

Aan de voorzitter en leden van de Eerste en
Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA 'S-GRAVENHAGE



Interprovinciaal Overleg



uw brief van

uw kenmerk

ons kenmerk
SB 02148/2008

datum
27 oktober 2008

onderwerp
Wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg

Geachte mevrouw, geachte heer,

Wij hebben kennis genomen van het voorstel tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg dat bij brief van 14 oktober 2008 aan u is aangeboden. Met deze wijziging wordt beoogd een aantal voorwaarden te realiseren om de door het Kabinet en provincies¹ overeengekomen nieuwe financieringsystematiek voor de provinciaal gefinancierde jeugdzorg te kunnen invoeren (akkoord Kaiser).

Wij constateren dat het voorliggende voorstel tot wijziging van het uitvoeringsbesluit op belangrijke onderdelen afwijkt van de hierover tussen ons en het kabinet gemaakte afspraken in het akkoord Kaiser. Wij wijzen u met deze brief op een aantal zaken die in verband hiermee aanpassing van het voorgestelde besluit vragen. Deze betreffen:

1. De wijze van vaststelling van het budget voor de jeugdzorg;
2. De mogelijkheid tot afroming van de egalisatiereserve jeugdzorg van provincies;
3. De regeling met betrekking tot mogelijke herverdeeleffecten;
4. Het ontbreken van een verplichting tot opname van de duur en omvang van de zorg in het hulpverleningsplan; en
5. De verantwoordelijkheid voor levering van voldoende zorg in individuele gevallen.

Tot slot maken wij van de gelegenheid gebruik u te wijzen op enkele passages in de nota van toelichting die ons inziens tot misverstanden aanleiding kunnen geven.

¹ Onder provincies wordt tevens verstaan de drie stadsregio's Rotterdam, Amsterdam en Haaglanden.

1. Vaststelling van het macrobudget en verdeling over provincies

Met betrekking tot de totstandkoming van het macrobudget en de verdeling hiervan over provincies is in het akkoord Kaiser het volgende overeengekomen:

" (Het rijk) beslist na advies te hebben ingewonnen over de omvang van het macrobudget en de verdeling daarvan over de provincies"

"Het AFJ (thans Commissie Financiering Jeugdzorg, CFJ) is onafhankelijk en adviseert het bestuurlijk overleg jeugdzorg over het macrobudget voor de provinciale jeugdzorg en de verdeling hiervan over de provincies en stadsregio's"

"Het bestuurlijk overleg jeugdzorg bestaat uit het Programmaministerie Jeugd en Gezin en het Interprovinciaal Overleg (IPO)."

"In het bestuurlijk overleg staan financiële en beleidsmatige punten op de agenda."

"De adviezen van het AFJ aan het bestuurlijk overleg zijn zwaarwegend. Dat houdt in dat het rijk alleen beargumenteerd van het advies kan afwijken."

"Bij het opstellen van haar adviezen... baseert het AFJ zich op ramingen van het SCP over de behoefte aan jeugdzorg en informatie over de prijzen van de zorg. Ook kijkt zij naar maatschappelijke- en beleidsontwikkelingen die van invloed zijn op de behoefte aan jeugdzorg, ook in aanpalende vormen van jeugdzorg. Bij het opstellen van het advies houdt het AFJ tevens rekening met de kwaliteit van de zorg."

Met de minister zijn wij aanvullend hierop het volgende overeengekomen:

"Vertrekpunt voor het financieel kader is dat het kabinet in de rijksbegroting het advies van het AFJ over het meerjarig financieel kader zal volgen. Indien het beschikbare financiële kader van het rijk lager is dan het bedrag dat benodigd is op basis van het advies van het AFJ, vindt overleg plaats tussen partijen hoe hiermee omgegaan kan worden. Indien het rijk desalniettemin besluit het budgettaire kader lager vast te stellen dan het AFJ adviseert, dient het rijk dit besluit met zwaarwegende argumenten te verantwoorden."

In artikel 73d van het voorliggende ontwerp-besluit is nu neergelegd dat de ministers het budget bepalen op basis van een raming van de landelijke behoefte aan jeugdzorg. Alvorens hiertoe over te gaan, kunnen zij op grond van het zesde lid advies vragen aan het een adviescommissie (i.c. de CFJ).

Echter, in het akkoord is afgesproken dat niet de minister maar het CFJ het benodigde macrobudget raamt en hierover en over de verdeling hiervan een zwaarwegend advies uitbrengt. In artikel 73d wordt nu de verantwoordelijkheid hiervoor primair bij de Ministers gelegd in plaats van bij de onafhankelijke CFJ. Tegelijkertijd is de onafhankelijke advisering door de CFJ slechts als "kan-bepaling" opgenomen. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de overeengekomen cruciale positie en rol van het CFJ als onafhankelijke adviseur over het benodigde macro-budget en de verdeling hiervan.

Deze positie van het CFJ is voor provincies één van de hoekstenen van de overeenkomst. Om het besluit hiermee in overeenstemming te brengen, moet in plaats van de kan-bepaling in het zesde lid, allereerst een bepaling worden opgenomen dát het CFJ voorafgaand aan de vaststelling van het budget en de verdeling hiervan door de minister, een zwaarwegend advies hierover uitbrengt. Vervolgens dient bepaald te worden dat dit advies gebaseerd dient te zijn op een raming van de behoefte naar jeugdzorg en dat daarbij tenminste ook de factoren als bedoeld in artikel 73d, derde tot en met vijfde worden betrokken, alsmede de kwaliteit en de prijsontwikkeling. Omdat het advies van het CFJ wordt uitgebracht aan het bestuurlijk overleg jeugdzorg tussen het IPO en het rijk, ligt het in de rede om tot slot te bepalen dat de Minister na bestuurlijk overleg over het advies met het IPO, uiteindelijk het macrobudget en de verdeling hiervan over provincies vaststelt.

2. Afromen egalisereserve

Kern van de nieuwe financieringssystematiek is dat het budget voor de provinciale jeugdzorg zodanig wordt vastgesteld dat hiermee de verwachte vraag naar deze zorg kan worden opgevangen. Als het door de CFJ geadviseerde budget door het kabinet ook daadwerkelijk beschikbaar wordt gesteld, dan moeten provincies hiervoor de jeugdzorg ook uitvoeren. Als de op basis van het advies van het CFJ beschikbaar gestelde rijksmiddelen daartoe toch onvoldoende blijken, zullen zij eigen autonome middelen moeten inzetten. In het akkoord Kaiser is daarover het volgende overeengekomen:

" Indien provincies voor minder dan het beschikbaar gestelde budget provinciale jeugdzorg realiseren, komt het verschil aan de provincie ten goede. Voorwaarde die hierbij geldt, is dat overschotten ten goede komen aan de jeugdzorg. Indien de provincie niet voldoende heeft aan de beschikbare middelen dient zij het verschil bij te passen uit eigen middelen."

Provincies hebben met het hieruit volgende financiële risico ingestemd, mede op grond van de afspraak dat in geval er in enig jaar minder dan de beschikbare rijksmiddelen nodig zijn, het verschil ten goede komt aan de provincie. Op die manier zou een goede balans tot stand worden gebracht tussen financiële risico's en mogelijkheden deze adequaat af te dekken door middel van het eventueel opbouwen van een egalisereserve.

In het ontwerp-besluit wordt echter de mogelijkheid gecreëerd om in afwijking hiervan deze uit eventuele overschotten opgebouwde egalisereserve af te romen. Het voorgestelde artikel 73e, eerste lid bepaalt namelijk dat de uitkering aan provincies verlaagd wordt als de egalisereserve zodanig is dat verwacht mag worden dat de subsidies voor de jeugdzorg hieruit gefinancierd kunnen worden. Hierbij worden ook geen criteria vastgesteld op grond waarvan een dergelijke verwachting al dan niet als gerechtvaardigd kan worden beschouwd. Provincies maken ernstig bezwaar tegen het opnemen van de betreffende mogelijkheid tot afroming van de egalisereserve, omdat hiermee wordt afgeweken van het akkoord Kaiser, waardoor de overeengekomen balans tussen de financiële risico's voor provincies en de dekkingsmogelijkheden hiervoor, wordt aangetast.

Uit de reactie van de minister van 23 oktober 2008 op onze inbreng in de consultatieronde maken wij op dat de betreffende bepalingen alleen betrekking zouden hebben op het jaar 2009, aangezien dan de nieuwe financieringssystematiek nog niet is ingevoerd. Een dergelijke horizon is echter in het besluit niet opgenomen.

3. Regeling inzake herverdeeleffecten

In het akkoord Kaiser is overeengekomen dat de CFJ adviseert over de verdeling van het benodigde macrobudget tussen de provincies. Daarbij dient de CFJ tevens rekening te houden met mogelijke herverdeeleffecten tussen provincies. Dit betekent dat de CFJ in haar verdeeladviezen onder meer rekening moet houden met verplichtingen van provincies en in geval zich herverdeeleffecten voordoen dient zij hiervoor een bepaald overgangsregime te adviseren. Dit is ook opgenomen in bijlage 1 van het instellingsbesluit van de minister voor de CFJ van 8 oktober 2008. Hierin is vastgesteld:

"Hantering van het nog vast te stellen verdeelmodel kan leiden tot herverdeeleffecten voor de afzonderlijke provincies en grootstedelijke regio's. Bij haar adviezen over de verdeling houdt de CFJ rekening met een overgangsregime waarin afbouw van bestaande verplichtingen ordentelijk kan plaatsvinden."

In het wijzigingsbesluit is een voor ons nieuw artikel IV ingevoegd, waarin reeds een overgangsregime is vastgesteld. Opname van een dergelijke bepaling is niet overeenkomstig de

gemaakte afspraken, namelijk dat hierover de CFJ dient te adviseren, zoals ook neergelegd in de bijlage bij de instellingsbeschikking.

Wij hechten zeer aan de hierover gemaakte afspraak dat de CFJ de mogelijke herverdeeleffecten meeneemt in haar adviezen over de verdeling en een overgangsregime. Temeer daar op dit moment de omvang van eventuele herverdeeleffecten nog niet zijn te overzien, waardoor de toereikendheid van de in artikel IV voorgestelde overgangsregeling niet adequaat kan worden beoordeeld.

Wij dringen er dan ook zeer op aan om de betreffende regeling in artikel IV te schrappen, conform het akkoord Kaiser. Dit biedt ook de mogelijkheid om naar aanleiding van de adviezen van de CFJ hierover overleg mogelijk te maken tussen ons en de minister, mocht het advies van de CFJ daartoe dringend aanleiding geven.

4. Opnemen van de duur en omvang van de zorg in het hulpverleningsplan

In het akkoord Kaiser is overeengekomen de duur en omvang van de zorg uit het indicatiebesluit te schrappen. Voorts is hierover het volgende overeengekomen: *"De duur en omvang worden vervolgens opgenomen in het hulpverleningsplan dat de zorgaanbieder opstelt "* *"Het hulpverleningsplan dient hiermee als een harde afspraak tussen jeugdige en zorgaanbieder; het maakt duidelijk wat de jeugdige kan verwachten."*

Wij hechten aan de afspraak uit het akkoord dat de duur en omvang in het hulpverleningsplan dient te worden opgenomen. Dit geeft de cliënt namelijk een sterke positie ten opzichte van de zorgaanbieder om zijn belangen in dit opzicht te behartigen. Immers, het hulpverleningsplan behoeft op grond van de wet instemming van de cliënt. In de nota van toelichting lijkt deze redenering veelal te worden onderschreven, maar in het besluit ontbreekt de verplichting voor de zorgaanbieder om duur en omvang op te nemen in het hulpverleningsplan. De nota van toelichting geeft alleen aan dat dit "in de rede ligt". Zonder een verplichting hiertoe blijft echter de veronderstelde invloed van de cliënt op de omvang en duur van de zorg in de lucht hangen. Wij dringen er daarom op aan om deze verplichting alsnog op te nemen.

In de reactie van de minister op onze inbreng hierover in de consultatieronde, is aangegeven dat is afgezien van een dergelijke verplichting omdat deze neigt naar een beslissing die valt onder de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen bezwaar en beroep open staat. Echter, het hulpverleningsplan valt ook thans niet onder de Awb. Wij zien niet in waarom dit bij opname van de duur en omvang van de zorg opeens wel het geval zou zijn.

5. De verantwoordelijkheid voor levering van voldoende zorg in individuele gevallen

De toelichting geeft aan dat de zorgaanbieder de omvang en duur van de zorg bepaalt na instemming van de cliënt en binnen de budgettaire kaders die de zorgaanbieder en de provincie in het kader van het subsidieproces zijn overeengekomen. Als de cliënt het hiermee niet eens is kan deze een klacht indienen bij de zorgaanbieder. Mocht dit niet leiden tot het gewenste resultaat, dan zou volgens de nota van toelichting de cliënt de provincie hierop kunnen aanspreken, aangezien de aanspraak op jeugdzorg een aanspraak jegens de provincie is. De provincie zou vervolgens in overleg moeten treden met de zorgaanbieder om te waarborgen dat verantwoorde zorg ook in een specifiek geval wordt verleend. Wij kunnen deze benadering om meerdere redenen niet onderschrijven.

Ten eerste leidt het wijzigingsbesluit niet tot de noodzaak van instemming van de cliënt met de omvang en duur van de zorg. Zoals hiervoor onder 4 weergegeven, is hiervoor een verplichting tot opname hiervan in het hulpverleningsplan nodig. Als deze verplichting wordt gecreëerd, zoals door ons bepleit, dan zal de zorgaanbieder overeenstemming moeten bereiken met de cliënt over de duur en omvang van de zorg, alvorens deze te kunnen vaststellen. Klachten hierover van de cliënt liggen dan niet langer in de rede.

Ten tweede gaat het akkoord nadrukkelijk uit van maatschappelijk *ondernemerschap* van de zorgaanbieder. De provincies maakt in het kader van de subsidiering met de zorgaanbieders afspraken over de prijs van de te leveren zorg. Conform de afspraken in het akkoord hierover, worden deze af te spreken prijzen mede gebaseerd op een overeen te komen gemiddelde duur en omvang van de betreffende zorg.

Op basis van de tussen provincie en zorgaanbieder overeengekomen prijs is vervolgens de zorgaanbieder verantwoordelijk voor de daarbij afgesproken productie. Als de zorgaanbieder bij de uitvoering van de zorg een hogere prijs realiseert als gevolg van een hogere gemiddelde duur of omvang van de zorg dan die hij is overeengekomen met de provincie, dan behoort dit tot het ondernemersrisico van de zorgaanbieder. Derhalve kan deze in individuele gevallen niet op grond van de budgettaire kaders die hij met de provincie bij de subsidiering is overeengekomen, een lagere duur en omvang van zorg vaststellen dan die welke voor het bieden van verantwoorde zorg nodig is. De zorgaanbieder is namelijk op grond van de wet gehouden verantwoorde zorg te leveren. De met de provincie overeengekomen prijs ontslaat hem niet van deze verplichting.

Ten derde zal de zorgaanbieder op grond van bovenstaande de duur en omvang van de zorg in het hulpverleningsplan enkel op zorginhoudelijke gronden kunnen vaststellen. Als de cliënt hier niet mee instemt, ligt een gang van de cliënt hierover naar de provincie niet in de rede. De provincie is immers niet de aangewezen instantie om in individuele gevallen de zorginhoudelijke gronden voor de door de zorgaanbieder beoogde en door de cliënt gewenste duur en omvang van de zorg te toetsen.

Ten vierde gaat de nota van toelichting ten onrechte uit van de aanname dat de aansprakelijkheid van de provincie jegens de cliënt ook de duur en omvang van de zorg betreft. Hiervan is geen sprake als de duur en omvang niet langer in het indicatiebesluit zijn opgenomen. De cliënt kan de provincie aanspreken als geen van de door de provincie gefinancierde zorgaanbieders de zorg die in het indicatiebesluit is opgenomen kan bieden omdat deze daarvoor niet worden gefinancierd of omdat daarmee de met de provincie overeengekomen productieafspraken worden overschreden. In die zin is de provincie verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat er voldoende en passend aanbod beschikbaar is. Maar de provincie is niet in individuele gevallen aansprakelijk voor een bepaalde duur en omvang van die zorg. Deze dient conform het akkoord Kaiser in overleg en met instemming van de cliënt te worden vastgesteld in het hulpverleningsplan, zodanig dat hiermee de zorgaanbieder verantwoorde zorg biedt. Ook als hiermee de gemiddelde prijs voor de zorg die de zorgaanbieder met de provincie is overeengekomen, zou worden overschreden.

Tot slot

Tot slot wijzen wij op enkele passages in de nota van toelichting die mogelijk tot misverstanden zouden kunnen leiden.

In de eerste plaats wordt gesteld dat de nieuwe financieringssystematiek budgettair neutraal wordt ingevoerd. Dit staat echter haaks op de afspraken tussen ons en het kabinet over de nieuwe financieringssystematiek. Immers, duidelijk is dat deze systematiek niet op voorhand als budgettair neutraal kan worden aangemerkt, nu de hoogte van het budget wordt bepaald op basis van een onafhankelijk advies dat is gebaseerd op een raming van de vraag. Zowel noodzakelijke groei als

een afname van het budget kunnen hiervan de uitkomst zijn. Niet duidelijk is wat in dit verband wordt bedoeld met budgetneutraal.

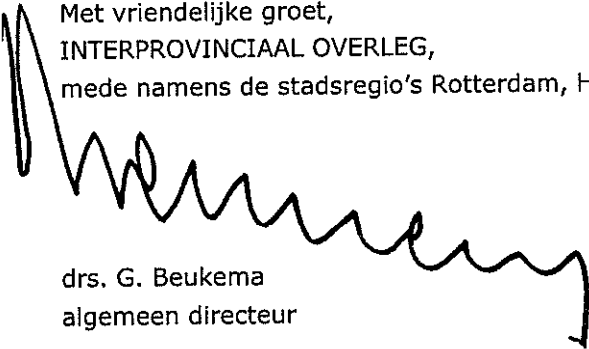
In de tweede plaats wordt ten onrechte gesteld dat het voor de nieuwe financieringssystematiek benodigde vraagramingsmodel reeds door het SCP is ontwikkeld. Er is nog slechts sprake van een model voor een gebruiksraming. Dit model betreft een systematiek om de historische trend inzake het feitelijke kwantitatieve gebruik van jeugdzorg door te trekken naar de toekomst. Dit is derhalve nog geen prognose van het noodzakelijke gebruik gelet op de verwachte ontwikkeling van het beroep op jeugdzorg (vraagraming). Het SCP onderschrijft dat nog geen sprake is van een vraagraming. In het projectplan van het SCP naar aanleiding van de opdracht tot het ontwikkelen van hiervan, is hiervoor een doorlooptijd voorzien tot in 2010.

Wel hebben provincies en de minister het thans beschikbare gebruiksramingmodel al vooruitlopend hierop aan het CFJ ter beschikking gesteld, zodat het CFJ deze alvast kan betrekken bij haar advies over het budget voor 2010. Wij gaan er van uit dat het CFJ daarbij rekening houdt met beperkingen die aan deze gebruiksraming kleven.

In de derde plaats wordt in de nota van toelichting gesteld dat in de praktijk wordt gewerkt met een door de provincies, het rijk en de sector overeengekomen systematiek van prestatie-indicatoren. Deze systematiek wordt thans voortvarend door de brancheorganisatie in nauwe samenspraak met het IPO en het rijk gefaseerd ingevoerd. Tussen genoemde partijen is afgesproken dat de systematiek met ingang van 2011 dient te zijn ingevoerd. Het betrekken van de prestatie-indicatoren bij de sturing en financiering van de jeugdzorg zal derhalve de komende jaren eveneens gefaseerd plaatsvinden.

Wij verzoeken u met bovenstaande rekening te houden bij uw behandeling van het voorgestelde wijzigingsbesluit. Een afschrift van deze brief sturen wij per gelijke post naar de minister van Jeugd en Gezin, de heer mr. A. Rouvoet.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG,
mede namens de stadsregio's Rotterdam, Haaglanden en Amsterdam,



drs. G. Beukema
algemeen directeur