord ggz en heeft eerder aangeven de inhoud ervan te onderschrijven, maar heeft als voorwaarde aan het ondertekenen van het akkoord gesteld dat het Rijk voldoende middelen beschikbaar stelt om de ambities te realiseren.
Het is zeer gewenst dat de VNG op korte termijn formeel partij wordt bij het hoofdlijnenakkoord ggz.

Het kabinet stelt in de voorjaarsnota financiële middelen beschikbaar voor het realiseren van de ambities uit het hoofdlijnenakkoord ggz. De reeks loopt op van € 50 miljoen in 2019 tot € 95 miljoen 2022 en wordt daarna structureel ingeboekt. Het kabinet erkent hiermee de noodzaak van een structurele financiële bijdrage aan de gemeenten om de ambulantiseringsdoelstelling te behalen.
Overeenkomstig het gezamenlijk vastgestelde rekenmodel wordt de ambulantiseringsdoelstelling vastgesteld op 10% voor de periode 2019-2022. De opgave en de beschikbaar gestelde middelen zijn met elkaar in evenwicht.
De middelen zijn een aanvulling op de eerder in het hoofdlijnenakkoord ggz vastgestelde beschikbare macrokader geneeskundige geestelijke gezondheidszorg.

In aanvulling op bovenstaande, is ook overeengekomen dat de door de VNG aan de orde gestelde wachtlijstproblematiek beschermd wonen gezamenlijk in kaart wordt gebracht. Daarvoor zijn inmiddels procesafspraken gemaakt tussen VWS/VNG/Netwerk Domein Sociaal Domein (NDSD) (wachtlijsten definiëren, welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen en hoe we zicht krijgen op eenduidige cijfers om de omvang te bepalen).

Met het besluit van het kabinet om extra middelen te reserveren, wordt voldaan aan de eerder door de VNG gestelde voorwaarde. Zoals overeengekomen, zullen de middelen voor de gemeenten beschikbaar komen nadat de VNG formeel partij wordt bij het hoofdlijnenakkoord ggz. Op 23 mei zijn kabinet en VNG overeengekomen dat daartoe een voorstel zal worden voorgelegd aan de algemene ledenvergadering (ALV) van de VNG op 5 juni aanstaande.

De afspraken in het hoofdlijnenakkoord ggz ten aanzien van het verbeteren van de samenwerking over de grenzen van het (medische) zorgdomein en het sociaal domein sluiten aan bij en gelden deels als nadere invulling van de reeds bestaande samenwerkingsagenda tussen VNG en ZN. Ter invulling van de ambities

Directoraat Generaal Langdurige Zorg
Directie Jeugd
Team3

uit die samenwerkingsagenda zal, als de VNG partij is bij het hoofdlijnenakkoord, een aantal concrete punten gericht op het opbouwen van ambulante capaciteit nader worden uitgewerkt. Met voorrang zal de financiering van de zogenoemde consultatie- en coördinatiefunctie worden opgepakt. Daarnaast wordt in ieder geval voortvarend aan de slag gegaan met de situatie rondom de FACT-teams. Verzekeraars zullen samen met de VNG de feiten rondom de FACT-teams in beeld brengen en vervolgens gezamenlijk komen tot acties om de inzet van FACT waar nodig verder te versterken.
Nadat de VNG partij is geworden bij het hoofdlijnenakkoord, kunnen ook alle overige afspraken voortvarend worden uitgevoerd. Die afspraken zien onder andere op verbeteren van toeleiding naar zorg en vroegsignalering, het goed op elkaar afstemmen van vormen van zorg en ondersteuning en het verbeteren van de betrokkenheid van ggz-hulpverleners en ervaringsdeskundigen bij wijknetwerken.

Op 1 januari 2020 treedt de Wet verplichte ggz (Wvggz) in werking. Als gevolg hiervan veranderen taken van gemeenten. Zoals eerder overeengekomen, ontvangen de gemeenten hiervoor een structurele bijdrage van € 20 miljoen. Ook deze bijdrage is vastgelegd in de voorjaarsnota.

Tot slot

Wij sturen u deze brief mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wij wensen u een goede ALV en hopen dat we na de ALV gezamenlijk voortvarend aan de slag gaan om de zorg voor kwetsbare kinderen en mensen met psychische kwetsbaarheden merkbaar en voelbaar beter te maken.

de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Hugo de Jonge

de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Paul Blokhuis