

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
de heer drs. M. van Rijn
Secretariaat programma stelselwijziging Jeugd
Kamer A307
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Kirsten Veldhuijzen

T 06-31759861
kirsten.veldhuijzen@rob-rfv.nl

Kenmerk

2013-0000125158

Datum 18 februari 2013

Betreft Eerste advies inzake conceptwetsvoorstel Wet jeugd

Geachte heer Van Rijn,

Op 23 januari jl. bereikte de Raad voor de financiële verhoudingen het verzoek om advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel van de Wet Jeugd.

Zowel de termijn waarbinnen de Raad verzocht werd advies uit te brengen – 10 werkdagen – als de omstandigheid dat het objectieve verdeelmodel dat onderdeel uitmaakt van de wet, niet beschikbaar is, leiden ertoe dat de Raad op dit moment geen volledig uitgewerkt advies kan uitbrengen.

Teneinde toch zo goed mogelijk te voldoen aan zijn taak – het adviseren over een doelmatige verdeling van publieke middelen die aansluit op de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende bestuurslagen, opdat deze bijdraagt aan het doelmatig functioneren van de overheid als geheel, heeft de Raad besloten te adviseren in twee fasen. De eerste fase bestaat uit dit advies, waarmee de Raad een aantal observaties deelt en ingaat op de nader te onderzoeken aspecten ten behoeve van een tweede, vollediger advies. Het tweede advies brengt de Raad uit nadat hij zich een oordeel kan vormen over de samenhang van de Wet jeugd en het financiële arrangement. Voor een inhoudelijk oordeel over het in lijn liggen van doel, middel, prikkel en bekostiging van de nieuwe Wet jeugd is het beschikbaar komen van het objectieve verdeelmodel onontbeerlijk.

De decentralisatie van jeugdzorgtaken voltrekt zich niet in een vacuüm, maar is onderdeel van een bredere stroom aan taakoverdrachten van het Rijk naar gemeenten in het sociale domein.¹ De ontwikkelingen rond de verschillende

¹ *Decentralisatiebrief van 19 februari 2013.*

decentralisaties en het streven om te komen tot één geldstroom in het sociale domein betreft de Raad bij zijn advisering over de Wet jeugd in tweede instantie. In zijn decentralisatiebrief heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als coördinerend minister voor de decentralisaties een aantal belangrijke criteria geformuleerd voor een samenhangende aanpak van decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd. De Raad zal deze ook in zijn oordeel betrekken. Dit geldt ook voor de betekenis van deze operaties voor het gemeentefonds. In een gezamenlijk advies met de Raad voor het openbaar bestuur over de jeugdzorg² wees de Raad in 2009 op de wenselijkheid om één bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor de gehele jeugdzorg: door het in één hand leggen van de afweging worden de lasten van de preventieve inzet van jeugdzorg afgewogen tegen de extra lasten van zwaardere vormen van jeugdzorg. De conceptwet Jeugd voorziet in deze concentratie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden nu gemeenten de verantwoordelijkheid voor het gehele beleidsterrein krijgen. De Raad staat dan ook positief kritisch tegenover de strekking van de wet.

Datum
18 februari 2013
Kenmerk
2013-0000125158

Overwegingen en observaties

- 1) Integrale benadering. Het belang van een samenhangende benadering van de decentralisaties geeft in dat de Raad in zijn definitieve advies aandacht zal besteden aan de onderlinge verwevenheid van de verschillende decentralisaties en de effecten van samenloop die zich lokaal zullen manifesteren.
- 2) Effecten stelsel. De omvang van de decentralisaties en de vormgeving van een van het gemeentefonds afgezonderd financieringskader voor het sociale domein heeft effecten voor het gemeentefonds zelf en de verdeelsystematiek. De jeugdzorg bestaat uit een complex geheel van regelingen en financieringsstromen. Niet vergeten moet worden dat gemeenten ook in de huidige situatie verantwoordelijk zijn voor de preventieve jeugdzorg. De middelen daarvoor maken reeds onderdeel uit van het gemeentefonds. Het is met het oog op de integrale benadering van de kosten van belang daar ook rekenschap van te geven. De Raad is zich er van bewust dat gemeenten deze taak nu in een verschillende mate van intensiteit hebben opgepakt. De Raad zal in zijn advies ingaan op de betekenis van een afgezonderd financieringskader.
- 3) Adequate voorbereiding nieuwe verantwoordelijkheden. De Raad zal in zijn definitieve advies aandacht besteden aan de risico's en (kosten)inefficiënties van de extreem korte termijn waarbinnen gemeenten en zorgverleners een groot aantal verschillende activiteiten moeten ontwikkelen om de jeugdzorgtaak op 1 januari 2015 verantwoord te

² Rob en Rfv, *Ingrijpingsbevoegdheid provincies naar gemeenten inzake de jeugdzorg*, 27 oktober 2009.

kunnen overnemen van het Rijk en de provincies. De Raad onderscheidt onder meer:

- a) het integreren in de eigen organisatie van een verscheidenheid aan nieuwe verantwoordelijkheden;
- b) het ontwikkelen van eigen beleid dat stoelt op het nieuwe 'ontzorg & eigen kracht'-paradigma;
- c) het aangaan van bestuurlijke samenwerking om taken gezamenlijk vorm te geven;
- d) het aanbesteden/inkopen van zorg;
- e) het inrichten van faciliteiten;
- f) het integreren van de jeugdzorgtaken in bestaande en nieuwe taken in het sociale domein.

Datum

18 februari 2013

Kenmerk

2013-0000125158

De Raad benadrukt dat voor het welslagen van de gehele decentralisatie-operatie gemeenten op zo kort mogelijke termijn inzicht moeten krijgen in zowel de aantallen als de samenstelling van de groepen waarvoor zij de verantwoordelijkheid krijgen. Dat geldt evenzeer voor het budget dat zij daarvoor zullen ontvangen. De Raad kan zich voorstellen dat de historische verdeling van de uitgaven op het terrein van de jeugdzorg een belangrijk vertrekpunt vormt om vandaar uit toe te werken naar een kostengeoriënteerde verdeling naar gemeenten. De Raad wijst er daarbij op dat de historische verdeling van de uitgaven niet per definitie een goede voorspelling is van toekomstige kosten van gemeenten. Niet alleen om dat het recht op jeugdzorg komt te vervallen en de wet juist beoogt het accent te leggen op het belang van preventie, maar ook omdat de meerwaarde van de decentralisatie van de jeugdzorg er mede in gelegen is dat het een integrale aanpak beoogt te bevorderen.³

Vanuit zijn begeleidende rol bij de voorbereiding van de decentralisatie heeft de Raad geconstateerd dat het beleidsterrein jeugd extreem complex is. De Raad zal in zijn definitieve advies een oordeel geven over de totstandkoming van het objectieve verdeelmodel, waarbij in het bijzonder de aandacht uitgaat naar de kwaliteit van de dataverzameling.

- 4) Overgangsrecht. De Raad vraagt zich af of met de nu gekozen aanpak en inrichting van het proces genoeg aandacht wordt besteed aan de frictiekosten van de stelselwijziging. Dit geldt ook voor de effecten voor betrokkenen die nu zorg ontvangen en op enig moment geconfronteerd zullen worden met de overdracht van verantwoordelijkheden en veranderende visies op de aan hen verleende zorg, bijvoorbeeld bij indicatiestellingen en verwijzingen.
- 5) Monitoring. De Raad beraadt zich over een passende monitoring. Enerzijds is voor alle partijen van belang (nauw) te volgen hoe beleid en de effecten

³ Rob en Rfv, *Ingrijpingsbevoegdheid provincies naar gemeenten inzake de jeugdzorg*, 27 oktober 2009.

ervan zich ontwikkelen en of de nu voorziene bekostiging volstaat, anderzijds betreft het een gedecentraliseerd taak, waarover verantwoording in de eerste plaats lokaal en regionaal dient plaats te vinden. De monitoring moet dan ook worden gezien in het bredere kader van alle decentralisaties in het sociale domein. De Raad benadrukt het belang van outcome-monitoring.⁴ Het is daarbij van belang dat de outcome indicatoren vooraf kenbaar en niet te gedetailleerd zijn.

Datum

18 februari 2013

Kenmerk

2013-0000125158

- 6) De 15 euro-regel. In het bestuurlijk overleg tussen Rijk en decentrale overheden kwam met overeen dat de herverdeeleffecten gemaximeerd worden op 15 euro per inwoner per jaar voor gemeenten, en dat dit voor alle decentralisaties en de herijking van het gemeentefonds geldt. Het is de vraag of dit een redelijke en dus houdbare afspraak is in het licht van de stapeling van alle transitieën.
- 7) Uniformering door regionale samenwerking. Voor een groot aantal zorgtaken is om uiteenlopende redenen gezamenlijke inkoop en organisatie op (boven)regionaal niveau geboden. Van deze werkwijze gaat een uniformerende werking uit op het zorgaanbod en de hoogte van de te besteden middelen. Dit verschaalt lokaal maatwerk en beleidsvrijheid, maar ook de financiële sturingsmogelijkheden van gemeenten. Dit is een aandachtspunt voor de Raad.
- 8) De samenhang in een integraal budget voor sociale domein. Het regeerakkoord spreekt over één integraal budget voor het gehele sociale domein. In het definitieve advies zal de Raad zich uitspreken over de mogelijkheden die een integraal budget biedt aan gemeenten om beleid binnen dit domein integraal vorm te geven.
- 9) De instandhouding van specialistische zorg. Door de verdeling van de zorgtaak over alle gemeenten is het de vraag of continuïteit geboden kan worden die essentieel is voor het in standhouden van specialistische zorg. Deze zorg kan alleen voor grotere verzorgingsgebieden georganiseerd worden. De Raad ziet een bijzondere verantwoordelijkheid voor het ministerie van VWS in haar rol van stelselverantwoordelijke ten aanzien van de continuïteit voor onderdelen van specialistische zorginfrastructuur.
- 10) Belang beleidsinnovatie. De verwachtingen rond de maatschappelijke meerwaarde van de decentralisatie van de jeugdzorgtaak naar gemeenten zijn hoog. Deze verwachtingen worden gevoed door het hanteren van een nieuw paradigma (ontzorg & eigen kracht), de veronderstelde nabijheid van gemeentelijke interventie en een integrale benadering van problemen (een gezin, een plan). De Raad constateert dat beleidsinnovatie vooral daar plaatsvindt waar kennis over 'wat werkt' ter beschikking is. De Raad benadrukt dan ook het belang van brede verspreiding van 'evidence based'-kennis over succesvolle interventiestrategieën. Het is aan het Rijk,

⁴ Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*, 10 november 2011.

de provincies, maar zeker ook de gemeenten om deze kennis te vergaren, opdat gemeenten hun beleid daarop kunnen afstemmen.

Datum
18 februari 2013
Kenmerk
2013-0000125158

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Een afschrift van deze brief is gezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer dr R.H.A. Plasterk.