

Aan de staatssecretaris van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport
mevrouw A.M. Vliegthart
Aan de staatssecretaris van Justitie
mevrouw mr. N.A. Kalsbeek-Jaspers

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
	DJB/JHV-2169685	Rfv2001/U77385	5 juli 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
drs. P.W. Tetteroo	55807B-015	070-4267217	
Onderwerp			
Advies inzake voorontwerp Wet op de jeugdzorg			

Geachte mevrouw Vliegthart en mevrouw Kalsbeek,

In uw brief van 2 april 2001 verzoekt u de Raad voor de financiële verhoudingen advies te geven over het voorontwerp Wet op de jeugdzorg. De Raad spreekt zijn waardering uit dat hij in de gelegenheid is gesteld om in een vroegtijdig stadium over dit belangrijke onderwerp te kunnen adviseren.

In verband met de voorziene advisering door de Raad van State gaat u uit van een uiterlijke adviesdatum van 11 mei 2001. Bij brief van 15 mei 2001 heeft de Raad u meegedeeld dat hij bij zijn voorbereiding van het advies een wat ruimere termijn in acht heeft moeten nemen. Wel is op ambtelijk niveau gesproken op basis van een conceptadvies.

Samenvatting

De Raad plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij de bestuurlijke en financiële uitwerking in het voorontwerp Wet op de jeugdzorg. Naar de mening van de Raad is er in het voorontwerp sprake van een onduidelijke keuze tussen centrale sturing en decentrale taakuitvoering. In dit advies schets de Raad twee ideaaltypische modellen voor de jeugdzorg; een uitvoeringsgericht en een beleidsmatig gericht model. De Raad heeft een principiële voorkeur voor een *beleidsmatig gericht model*, waarbij sprake is van een decentralisatie van taken, bevoegdheden (inclusief instrumenten en middelen) en verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg naar provincies, gecombineerd

met een grotere mate van beleidsvrijheid en een andere verdeelsystematiek. Deze voorkeur volgt uit het standpunt van de Raad in zijn Jaarrapport voor 1999 en het gezamenlijke advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen over decentralisatie, getiteld *De kunst van het overlaten* (september 2000).

Inleiding

De adviesaanvraag heeft een zeer open karakter; er worden aan de Raad geen specifieke vragen voorgelegd. De Raad kiest er voor om het voorontwerp Wet op de jeugdzorg en de Memorie van Toelichting op hoofdlijnen te becommentariëren. Het uitgangspunt van de Raad bij zijn advies is de samenhang tussen bestuurlijke verhoudingen en financiële verhoudingen, waarbij de bestuurlijke verhoudingen in principe leidend zijn. Gelet ook op de door de Raad erkende uitgangspunten van de Wet op de jeugdzorg - een individueel recht op jeugdzorg, een meer vraaggestuurde bekostiging en onafhankelijke indicatiestelling - schetst de Raad in dit advies twee ideaaltypische modellen voor een stelsel van jeugdzorg; een uitvoeringsgericht en een beleidsmatig gericht model. De Raad heeft zelf een principiële voorkeur voor het *beleidsmatig gerichte* model.

In dit advies worden handreikingen en suggesties gedaan om te komen tot een beleidsmatig gericht stelsel van jeugdzorg waarbij sprake is van decentralisatie van taken, bevoegdheden (inclusief instrumenten en middelen) en verantwoordelijkheden naar provincies, gecombineerd met een grotere mate van beleidsvrijheid en een andere verdeelsystematiek. De Raad geeft daarbij aan op welke onderdelen het voorontwerp Wet op de jeugdzorg aanpassing behoeft dan wel waarmee bij de nadere uitwerking van de algemene maatregel van bestuur rekening zou moeten worden gehouden.

In hoofdstuk 1 gaat de Raad nader in op de achtergronden en doelstellingen van vernieuwing in de jeugdzorg. In hoofdstuk 2 worden de hiervoor genoemde ideaaltypische modellen besproken en toegelicht. Hoofdstuk 3 is gewijd aan het commentaar van de Raad op het voorontwerp Wet op de Jeugdzorg. In hoofdstuk 4 geeft de Raad aan welke onderdelen aanpassing dan wel nader uitwerking behoeven om te komen tot een (meer) beleidsgericht stelsel van jeugdzorg. De cursieve passages bevatten de opmerkingen van de Raad. Waar in dit advies wordt gesproken over provincies wordt tevens bedoeld op de drie grootstedelijke regio's.

1.

Vernieuwing in de jeugdzorg

In het regeerakkoord van 1998 is vastgelegd dat er een Wet op de jeugdzorg moet komen die de huidige Wet op de jeugdhulpverlening zal vervangen. In het Regeerakkoord van 1998 is als doelstelling neergelegd dat er een nieuwe wet op de

jeugdzorg zal komen 'met een eenduidige aansturing en financiering (VWS-deel, jeugd-GGZ, AWBZ-deel, Justitiedeel)'.[\[1\]](#)

In het *Beleidskader Wet op de jeugdzorg* (juni 2000) is aangegeven dat de Wet op de jeugdhulpverlening onder meer onvoldoende mogelijkheden biedt voor een eenduidige aansturing en financiering van de instellingen. De in te voeren Wet op de jeugdzorg is het sluitstuk van een vernieuwingsproces in de (curatieve) jeugdzorg, waarmee in 1994 met het regeeringsstandpunt *Regie in de jeugdzorg* een begin is gemaakt.

Aan het voorontwerp Wet op de jeugdzorg ligt een aantal doelstellingen ten grondslag, die zijn geformuleerd in het *Beleidskader Wet op de jeugdzorg*:

- versterking van de voorliggende voorzieningen;
- totstandkoming van één centrale herkenbare, bekende, laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg, zijnde het bureau jeugdzorg;
- totstandkoming van een passend en samenhangend zorgaanbod;
- versterking van de positie van de cliënt.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken worden in het voorontwerp drie centrale lijnen uitgewerkt, te weten:

1. bevordering van samenhang in het aanbod dat (meer) is gebaseerd op de hulpvraag van jeugdigen en hun ouders, stiefouders en opvoeders ('cliënten');
2. regeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden, sturing, financiering, organisatie, kwaliteit en toezicht;
3. uniforme regeling van een eenduidige toegang tot de jeugdzorg via één centraal bureau jeugdzorg per provincie.

De Raad onderschrijft de doelstellingen van de vernieuwing in de jeugdzorg. Het leidende principe voor de Raad is dat bestuurlijke keuzen vooraf gaan aan de financiële systematiek. Ten aanzien van de bestuurlijke keuzen is naar het oordeel van de Raad een evenwichtige verdeling van taken, bevoegdheden (inclusief middelen en instrumenten) en verantwoordelijkheden van belang voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wet.

2.

Twee modellen

De Raad ziet, uitgaande van drie centrale uitgangspunten - een individueel recht op jeugdzorg, onafhankelijke indicatiestelling en een meer vraaggestuurde bekostiging - globaal twee modellen voor een nieuw stelsel van jeugdzorg.

Model 1: Uitvoeringsgericht

De rijksoverheid garandeert een recht op de jeugdzorg en is daar zelf aansprakelijk voor. Het Rijk draagt zorg voor een voldoende adequaat aanbod aan voorzieningen. De uitvoering van de indicatiestelling wordt opgedragen aan een onafhankelijk regionaal

werkend indicatieorgaan. Strikt genomen kan de regie daarover worden uitgevoerd door een gedeconcentreerde rijksdienst, een agentschap of een zelfstandige bestuursorgaan. Het onderscheid tussen VWS-, Justitie- en AWBZ-gelden kan worden gehandhaafd. Voor de bekostiging van de zorgaanbieders kunnen landelijk prijsafspraken per module worden gemaakt. Zorginstellingen kunnen hierop intekenen. Provincies declareren bij de rijksoverheid op basis van de zorgmodules zoals die door hun inwoners ontvangen zijn. De provincies zijn verantwoordelijk voor een efficiënte beleidsuitvoering. Op rijksniveau vindt de beleidsmatige en financiële verantwoording plaats.

Model 2: Beleidsmatig gericht

De rijksoverheid stelt provincies verantwoordelijk voor het gehele aanbod aan jeugdzorg. Provincies zijn aansprakelijk voor de zorg dat individuele burgers hun recht op jeugdzorg ontvangen. De randvoorwaarden waarbinnen de provincies deze taak uitvoeren worden in de wet vastgelegd. Eén van de elementen daarin is het waarborgen van een onafhankelijk indicatieorgaan. De onafhankelijkheid van het indicatieorgaan betreft de beoordeling van individuele zorgvragen binnen de provinciale beleidskaders. Provinciale beleidskaders dienen te worden vastgesteld binnen de minimumeisen die het landelijk beleidskader aangeeft.

Het onderscheid tussen VWS-, Justitie- en AWBZ-gelden kan op termijn vervallen. Provincies krijgen voor de bekostiging van het Rijk uiteindelijk een genormeerde bijdrage op basis van globale maatstaven (jongeren, sociaal-economische factoren, allochtonen, oppervlakte, e.d.). Provincies kunnen deels individueel dan wel collectief met de verschillende zorgaanbieders onderhandelen over prijs en kwaliteit per module. De provincies leggen jaarlijks verantwoording af over het beleid en de besteding van middelen aan de rijksoverheid.

De Raad erkent dat beide modellijnen een ideaaltypisch karakter hebben. Ook beseft hij dat er alternatieve (tussen)varianten van de geschetste modellen denkbaar zijn. Zo kan de Raad zich voorstellen dat verdergaande decentralisatie mogelijk is. De Raad wil echter nogmaals benadrukken dat een meer principiële afweging tussen taken, bevoegdheden, (inclusief instrumenten en middelen) en verantwoordelijkheden noodzakelijk is voor een effectief en doelmatig stelsel van jeugdzorg.

Mede in het verlengde van eerdere adviezen spreekt de Raad zijn voorkeur uit voor het beleidsgerichte model (model 2). In dit model is er sprake van een decentralisatie van taken, bevoegdheden (inclusief instrumenten en middelen) en verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg naar provincies, gecombineerd met een grotere mate van beleidsvrijheid en een andere verdeelsystematiek.

De voorkeur van de Raad voor het beleidsgerichte model volgt uit zijn standpunt in het Jaarrapport 1999 en het gezamenlijke advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen over decentralisatie, getiteld De kunst van het overlaten (september 2000).

In het jaarrapport 1999 besteed de Raad aandacht aan het onderwerp curatieve jeugdzorg.^[2] ‘Voor de provinciale taken op het terrein van de jeugdzorg is er een duidelijke aanzet om te komen tot een eenduidige aansturing en financiering van de curatieve jeugdzorg. Dit moet neerslaan in de nieuwe Wet op de jeugdzorg.’ De Raad is daarbij van mening dat ‘uitgaande van de huidige en de voor de toekomst centrale rol van de provincies, de bekostiging van de curatieve jeugdzorg via een brede doeluitkering de meest voor de handliggende mogelijkheid is. Dit houdt in het bijeen brengen van VWS-, Justitie- en AWBZ-gelden in één uitkering aan de provincies met een daarbij behorende beleidsvrijheid. Hiermee wordt de rol van de provincies verder opgewaardeerd. De provincies zullen dit dan moeten aanwenden voor een meer vraaggerichte bekostiging van instellingen.’ De Raad noemt nog een andere mogelijkheid om te komen tot integrale bekostiging, namelijk ‘een overheveling van VWS- en Justitiegelden (en AWBZ-gelden) naar het provinciefonds. De bestaande verdeelmaatstaven bieden daarvoor echter te weinig houvast. Dit betekent dat in een dergelijk geval nieuwe maatstaven nodig zullen zijn.’

In het advies *De kunst van het overlaten* gaan de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen nader in op het thema ‘Decentralisatie en regie’.^[3] De Raden merken hierover op dat ‘In het algemeen de beleidsruimte en de instrumenten van de decentrale overheden overeen [dienen] te komen met de speelruimte en de invloed die het gekozen regisseursmodel vereist’. Daarbij ‘dient te worden vermeden dat gemeenten of provincies wel verantwoordelijk zijn maar machteloos omdat zij onvoldoende in staat zijn initiatieven van andere spelers uit te lokken (...)’. De beide Raden stellen zich voorts op het standpunt dat decentrale overheden ‘geen genoeg [hoeven] te nemen met de rol van slechts passieve uitvoerder van rijksbeleid, waarmee zij zich feitelijk laten degraderen tot de rol van ‘gedeconcentreerde rijksdienst’. In dat geval moeten decentrale overheden, naar het oordeel van de Raden, ‘ook de optie in overweging nemen zo nodig *nee* te zeggen tegen een decentralisatievoorstel van het Rijk als het louter gaat om uitvoering en de vrijheid van beleidsvoering ontbreekt’.^[4]

In het advies *De kunst van het overlaten* besteden beide Raden specifiek aandacht aan de zorg als terrein voor decentralisatie.^[5] Ten aanzien van de overgang van aanbodgerichte sturing naar vraaggerichte sturing in de zorg merken de Raden op dat ‘De hoofdlijn is dat over de toegang tot de zorg wordt beslist door onafhankelijk georganiseerde indicatieorganen, die vaststellen wat gezien de wettelijke rechten en aanspraken enerzijds en de omstandigheden van de zorgvrager anderzijds de zorg is waarop hij of zij recht kan doen gelden.’

Voor de Raden staat ‘het probleem [voorop] van de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van de zorg waarom wordt gevraagd en waarop na positieve indicatie recht bestaat’. (...) ‘Dit vereist in ieder geval een consistente uitwerking van de rollen en verantwoordelijkheden van overheidspartijen en marktpartijen. Het publieke belang van beschikbaarheid en toegankelijkheid van zorg dient door de overheid te worden gewaarborgd, ook als er sprake is van uitvoering door marktpartijen. Dit betekent dat

het bestuurlijk stelsel bovenal een toereikend aanbod van zorg moet garanderen, dat wil zeggen dat een aanbod dat voldoet om de op basis van wetgeving en verzekeringsaanspraken erkende individuele aanspraken op zorg binnen een redelijke termijn te vervullen.' [6] (..) 'Gegeven de differentiatie van de vraag naar zorg dient het bestuurlijk stelsel een wettelijk kader voor zorg op maat te verschaffen: de individuele keuzevrijheid van de zorgvragers moet worden gemaximaliseerd en de garantie dient te worden geboden dat de zorgvragers of hun vertegenwoordigers een zo groot mogelijke invloed hebben op de geboden zorg (..)'. Dat vraagt naar de mening van de Raden om 'een bestuurlijk stelsel dat een dekkend en samenhangend geheel van voorzieningen garandeert en dat flexibel genoeg is om op de veranderlijke zorgvraag in te spelen'. [7]

3.

Commentaar op het voorontwerp Wet op de jeugdzorg

In dit hoofdstuk plaatst de Raad een aantal kanttekeningen bij verschillende aspecten van het voorontwerp Wet op de jeugdzorg zoals dat aan de Raad ter advisering is voorgelegd.

3.1

Afstemming vraag en aanbod

Op het niveau van de cliënt wordt een recht geïntroduceerd op jeugdzorg waarop ingevolge het voorontwerp aanspraak bestaat. De wettelijke aanspraak is individueel opeisbaar op het moment dat een cliënt over een indicatiestelling van het bureau jeugdzorg beschikt. De aanspraak geldt jegens de provincie die verantwoordelijk is ervoor te zorgen dat rechthebbenden binnen een redelijke termijn hun aanspraak tot gelding kunnen brengen. Aanspraken kunnen alleen tot gelding worden gebracht bij een door de provincie gesubsidieerde zorgaanbieder. De aanspraak geldt echter niet voor vormen van jeugdzorg die ingevolge de AWBZ (jeugd-GGZ en jeugd-LVG) of de Beginselenwet justitiële inrichtingen worden gefinancierd. De algemene voorzieningen in de jeugdzorg en andere sectoren (maatschappelijk werk, onderwijs) vallen buiten de werkingssfeer van het voorontwerp.

Op het niveau van het stelsel (sturing, planning, organisatie, financiering) is gekozen voor een benadering waarbij het aanbod van jeugdzorg waarop aanspraak bestaat meer aansluit bij de vraag. Is daarmee in het voorontwerp ook sprake van vraagsturing? Er zijn drie typen van vraagsturing [8] in de jeugdzorg denkbaar als alternatief voor aanbodregulering en aanbodbekostiging:

- sturing *door* de vraag: sturing van het aanbod vindt plaats doordat de cliënt zelf met private middelen, verzekeringen of met behulp van een persoonsgebonden budget vormen van jeugdzorg inkoopt bij zorginstellingen. Hiervoor is in het voorontwerp niet gekozen;
- sturing *van* de vraag: met behulp van onder andere financiële prikkels en voorlichtingscampagnes proberen overheid, zorgverzekeraars en anderen het

zorggebruik van de cliënt te beïnvloeden. Deze vorm van vraagsturing is in het voorontwerp niet aan de orde;

- sturing op de vraag: sturing van het aanbod vindt plaats door ‘zaakwaarnemers’ (overheden, zorgverzekeraars en dergelijke) van cliënten, die zorg organiseren, regisseren, inkopen (bekostigen), toewijzen of eventueel uitvoeren. In het voorontwerp is min of meer voor deze vorm van sturing gekozen.

De Raad constateert dat in het voorontwerp sprake is van een stelsel van sturing ‘op’ de vraag. Niet de cliënt zelf stuurt het aanbod, maar het onafhankelijke bureau jeugdzorg is de belangrijkste sturende instantie, omdat cliënten hun recht op jeugdzorg waarop aanspraak bestaat pas tot gelding kunnen brengen als zij over een indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg beschikken.

De Raad is van mening dat het bepaald onzeker is dat het ingezette vernieuwde jeugdzorgbeleid, waarvan het wetsvoorstel het sluitstuk vormt, niet zal leiden tot een groter beroep op jeugdzorg. Het is volgens de Raad niet uitgesloten dat van een recht op jeugdzorg waarop ingevolge het voorontwerp aanspraak bestaat een vraagstimulerende werking uit kan gaan, zeker als daarbij sprake is van een transparanter aanbod door voorlichting van de zijde van de rijksoverheid.

Het komt de Raad bovendien voor dat de inspanningen die worden gedaan in het kader van lokaal preventief jeugdbeleid, door het maatschappelijk werk, consultatiebureaus, kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, schoolbegeleidingsdiensten enzovoort om in een zo vroeg mogelijk stadium problemen bij het opgroeien en opvoeden van jeugdigen te signaleren, kunnen leiden tot meer doorverwijzingen van potentiële (cliënt)groepen naar de bureaus jeugdzorg, tot meer inspanningen door de bureaus jeugdzorg (informatieverstrekking, intake, beoordeling, begeleiding enzovoort) en eventueel tot meer indicatiestellingen.

Anderzijds is het ook niet ondenkbeeldig dat de versterking van de vroegsignaleringsfunctie zorgt voor een verminderde instroom in de jeugdzorg of tot meer terugverwijzingen door de bureaus jeugdzorg naar de algemene voorzieningen. Hierbij speelt ook het preventieve jeugdbeleid op lokaal niveau een belangrijke rol. In elk geval is het volgens de Raad van belang dat de overheid goed zicht houdt op volumebewegingen en kostenverschuivingen tussen de specifieke en algemene voorzieningen in de jeugdzorg.

3.2

Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De Raad is van oordeel dat het voorontwerp en de Memorie van Toelichting ten aanzien van de verdeling van taken, bevoegdheden (inclusief instrumenten en middelen) en verantwoordelijkheden onevenwichtig is. Ten principale stelt de Raad dat bestuurlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in één hand moeten liggen. Dat is, naar het oordeel van de Raad, in het onderhavige voorontwerp onvoldoende het geval. Provincies worden bestuurlijk verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende

uitvoering van de wet, maar beschikken over onvoldoende instrumenten en beleidsvrijheid om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Dit is naar de mening van de Raad het gevolg van een onduidelijke keuze tussen centrale sturing en decentrale taakuitvoering.

De Raad constateert dat de beleidsvrijheid van provincies in vergelijking met de Wet op de jeugdhulpverlening in het voorontwerp voor een deel wordt ingeperkt. De provinciale beleidskaders dienen te worden goedgekeurd door het Rijk. De rijksoverheid stelt het aantal, de inhoud en de prijzen (tarieven) van de zorgmodules vast. Voor wat betreft de doeluitkering voor het bureau jeugdzorg fungeren provincies als 'doorgeefluik'. Bepaalde incentives die volume- en kostenbewust handelen door bureaus jeugdzorg stimuleren, zonder dat dit ten koste gaat van de onafhankelijke taken en bevoegdheden van het bureau, ontbreken. Voor de subsidies aan zorgaanbieders gelden door het Rijk genormeerde en vastgestelde prijzen van zorgmodules als maximumtarief. Daarmee wordt de speelruimte voor de onderhandelingen tussen provincies en zorgaanbieders aanmerkelijk ingeperkt. Provincies lopen, ten slotte, financiële risico's als er sprake is van een geïndiceerde vraag die groter is dan de beschikbare capaciteit en hebben geen mogelijkheid om dit open einde te beheersen.

De Raad acht het van belang dat het aandeel en de verantwoordelijkheid van de financiers (VWS, Justitie en zorgverzekeraars) helder wordt beschreven en vastgelegd.

Een aantal instellingen zal in de toekomst opgaan in het bureau jeugdzorg. Om te voorkomen dat een ongelijke startpositie ontstaat tussen bureaus jeugdzorg, acht de Raad een goede regeling en begeleiding van het integratieproces van belang.

3.3

Bekostigings- en verdeelsystematiek

Ingevolge het voorontwerp ontvangen provincies van de rijksoverheid twee doeluitkeringen:

1. een doeluitkering voor de subsidiëring van het bureau jeugdzorg;
2. een doeluitkering voor de subsidiëring van het aanbod waarop aanspraak bestaat.

Ad 1. Doeluitkering bureau jeugdzorg

Voor het bepalen van de hoogte van de doeluitkering voor het bureau jeugdzorg wordt een landelijke uniforme systematiek ontwikkeld. De doeluitkering wordt voor een deel van de taken van het bureau jeugdzorg (toegangsfuncties, onder toezicht stelling, voogdij, jeugdreclassering, advies- en meldpunt kindermishandeling) opgebouwd via een p x q -benadering, waarbij wordt uitgegaan van 'historische gegevens over aantallen cliënten' (q) en normprijzen voor te leveren producten (p). De normprijs is gebaseerd op

een advies van een ‘landelijk werkende organisatie over een acceptabele prijs per product’.

Voor de andere taken van het bureau jeugdzorg (consultatie, deskundigheidsbevordering, onderhouden van contacten met de algemene voorzieningen voor jeugdigen en voor het verlenen van ambulante vormen van jeugdzorg) wordt een bedrag toegevoegd aan de doeluitkering, dat is gerelateerd aan het aantal jeugdigen tussen 0 en 18 jaar in de provincie.

De Raad merkt op dat in de Memorie van Toelichting een argumentatie ontbreekt voor de tweeledige opbouw van de doeluitkering aan de hand van een onderscheid in taken van het bureau jeugdzorg.

De Raad constateert een spanning tussen de doelstelling van volume- en kostenbeheersing en de positie, taken en bevoegdheden van de bureaus jeugdzorg. Enerzijds erkent de Raad het maatschappelijk belang van jeugdzorg die beter aansluit bij en uitgaat van de zorgbehoeften van cliënten. Daarbij ziet de Raad het belang ervan in, dat bureaus jeugdzorg indicatiebesluiten kunnen nemen die niet gebaseerd zijn op de beschikbare capaciteit bij zorginstellingen en/of de kosten van zorgmodules, maar die zorg op maat voor cliënten als uitgangspunt hebben.

Anderzijds constateert de Raad dat het bureau jeugdzorg zowel het vraagvolume van de zorg waarop aanspraak bestaat als de totale kosten van de geïndiceerde jeugdzorg bepalen, zonder dat hier door provincies in principe invloed op kan worden uitgeoefend of sturing aan kan worden gegeven. Gevolg is dat de provincies wel de verantwoordelijkheid en de financiële risico's dragen, maar hierop niet in beleidsmatige of financiële zin kunnen sturen.

In het voorontwerp ontbreken incentives om te komen tot kostenbeheersing, omdat niet kostenoverwegingen maar de zorgbehoeften van cliënten het uitgangspunt voor indicatiestellingen vormen. Het zogenoemde zo-zo-zo-beleid in het huidige jeugdzorgbeleid is in de toekomst niet van toepassing voor het bureau jeugdzorg. Bureaus jeugdzorg worden, anders gezegd, niet gepikkeld om volume- en kostenbewust te handelen. Vanuit het oogpunt van een efficiënte en effectieve besteding van middelen en beperking van financiële risico's acht de Raad een aanvullend instrument, in de vorm van een jaarlijkse rapportage door de bureaus jeugdzorg over volume- en kostenaspecten, wenselijk. Een dergelijke rapportage geeft provincies inzicht in en een vergelijkend overzicht van volume- en kostenontwikkelingen per provincie, waarbij eventuele significante verschillen zichtbaar kunnen worden. Een en ander zou in de wet, bij algemene maatregel van bestuur of in het protocol met het bureau jeugdzorg geregeld kunnen worden.

Het komt de Raad voor dat meer duidelijkheid over en inzicht in de historische gegevens van aantallen cliënten wenselijk is voor het bepalen van de hoogte van een deel van de doeluitkering aan bureaus jeugdzorg. De Raad leidt uit de Memorie van Toelichting af dat het zou kunnen gaan om het extrapoleren van cliëntenaantallen van instanties,

waarvan de taken in de toekomst door het bureau jeugdzorg zullen worden vervuld. Ook een genormeerde verdeling op basis van de aantallen cliënten uit het verleden is een denkbaar uitgangspunt. Naar de mening van de Raad is het op voorhand geen absoluut gegeven dat het huidige aantal cliënten leidt de meest adequate maatstaf is voor bepaling van de doeluitkering voor het bureau jeugdzorg.

De Raad merkt op dat van de normprijs in de bekostigingssystematiek voor het bureau jeugdzorg mogelijk een onbedoeld sturende werking uitgaat op de beoogde onafhankelijkheid van het bureau jeugdzorg.

Hoewel het aantal jeugdigen tussen 0 en 18 jaar^[9] in een provincie op zichzelf als een objectieve maatstaf kan worden beschouwd, vraagt de Raad zich af of hiermee voldoende rekening wordt gehouden met verschillen in sociaal-demografische opbouw van deze leeftijdscategorie tussen provincies in relatie tot de behoeften aan specifieke vormen van jeugdzorg. Het komt de Raad voor dat specifieke segmenten of groepen in deze leeftijdscategorie extra vormen van jeugdzorg behoeven en derhalve extra kosten met zich zouden kunnen brengen.

De Raad wil uw aandacht erop vestigen dat er wellicht andere indicaties voor specifieke groepen zijn, die relevant zouden kunnen zijn voor een adequate verdeelsystematiek (bijvoorbeeld allochtone minderjarigen, minderjarige asielzoekers, sociale structuur en dergelijke). Daarbij kan worden gedacht aan specifieke elementen uit de verdelingsmaatstaf van de cluster zorg van het gemeentefonds of zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de systematiek van de gewogen leerlingenaantallen in het onderwijs.

Daarnaast vraagt de Raad aandacht voor de mogelijkheid dat meerdere vestigingen van het bureau jeugdzorg extra kosten met zich zouden kunnen brengen. Aan beleidsmatige doelstellingen als bereikbaarheid en laagdrempeligheid dienen ook financiële consequenties te worden verbonden. Het is de Raad overigens niet duidelijk of, en zo ja welke maatstaven er worden gehanteerd voor de instelling van dependances (bijvoorbeeld de bereikbaarheid, de oppervlakte van de provincie x aantal inwoners, een bepaalde regionale indeling of de ligging van bepaalde stedelijke gebieden).

Ad 2. Doeluitkering aanbod jeugdzorg

Ingevolge het voorontwerp zullen provincies van de rijksoverheid een doeluitkering ontvangen om zorg te kunnen inkopen bij zorgaanbieders. De doeluitkering is een bedrag gebaseerd op te verwachten geïndiceerde basismodules (q) vermenigvuldigd met een normprijs (p) voor die basismodule. Er is daarbij sprake van een normprijs die leidend is in de relatie tussen Rijk en provincie.

Aan de prijs- of tarievenkant wordt kostenbeheersing nagestreefd door het benoemen van kostencomponenten en deze vervolgens te normeren. Deze normering zal een maat moeten bieden 'voor datgene wat maatschappelijk verantwoord wordt geacht voor de kosten van de jeugdzorg waarop aanspraak bestaat'. Ook voor de onderhandelings-

positie van de financiers is het van belang dat er een relatie kan worden gelegd tussen prestatie en prijs. Door het Rijk ontwikkelde normprijzen zullen bij de onderhandelingen over te verlenen subsidies als een maximumtarief gelden.

De Raad merkt op dat in het voorontwerp bekostigingsnormen impliciet gelijk worden gesteld aan bestedingsnormen. De rijksoverheid stelt enerzijds het aantal, de inhoud en de prijzen (tarieven) van de zorgmodules vast voor de bekostiging, anderzijds worden deze tevens door het Rijk beschouwd als maximumtarief. Daarmee wordt de speelruimte voor de onderhandelingen tussen provincies en zorgaanbieders aanmerkelijk ingeperkt. De provinciale betrokkenheid lijkt hiermee een louter uitvoeringsgericht karakter te krijgen.

Het is de Raad niet duidelijk wat er gebeurt als er geen of onvoldoende zorgaanbieders zijn die tegen het geboden tarief willen of kunnen aanbieden. Uit het feit dat provincies verantwoordelijk zijn voor een genoegzaam aanbod zou kunnen volgen dat provincies in een dergelijke situatie zelf als 'zorgaanbieder' moeten (kunnen) optreden.

De provincie kan een beperkt deel van de doeluitkering voor het zorgaanbod als flexbudget inzetten waarmee hulpaanbod kan worden ingekocht ten behoeve van specifieke cliënt(groepen) waarvoor het reguliere aanbod geen uitkomst biedt.

De Raad vraagt bijzondere aandacht voor het financiële instrumentarium waarmee provincies schommelingen in de vraag kunnen opvangen. De Raad staat in beginsel positief tegenover de mogelijkheid van flexbudgettering en reservering op basis van een bepaald percentage van het budget. Omdat er sprake is van een vierjarig financieel kader gaat de Raad ervan uit dat provincies binnen deze periode over de mogelijkheid beschikken om reserves op te bouwen en flexbudgetten in te zetten als er in bepaald jaar sprake is van een vraag die groter is dan het aanbod. Een jaarlijkse verrekening van tekorten of overschotten (eindsaldi) tussen het Rijk en provincies acht de Raad vanuit dit oogpunt niet wenselijk.

In het voorontwerp is gekozen voor een systematiek van productsubsiëring, dat wil zeggen dat provincies en zorginstellingen prestatieafspraken maken over het aantal te leveren modules (q) en de prijs (p) die voor de modules zal worden betaald. De afrekensystematiek is als volgt. Als de zorginstelling het in de subsidiebeschikking vastgestelde aantal te leveren modules heeft gerealiseerd, wordt het subsidiebedrag overeenkomstig de beschikking vastgesteld, ongeacht de werkelijk gemaakte kosten. Als minder modules zijn gerealiseerd, wordt het subsidiebedrag evenredig lager vastgesteld. Daarbij is overigens sprake van een bepaalde bandbreedte; als er substantieel meer modules moeten worden geleverd zullen tussentijdse onderhandelingen tussen de provincie en de zorgaanbieder plaats moeten vinden. De provincie kan een beroep doen op extra middelen van de rijksoverheid als blijkt dat een capaciteitsgebrek bij de zorginstellingen zijn oorzaak vindt in een ontoereikende doeluitkering.

De Raad constateert dat hier in principe sprake is van een open einde regeling. Hiervoor is door de Raad geconstateerd dat het bureau jeugdzorg via de indicatiestelling het volume en de totale kosten van geïndiceerde jeugdzorg bepalen. De provincies zijn weliswaar verantwoordelijk voor een genoegzaam aanbod van jeugdzorg waarop aanspraak bestaat, maar zij dienen bij een (meer) vraaggestuurde benadering het door bureaus jeugdzorg bepaalde volume en totale kostenniveau te volgen. Dat heeft, naar het oordeel van de Raad, ook belangrijke consequenties voor de systematiek van productsubsiëring.

De gemaakte prestatieafspraken tussen provincies en zorginstellingen over het aantal te leveren modules en de prijs staan onder het beslag van het daadwerkelijke aantal indicatiebesluiten dat het bureau jeugdzorg afgeeft. In het geval er substantieel meer modules worden gerealiseerd dan in de planning was voorzien, biedt de Memorie van Toelichting twee opties: tussentijdse onderhandelingen tussen provincies en zorginstellingen dan wel een beroep van provincies op extra middelen van het Rijk. In het eerste geval is het niet op voorhand zeker dat betrokken partijen overeenstemming kunnen bereiken over wie opdraait voor de financiële consequenties... In het tweede geval is het naar de mening van de Raad niet duidelijk of een ontoereikende doeluitkering het gevolg zou kunnen zijn van verkeerde ramingen van de vraag die op basis van gegevens door het bureau jeugdzorg worden verstrekt en waarop provincies - zoals gezegd - geen invloed kunnen uitoefenen. Wie vult in een dergelijke situatie eventuele tekorten aan: het Rijk via een aanvullende doeluitkering of de provincies via autonome middelen? Duidelijk is dat er sprake is van een open einde regeling, alleen blijft onduidelijk bij welke overheid.

De Raad is verder van mening dat het voorontwerp geen helderheid verschaft wat er gebeurt als een provinciaal beleidskader of uitvoeringsprogramma door het Rijk is goedgekeurd en naderhand blijkt dat de provinciale kaders (deels) op verkeerde aannames ten aanzien van het vraagvolume zijn gebaseerd. Logisch gevolg zo zijn dat de rijksoverheid door goedkeuring van de provinciale planning (mede)verantwoordelijk wordt voor de financiële risico's die voortvloeien uit capaciteitsgebrek of kostenoverschrijdingen.

4. Naar een beleidsmatig gericht model

In het vorige hoofdstuk heeft de Raad een aantal kanttekeningen geplaatst bij het voorontwerp Wet op de jeugdzorg. In dit hoofdstuk gaat de Raad in op een mogelijke oplossing van de daar gesignaleerde knelpunten in het licht van zijn uitgesproken voorkeur voor een beleidsmatig gericht model. Dit model gaat uit van een eenduidige keuze voor maximaal verantwoorde decentrale beleidsvrijheid. De uitgangspunten, zoals die in het voorontwerp zijn verwoord, zijn onverkort ook van toepassing op het beleidsgerichte model.

Wettelijke aanspraak

In het beleidsgerichte model zijn provincies verantwoordelijk voor het aanbod aan jeugdzorg waarop aanspraak bestaat. De randvoorwaarden waarbinnen provincies deze taak uitvoeren worden in de wet vastgelegd. De wettelijke aanspraak van cliënten is opeisbaar op het moment dat zij over een indicatiebesluit van een onafhankelijk indicatieorgaan beschikken. De aanspraak geldt jegens de provincie die ervoor verantwoordelijk is dat rechthebbenden binnen een redelijke termijn de geïndiceerde jeugdzorg ontvangen. Aanspraken kunnen alleen tot gelding worden gebracht bij een door de provincie gesubsidieerde zorgaanbieder.

Op termijn kunnen de VWS-, Justitie- en AWBZ-gelden worden geïntegreerd. Daarmee worden provincies verantwoordelijk voor het *gehele* aanbod in de jeugdzorg, inclusief het door de AWBZ gefinancierde (jeugd-GGZ en jeugd-LVG) en het door de Beginselenwet justitiële inrichtingen gefinancierde deel.

Afstemming vraag en aanbod

Er vindt sturing plaats *op* de hulpvraag van cliënten via de indicatiestelling door een onafhankelijk indicatieorgaan. Het aanbod jeugdzorg kent een modulaire opbouw (zorgmodules). Het onafhankelijke indicatieorgaan vormt de schakel tussen de vraag en het aanbod. De onafhankelijkheid van het indicatieorgaan betreft de beoordeling van individuele zorgvragen binnen de provinciale beleidskaders. Per provincie is er één stichting die het indicatieorgaan in stand houdt. Provincies hebben de beleidsvrijheid om meerdere vestigingen (dependances) van het indicatieorgaan in te stellen dan wel om met andere provincies samen een stichting op te richten die het indicatieorgaan in stand houdt.

Verantwoordelijkheden, middelen en instrumenten

In een (meer) beleidsgericht stelsel van jeugdzorg is er een specifieke verantwoordelijkheid weggelegd voor de provincies. De provincie is verantwoordelijk voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de toegang tot en het aanbod van jeugdzorg. De provincie krijgt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de planning via een provinciaal beleidskader jeugdzorg en voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering via een provinciaal uitvoeringsprogramma.

Wat de toegang tot het zorgaanbod betreft, stellen de provincies de beleidskaders vast waarbinnen het onafhankelijke indicatieorgaan zijn wettelijke taken kan vervullen. De onafhankelijkheid van het indicatieorgaan betreft de beoordeling van individuele zorgvragen binnen de provinciale beleidskaders. Het indicatieorgaan doet jaarlijks verslag aan de provincie over (in het bijzonder de volume- en kostenaspecten van) het gevoerde beleid. Een dergelijke rapportage geeft provincies inzicht in en een vergelijkend overzicht van volume- en kostenontwikkelingen per provincie, waarbij eventuele significante verschillen zichtbaar kunnen worden. Een en ander zou in de wet, bij algemene maatregel van bestuur of in het protocol met het indicatieorgaan geregeld kunnen worden.

Provincies krijgen, zoals gezegd, de beleidsvrijheid om één of meer dependances van het indicatieorgaan in te stellen teneinde beleid te kunnen voeren om te voorkomen dat een lange reistijd een drempel opwerpt voor gebruikmaking van de diensten van het indicatieorgaan. Net als in het voorontwerp krijgen provincies de mogelijkheid om in te kunnen grijpen als het goed functioneren van het indicatieorgaan in gevaar komt. De provincie krijgt daartoe de bevoegdheid om aanwijzingen te geven en in het uiterste geval, om bestuursleden of leden van de raad van toezicht te ontslaan, of tijdelijk te voorzien in de leiding van het indicatieorgaan.

Wat het aanbod van jeugdzorg betreft zijn provincies ervoor aansprakelijk en verantwoordelijk dat cliënten hun recht op geïndiceerde zorg daadwerkelijk ontvangen. De provincies ontvangen van de rijksoverheid middelen, in de vorm van een doeluitkering, voor het inkopen van zorg bij zorgaanbieders. Provincies kunnen individueel dan wel collectief met de verschillende zorginstellingen onderhandelen over prijs en kwaliteit per module.

De rijksoverheid heeft ook in een (meer) beleidsmatig gericht model, waarbij sprake is van een grote mate van eigen verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid van provincies, uiteraard een specifieke verantwoordelijkheid. Het Rijk is er verantwoordelijk voor dat het indicatieorgaan over voldoende middelen beschikt om zijn wettelijke taken te kunnen vervullen. Daarnaast is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de bekostiging van de doeluitkering die provincies in staat stellen om zorg, in termen van modules, van zorgaanbieders te kunnen inkopen. De provinciale beleidskaders dienen te worden vastgesteld binnen de minimumeisen die het landelijk beleidskader jeugdzorg aangeeft. De provincies leggen jaarlijks verantwoording af over het beleid en de middelen aan de rijksoverheid.

Ook in een (meer) beleidsmatig gericht stelsel van jeugdzorg is het van belang dat provincies, gemeenten en de rijksoverheid zicht houden op en beleidsmatig reageren op eventuele volumebewegingen en kostenverschuivingen tussen de specifieke en algemene voorzieningen in de jeugdzorg.

Bekostigings- en verdeelsystematiek

Voor wat de bekostigingssystematiek betreft geldt, dat de consequentie van het beleidsmatig gerichte model is dat op termijn een overgang naar een globale bekostigingssystematiek voor de hand ligt. Een p x q - benadering zoals in het voorontwerp nu is vastgelegd, kan zijn waarde hebben in een overgangsperiode om goed zicht te krijgen op de kosten, maar op den duur werkt dit verstarrend. Een meer globale bekostiging op basis van globale en objectieve kostenindicatoren en maatstaven (jongeren, sociaal-economische factoren, allochtonen, oppervlakte e.d.), sluit beter aan bij de verantwoordelijkheden van de provincies. Provincies worden in deze opzet immers gedwongen om zelf afwegingen te maken over de meest doelmatige inzet van beschikbare middelen over het zorgaanbod. De strikte bestedingsverplichting

voor hetzij het bureau jeugdzorg, hetzij voor het zorgaanbod kan daarmee ook worden opgerekt.

Tot slot

De Raad heeft in dit advies commentaar gegeven op de hoofdlijnen van het voorontwerp Wet op de jeugdzorg. Veel zal nader worden geregeld en uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De Raad wil hierbij aangeven dat hij gaarne bereid is u ook in dit vervolgtraject van advies te dienen.

[1] *Ontwerp-Regeerakkoord 1998* d.d. 18 juli 1998, p. 69.

[2] Raad voor de financiële verhoudingen, *Trends in de financiële verhoudingen. Jaarrapport 1999*, Den Haag, april 1999, p. 60-61.

[3] Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, september 2000, p. 23-24.

[4] *Idem*, p. 24.

[5] *Idem*, p. 37-42.

[6] *Idem*, p. 38.

[7] *Idem*, p. 39.

[8] Zie T. Van der Grinten, 'Vraagsturing in de gezondheidszorg', *ZorgZaken*, nr. 1, pp. 9-11.

[9] Het CBS gaat overigens in zijn statistische gegevens uit van de leeftijdscategorie 0-19 jaar.