



Budget decentralisatie jeugdzorg

Toets op de berekening





Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 18 juni 2013
BETREFT Rapport *Budget decentralisatie jeugdzorg; Toets op de berekening*

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Hierbij bieden wij u aan het op 14 juni 2013 door ons vastgestelde rapport *Budget decentralisatie jeugdzorg; Toets op de berekening*.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris



Toets op de berekening

Budget decentralisatie jeugdzorg

Budget decentralisatie jeugdzorg; Toets op
de berekening





Inhoud

1	Over dit onderzoek	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Decentralisatie jeugdzorg	1
1.3	Reikwijdte en aanpak onderzoek	5
1.4	Leeswijzer	6
2	Conclusies en aanbevelingen	7
2.1	Conclusies en aanbevelingen	7
2.2	Terugblik & vooruitblik onderzoeken jeugdzorg	15
3	Begrotingsgelden VWS en VenJ	17
3.1	Toelichting berekening	17
3.2	Afwijkingen rekenregel	18
3.3	Actualisering budget 2015	20
3.4	Samengevat	21
4	Jeugd-ggz	23
4.1	Toelichting berekening	23
4.2	Afwijkingen rekenregel	24
4.3	Aanvullende onzekerheid	28
4.4	Betrouwbaarheid gegevens	28
4.5	Actualisering budget 2015	29
4.6	Samengevat	30
5	AWBZ	31
5.1	Toelichting berekening	31
5.2	Zorg in natura	33
5.2.1	Berekening AWBZ ZiN extramurale zorg	33
5.2.2	Berekening AWBZ ZiN intramurale zorg	36
5.3	Persoonsgebonden budget	38
5.3.1	Berekening pgb extramuraal	38
5.3.2	Berekening pgb intramuraal	39
5.4	Afwijkingen van de rekenregel	41
5.5	Actualisering budget 2015	44
5.6	Samengevat	45



6	Totaal macrobudget	47
7	Bestuurlijke reacties en nawoord	49
7.1	Reactie staatssecretaris van VWS, mede namens VenJ	49
7.2	Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten	50
7.3	Nawaord Algemene Rekenkamer	52
	Bijlage Rekenregels	54
	Literatuur	57
	Afkortingenlijst	60



1 Over dit onderzoek

1

1.1 Aanleiding

Het Rijk en gemeenten willen taken van de overheid dicht bij de burger brengen, omdat de lokale of regionale overheid de burger goed kent en de toegang tot de medeoverheden laagdrempelig is. Het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben daartoe in mei 2011 afspraken gemaakt over onder andere de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten en deze vastgelegd in de bestuursafspraken 2011-2015 (BZK, 2011). Gemeenten worden volgens die afspraken verantwoordelijk voor de uitvoering van alle zorg voor kinderen, jongeren en hun opvoeders. Hiermee moet integrale ondersteuning en zorg voor jongeren dicht bij huis gemakkelijker tot stand komen.

Het is ook de afspraak dat het Rijk - het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) - de middelen die gemeenten nodig hebben voor de uitvoering van deze taken als een decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds stort. De hoogte van deze decentralisatie-uitkering bepaalt het ministerie aan de hand van een aantal rekenregels die in de bestuursafspraken zijn opgenomen. Het Rijk en de VNG hebben afgesproken dat zij een onafhankelijke instantie verzoeken om te toetsen of aan de rekenregels is voldaan.

Op 27 maart 2013 verzocht de staatssecretaris van VWS, mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de VNG, de Algemene Rekenkamer om deze toets uit te voeren (VWS, 2013a). De Algemene Rekenkamer heeft dit verzoek op 9 april 2013 aanvaard (Algemene Rekenkamer, 2013a). In dit rapport presenteren we de uitkomsten van de toets.

1.2 Decentralisatie jeugdzorg

In de bestuursafspraken wordt nog gesproken over een gefaseerde overheveling: uiterlijk in 2016 moet de decentralisatie van alle onderdelen van de jeugdzorg gerealiseerd zijn. Inmiddels is het de bedoeling om de gehele jeugdzorg al op 1 januari 2015 naar gemeenten over te hevelen.



Volgens de concept-Jeugdwet worden gemeenten bestuurlijk en financieel 2
verantwoordelijk voor de preventie, ondersteuning, hulp en zorg bij
opgroeien en opvoeden en bij psychische problemen. Naast de huidige
verantwoordelijkheid voor de zogenoemde preventieve opvoedonder-
steuning (prestatieveld 2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning,
Wmo) en de jeugdgezondheidszorg en gezondheidsbevordering (Wet
publieke gezondheid), worden gemeenten daardoor bestuurlijk en
financieel verantwoordelijk voor verschillende vormen van ondersteuning,
hulp en zorg die voorheen vielen onder: de provincie (de geïndiceerde
jeugdzorg op basis van de Wet op de jeugdzorg), de AWBZ (jeugd-ggz,
jeugd-verstandelijk beperkt, begeleiding, persoonlijke verzorging,
kortdurend verblijf), de Zorgverzekeringswet (curatieve jeugd-ggz,
dyslexiezorg), gesloten jeugdzorg (jeugdzorg plus), en de gedwongen
zorg die in het kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt
verleend.

De concept-Jeugdwet zal jeugd definiëren als jongeren onder de achttien
(achttien-min).

Niet alle jeugdzorg zal overgaan naar gemeenten. Een deel van de zorg
blijft achter in de AWBZ (bijvoorbeeld intramurale gehandicaptenzorg) en
deel van de zorg uit de AWBZ wordt overgeheveld naar de Zvw (bijvoor-
beeld delen van de functies persoonlijke verzorging, verpleging en
behandeling).

Tabel 1 geeft een indicatie van het aantal gebruikers van de verschillende
typen zorg in 2011 en een indicatie van de budgetten zoals het Ministerie
van VWS deze nu heeft berekend voor de overheveling. Daarnaast geeft
de tabel weer hoe de zorg die overgeheveld wordt momenteel
gefinancierd wordt.



Tabel 1 Een indicatie van aantallen cliënten en over te hevelen budgetten voor diverse typen jeugdzorg

3

	Geschatte aantallen cliënten 2011	Over te hevelen budget in € mln
Doeluitkering VenJ jeugdbescherming en jeugdreclassering: begroting VenJ	Bescherming 51.000 Reclassering 17.000	€ 337
Doeluitkering VWS voor provinciale jeugdzorg: begroting VWS	107.000	€ 1.223
Jeugdzorg plus: begroting VWS	3.000	€ 192
Curatieve jeugd GGZ: Zvw (premiegefinancierd)*	248.000	€ 632
AWBZ-indicaties: Jeugd-vb en jeugd GGZ, begeleiding, persoonlijke verzorging (premiegefinancierd)	83.000	€ 1.263

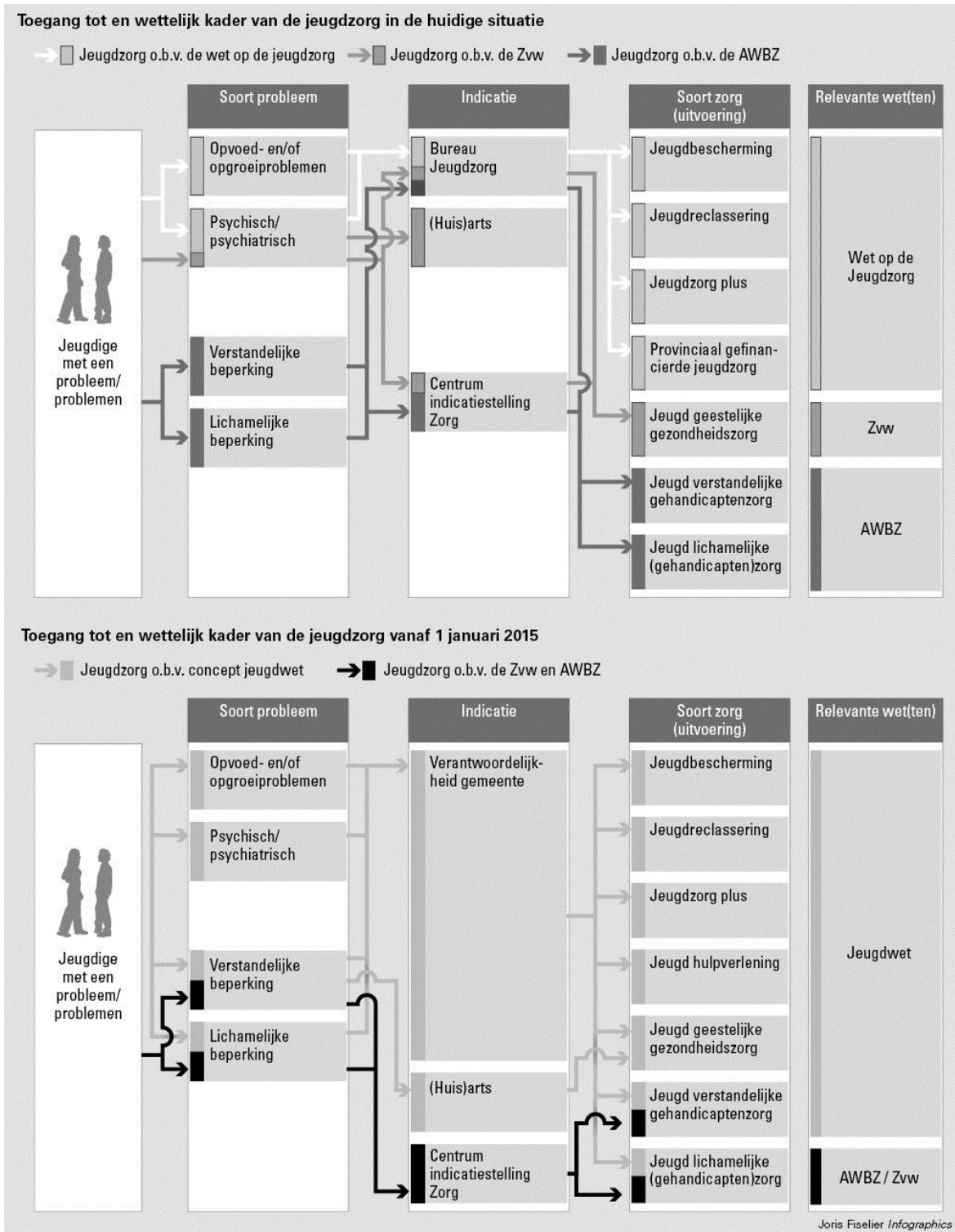
* Exclusief uitgaven eerstelijns psychologische zorg 18-

Bron: Ministerie van VWS

In het volgende overzicht (figuur 1) wordt de huidige organisatie van de jeugdzorg en de nieuwe opzet van de jeugdzorg in beeld gebracht.



Figuur 1 Toegang tot en wettelijk kader van de jeugdzorg in de huidige situatie en in de nieuwe situatie





1.3 Reikwijdte en aanpak onderzoek

5

Wij hanteren de eerder genoemde rekenregels als uitgangspunt voor de onafhankelijke toets. Omdat voor de verschillende over te hevelen budgetten (AWBZ, Zvw en begroting) verschillende rekenregels van toepassing zijn, hebben we de toelichting op de rekenregels verdeeld over drie hoofdstukken (hoofdstukken 3, 4 en 5).

Het Ministerie van VWS heeft de berekening van het over te hevelen bedrag vastgelegd in het *Memo aanvullende toelichting bij berekening macrobudget* van 19 april 2013 (VWS, 2013b). Dit memo hebben we op onze website als achtergronddocument bij dit rapport opgenomen (www.rekenkamer.nl).

Het over te hevelen bedrag wordt gefaseerd berekend, zoals de rekenregels voorschrijven. Voor de budgetten uit de AWBZ en de Zvw geldt 2012 als basisjaar en voor begrotingsgeld is dat 2014. Het over te hevelen bedrag op grond van deze basisjaren is berekend op € 3.647 miljoen. De totstandkoming van dit bedrag hebben wij getoetst aan de hand van de rekenregels uit de bestuursafspraken. In de meicirculaire geeft het Ministerie van VWS aan dat aan dit bedrag nog een aantal onzekerheden verbonden is, doordat gebruik is gemaakt van aannames bij de berekeningen en omdat over onderdelen nog besluiten genomen moeten worden door de staatssecretaris van VWS (BZK, 2013).

Wij hebben de berekening getoetst aan de hand van de volgende vragen:

- Is de berekening correct uitgevoerd, dus conform de rekenregels die zijn vastgelegd in de bestuursafspraken 2011-2015? Voor onderdelen waarbij van de rekenregels is afgeweken of waarin de rekenregels niet voorzagen, zijn wij nagegaan of de gemaakte keuzes expliciet zijn vastgelegd en adequaat zijn onderbouwd.
- Zijn adequate gegevensbronnen gehanteerd als basis voor de berekeningen? De gehanteerde gegevensbronnen zijn onderzoeksrapportages en bestanden met administratieve gegevens. Van de onderzoeksrapportages zijn we nagegaan of deze de door het Ministerie van VWS gehanteerde gegevens en aannames onderbouwen. Van de gegevensbestanden zijn wij nagegaan of er waarborgen zijn voor de deugdelijke totstandkoming ervan, bijvoorbeeld in de vorm van een accountantscontrole.¹
- In hoeverre zijn de gehanteerde veronderstellingen onderbouwd, dan wel plausibel?

¹ Wij hebben uitsluitend gekeken naar de opzet en het bestaan van deze waarborgen; niet naar de werking ervan.



Wij hebben niet gekeken naar de onderbouwing en haalbaarheid van de aangekondigde bezuinigingen. Ook doen we geen uitspraken over de vraag of het budget toereikend zal zijn voor alle toekomstige zorgvragen.

6

1.4 Leeswijzer

Ons rapport is een uitzonderingenrapportage. Dat wil zeggen dat onderdelen van de berekening waarover wij in deze rapportage geen opmerkingen maken, voldoen aan onze drie toetspunten: de berekening is correct uitgevoerd conform de betreffende rekenregel, er zijn adequate gegevens gebruikt en de veronderstellingen zijn onderbouwd of plausibel. Bevindingen op detailniveau die geen of slechts geringe gevolgen hebben voor het over te hevelen bedrag, hebben wij op ambtelijk niveau onder de aandacht gebracht van het Ministerie van VWS en van de VNG.

In hoofdstuk 2 staan onze conclusies en aanbevelingen. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 geven we onze bevindingen weer over de budgetten die afkomstig zijn uit respectievelijk de begrotingen van de Ministeries van VWS en VenJ, de Zvw voor de jeugd-ggz en de AWBZ. In hoofdstuk 6 hebben we opgenomen welke bedragen in de toekomst aan het budget voor gemeenten toegevoegd worden.



2 Conclusies en aanbevelingen

7

In dit hoofdstuk gaan we in op onze conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven we een terugblik op eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer over de jeugdzorg. Een aantal van onze boodschappen uit deze eerdere rapporten is nog steeds actueel en daarmee relevant voor alle betrokkenen bij de voorgenomen decentralisatie van de jeugdzorg. Tot slot blikken we in dit hoofdstuk vooruit op toekomstige onderzoeken.

2.1 Conclusies en aanbevelingen

Goed begin, maar nog onzekerheden

Het Ministerie van VWS heeft met de huidige berekening een goed begin gemaakt met het bepalen van het macrobudget voor de jeugdzorg. In de meicirculaire 2013 wordt al aangegeven dat dit een voorlopig bedrag is dat nog kan wijzigen door nadere besluitvorming. Daarnaast bevat het bedrag nog (onvermijdelijke) onzekerheden door aannames omdat voor sommige onderdelen nog geen goede gegevens beschikbaar zijn. Onder deze omstandigheden heeft het ministerie volgens ons dan ook een zo goed mogelijke berekening gemaakt.

Voor AWBZ-zorg en curatieve jeugd-ggz uit de Zvw nog geen gerealiseerde uitgaven 2012 beschikbaar

De berekende budgetten die afkomstig zijn uit de AWBZ en uit de Zvw zijn nog onzeker omdat het ministerie zich op productieafspraken heeft gebaseerd in plaats van op de *gerealiseerde* uitgaven 2012 zoals de betreffende rekenregels voorschrijven. De gerealiseerde uitgaven 2012 zijn nu nog niet beschikbaar. Het ministerie verwacht wel in de loop van 2013 over deze gegevens te beschikken voor zowel de ggz als voor de AWBZ. In ons rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* uit 2011 concludeerden wij dat de definitieve omvang van uitgaven in de zorg laat bekend wordt en ook regelmatig nog wordt bijgesteld (Algemene Rekenkamer, 2011a). De definitieve cijfers over de zorguitgaven worden niet gepubliceerd. Dit geldt voor de AWBZ en voor de zorg die door de Zvw gefinancierd wordt. De minister van VWS onderkent dit probleem en heeft een taskforce opgericht die zich ondermeer bezig houdt met de



verbetering en versnelling van de informatievoorziening. Hoewel de minister destijds in haar reactie aangaf dat zij voor de AWBZ al een versnelling had ingezet waardoor de aanlevering van financiële informatie beter aansluit op de begrotingscyclus, constateren we dat het ministerie zich nu (voorjaar 2013) voor de AWBZ over 2012 baseert op pgb-aanspraken en productieafspraken en nog niet op (definitieve) realisatiecijfers van de uitgaven 2012. Overigens heeft de NZa aangegeven dat de realisatiecijfers doorgaans dicht op de productieafspraken liggen.

8

Aandeel jeugdigen moeilijk te bepalen

De berekende budgetten die afkomstig zijn uit de AWBZ en uit de Zvw zijn ook nog om een andere reden onzeker. Het ministerie heeft bij de berekening het aandeel jeugd met behulp van aannames moeten bepalen omdat jeugdigen onvoldoende specifiek geregistreerd worden.

Voor de curatieve jeugd-ggz die nu door de Zvw gefinancierd wordt, heeft het ministerie de aannames voor het aandeel jeugdigen in de totale ggz volgens ons onvoldoende onderbouwd. Wij hebben hier dan ook een aantal kanttekeningen bij geplaatst. Het ministerie erkent dit en heeft al aanvullende gegevens opgevraagd.

Ook voor de AWBZ moet het Ministerie van VWS met aannames werken om het aandeel jeugdigen te bepalen. Hoewel de daarbij gehanteerde veronderstellingen plausibel zijn, brengen ze wel een aanzienlijke onzekerheid met zich mee, omdat er sprake is van meerdere veronderstellingen die elkaar beïnvloeden (zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 5).

In 2014 mogelijk betere gegevens

Het Ministerie van VWS verwacht dat er in het voorjaar van 2014 betere gegevens over 2012 beschikbaar komen voor de AWBZ en voor de curatieve jeugd-ggz die nu door de Zvw gefinancierd wordt, zodat minder met aannames gewerkt hoeft te worden bij het bepalen van het definitieve bedrag. Wij bevelen de staatssecretaris van VWS aan om zich tot het maximale in te spannen om in het voorjaar 2014 inderdaad over betere gegevens over 2012 te beschikken. Met betere gegevens bedoelen we ten eerste actuelere gegevens (gerealiseerde in plaats van voorlopige uitgaven) en ten tweede gedetailleerder gegevens over het aandeel jeugdigen. Wij bevelen de staatssecretaris van VWS verder aan om op basis van deze betere gegevens een herberekening van het gehele macrobudget uit te voeren.



Toepassing rekenregels

Wij concluderen dat het Ministerie van VWS het over te hevelen bedrag conform de rekenregels uit de bestuursafspraken 2011–2015 heeft berekend, met uitzondering van de volgende punten:

1. In de berekening is het ministerie op een aantal punten afgeweken van de rekenregels. Het ministerie heeft deze keuzes voldoende onderbouwd, met uitzondering van de voorgenomen korting door de capaciteitsreductie in de jeugdzorg plus vanaf 1 januari 2015, van de voorgenomen te hanteren volumegroei van 2012 naar 2015 bij de ggz, en ten slotte van de voorgenomen korting naar aanleiding van de vervoersmaatregel AWBZ².
2. De berekening van het ministerie is nog niet volledig afgerond. Dit leidt tot een onzekerheid over de omvang van het uiteindelijk over te hevelen bedrag.
3. Het ministerie heeft bij de berekening ook rekening gehouden met latere besluitvorming naar aanleiding van bijvoorbeeld het regeerakkoord Rutte/Asscher, de hervormingen in de langdurige zorg (VWS, 2013c) en het zorgakkoord (VWS, 2013d). Dit leidt tot een aantal afwijkingen ten opzichte van de rekenregels.

Ad 1) Afwijken van de rekenregels

- Bij het begrotingsgeld heeft het Ministerie van VWS het voornemen om het budget 2015 te korten met circa € 9,6 miljoen vanwege de capaciteitsreductie in de jeugdzorg plus. De rekenregel schrijft echter voor dat het budget voor 2014 overgeheveld wordt en dan is er nog geen sprake van capaciteitsreductie.
- Voor de curatieve jeugd-ggz is het ministerie niet uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in 2012, zoals de rekenregel voorschrijft, maar van de productieafspraken. De definitieve uitgaven zijn namelijk pas in de loop van 2013 beschikbaar. Het ministerie is transparant en om begrijpelijke redenen afgeweken van de rekenregel.
- Voor de curatieve jeugd-ggz wil het ministerie bij de berekening van de volumegroei voor de vertaalslag naar het budget van 2012 naar 2015 uitgaan van de groeivoet uit een ander bestuursakkoord: het Bestuursakkoord ggz 2011-2013 (VWS, 2012a). Dit bestuursakkoord is niet door de VNG ondertekend. Hiermee wijkt het ministerie af van de rekenregel: die schrijft voor dat de groeivoet van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) gehanteerd wordt. Wij constateerden vorig jaar al in ons rapport *Budget voor decentralisatie AWBZ-begeleiding: een toets op de berekening* dat de rekenregel op het punt van de groeivoet niet eenduidig is (Algemene Rekenkamer, 2012a). Zo formuleert ieder

² Met de vervoersmaatregel wordt bedoeld: het aanpassen van de vergoedingen voor het vervoer van en naar dagbesteding per 1 januari 2013.



kabinet bij de startnota van de regeerperiode één groeivoet voor het gehele BKZ en hanteert het Ministerie van VWS intern verschillende groeivoeten per zorgsector (GGZ, AWBZ etc.)

10

- Het is nog onzeker welk percentage het Ministerie van VWS gaat hanteren voor het berekenen van de volumegroei van 2012 naar 2015 voor de AWBZ. De rekenregel verwijst hiervoor naar de groeivoet van het BKZ. Wij kunnen nu niet aangeven of en in welke mate het ministerie van de rekenregel zal af wijken.
- Ook voor de AWBZ is het ministerie niet uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in 2012, zoals de rekenregel voorschrijft. De gerealiseerde uitgaven 2012 zijn namelijk nog niet beschikbaar. Het ministerie verwacht hier eind 2013 wel gegevens over te hebben. Voor PGB is de huidige berekening gebaseerd op PGB-aanspraken en voor ZiN is gebruik gemaakt van productieafspraken. Het ministerie is transparant en om begrijpelijke redenen afgeweken van de rekenregel.
- Het Ministerie van VWS wil een korting toepassen op het over te hevelen budget vanwege het schrappen van de functie vervoer. Het ministerie geeft aan dat de omvang hiervan tussen de 0% en 10% van het totale AWBZ-budget voor de jeugd zal bedragen. Wij constateren dat over vervoer geen afspraken gemaakt zijn in de bestuursafspraken 2011-2015 en dat het ministerie met dit voornemen dus afwijkt van de rekenregel.

Ad 2) Berekening nog niet afgerond

Dat de berekening nog niet is afgerond, brengt onzekerheden met zich mee voor het uiteindelijk over te hevelen bedrag. Voor de volgende elementen is de berekening van het over te hevelen budget nog niet afgerond:

- Over circa € 60 miljoen begrotingsgelden moet nog nadere besluitvorming door de staatssecretaris van VWS plaatsvinden. Zie hiervoor hoofdstuk 3 over begrotingsgelden.
- De vertaalslag van 2012 naar 2015 moet nog verwerkt worden. Hierbij gaat het om de kortingen uit de regeerakkoorden Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher (bij elkaar opgeteld € 120 miljoen voor 2015, 300 miljoen voor 2016 en 450 miljoen voor 2017 en verder) en eventuele andere kortingen (in de bestuursafspraken 2011-2015 staat een aanvullende decentralisatiekorting van 5% voor AWBZ-begeleiding aangekondigd).
- De effecten van beleidsmaatregelen na 2012, zoals de pgb-maatregel³ en maatregel lage ziektelast⁴ moeten nog verwerkt worden.

³ PGB-maatregel: vanaf 1 januari 2012 ontvangen nieuwe cliënten alleen nog een PGB als zij geïndiceerd zijn voor verblijf. In het lenteakkoord 2012 is deze maatregel versoepeld naar het criterium van zorg > 10 uur per week en de indicatie moet minimaal 1 jaar geldig zijn.



Ad 3) Nieuw beleid na bestuursafspraken (mei 2011) voor Ministerie van VWS belangrijke reden voor afwijken van rekenregel

In de onderstaande tabel laten we zien welk nieuw beleid, na de bestuursafspraken van mei 2011, door het Ministerie van VWS bij de berekening van het over te hevelen macrobudget wordt betrokken. De linkerkolom laat zien wat het ministerie al in de huidige berekening betrokken heeft. De rechterkolom laat zien wat nog niet in de huidige berekening is opgenomen maar waarvan VWS wel voornemens is om deze uiteindelijk te verwerken bij de definitieve berekening van het macrobudget.

Tabel 2 Nieuw beleid na bestuursafspraken

Wel al in macrobudget opgenomen door Ministerie van VWS	Nog niet in macrobudget opgenomen, maar wel voornemens van Ministerie van VWS
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Uitbreiding jeugddomein ten opzichte van bestuursafspraken 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Korting kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher (2015: € 120 miljoen, 2016: € 300 miljoen, 2017: € 450 miljoen)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Toepassing 2,65% korting op doeluitkering VWS en jeugdzorg plus vanaf 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Korten macrobudget door capaciteitsreductie jeugdzorg plus op 1 januari 2015 ▶ Voornemen uit zorgakkoord om jeugd-ggz te compenseren voor de korting op het jeugd-dossier, vermoedelijk voor € 40 miljoen (VWS, 2013d).
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ In de bestuursafspraken is 5% decentralisatiekorting op AWBZ-begeleiding afgesproken. Daarnaast heeft de staatssecretaris van VWS in zijn brief langdurige zorg nog meer bezuinigen aangekondigd (25% op begeleiding en tijdelijk verblijf en 15% op persoonlijke verzorging). Het is nog onduidelijk in hoeverre deze bezuiniging ook betrekking heeft op het deel dat naar de Jeugdwet gaat (VWS, 2013c).

Betrouwbaarheid gegevensbestanden

Op de gebruikte gegevensbestanden zelf zijn geen accountantscontroles toegepast. Voor de meeste gegevensbestanden geldt dat de aangeleverde gegevens door de oorspronkelijke leverancier (zorgaanbieder of zorgverzekeraar) wel van een bepaalde mate van controle voorzien. Soms is dit een accountantscontrole en soms een interne controle op plausibiliteit.

⁴ De maatregel lage ziektelast houdt in dat aandoeningen met een lage ziektelast, die veeleer als ongemak kunnen worden aangemerkt, uit het basispakket van de Zvw worden gehaald.



Vanwege deze controles achten wij deze gegevensbestanden voldoende betrouwbaar als basis voor de berekening.

12

Een paar kanttekeningen: over het microbestand pgb⁵ hebben wij onvoldoende zekerheid over de betrouwbaarheid omdat hierop geen controle plaatsvindt. De betrouwbaarheid van de bestanden 'CIZ-indicaties voor behandeling' en het door APE⁶ samengestelde onderzoeksbestand hebben wij binnen de beschikbare onderzoekstijd niet kunnen onderzoeken.

Van verzekerd recht naar een voorziening

Zoals eerder genoemd, hebben wij geen onderzoek gedaan naar de toereikendheid van het over te hevelen budget. In dit kader achten wij het wel relevant om aan te geven dat de verwachting is dat in de nieuwe jeugdwet er geen sprake meer zal zijn van een verzekerd recht waar een burger op grond van een indicatie aanspraak op kan maken. Gemeenten krijgen de plicht om een voorziening op het gebied van jeugdhulp te treffen bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, of psychische problemen of stoornissen van de jeugdige of problemen van de ouder bij het opvoeden en in het kader van de uitvoering van kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen. Om te voorkomen dat burgers te snel een recht op een voorziening kunnen afdwingen zal naar verwachting in de jeugdwet worden opgenomen dat een gemeente alleen een voorziening hoeft te treffen als de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en zijn ouders ontoereikend blijken.

Systeemverantwoordelijkheid en informatiearrangement

Wij willen benadrukken dat deze decentralisatie meer omvat dan alleen een verlegging van de geldstromen van het Rijk naar gemeenten. Het vraagt om een geheel nieuw arrangement van zowel bevoegdheden als informatiestromen. Dit heeft ook gevolgen voor de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wij hebben op 15 mei 2013 in een brief aan de minister van BZK aandacht gevraagd voor een passend informatiearrangement waarmee op lokaal niveau recht wordt gedaan aan de verantwoordingsplicht richting de gemeenteraden, en op rijksniveau aan de systeemverantwoordelijkheid richting het parlement (Algemene Rekenkamer, 2013c). Het kabinet kan een reuzensprong voorwaarts maken door hierbij resoluut te kiezen voor de 'open' mogelijkheden die

⁵ Microbestand pgb: pgb-aanspraken op cliëntniveau van circa 20% van het totaal aantal budgethouders in Nederland.

⁶ Aarts et al. Public Economics, Verdeelmodel AWBZ 2013 en een toekomstig verdeelmodel voor de zorgverzekeraars, juni 2012.



ICT biedt. Hierdoor worden niet alleen de volksvertegenwoordigingen, maar ook stakeholders en burgers direct van informatie voorzien. Tot slot: de Algemene Rekenkamer roept in herinnering dat eerdere overhevelingen van budgetten – bijvoorbeeld de forensische GGZ van VWS naar V&J – onderdeel waren van een streven om meer onderlinge samenhang te creëren⁷. Het verdient aanbeveling om de op dit vlak gerealiseerde veranderingen na de komende decentralisatie niet verloren te laten gaan. Met de nieuwe Jeugdwet en de decentralisering beoogt het kabinet de onderlinge samenhang binnen de jeugdzorg te versterken. De praktijk zal uitwijzen of gemeenten hierin slagen. Wij zien dit aspect als een (belangrijk) voorbeeld waarover het nog te wikkelen informatie-arrangement in de toekomst inzicht moet geven ten behoeve van de systeemverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van VWS.

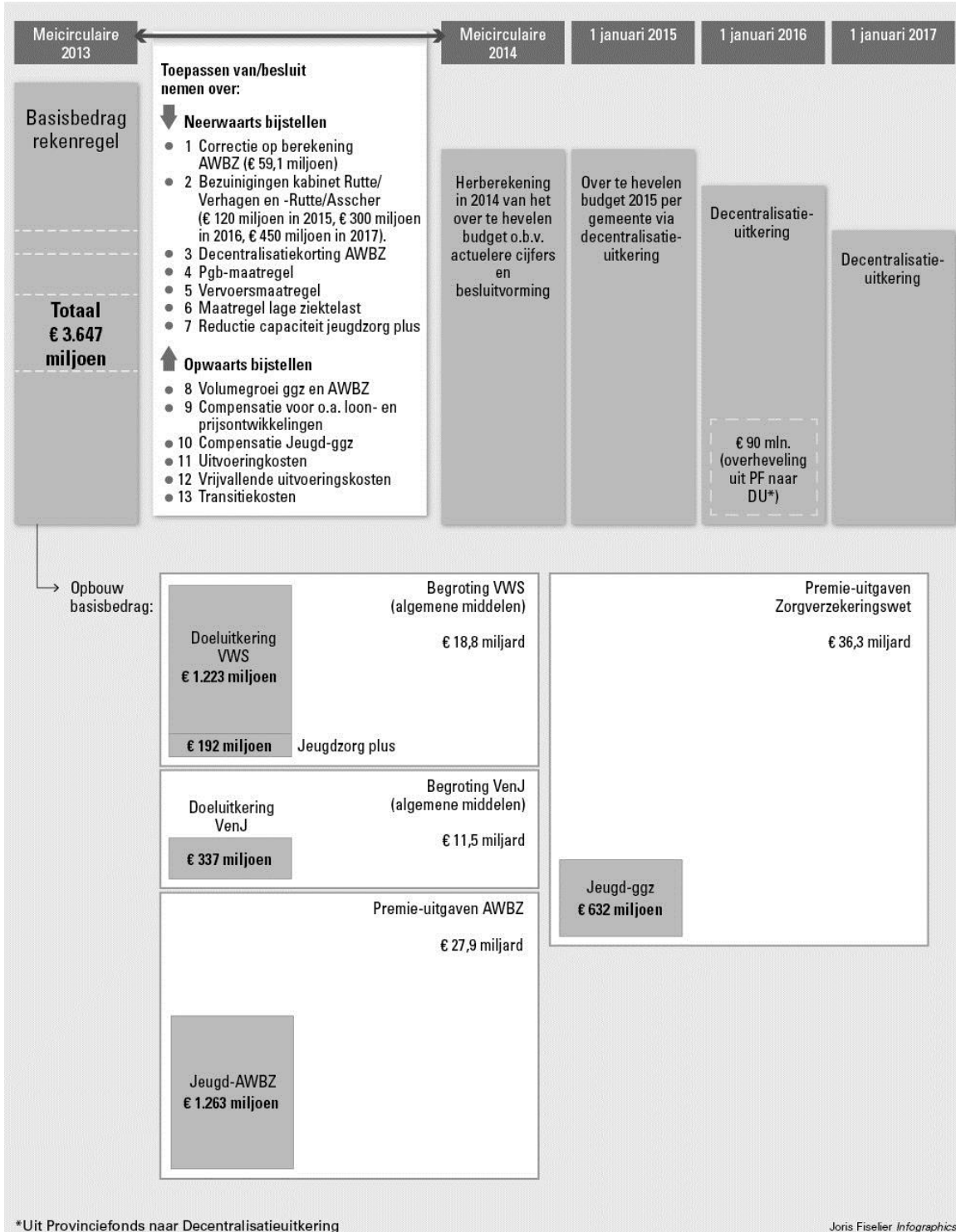
13

Het volgende schema geeft weer hoe het macrobudget decentralisatie-uitkering jeugdzorg is opgebouwd.

⁷ Commissie Houtman 2005



Figuur 2 Opbouw en ontwikkeling decentralisatie-uitkering jeugdzorg





2.2 Terugblik & vooruitblik onderzoeken jeugdzorg

15

Terugblik op eerdere rapporten Algemene Rekenkamer over jeugdzorg

De Algemene Rekenkamer heeft in het verleden meerdere rapporten over de jeugdzorg (civiel/VWS en justitieel/VenJ) gepubliceerd. Een aantal van onze boodschappen uit die rapporten is nog steeds actueel en daarmee relevant voor alle betrokkenen bij de voorgenomen decentralisatie van de jeugdzorg. Wij hebben de belangrijkste hierna op een rijtje gezet:

- In ons rapport *Kopzorgen. Zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke handicap en/of psychi(atri)sche problemen* uit 2007 gaven wij aan dat het financieel belang dat gemoeid is met de zorg voor deze jeugdigen niet precies is te achterhalen (Algemene Rekenkamer, 2007a). Soms ontbreken recente gegevens en soms maakt deze zorg deel uit van een veel breder pakket. Zo worden in de AWBZ-sector indicaties voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen niet apart geregistreerd door het CIZ omdat zij onder een veel ruimere categorie vallen.
- In het rapport *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen* uit 2007 en onze terugblik daarop (maart 2012) hebben we onder andere gekeken naar de kosten van alle partners in de jeugdstrafrechtketen. In ons onderzoek uit 2007 hebben we deze kosten globaal moeten schatten omdat specifieke gegevens niet voorhanden waren (Algemene Rekenkamer, 2007b). In onze terugblik uit 2012 bleek het nog steeds moeilijk om een betrouwbaar beeld te krijgen van de kosten die instanties anders dan de Dienst Justitiële Inrichtingen maken voor criminele jeugdigen (Algemene Rekenkamer 2012b). Dit inzicht wordt onder andere belemmerd doordat de partners zich richten op een bredere doelgroep dan alleen jongeren en doordat de partners verschillende definities van jeugdigen hanteren (met name leeftijds-grens tussen jeugd en volwassenen).
- In het rapport *Kosten van Jeugdbescherming en Jeugdreclassering* deden wij de staatssecretaris van VenJ de aanbeveling om zodanig te investeren in een administratieve inrichting dat op basis daarvan de (tussen uitvoeringsinstanties vergelijkbare) kostprijs van de zorg-producten kan worden berekend (Algemene Rekenkamer, 2011b). Dat was toen nog niet mogelijk. Bovendien vonden wij dat er duidelijkheid moest komen over de voorwaarden waaraan de uitvoering dient te voldoen. De gegevens over de kostprijs én de (mate van) nakoming van de uitvoeringsafspraken zouden naar onze inschatting medio 2013 beschikbaar kunnen komen zodat zij aan de basis kunnen liggen van de beoogde overdracht van deze justitiële taken van de provincies aan de gemeenten. Wij zijn van mening dat het voor de inkoopfuncties van gemeenten noodzakelijk is dat er meer duidelijkheid komt over de



kostprijs en de uitvoeringcondities van jeugdbescherming en jeugd-reclassering.

16

- In ons *Verantwoordingsonderzoek over 2012 bij het Ministerie van VWS* (Algemene Rekenkamer, 2013b) besteedden we onder meer aandacht aan de beleidsinformatie in het jaarverslag over Jeugdzorg-plus. In 2010 stuurden wij de Tweede Kamer een brief waarin wij wezen op een gebrek aan goede beleidsinformatie over de (gesloten) jeugdzorg. Wij constateren dat het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van VWS geen informatie biedt over de beleidsresultaten van JeugdzorgPlus en dat de kwaliteit van informatie nog sterk verbeterd kan worden. Hiertoe is op 1 juli 2012 de monitor JeugdzorgPlus van start gegaan. Deze monitor zal naar verwachting betere informatie bieden over de omvang en samenstelling van de doelgroep van Jeugdzorgplus (naast aard en duur van de begeleiding en behandeling en het resultaat van de begeleiding en behandeling bij JeugdzorgPlus).

Vooruitblik op toekomstig onderzoek naar jeugdzorg

- De staatssecretaris van VWS heeft de Algemene Rekenkamer gevraagd om een onafhankelijke toets uit te voeren op de berekening van de vrijvallende uitvoeringskosten. Het Ministerie van VWS laat onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de daadwerkelijk vrijvallende integrale uitvoeringskosten vanuit het Rijk, in verband met de overheveling van de BHI jeugd, de jeugd-LVG, de jeugd-ggz in de AWBZ en de jeugd-ggz volgens de Zvw. De vrijvallende middelen worden beschikbaar gesteld aan gemeenten. Wij zullen hier naar verwachting in september 2013 over rapporteren.
- De huidige toets op de berekening van het naar het Gemeentefonds over te hevelen budget geeft nog geen inzicht in de effecten van de decentralisatie op lokaal niveau. Wij zijn van plan daar op een later moment onderzoek naar te doen, in samenwerking met lokale rekenkamers.



3 Begrotingsgelden VWS en VenJ

17

In dit hoofdstuk gaan we in op de gelden voor jeugdzorg die in de huidige situatie op de begrotingen van de ministeries van VWS en VenJ staan en die naar gemeenten worden overgeheveld. Dit betreft voor het Ministerie van VWS de doeluitkering voor de provinciale jeugdzorg en de jeugdzorg plus. Voor het Ministerie van VenJ gaat het alleen om de doeluitkering voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. We lichten eerst toe hoe de rekenregel hiervoor luidt en hoe het Ministerie van VWS tot zijn berekening is gekomen. Vervolgens geven we onze bevindingen weer.

3.1 Toelichting berekening

In de bestuursafspraken staat:

“Voor de berekening van de over te hevelen bedragen wordt voor de begrotingsgefinancierde jeugdzorg uitgegaan van de bij begroting vastgestelde uitkering/subsidie in het jaar voor overheveling. Dat bedrag wordt in het jaar voorafgaand aan het jaar voorafgaand aan overheveling (t-2), puttend uit de vastgestelde begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, vastgesteld. Aan de uit de begroting over te hevelen bedragen voor jeugd wordt de eventueel toegekende compensatie voor loon- en prijsbijstelling in het jaar voorafgaand aan het jaar van overheveling toegevoegd.”



Tabel 3 Berekening over te hevelen bedragen begrotingsgeld VWS en VenJ

18

	Bedragen in miljoenen euro's
Uitgaven doeluitkering VWS 2012	1.207,0
Indexatie pleegzorg 2012	+ 2,6
Indexatie pleegzorg 2013	+ 2,3
Budgetkorting (2,65%)	- 32,0
OVA looncompensatie (2012 en 2013)	+ 43,3
Doeluitkering VWS voor 2014	1.223,2
Jeugdzorg plus	+ 192,2
Uitgaven doeluitkering VenJ	+ 337,0
Totaal begrotingsgeld voor 2014	1.752,4
Vertaalslag van 2014 naar 2015	
Voorlopig percentage OVA over 2014 VWS en VenJ	?
Transitiekosten jeugdzorg vanaf 2015 structureel	+ 27,0
Totaal begrotingsgeld voor 2015	1.779,4

3.2 Afwijkingen rekenregel

Bij het bepalen van de bedragen voor de doeluitkeringen Jeugd zijn de Ministeries van VWS en VenJ niet uitgegaan van de begrote budgetten voor 2014 die in de begrotingen voor 2013 zijn opgenomen, maar van de in de financiële administratie van de ministeries opgenomen verwachte uitgaven voor 2014. Hiermee wordt - strikt genomen - afgeweken van de bestuursafspraken: die gaan uit van de vastgestelde begroting. De reden hiervoor is dat het bedrag op de begroting voor 2013 van het Ministerie van VWS (€ 1.276,7 miljoen) niet alleen het budget voor de doeluitkering VWS bevat, maar ook andere bedragen die niet overgeheveld worden. Voorbeelden hiervan zijn subsidies voor landelijke instellingen en een technische overboeking naar het Ministerie van SZW in het kader van de algemene kinderbijslagwet.

Voor het Ministerie van VenJ is het verschil tussen de begroting (€ 337.221) en de verwachte uitgaven (€ 337.214) slechts € 7.000. Dat komt doordat de bedragen in de begroting zijn gebaseerd op ramingen die elk jaar worden bijgesteld op basis van de realisatie van eerdere jaren.

Wij vinden deze geringe afwijking van de rekenregel plausibel, mede omdat de ministeries van VWS en VenJ de verwachte uitgaven hebben gebaseerd op de huidige budgettaire kaders die zijn vastgelegd in het Landelijk beleidskader jeugdzorg 2013-2015 (VWS, 2013e).

Vanuit het Ministerie van VenJ gaat alleen de doeluitkering jeugd over



naar gemeenten. Het ministerie blijft financieel verantwoordelijk voor zorg die verleend wordt gedurende detentie en voor zorg of voor gedragsinterventies die worden ingezet in het kader van een taakstraf.

19

Bij de opbouw van de uitgaven doeluitkering VWS vindt jaarlijks een indexatie voor de pleegzorg plaats. De staatssecretaris van VWS leidt het indexatiepercentage jaarlijks af van de consumentenprijsindex. Over 2012 is het 2,6% en over 2013 is het 2,3%. De indexatie wordt toegepast op het deel van de doeluitkering dat betrekking heeft op pleegzorg. Het ministerie heeft het deel pleegzorg bepaald op € 100 miljoen; dit is de grondslag voor de indexatie. Dit bedrag is gebaseerd op een onderzoek naar verdeling van werksoorten voor de provinciaal gefinancierde jeugdzorg ten tijde van de wachtlijstenproblematiek uit 2006. Het Ministerie van VWS weet niet of dit nog steeds een juiste grondslag is, omdat de provincies zelf verantwoordelijk zijn voor de inzet van hun middelen. Wij bevelen de staatssecretaris van VWS aan om bij de provincies op te vragen hoeveel zij daadwerkelijk aan pleegzorg besteden, zodat een actueler beeld ontstaat voor de grondslag voor de indexatie.

Bij de opbouw van de uitgaven aan doeluitkeringen jeugdzorg vanuit de Ministeries van VWS en VenJ vindt jaarlijks looncompensatie plaats, gebaseerd op een convenant uit 1999, met behulp van de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (OVA) (VWS, 1999). Deze looncompensatie heeft betrekking op 80% van de doeluitkering omdat dat het deel is waarvan de ministeries veronderstellen dat het loongevoelig is. In de huidige berekening van het Ministerie van VWS is voor 2013 met een voorlopig percentage gerekend van 1,5%. Het ministerie vult in mei 2014 de looncompensatie aan op basis van het definitieve percentage voor 2013. Het ministerie heeft hiervoor in het memo van 19 april jl. aangegeven dat het effect hiervan maximaal plus 1,5% wordt (€ 14,7 miljoen).

In de huidige berekening van het Ministerie van VenJ is nog geen OVA 2013 verwerkt. Voorlopig uitgaande van 1,5% moet hiervoor nog € 4,0 miljoen toegevoegd worden aan het macrobudget. In hoeverre de ministeries van VWS en VenJ in mei 2014 ook een voorlopig percentage voor de looncompensatie 2014 aan het macrobudget gaan toevoegen, is nu nog onbekend. Over de prijsbijstelling uit de rekenregel hebben de Ministeries van VWS en VenJ nog geen toezeggingen gedaan. In het recente verleden heeft geen prijsbijstelling plaatsgevonden.

In het Lenteakkoord van mei 2012 is besloten tot een nominale nullijn (dus geen looncompensatie) voor de collectieve sector, met uitzondering van de zorgsectoren die uit premiegelden worden gefinancierd. Destijds is



bij de afsluiting van het OVA-convenant 1999 tussen Rijk en werkgevers, inclusief Jeugdzorg Nederland, afgesproken dat de besluiten over loonmaatregelen voor de premiegefinancierde zorg ook automatisch gelden voor de jeugdzorg. In hetzelfde Lenteakkoord is echter geen rekening gehouden met extra middelen voor de jeugdzorg op basis van het OVA-convenant. Om in deze ommissie te voorzien, past de staatssecretaris met ingang van 2013 een budgettaire korting van 2,65% toe op de doeluitkering jeugdzorg en op de instellingssubsidies jeugdzorg plus. Dit leidt tot een korting van € 36 miljoen (VWS, 2012b). Deze korting is in de begroting voor 2013 van het Ministerie van VWS reeds aangekondigd en past daarmee binnen de rekenregel die voor begrotingsgelden is afgesproken. Het is echter wel nieuwe besluitvorming die heeft plaatsgevonden na de formulering van de bestuursafspraken. De staatssecretaris van VenJ heeft op 29 oktober 2012 in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat hij de doeluitkering vanuit het Ministerie van VenJ per 1 januari 2014 structureel met 1,4% wil verlagen (VenJ, 2012). Deze maatregel staat niet in de begroting van dit ministerie voor 2013 vermeld. Het Ministerie van VenJ heeft deze korting niet in het over te hevelen macrobudget verrekend zodat de berekening van het macrobudget op dit onderdeel toch conform de rekenregel is gebeurd.

20

3.3 Actualisering budget 2015

Over de opbouw van de uitgaven in de aanloop naar 2015 (het jaar van overheveling) bestaat nog een aantal onzekerheden:

- Besluitvorming door de staatssecretaris van VWS over structurele toekenning vanaf 2014 van compensatie voor eventuele 'weglek effecten' van de AWBZ naar de jeugdwet als gevolg van het regeerakkoord heeft nog niet plaatsgevonden. Het gaat om € 34 miljoen. De Algemene Rekenkamer heeft de omvang van dit bedrag niet getoetst.
- Besluitvorming door de staatssecretaris van VWS over de incidentele toekenning van transitiekosten voor de jeugdzorg voor 2015 en 2016 heeft nog niet plaatsgevonden. Het gaat om € 14 miljoen. Wij hebben de omvang van dit bedrag niet getoetst.
- Besluitvorming door de staatssecretaris van VWS over de toekenning van de overheidsbijdrage aan de arbeidskosten (Ova) voor 2014 heeft nog niet plaatsgevonden. De hoogte van dit bedrag is dan ook nog onbekend.
- Besluitvorming door de staatssecretaris van VWS over of gemeenten financieel verantwoordelijk worden voor de inning van de ouderbijdrage heeft nog niet plaatsgevonden. Indien hiertoe wordt besloten, wordt het macrobudget naar beneden bijgesteld met de verwachte



- opbrengsten van gemeenten. De groep waarvan een ouderbijdrage mag worden geheven, wordt met de nieuwe Jeugdwet groter. Hierdoor kan het zijn dat gemeenten hogere opbrengsten hebben dan in de huidige situatie. Het is nog onbekend hoeveel hoger dit dan is en of die meeropbrengsten ook worden verrekend met het macrobudget.
- Het Ministerie van VWS wil op de bedragen voor jeugdzorg plus een korting toepassen naar aanleiding van de reductie van capaciteit (als gevolg van de fusie van de Lindenhorst en Almata op 1 januari 2015). Daarnaast zijn de financiële gevolgen van de invoering van traject-financiering in plaats van plaatsfinanciering per 1 januari jl. nog niet bekend. Het Ministerie van VWS verwacht dat het effect van deze beide ontwikkelingen samen minder dan 5% op het totaal van € 192 miljoen zal zijn. Dit komt neer op maximaal € 9,6 miljoen. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen toetsen of dit een reële verwachting is. Wij zijn van mening dat deze eventuele korting niet conform de bestuursafspraken is, omdat de rekenregel uitgaat van het begrote bedrag voor 2014, zoals opgenomen in de vastgestelde begroting 2013.

21

3.4 Samengevat

Het budget dat uit de begrotingen van de Ministeries van VWS en VenJ wordt overgeheveld naar gemeenten is op een logische en over het algemeen op een correcte wijze berekend. Alleen de voorgenomen korting op jeugdzorg plus naar aanleiding van de capaciteitsreductie is niet conform de rekenregel.

Over circa € 60 miljoen begrotingsgeldten moet nog nadere besluitvorming door de Staatssecretaris van VWS plaatsvinden. Dit leidt nog tot een aantal onzekerheden. Deze onzekerheden hebben we in onderstaande tabel samengevat.



Tabel 4 Over te hevelen bedragen en onzekerheden Begroting VWS en VenJ

Status mei 2013		Verwachting mei 2014	
	Bedrag in miljoenen euro's	Toelichting	
Stabiel basisjaar 2014	1.752,0	Doeluitkeringen VWS en VenJ en Jeugdzorg plus	
Onzekerheden basisjaar 2014	+ 34,0	Besluitvorming over weglek a.g.v. AWBZ-maatregelen	Besluitvorming in 2013
	+ 14,7 VWS	Definitieve vaststelling percentage OVA over 2013 voor Ministeries van VWS en VenJ	Besluitvorming in 2013
	+ 4,0 VenJ		
Stabiel bedrag 2015	+ 27,0	Transitiekosten structureel	
Onzekerheden bedrag 2015	+ 14,0	Besluitvorming over incidentele transitiekosten 2015 en 2016	Besluitvorming in 2013
	?	Besluitvorming over financiële verantwoordelijkheid voor inning ouderbijdrage	Besluitvorming in 2013
	- 9,6	Reductie capaciteit Jeugdzorg plus en effect trajectfinanciering	Besluitvorming in 2013

Bron: memo Ministerie van VWS *Aanvullende toelichting bij berekening macrobudget* dd. 19 april 2013



4 Jeugd-ggz

23

In dit hoofdstuk gaan we in op de curatieve jeugd-ggz die momenteel vanuit de Zorgverzekeringswet wordt gefinancierd en naar gemeenten wordt overgeheveld. We lichten eerst toe hoe de rekenregel hiervoor luidt en hoe het Ministerie van VWS tot zijn berekening is gekomen. Vervolgens geven we onze bevindingen weer.

4.1 Toelichting berekening

Voor het uit de Zvw over te hevelen bedrag voor jeugd-ggz zijn de volgende uitgangspunten bepaald in de bestuursafspraken 2011-2015 (BZK, 2011):

"Voor de overheveling van Jeugd-GGZ (..) wordt uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in het kalenderjaar drie jaar eerder. Deze gerealiseerde uitgaven ontwikkelen zich tot het moment van overheveling met de geraamde groeivoeten uit het Budgettair Kader Zorg die van toepassing zijn."

Het over te hevelen bedrag voor 2015 moet dus gebaseerd worden op de gerealiseerde uitgaven in 2012.

Ggz bestaat uit preventieve zorg, eerstelijns- en tweedelijnszorg. Preventieve ggz is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De eerstelijns- en tweedelijnszorg vallen onder de Zvw.⁸ De eerstelijns-ggz wordt voornamelijk door eerstelijnspsychologen uitgevoerd. De tweedelijns-ggz wordt uitgevoerd door zorgaanbieders die ingedeeld zijn in de volgende typen: gebudgetteerde instellingen, nieuwe instellingen en vrijgevestigden. De gebudgetteerde instellingen werden in 2012 bekostigd op basis van productieafspraken. Nieuwe instellingen en vrijgevestigden werden op declaratiebasis bekostigd via Diagnose Behandel Combinaties (DBC's).

⁸ Tenzij de opname langer dan 365 dagen duurt; dan valt deze onder de AWBZ.



Om het over te hevelen bedrag te bepalen, heeft het Ministerie van VWS meerdere berekeningen opgesteld. De uitkomsten hiervan zijn in tabel 5 hieronder opgenomen. In deze tabel heeft het Ministerie van VWS de voorgenomen actualisering naar 2015, zoals in de bestuursafspraken bepaald, nog niet verwerkt.

24

Tabel 5 Berekening over te hevelen bedragen curatieve jeugd-ggz

	Bedragen in miljoenen euro's
Gebudgetteerde instellingen tweedelijnszorg	542
Nieuwe instellingen tweedelijnszorg	32
Vrijgevestigde tweedelijnszorg	58
Psychologische eerstelijnszorg	PM
Subtotaal gerealiseerde uitgaven 2012	632
Groeivoet	?
Nominale bijstelling %	?
Te overhevelen bedrag 2015	?

4.2 Afwijkingen rekenregel

Nog geen gerealiseerde uitgaven

De gebudgetteerde aanbieders zijn die aanbieders die op basis van een beleidsregel van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) budgetgefinancierd worden. Het budget wordt bepaald door de productieafspraken tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars (NZa, z.j.). De zorgkantoren en -aanbieders leggen elk jaar verantwoording af aan de NZa over de realisatie van deze productieafspraken. Op grond van deze verantwoording stelt de NZa de realisatie, na eventuele correcties, meestal rond oktober van het jaar erna definitief vast.

Wij constateren dat het Ministerie van VWS bij het bepalen van de gerealiseerde uitgaven over 2012 voor gebudgetteerde instellingen is afgeweken van de bestuursafspraken⁹. Zo is het ministerie bij de berekening uitgegaan van de productieafspraken over 2012 en die zijn nog niet definitief.

⁹ Voor de overheveling van Jeugd-GGZ en Jeugd-LVG uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in het kalenderjaar drie jaar eerder (p. 36 Bestuursafspraken 2011-2015).



Voor het bepalen van de totale uitgaven over 2012 voor nieuwe instellingen en vrijgevestigden heeft het Ministerie van VWS DBC-gegevens van Vektis¹⁰ gebruikt. Vektis ontvangt deze DBC-gegevens periodiek van de zorgverzekeraars. Het gaat om gedeclareerde, goedgekeurde en uitbetaalde DBC's. Daarnaast beschikt Vektis over informatie over ramingen van DBC's (dat is de door de verzekeraars geraamde schadelast). Deze ontvangt Vektis periodiek van het CVZ, die deze ramingen op zijn beurt ontvangt van de zorgverzekeraars.

Ook bij het bepalen van de uitgaven voor de nieuwe instellingen en vrijgevestigden is het Ministerie van VWS afgeweken van de bestuursafspraken. Zo is het ministerie bij de berekening uitgegaan van DBC-gegevens over 2011. De gebruikte DBC-gegevens over 2011 zijn bovendien nog niet volledig.

In beide berekeningen is het ministerie dus afgeweken van de bestuursafspraken. Wij achten dit plausibel, omdat er op dit moment geen betere gegevens voorhanden zijn. Wij bevelen de staatssecretaris van VWS aan om medio mei 2014, wanneer er naar verwachting wel cijfers over de in 2012 gerealiseerde uitgaven beschikbaar zijn, de berekening van dit onderdeel opnieuw uit te voeren.

Bepalen aandeel jeugd bij gebudgetteerde instellingen

Uit een opgave van de NZa over 2012 van gebudgetteerde instellingen heeft het Ministerie van VWS per kostencategorie het aandeel jeugdigen bepaald. Deze kosten maken 15,3% uit van de totale kosten voor gebudgetteerde instellingen.

Wij constateren een onzekerheid in de wijze waarop het Ministerie van VWS het aandeel kosten jeugd bij gebudgetteerde instellingen heeft bepaald. De oorzaken daarvoor zijn:

- Wij hebben voor de door het ministerie geselecteerde kostenposten die volgens het ministerie betrekking hebben op jeugd, niet kunnen vaststellen hoe de leeftijdscategorie is afgebakend. Hier kunnen dus ook jeugdigen ouder dan achttien jaar in zitten.
- Voor de kostenposten die het Ministerie van VWS buiten beschouwing heeft gelaten, zoals verslavingszorg en forensische zorg, hebben wij niet kunnen vaststellen of hier inderdaad geen uitgaven voor jeugdigen tot 18 jaar in opgenomen zijn.

¹⁰ Vektis is centrum voor informatie en standaardisatie dat is ontstaan vanuit een initiatief van de zorgverzekeraars. Vektis levert informatie voor zorgverzekeraars, zorgaanbieders, de overheid en patiëntenverenigingen.



Wij hebben hierover navraag gedaan bij de NZa, die hier evenmin uitsluitsel over kon geven. Dat komt doordat er geen voorgeschreven financiële registratie bestaat voor de verantwoording van specifieke kosten van jeugd door de zorgaanbieders.

Bepalen aandeel jeugd in nieuwe instellingen en vrijgevestigden

Om de kosten voor jeugdzorg van nieuwe instellingen en vrijgevestigden te bepalen, heeft het Ministerie van VWS aan de hand van gegevens van Vektis in eerste instantie de gerealiseerde uitgaven aan jeugd in 2011 berekend. Het ministerie heeft daarvoor een percentage (17,3%) gebruikt uit een onderzoek van DBC-onderhoud uit maart 2011 (DIS, 2011). Vervolgens is het Ministerie van VWS voor de vertaalslag naar 2012 uitgegaan van de ontwikkeling (van 2011 naar 2012) bij de gebudgetteerde instellingen en heeft deze ontwikkeling toegepast op kosten voor jeugdzorg van nieuwe instellingen en vrijgevestigden.

Wij constateren meerdere onzekerheden bij de bepaling van de 17,3% kosten voor jeugd in 2011 voor nieuwe instellingen en vrijgevestigden en de daaruit voortvloeiende vertaalslag naar de kosten voor jeugd in 2012. Zo gaat het genoemde onderzoek van DBC-onderhoud uit van gedateerde en nog niet volledige cijfers (over 2008-2010). Wij constateren verder, net als bij de gebudgetteerde instellingen, een onzekerheid in de indeling van de leeftijdscategorieën. Ook voor de vertaalslag naar 2012 stellen wij vast dat deze niet plausibel is: deze gaat er vanuit dat nieuwe instellingen en vrijgevestigden dezelfde ontwikkeling doormaken als de gebudgetteerde instellingen. Dit is echter niet onderbouwd. De beleidsmaatregelen die in 2012 voor de ggz zijn ingevoerd, kunnen voor deze drie typen instellingen namelijk verschillend uitpakken. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de maatregel 'scherpere regels inkoop zorgverzekeraars' meer gevolgen heeft voor nieuwe instellingen en vrijgevestigden dan voor de gebudgetteerde instellingen.

Bepalen aandeel jeugd bij eerstelijns psychologische jeugdzorg

De eerstelijns psychologische jeugdzorg gaat eveneens over naar de Jeugdwet. In de aangeleverde berekening door het Ministerie van VWS is het bedrag hiervoor nog niet bepaald. Het ministerie heeft hiervoor als verklaring gegeven dat er nog geen gegevens beschikbaar zijn voor het bepalen van een bedrag. Het heeft inmiddels een onderzoeksvraag uitgezet bij Vektis om alsnog tot een bedrag te kunnen komen. Het Ministerie van VWS heeft op basis van de eerste resultaten daarvan een schatting opgegeven van € 20 tot 25 miljoen. Wij hebben dit bedrag niet kunnen toetsen in verband met de beperkte onderzoekstijd.



Wij concluderen dat de wijze waarop het Ministerie van VWS het aandeel van de kosten voor jeugd heeft bepaald in de berekening voor zowel gebudgetteerde instellingen, nieuwe instellingen als vrijgevestigden, onvoldoende zekerheid biedt. Dat kan consequenties hebben voor de hoogte van het uiteindelijk over te hevelen bedrag. Het ministerie onderschrijft dit en heeft onderzoeksverzoeken voor aanvullende gegevens gedaan bij Vektis en DBC-onderhoud. Door die gegevens zou een nauwkeuriger aandeel van de kosten voor jeugdzorg berekend moeten kunnen worden.

In onderstaande tabel staan de uitkomsten van deze aanvullende onderzoeken (uit april 2013). Hierbij plaatsen we de kanttekening dat dit het aandeel van de kosten voor jeugdzorg over 2011 is, omdat er over 2012 op basis van DBC's nog geen cijfers beschikbaar zijn. De verwachting is echter dat het Ministerie van VWS in mei 2014 over (een aannemelijke indicatie van) het aandeel van de kosten voor jeugdzorg in 2012 kan beschikken. De tabel laat grote verschillen zien. Door de beperkte onderzoekstijd hebben wij deze verschillen niet kunnen analyseren. Wij adviseren de staatssecretaris van VWS om de totstandkoming van deze percentages en de effecten voor de berekening van de gerealiseerde uitgaven aan jeugd in 2012 nader uit te werken en die uitkomsten te betrekken bij de voorgenomen actualisering van het over te hevelen bedrag (in mei 2014).

Tabel 6 Aandeel kosten jeugd

	Berekening Ministerie van VWS maart 2013 en DBC-onderhoud maart 2011		Vektis april 2013	DBC-onderhoud april 2013
	2011	2012	2011	2011
Aandeel kosten jeugd gebudgetteerde instellingen	15,1%	15,3%	19,1%	17,8%
Aandeel kosten jeugd nieuwe instellingen	17,3%	17,3%	41%	35,9%
Aandeel kosten jeugd vrijgevestigden	17,3%	17,3%	26%	20,4%



4.3 Aanvullende onzekerheid

28

Wij hebben nog een onzekerheid geconstateerd over de omvang van het budget dat voor de jeugd-ggz overgeheveld wordt: dit betreft de psychofarmaca. Gemeenten worden verantwoordelijk voor psychofarmaca die worden verstrekt door de instelling waarbinnen een jeugdige zich bevindt. Psychofarmaca bij extramuraal gebruik blijven in de Zvw en worden niet overgeheveld naar de Jeugdwet. Op dit moment zijn in het ggz-budget alle psychofarmaca opgenomen, dus zowel voor intramuraal als voor extramuraal gebruik. Omdat de extramurale psychofarmaca niet overgeheveld worden naar de Jeugdwet, moet het bedrag dat hiermee gemoeid is uit het budget gehaald worden. Om welk bedrag het gaat, is bij het ministerie nog niet bekend.

4.4 Betrouwbaarheid gegevens

Wij zijn nagegaan of en op welke wijze (accountants)controle is toegepast op de berekende bedragen voor jeugd bij gebudgetteerde instellingen in 2012 (€ 542 miljoen), nieuwe instellingen (€ 32 miljoen) en vrijgevestigden (€ 58 miljoen).

Wij constateren dat er geen specifieke (accountants)controle heeft plaatsgevonden op de door het Ministerie van VWS gebruikte en bewerkte bestanden voor deze berekeningen. In ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat de onderliggende gegevens van de NZa wel betrokken zijn in een (reguliere) accountantscontrole bij de zorgaanbieder. We merken wel op dat deze (reguliere) accountantscontrole niet specifiek gericht is op het aandeel van de kosten voor de jeugdzorg.

Op de DBC-gegevens van Vektis vindt wel een vorm van controle plaats maar dit betreft geen accountantscontrole.

De gebruikte gegevens met ramingen van het CVZ zijn gebaseerd op door zorgverzekeraars aangeleverde informatie. De zorgverzekeraars leveren deze informatie per kwartaal aan bij het CVZ. Naast deze gegevens leveren zorgverzekeraars ook een jaarstaat aan bij het CVZ. Op deze jaarstaat vindt als onderdeel van de jaarrekeningcontrole bij de zorgverzekeraar een accountantscontrole plaats.



4.5 Actualisering budget 2015

29

In de bestuursafspraken is voor het over te hevelen bedrag het volgende opgenomen over het groeivolume:

"De gerealiseerde uitgaven ontwikkelen zich tot het moment van overheveling met de geraamde groeivoet uit het Budgettair Kader Zorg die van toepassing is."

Wij constateerden vorig jaar al in ons rapport *Decentralisatie begeleiding: een toets op de berekening* dat de rekenregel op het punt van de groeivoet niet eenduidig is. Zo formuleert ieder kabinet bij de startnota van de regeerperiode één groeivoet voor het gehele BKZ en hanteert het Ministerie van VWS intern verschillende groeivoeten per zorgsector (GGZ, AWBZ etc.) Dat gebeurt ook nu voor de curatieve jeugd-ggz.

De startnota van het kabinet-Rutte/Verhagen gaat uit van een BKZ groeivoet van 3,38% over de jaren 2011-2015. In de startnota van het kabinet-Rutte/Asscher is de groeivoet van het BKZ vastgesteld op 1,37% voor de jaren 2013-2017.

Het Ministerie van VWS gaat voor de berekening echter uit van een andere groeivoet: 2,5% voor 2013 en 2014 en 2% voor 2015. Het ministerie baseert haar percentage op het Bestuursakkoord ggz 2013-2014, maar de VNG is geen partij bij dit akkoord (VWS, 2012a). Wij constateren dat het ministerie een groeivoet hanteert die niet voortkomt uit het Budgettair Kader Zorg en daarmee afwijkt van de rekenregel.

Verder constateren wij dat het Ministerie van VWS in zijn berekening uitgaat van een nominale prijsbijstelling voor de jaren 2013 tot en met 2014. Het percentage dat het ministerie hiervoor wil gebruiken, is nog niet bepaald.

Daarnaast zien wij enkele ontwikkelingen die het Ministerie van VWS wel wil verwerken in het macrobudget, maar die nog niet in de huidige berekening zijn meegenomen. Dit zijn de maatregel lage ziektelast¹¹ en het wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht¹². Deze maatregelen zijn nog niet van kracht waardoor het ministerie het effect daarvan op de jeugdzorg nog niet kan bepalen. Ook is in de berekening nog geen rekening gehouden met de in het Zorgakkoord van april 2013 opgenomen afspraak om de jeugd-ggz te compenseren (vermoedelijk voor circa 40 miljoen) voor de voorgenomen korting op het jeugddossier.

¹¹ De maatregel lage ziektelast houdt in dat aandoeningen met een lage ziektelast, die veeleer als ongemak kunnen worden aangemerkt, uit het basispakket van de Zvw worden gehaald.

¹² Adolescentenstrafrecht: ingediend wetsvoorstel voor de groep jeugdigen in de leeftijd van 15 tot 23 jaar.



4.6 Samengevat

30

Onze bevindingen leiden tot de volgende onzekerheden over het berekende budget.

Tabel 7 Over te hevelen bedragen en onzekerheden jeugd-ggz

Status mei 2013		Verwachting mei 2014	
	Bedrag in miljoenen euro's	Toelichting	
Stabiel	–	–	
Onzekerheden basisjaar 2012	632	Onzekerheid totaalbedrag door aannames in de berekening van ministerie van VWS	Betere gegevens beschikbaar voor herberekening
	+ 20 tot 25	Aandeel kosten jeugd eerstelijns psycholoog nog onbekend	Betere gegevens beschikbaar voor herberekening
	?	Extramurale psychofarmaca	Betere gegevens beschikbaar voor herberekening
Onzekerheden 2015	+ maximaal 9,5	Nominaal bijstellingspercentage 2013-2014 nog niet bepaald	Besluitvorming in 2013 en in 2014
	?	Groeivoet wijkt af van de rekenregel	Besluitvorming in 2013
	- maximaal 63,2	Effect maatregel lage ziektelast	Besluitvorming in voorjaar 2014
	?	Effect Adolescentenstrafrecht	Besluitvorming in voorjaar 2014
	Circa + 40	Effect compensatie uit Zorgakkoord 2013	Besluitvorming in 2013

Bron: memo Ministerie van VWS *Aanvullende toelichting bij berekening macrobudget* dd. 19 april 2013



5 AWBZ

31

In dit hoofdstuk gaan we in op de zorg die momenteel vanuit de AWBZ wordt gefinancierd en naar gemeenten wordt overgeheveld. Dit betreft jeugd-ggz (niet curatief), jeugd-verstandelijk beperkt, begeleiding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf. We lichten eerst toe hoe de rekenregel hiervoor luidt en hoe het Ministerie van VWS tot zijn berekening is gekomen. Vervolgens geven we onze bevindingen weer.

5.1 Toelichting berekening

De rekenregel voor de AWBZ-zorg luidt als volgt:

- *Voor de overheveling van jeugd-ggz en jeugd-LVG wordt uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in het kalenderjaar drie jaar eerder (dus in 2012). Deze uitgaven ontwikkelen zich tot het moment van overheveling aan de hand van de geraamde groeivoeten uit het BKZ die van toepassing zijn.*
- *Voor overheveling van de extramurale functie begeleiding (inclusief de begeleiding voor jeugd) wordt in de rekenregel uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in 2010.*

Het kabinet wil verschillende AWBZ-functies extramuraliseren en decentraliseren. Daardoor gaan er meer taken onder de Jeugdwet vallen dan werd voorzien toen de bestuursafspraken gemaakt werden (zie tabel 8).



Tabel 8 Overzicht van de AWBZ-zorg (extra- en intramuraal) voor de groep onder achttien jaar die per 2015 wordt overgeheveld naar de gemeenten¹³

Extramuraal	Intramuraal
Begeleiding Individueel	Verstandelijk gehandicapt 1-3*
Begeleiding groep	Licht verstandelijk gehandicapten 1-5
Kortdurend verblijf / tijdelijk verblijf*	Geestelijke gezondheidszorg -B
Persoonlijke verzorging 80%* ¹³	Geestelijke gezondheidszorg -C (beschermde woonvorm)
Verpleging (grondslag psychiatrisch)*	
	Verzorging en verpleging 1-4*
	Lichamelijk gehandicapt 1 en 3*
	Zintuigelijk gehandicapt visueel 1*
	Zintuigelijk gehandicapt auditief 1*
Behandeling voor grondslagen psychiatrisch en verstandelijk gehandicapten*	

* Groepen die onder de Jeugdwet gaan vallen vanwege de nieuwe afbakening tussen de AWBZ en Jeugdwet en die niet in de bestuursafspraken waren opgenomen.

Voor de berekening van het uit de AWBZ over te hevelen bedrag is het Ministerie van VWS uitgegaan van de voorgenomen nieuwe ZZP/functieverdeling van de Jeugdwet, de Wmo, Zvw en de kern-AWBZ. De staatssecretaris van VWS heeft op 25 april 2013 in de brief Hervorming Langdurige Zorg aan de Tweede Kamer aangegeven welke onderdelen uit de AWBZ hij wil overhevelen naar de Jeugdwet of naar de Zvw (VWS, 2013c).

Wij zijn er bij onze toets vanuit gegaan dat de aanspraken voor jeugdigen onder de achttien jaar, die het kabinet uit de AWBZ wil halen en die niet overgaan naar de Zvw, terecht komen in de Jeugdwet. De bij deze aanspraken behorende uitgaven worden overgeheveld naar het macrobudget voor de Jeugdwet. Het Ministerie van VWS heeft aan de hand van de productieafspraken berekend wat de uitgaven waren in 2012. Wij zijn nagegaan of het over te hevelen bedrag correct is berekend.

Het Ministerie van VWS maakt voor de berekening van de over te hevelen bedragen onderscheid tussen AWBZ zorg die 'in natura' (ZiN) wordt geleverd en AWBZ zorg die geleverd wordt via een persoonsgebondenbudget (pgb). Bij een pgb beheert de cliënt zelf een zorgbudget en regelt en betaalt dus zelf de gewenste zorg. In geval van zorg in natura levert de zorginstelling de zorg rechtstreeks aan de cliënt. Het zorgkantoor vergoedt de kosten dan direct aan de zorgverlener.

¹³ Hiervan gaat 20% naar de Zvw. Dit betreft zorg die onlosmakelijk verbonden is met verpleging.



Hieronder staan de bedragen die het Ministerie van VWS heeft berekend als uitgaven in 2012 aan AWBZ-zorg voor jeugdigen onder de achttien jaar. Deze bedragen zijn de basis voor het over te hevelen bedrag in 2015.

Tabel 9 Berekening over te hevelen bedragen AWBZ

	Bedragen in euro's
Zorg in natura extramuraal	366.258.545
Zorg in natura intramuraal	157.219.264
Psychiatrische jeugdklinieken*	72.116.972
Totaal zorg in natura	595.594.781
Pgb extramuraal	618.727.144
Pgb intramuraal**	49.142.228
Totaal pgb	667.869.372
Totaal AWBZ naar nieuwe jeugdwet	1.263.464.153

* Het Ministerie van VWS heeft aangegeven dat de bekostiging van de psychiatrische jeugdklinieken met ingang van 2015 ook overgeheveld wordt naar de gemeenten. In de productiegegevens van de NZa is hiervoor een bedrag opgenomen van € 72.116.972.

** Dit is inclusief € 113.164 voor zorg die in de Jeugdwet komt doordat die extramuraal wordt.

Wij zullen achtereenvolgens de bevindingen van de AWBZ zorg in natura (AWBZ-ZiN) en de AWBZ persoonsgebonden budget (AWBZ-pgb) behandelen. Beide vormen van zorg worden zowel binnen een instelling (intramuraal) als buiten een instelling (extramuraal) aangeboden en afzonderlijk geadministreerd.

5.2 Zorg in natura

5.2.1 Berekening AWBZ ZiN extramurale zorg

Binnen de niet-verblijfsgeïndiceerde (extramurale) AWBZ-zorg onderscheiden we de volgende vijf functiegroepen: Begeleiding (BG), Tijdelijk Verblijf (TV), Persoonlijke Verzorging (PV), Verpleging (VP) en Behandeling (BHI). Bij de berekening van de uitgaven in 2012 aan de AWBZ-ZiN heeft het Ministerie van VWS productiegegevens van de NZa over het jaar 2012 gebruikt. Dat zijn gegevens over prijs en volume, die niet uitgesplitst zijn naar leeftijd. Om toch de uitgaven te kunnen berekenen die zijn gedaan voor jeugdigen, heeft het ministerie gebruikgemaakt van gegevens van het Centraal Administratiekantoor (CAK) en



het CIZ. Het CAK leverde gegevens over bijdrageplichtige zorg. Omdat alleen volwassenen een eigen bijdrage betalen, neemt het ministerie aan dat het hier om alle zorg voor mensen boven de achttien gaat. Om het aandeel te bepalen van de zorg aan mensen onder de achttien jaar, wordt het aandeel zorg aan mensen boven de achttien jaar van het totale zorgvolume uit het NZa-bestand afgetrokken. Vervolgens worden de uitgaven aan jeugdigen voor 2012 berekend door het aandeel van zorg aan mensen onder de achttien jaar toe te passen op de totale uitgaven.

34

Voor de functie behandeling bestaan geen CAK-gegevens. Hiervoor is, om het aandeel jeugd te kunnen berekenen, gebruikgemaakt van de indicatiegegevens van het CIZ, die wel naar leeftijd zijn uitgesplitst. De verhouding mensen boven en onder de achttien jaar uit het CIZ-bestand is betrokken op het totale zorgvolume uit het NZa-bestand.

Het Ministerie van VWS heeft de berekeningen, voor zover wij hebben kunnen nagaan, correct uitgevoerd. Doordat er echter geen productiegegevens beschikbaar zijn die uitgesplitst zijn naar leeftijd, moest het ministerie voor de berekening van de uitgaven in 2012 werken met aannames. Een belangrijke onzekerheid bij die aannames is dat er volumegegevens vanuit verschillende bronnen, namelijk NZa en CAK, van elkaar afgetrokken worden om een verhoudingsgetal te berekenen. Hoewel beide bestanden afkomstig zijn van administraties van dezelfde instellingen, is niet te garanderen dat beide bestanden volledig overeenkomen.

Onzekerheden bij berekening

Verder plaatsen we kanttekeningen bij de gehanteerde vooronderstelling dat de zorg voor volwassenen gelijk is aan het aantal mensen dat een eigen bijdrage betaalt. Het CAK heeft aangegeven dat bijvoorbeeld niet iedereen verplicht is om een eigen bijdrage te betalen (zoals minima of partners van mensen die al in een instelling verblijven). Hierdoor is het goed mogelijk dat het aandeel mensen onder de achttien jaar overschat wordt.

Een andere kanttekening betreft de aanname dat de verhouding van mensen boven en onder de achttien jaar op het moment van indicatie gelijk is aan die van de daadwerkelijk geleverde zorg. Er kunnen redenen voor zijn dat deze verhouding dan anders ligt.

Voor AWBZ-ZiN extramuraal is alleen voor de berekening van de functie behandeling (BHI) gebruik gemaakt van CIZ-gegevens. Hiermee zijn niet alle indicaties in beeld omdat naast het CIZ ook Bureau Jeugdzorg indicaties afgeeft. Deze heeft het Ministerie van VWS niet meegenomen in de berekening, omdat deze indicaties niet goed zijn geregistreerd.



Hierdoor wordt het aandeel jeugdigen bij de functie behandeling mogelijk onderschat. Hoe groot het effect precies is, kunnen wij niet beoordelen. Tot slot is bij de berekening uitgegaan van de aanname dat 20% van persoonlijke verzorging onlosmakelijk verbonden is met verpleging en dus opgenomen moet worden in de Zvw. Deze aanname is niet onderbouwd. Het Ministerie van VWS heeft aangegeven nog nader onderzoek naar deze aanname te gaan doen.

35

Wij concluderen dat de berekening logisch en navolgbaar is opgebouwd. Er is noodzakelijkerwijs gewerkt met een aantal onzekerheden waarvan wij de omvang niet kunnen inschatten.

Het Ministerie van VWS heeft aangegeven dat er naar verwachting in 2014 een beter bestand met zorggebruik per leeftijdscategorie beschikbaar komt op basis van gegevens van Vektis. Daarmee zou minder met aannames gewerkt hoeven worden en kunnen de onzekerheden voor een belangrijk deel weggenomen worden. Wij bevelen de staatssecretaris van VWS aan om in mei 2014 het budget opnieuw te berekenen op basis van dit betere bestand.

Betrouwbaarheid NZa-gegevens

Voor het bepalen van de uitgaven in 2012 wordt gesteund op gegevens van de NZa. Wij hebben onderzocht of er in opzet voldoende waarborgen zijn voor de betrouwbaarheid van de door de NZa geregistreerde uitgaven. Dat is het geval. De gegevens die zorgkantoren en zorgaanbieders bij de NZa aanleveren, zijn voorzien van een accountantscontrole. De accountant controleert de aan de NZa verantwoorde uitgaven en kijkt daarbij onder meer naar de administratieve organisatie en de interne controles bij de zorgkantoren en aanbieders.

Betrouwbaarheid CAK-gegevens

Het CAK-bestand bevat gegevens over het aantal zorggebruikers boven de achttien jaar. Op basis van gegevens van zorgverzekeraars, zorgaanbieders, gemeenten (gemeentelijke basisadministratie), UWV, Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst berekent en int het CAK de bijdrage die gebruikers moeten betalen voor genoten extramurale AWBZ-zorg. Deze gegevens worden aan de bron, dus bij de instanties die ze leveren, gecontroleerd door de accountant.

Betrouwbaarheid CIZ-gegevens

De CIZ-gegevens zijn gebruikt om het aandeel zorg aan mensen onder de achttien jaar te schatten voor de functie behandeling. Het peilmoment dat hierbij is gehanteerd is 1 januari 2011. Vorig jaar hebben we in ons



onderzoek *Budget voor decentralisatie van AWBZ-begeleiding* gekeken in hoeverre er waarborgen zijn voor de betrouwbaarheid van de cijfers van het CIZ. Wij constateerden toen dat er geen externe controle plaatsvindt op de betrouwbaarheid van de verschillende databestanden en de bewerkingen daarvan binnen het CIZ.

36

5.2.2 Berekening AWBZ ZiN intramurale zorg

De verblijfsgeïndiceerde (intramurale) AWBZ-zorg wordt onderverdeeld in zogenaamde Zorg Zwaarte Pakketten (ZZP's). Deze zijn op hun beurt weer verdeeld over drie sectoren: Verpleging en Verzorging (VenV), Gehandicaptenzorg (GHZ) en Geestelijke Gezondheidszorg (ggz).

Bij de berekening van het over te hevelen bedrag heeft het Ministerie van VWS gebruikgemaakt van NZa-gegevens over 2012. In dit bestand zijn geen gegevens opgenomen over leeftijd. Voor AWBZ ZiN intramuraal zijn gegevens hierover ontleend aan een studie van Ape¹⁴, waarin de zorg is toebedeeld aan jongeren onder de achttien jaar en overige zorgvragers. Het onderzoek van Ape ging over 2010. Het aandeel van mensen onder de achttien jaar is berekend door hun aantal uit het Ape-onderzoek per ZZP te delen door het totaal aantal intramurale gebruikers uit het NZa-bestand in 2010. Dit verhoudingsgetal is vervolgens toegepast op de totale uitgaven uit het NZa-bestand over 2012.

Dit resulteert in de totale kosten voor VenV, GHZ en GGZ voor de groep mensen onder de achttien. Een deel van deze zorgproducten valt echter onder de kernAWBZ en een deel onder de Jeugdwet. De verhouding kernAWBZ/Jeugdwet wordt geschat op basis van het microbestand. Het microbestand bevat PGB gegevens naar leeftijd en zorgzwaarte. Het aandeel Jeugdwet wordt vervolgens toegepast op de totale kosten VenV, GHZ en GGZ. Zo komt het ministerie tot een schatting van de kosten voor deze drie zorgproducten (ZiN intramuraal) voor de groep 18-, die straks komen te vallen onder de Jeugdwet.

Onzekerheden bij de berekening

Ook voor AWBZ-ZiN intramuraal geldt dat het Ministerie van VWS veel moeite heeft gedaan om tot een zo goed mogelijke schatting te komen van de uitgaven aan zorg voor jeugdigen in 2012. Op twee onjuistheden na zijn de berekeningen logisch en navolgbaar uitgevoerd. Ten eerste heeft het ministerie in zijn berekening van april 2013 alleen de groep meegenomen die het gehele jaar 2012 nog geen achttien jaar was. Wanneer er jaargegevens beschikbaar zijn, is het correcter om de groep mensen onder de achttien jaar te definiëren als: alle personen die na

¹⁴ Aarts et al. Public Economics, Verdeelmodel AWBZ 2013 en een toekomstig verdeelmodel voor de zorgverzekeraars, juni 2012.



1 juli van dat jaar achttien jaar zijn geworden. Aannemend dat leeftijden en zorg gelijk verdeeld zijn over de maanden van een jaar, wordt zo de onterecht niet meegerekende zorg aan mensen onder de achttien jaar gecompenseerd voor de onterecht wel meegerekende zorg aan mensen boven de achttien jaar. Het Ministerie van VWS heeft de gevolgen van deze definitie berekend en komt uit op een opwaartse correctie van € 18,4 miljoen. Dit bedrag komt overeen met onze eigen berekening. Een tweede onjuistheid heeft te maken met een verkeerd gehanteerde leeftijdsgrens (onder de negentien jaar in plaats van onder de achttien jaar, zie ook paragraaf 5.3 over het pgb). Het ministerie heeft ook berekend wat de gevolgen zijn van de correctie van deze onjuistheid en komt uit op een neerwaartse correctie van circa € 21 miljoen. Ook dit bedrag komt overeen met onze berekening. Wij bevelen aan om beide correcties toe te passen bij de herberekening in 2014, beide correcties samen (gesaldeerd) komen uit op een neerwaartse bijstelling van 2,6 miljoen.

37

Ook voor AWBZ-ZiN intramuraal geldt, net als voor extramuraal, dat er geen gegevens beschikbaar zijn over daadwerkelijk geleverde prestaties in zorg aan jeugdigen. Daarom is het Ministerie van VWS ook hier aangewezen op het herleiden van gegevens en heeft het gewerkt met verhoudingsgetallen. Dit is op een navolgbare en aannemelijke manier gedaan, maar het leidt automatisch tot schattingen/afgeleiden die een vertekening kunnen geven van de daadwerkelijke uitgaven aan jeugdzorg.

Een belangrijke onzekerheid is ook hier (net als bij ZiN extramuraal) dat er bij de berekening volumegegevens van verschillende soorten bestanden, respectievelijk van de NZa en APE, van elkaar afgetrokken worden om een verhoudingsgetal te berekenen. Ook de aanname dat de verhouding tussen het zorgvolume dat in de AWBZ blijft en het volume dat overgeheveld wordt naar de Jeugdwet gelijk is aan de verhouding die waargenomen wordt bij het pgb, kan door het ministerie niet worden onderbouwd.

Evenals bij AWBZ-ZiN extramuraal is bij intramuraal de berekening weliswaar logisch en navolgbaar opgebouwd, maar ook hierbij is noodzakelijkerwijs gewerkt met een aantal onzekerheden waarvan wij de omvang niet kunnen inschatten.

Het Vektis-bestand dat naar verwachting volgend jaar beschikbaar komt, kan volgens het Ministerie van VWS de omvang van de onzekerheden in de berekening substantieel terugbrengen. Wij bevelen dan ook aan om in mei 2014 het budget opnieuw te berekenen op basis van dit bestand.



Betrouwbaarheid brongegevens

Voor de berekening van AWBZ-ZiN intramuraal heeft het Ministerie van VWS gebruikgemaakt van drie gegevensbronnen: NZa-gegevens (de zogeheten NZa-kubus), het microbestand en de Ape-studie. De betrouwbaarheid van de NZa-gegevens hebben we besproken in paragraaf 5.2.1. In paragraaf 5.3 over de pgb gaan we in op het microbestand. In deze paragraaf bespreken we alleen de betrouwbaarheid van de Ape-studie. In juni 2012 heeft Ape het rapport *Verdeelmodel AWBZ 2013 en het toekomstige verdeelmodel voor zorgverzekeraars* gepubliceerd. Ape heeft bij dit onderzoek gebruikgemaakt van verschillende bestanden om individuen aan regio's te kunnen toedelen. De gebruikte bestanden zijn afkomstig van de NZa, het CIZ, het CAK en van Vektis. Het geïntegreerde bestand heeft Ape vervolgens gebruikt om het aantal gebruikers van AWBZ-ZiN intramuraal onder de achttien jaar te bepalen. APE heeft de bestanden van CIZ en CAK getoetst op plausibiliteit aan de hand van andere beschikbare (statistische) gegevens en op 'vervuiling' zoals negatieve getallen. De bestanden van het CAK en CIZ zijn door APE via het burgerservicenummer gekoppeld. Dit gekoppelde bestand geeft inzicht in het zorggebruik per individu. APE heeft vervolgens een analyse gemaakt van het gekoppelde bestand en die aangeleverd bij het Ministerie van VWS. De (inherente) onzekerheid over de bronbestanden kan APE niet wegnemen. De kwaliteit van die bestanden hangt af van de zorgvuldigheid van de totstandkoming ervan bij CIZ en CAK. Wij hebben de betrouwbaarheid van het Ape-bestand niet kunnen onderzoeken vanwege de beperkte onderzoekstijd.

5.3 Persoonsgebonden budget

5.3.1 Berekening pgb extramuraal

Uitgangspunt bij de berekening van de pgb extramuraal zijn de pgb-aanspraken die opgenomen zijn in het microbestand. Het microbestand bevat registraties van pgb-houders van zeven zorgkantoren. Dit bestand vertegenwoordigt ongeveer 20% van het landelijk totaal aan PGB-aanspraken. Deze cijfers zijn op landelijk niveau niet beschikbaar.

Op basis van het microbestand bepaalt het Ministerie van VWS het aandeel van de zorguitgaven voor de mensen onder de achttien jaar van de AWBZ-functies die worden overgeheveld naar de gemeenten. Deze percentages worden toegepast op het totaal van de landelijke pgb-aanspraken die het CVZ registreert. Uit de jaarcijfers van het CVZ blijkt



dat niet alle aanspraken volledig worden benut. De aanspraken zijn daarom door het ministerie met 10% verminderd om tot de uitgaven voor 2012 te komen.

39

De berekening die het Ministerie van VWS heeft uitgevoerd, is logisch en navolgbaar. Het ministerie heeft bij de berekening echter de verkeerde leeftijdsgrens gehanteerd (onder negentien jaar in plaats van onder achttien jaar). Hierdoor is het aantal cliënten met pgb's met 8% overschat. We hebben het ministerie hiervan op de hoogte gesteld en die heeft vervolgens berekend wat de financiële gevolgen zijn van een aangepaste berekening. Dat blijkt een bijstelling naar beneden van € 38,5 miljoen te zijn. Dit bedrag komt overeen met onze eigen berekening. Wij bevelen aan om deze correctie ook toe te passen op de herberekening in 2014.

5.3.2 Berekening pgb intramuraal

Net als bij de berekening voor pgb extramuraal, is het uitgangspunt bij de berekening van de pgb intramuraal de in het microbestand geregistreerde aanspraken. Het voornaamste verschil is dat in de intramurale zorg wordt gesproken van ZZP's en niet van AWBZ-functies.

Net als bij de pgb extramuraal bepaalt het Ministerie van VWS op basis van het microbestand het aandeel van de zorg voor de mensen onder de achttien jaar van de ZZP's die worden overgeheveld naar de gemeenten. Ook hier geldt: deze percentages worden toegepast op het totaal van de landelijke pgb-aanspraken die het CVZ registreert. Uit de jaarcijfers van het CVZ blijkt dat niet alle aanspraken volledig worden benut. De aanspraken zijn daarom met 10% verminderd om tot de uitgaven voor 2012 te komen.

De berekening die het Ministerie van VWS heeft uitgevoerd is logisch en navolgbaar. Net als bij pgb extramuraal moet er worden gecorrigeerd voor de verkeerd gehanteerde leeftijdsgrens. Het ministerie heeft de gevolgen hiervan berekend en komt uit op een correctie naar beneden van € 18 miljoen Dit bedrag komt overeen met onze eigen berekening. Wij bevelen aan om de correctie toe te passen bij de herberekening in 2014.

Aannames in de berekening en onzekerheden

Er is sprake van enige onzekerheid over de omvang van de uitgaven in 2012. Dit komt doordat er op cliëntniveau geen landelijke gegevens bekend zijn over pgb-aanspraken. Het Ministerie van VWS werkt dan ook met verhoudingsgetallen van pgb-aanspraken van mensen onder de



achttien uit het microbestand (zie ook paragraaf 5.3.4) en past deze toe op de landelijke aanspraken in 2012.

40

Hoewel het ministerie aangeeft dat het microbestand representatief is, verdient een landelijk bestand de voorkeur. Wellicht bestaan er immers regionale verschillen tussen de verschillende zorgkantoren in het pgb-gebruik. Wij kunnen geen uitspraak doen over de omvang van deze onzekerheid.

Op basis van landelijke ervaringscijfers van het CVZ over onderbesteding (van 2006 tot en met 2011), zijn de pgb-aanspraken van de mensen onder de achttien jaar zoals gezegd met 10% verminderd om tot de uitgaven in 2012 te komen. Het is ons niet bekend of het percentage onderbesteding voor de mensen onder de achttien jaar gelijk is aan het landelijk gemiddelde. Wij kunnen daarom geen uitspraak doen over de omvang van de onzekerheid.

In de zes jaar (van 2006 tot en met 2011) loopt de landelijke onderbesteding terug van 12,1% in 2006 naar 9,5% in 2011. Het CVZ beschikt pas begin september 2013 over een definitief percentage voor 2012. Over de omvang van de onzekerheid door dit ontbrekende percentage kunnen wij ook geen uitspraak doen.

Tot slot is bij de berekening van de pgb extramuraal, net als bij AWBZ-ZiN, uitgegaan van de aanname dat 20% van persoonlijke verzorging bij verpleging hoort en daarom overgeheveld wordt naar de Zvw. Deze aanname is niet onderbouwd. Het Ministerie van VWS heeft aangegeven hier nog nader onderzoek naar te doen.

We kunnen de omvang van deze onzekerheden niet bepalen. Ze kunnen naar verwachting bij de herberekening worden weggenomen, als het Ministerie van VWS:

- over een betrouwbaar Vektis/ZN-bestand beschikt met gegevens over zorggebruik naar leeftijd;
- de omvang van het aandeel verzorging dat wordt overgeheveld naar de Zvw kan onderbouwen.

Bronbestanden

CVZ

In de berekening voor de pgb-uitgaven in 2012 maakt het Ministerie van VWS gebruik van de maandrapportages van het CVZ. Dat zijn gegevens over de totale pgb-aanspraken in 2012. Deze cijfers zijn gebaseerd op de door alle zorgkantoren aangeleverde bestanden. CVZ controleert de plausibiliteit van deze tussentijdse cijfers, maar er vindt geen controle



plaats op de betrouwbaarheid. Alleen de jaarcijfers worden op betrouwbaarheid gecontroleerd. Het percentage onderbesteding is berekend aan de hand van de jaarcijfers (van 2006 tot en met 2011) over de hoogte van de vastgestelde subsidies voor pgb's.

41

Microbestand

Het microbestand (met aantal budgethouders en indicaties) vult het ministerie aan met gemiddelde tarieven zoals die door het CVZ zijn gepubliceerd. Er vindt geen controle plaats op de betrouwbaarheid van het bestand. Het microbestand is gebaseerd op ongeveer 20% van het totale aantal pgb-houders en is volgens het ministerie representatief.

Nieuw bestand in 2014

Het Ministerie van VWS heeft aangegeven dat voor de herberekening in mei 2014 wellicht een beter bestand dan het huidige microbestand beschikbaar is op basis van Vektis/ZN-gegevens. Een dergelijk nationaal bestand, mits betrouwbaar, heeft onze voorkeur. Indien er ten tijde van de herberekening geen betrouwbaar nationaal bestand is, dan bevelen wij de staatssecretaris van VWS aan om de definitieve, door het CVZ vastgestelde, pgb-uitgaven en middelen voor de vergoedingsregeling voor persoonlijke zorg te gebruiken. Het CVZ beschikt namelijk begin september 2013 over deze definitieve gegevens.

5.4 Afwijkingen van de rekenregel

We lichten hieronder toe op welke onderdelen het Ministerie van VWS is afgeweken van de rekenregel in de Bestuursafspraken 2011–2015 (BZK, 2011). Deze afwijkingen gelden zowel voor ZiN als voor pgb.

De rekenregel voor de AWBZ-zorg is:

- *“Voor de overheveling van jeugd-ggz en jeugd-LVG wordt uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in het kalenderjaar drie jaar eerder (dus in 2012). Deze uitgaven ontwikkelen zich tot het moment van overheveling aan de hand van de geraamde groeivoeten uit het BKZ die van toepassing zijn.*
- *Voor overheveling van de extramurale functie begeleiding (inclusief de begeleiding voor jeugd) wordt in de rekenregel uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in 2010. Het bedrag wordt gecorrigeerd voor IQ-maatregelen en voor maatregelen om pgb's beheersbaar te houden. Op het totale geïndexeerde budget dat wordt overgeheveld (in 2013 en 2014) wordt een doelmatigheidskorting toegepast van 5%.*



- *De totale decentralisatiekorting voor AWBZ-begeleiding en zorg voor jeugd bedraagt netto € 300 miljoen, plus 5% van het over te hevelen bedrag, inclusief begeleiding voor jeugd”.*

42

Bij de berekening van het over te hevelen bedrag is het Ministerie van VWS op een aantal onderdelen afgeweken van de rekenregel:

1. Geen rekenregel beschikbaar: Zoals eerder aangegeven worden er, als gevolg van hervormingen in de langdurige zorg, meer functies overgeheveld dan ten tijde van de bestuursafspraken voorzien werd (zie tabel 8). Voor deze functies zijn geen expliciete afspraken gemaakt over de te hanteren rekenregel.
2. Afwijkingen van basisjaar voor gerealiseerde uitgaven: Voor alle over te hevelen onderdelen uit de AWBZ heeft het ministerie 2012 als basisjaar genomen. Voor jeugd-ggz en jeugd-LVG is dit conform de bestuursafspraken. Voor begeleiding was afgesproken om de gerealiseerde uitgaven in 2010 als uitgangspunt te nemen. Die afspraak ging echter uit van overheveling van begeleiding van alleen nieuwe cliënten met ingang van 2013 en van iedereen met ingang van 2014. Het ministerie is van mening dat nu de invoeringsdatum is opgeschoven, ook het peiljaar opschuift. Dit is volgens ons een plausibel argument om van het afgesproken jaar in de rekenregel af te wijken.
Naast de afwijking van het basisjaar geldt ook dat het ministerie nog niet met gerealiseerde uitgaven 2012 heeft gerekend omdat deze nu nog niet beschikbaar zijn. Het ministerie verwacht hier eind 2013 wel gegevens over te hebben. Voor PGB heeft het ministerie nu gewerkt met cijfers over pgb-aanspraken en in het geval van ZIN met productieafspraken. Overigens heeft de NZa aangegeven dat de realisatiecijfers doorgaans dicht op de productieafspraken liggen.
3. IQ-maatregel: De IQ-maatregel beoogde de toegang van licht verstandelijk gehandicapten tot de AWBZ te beperken door de IQ-grens te verlagen van 85 naar 70. Dit voornemen is in het Lente-akkoord van 2013 geschrapt. Daarmee vervalt dit onderdeel van de rekenregel.
4. Maatregelen om pgb's beheersbaar te houden: Op grond van de bestuursafspraken zou het over te hevelen bedrag voor de functie begeleiding gecorrigeerd mogen worden voor de effecten van maatregelen om de pgb's beheersbaar te houden. Hiervoor is in de bestuursafspraken geen bedrag of percentage aangegeven. Het



Ministerie van VWS heeft in zijn memo van april 2013 aan de Algemene Rekenkamer over de berekening van het over te hevelen budget nog geen berekening gegeven van de verwachte verminderde vraag en verwachte verschuiving van pgb naar ZiN als gevolg van maatregelen om de toegang tot pgb's te beperken. Wel geeft het ministerie aan dat het geschatte effect maximaal 15% van het totale AWBZ-budget voor jeugd bedraagt. In hoeverre deze aanname reëel is, kunnen wij niet beoordelen. Het effect van deze pgb-maatregel is al deels verwerkt in de berekening van de uitgaven voor 2012, omdat die in dat jaar immers al van kracht waren. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) monitort momenteel de effecten van de pgb-maatregel. Wij bevelen de staatssecretaris van VWS aan om de resultaten van de SCP-monitor mee te nemen bij het nog te berekenen over te dragen budget.

5. Volumegroei: In de bestuursafspraken is overeengekomen dat er op het berekende budget tot het moment van overheveling de BKZ groeivoet wordt toegepast. Voor het onderdeel begeleiding is hierbij het percentage van gemiddeld 2,5% per jaar genoemd. Over de volumegroei van 2012 naar 2015 bestaat op dit moment nog geen duidelijkheid. In het memo van het Ministerie van VWS van april 2013 staat dat het nog niet mogelijk is een jaarlijks groeipercentage te geven, omdat dit nog afhankelijk is van de Herziening Langdurige Zorg.

Wij constateerden vorig jaar al in ons rapport *Decentralisatie begeleiding: een toets op de berekening van het macrobudget* dat de rekenregel op het punt van de groeivoet niet eenduidig is. Zo formuleert ieder kabinet bij de startnota van de regeerperiode één groeivoet voor het gehele BKZ en hanteert het Ministerie van VWS intern verschillende groeivoeten per zorgsector (GGZ, AWBZ etc.) Dat gebeurt ook nu voor de jeugd-AWBZ.

De startnota van het kabinet-Rutte/Verhagen ging uit van een BKZ groeivoet van 3,38% over de jaren 2011-2015. In de startnota kabinet-Rutte/Asscher is de groeivoet van het BKZ vastgesteld op 1,37% voor de jaren 2013-2017.

Het percentage van 2,5% uit de bestuursafspraken komt uit een intern memo waarin het Ministerie van VWS de groeiruimte voor het BKZ toedeelt aan verschillende sectoren in de zorg. Het ministerie past deze ramingen regelmatig aan, maar op het moment dat de Bestuursafspraken 2011-2015 werden vastgesteld, hanteerde het 2,5% per jaar. Het Ministerie van VWS heeft geen herziene toedeling van het BKZ gemaakt voor de periode 2013-2017.



Omdat het ministerie nog geen definitieve keuze heeft gemaakt voor het te hanteren groepercentage, kunnen wij op dit moment niet aangeven of en in welke mate het afwijkt van de rekenregel.

44

6. Vervoer: Het Ministerie van VWS geeft in haar memo aan dat zij voornemens is een korting toe te passen vanwege het schrappen van de functie vervoer. Het ministerie heeft deze korting nog niet toegepast. Zij geeft aan dat de omvang hiervan tussen de 0% en 10% van het totale AWBZ-budget voor jeugd zal bedragen. Wij constateren dat over vervoer geen afspraken staan in de bestuursafspraken, dus dat het ministerie met dit voornemen afwijkt van de rekenregel.
7. Decentralisatiekorting: in de bestuursafspraken is vastgelegd dat er een nominale budgetkorting, oplopend naar € 300 miljoen in 2017, zou worden toegepast op het budget dat op dat moment onder de Jeugdwet zou komen te vallen. Daarnaast zou op de functie begeleiding (inclusief de begeleiding jeugd) bij overheveling uit de AWBZ een decentralisatiekorting van 5% toegepast worden. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher (oktober 2012) zijn vervolgens aanvullende kortingen opgenomen. De nominale korting voor jeugd is opgehoogd, oplopend tot € 450 miljoen vanaf 2017 en verder. Voor de functie begeleiding als geheel (dus niet specifiek voor jeugd) is een hogere korting van 25% voorzien in plaats van de 5% uit het bestuursakkoord. De staatssecretaris van VWS heeft in zijn brief Langdurige zorg (mei 2013) nog meer bezuinigen aangekondigd (25% op begeleiding en tijdelijk verblijf en 15% op persoonlijke verzorging). Het is nog onduidelijk in hoeverre deze korting ook betrekking heeft op het deel dat naar de Jeugdwet gaat.

5.5 Actualisering budget 2015

Het Ministerie van VWS heeft het budget voor 2015 slechts gedeeltelijk berekend. Er moeten zoals gezegd nog besluiten genomen worden over onder andere: de gehanteerde groeivoet, de verwachte uitval door maatregelen om de toegang tot pgb's te beperken en de eventueel toe te passen kortingen op over te hevelen functies uit de AWBZ. Het bedrag voor 2015 hebben wij derhalve niet kunnen toetsen.

Ook de discussie over de vraag welke cliënten met welk zorggebruik onder het regime van de AWBZ, de Wmo of de Zvw komen te vallen, is nog niet afgerond, zoals blijkt uit het memo van april 2013.



Het Ministerie van VWS geeft aan dat de uitkomsten van deze discussie gevolgen kunnen hebben voor de nieuwe Jeugdwet en dus voor het macrobudget. Het ministerie schat de marge van de afwijking van het macrobudget in op maximaal 5% naar boven of beneden. Voor de berekening van de uitgaven in 2012 (en dus de berekening van het macrobudget voor 2012) is het Ministerie van VWS er evenwel vanuit gegaan dat de genoemde, uit de AWBZ-over te hevelen groepen, inderdaad onder de Jeugdwet komen te vallen. Dit is conform de brief Hervorming Langdurige Zorg van april 2013.

45

Wij merken op dat het Ministerie van VWS bij de berekening van de uitgaven 2012 niet alleen de functies heeft meegenomen waarvan voorzien wordt dat deze in 2015 in de Jeugdwet worden opgenomen, maar ook al de functies die mogelijk pas in 2016 overgaan. Dit is nog een aandachtspunt bij de berekening van het definitieve budget voor 2015 (en 2016).

5.6 Samengevat

Zoals blijkt uit het voorgaande, zijn er nog onzekerheden voor een aanzienlijk deel van het AWBZ-budget, omdat daarover nog besluiten genomen moeten worden. Wij hebben deze onzekerheden in onderstaande tabel samengevat.



Tabel 10 Over te hevelen bedragen en onzekerheden AWBZ

Status mei 2013		Verwachting mei 2014	
	Bedrag in miljoenen euro's	Toelichting	
Stabiel	-	-	
Onzekerheden basisjaar 2012	1.263	Onzekerheid totaalbedrag door aannames in de berekening van Ministerie van VWS vanwege: 1. Aannames in de berekening van ZiN 2. Aanname PV voor 20% naar Zvw niet onderbouwd 3. Berekening pgb op basis van 7 van de 32 zorgkantoren 4. Pgb-uitgaven 2012 nog niet vastgesteld	Onzekerheid neemt af vanwege: 1. Nieuwe gegevens o.b.v. VEKTIS/ZN bestand 2. Aanname onderbouwd door VWS onderzoek 3. Landelijke gegevens o.b.v. VEKTIS/ZN bestand 4. Bedrag definitief (sept. 2013)
	- 59,1	Bedrag moet voor Zin met 2,6 miljoen en voor PGB met 56,5 miljoen gecorrigeerd worden naar aanleiding van verkeerde leeftijdsgrens bij berekening.	VWS zal dit bedrag corrigeren
	maximaal - 63	Doelgroepdiscussie AWBZ, Zvw, Wmo nog niet beslecht, onzekerheid bedraagt volgens Ministerie van VWS 5% van AWBZ-budget.	Besluitvorming
	maximaal - 189	Effect Pgb-maatregel. Volgens Ministerie van VWS maximaal 15% van totale AWBZ-budget voor de jeugd.	Ministerie van VWS: effecten pgb-maatregel bekend uit SCP-monitor
	maximaal - 126	Schrappen functie vervoer. Volgens Ministerie van VWS tussen 0% en 10% van totale AWBZ-budget voor de jeugd.	Besluitvorming
Onzekerheden 2015	?	Nog geen duidelijkheid over te hanteren groeivoet.	Besluitvorming
	?	In de bestuursafspraken is 5% decentralisatiekorting op AWBZ-begeleiding afgesproken. Daarnaast heeft de staatssecretaris van VWS in zijn brief langdurige zorg nog meer bezuinigen aangekondigd (25% op begeleiding en tijdelijk verblijf en 15% op persoonlijke verzorging). Het is nog onduidelijk in hoeverre deze korting ook betrekking heeft op het deel dat naar de Jeugdwet gaat.	Besluitvorming

Bron: memo Ministerie van VWS *Aanvullende toelichting bij berekening macrobudget* dd. 19 april 2013



6 Totaal macrobudget

47

In de voorgaande hoofdstukken hebben we onze bevindingen per deelbudget gepresenteerd. In tabel 11 hebben we de berekening van het Ministerie van VWS op het niveau van deze subtotaal samengevat. Aan de totaalberekening hebben we ook toegevoegd dat het ministerie de nominale kortingen van de kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher van het macrobudget wil aftrekken. De nominale korting van het kabinet-Rutte/Asscher is nieuw beleid na de bestuursafspraken en is daarmee strikt genomen een afwijking van de rekenregel.

In het totaalbeeld laten we ook zien welke bedragen weliswaar (nog) niet tot het macrobudget behoren en die daarom niet in onze toets zaten, maar die wel overgaan naar gemeenten. Dit zijn structurele uitvoeringskosten, vrijvallende uitvoeringskosten en een overboeking van het Provinciefonds naar het Gemeentefonds vanaf 2016. We lichten dat hieronder nader toe.

Het Ministerie van VWS laat onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de daadwerkelijk vrijvallende integrale uitvoeringskosten vanuit het Rijk, in verband met de overheveling van de begeleiding jeugd, de jeugd-LVG, de jeugd-ggz in de AWBZ en de jeugd-ggz volgens de Zvw. De vrijvallende middelen worden beschikbaar gesteld aan gemeenten. De staatssecretaris van VWS heeft de Algemene Rekenkamer gevraagd om een onafhankelijke toets uit te voeren op de berekening van deze vrijvallende uitvoeringskosten. Wij zullen hier naar verwachting in september 2013 over rapporteren.

In de bestuursafspraken is bepaald dat het kabinet in totaal € 55 miljoen structureel beschikbaar stelt voor uitvoeringskosten van zorg voor jeugd en voor begeleiding samen. Dat bedrag wordt niet gemonitord. Het aandeel voor jeugdzorg is € 16 miljoen in 2015 en vanaf 2016 structureel € 26 miljoen. Deze middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering van het Gemeentefonds en dus niet aan het macrobudget dat via een decentralisatieuitkering aan gemeenten wordt verstrekt. Indien gemeenten hogere kosten maken dan het Rijk voor het uitvoeren van de begeleiding, dan dienen deze kosten te worden gedekt uit het overhevelde budget.



In de bestuursafspraken staat verder dat bij de overdracht van de jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten in 2016 structureel € 90 miljoen bruto wordt overgeboekt van het Provinciefonds naar de decentralisatieuitkering in het Gemeentefonds. Wij hebben hier geen onderzoek naar gedaan. De VNG heeft aan de staatssecretaris van VWS gevraagd om deze overboeking al per 1 januari 2015 te doen, omdat de jeugdzorg al in 2015 wordt overgeheveld en niet pas in 2016 (waar in de bestuursafspraken nog vanuit werd gegaan).

48

Tabel 11 Totaal over te bedragen decentralisatie jeugdzorg

Totaal berekening	Bedragen in miljoenen euro's
Begrotingsgelden	1.752
Ggz	632
AWBZ	1.263
Totaal basisjaren	3.647
Voorgenomen korting kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher voor 2015	- 120
Vrijvallende uitvoeringskosten	?
Totaal 2015	?
Buiten macrobudget naar algemene uitkering Gemeentefonds: uitvoeringskosten in 2015	16
Vanaf 2016 overheveling van Provinciefonds naar Gemeentefonds	90



7 Bestuurlijke reacties en nawoord

49

Wij hebben op 6 juni 2013 een reactie op ons conceptrapport ontvangen van de staatssecretaris van VWS, die mede namens de staatssecretaris van VenJ heeft gereageerd. Het bestuur van de VNG heeft op 7 juni 2013 gereageerd. Wij geven hieronder de bestuurlijke reacties samengevat weer. De integrale tekst van deze reacties is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

7.1 Reactie staatssecretaris van VWS, mede namens VenJ

De staatssecretaris van VWS spreekt namens zijn ambtgenoot van VenJ zijn waardering uit voor de voortvarendheid waarmee de Algemene Rekenkamer het onderzoek ter hand heeft genomen. De staatssecretaris is blij met onze conclusie dat er een goed begin is gemaakt met het bepalen van het macrobudget. De constatering van de Algemene Rekenkamer dat het bedrag nog (onvermijdelijke) onzekerheden bevat door aannames - voor sommige onderdelen zijn immers nog geen goede gegevens beschikbaar - vindt de staatssecretaris terecht.

Deze toets heeft de staatssecretaris van VWS mede in staat gesteld om gemeenten tijdig een goede indicatie te geven van het budget dat ze voor de nieuwe taken in 2015 ontvangen. De staatssecretaris is voornemens om in de meicirculaire 2014 het definitieve bedrag per gemeente voor 2015 bekend te maken. De kans is groot dat de hoogte van het budget dan zal afwijken van het budget dat in de meicirculaire 2013 is gepresenteerd. Er moet namelijk nog een aantal beleidskeuzes gemaakt worden.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er een onjuistheid zit in de berekening van het over te hevelen bedrag voor de AWBZ. De staatssecretaris van VWS erkent dit en geeft aan hiermee rekening te houden bij het berekenen van het totale macrobudget voor 2015. De Algemene Rekenkamer heeft tevens geconstateerd dat er bij de toepassing van de rekenregel nog enige onzekerheden in het totaalbedrag



zitten. In de eerste plaats door aannames in de berekening van het bedrag voor 2012 (AWBZ en Zorgverzekeringswet) en 2014 (Begroting). In de tweede plaats doordat nadere besluitvorming noodzakelijk is om van het berekende bedrag voor 2012 (AWBZ en Zvw) naar het bedrag voor 2015 te komen. De staatssecretaris geeft aan dat hij het definitieve beeld pas kan geven na besluitvorming over de wijze waarop maatregelen uit de regeerakkoorden (kabinet-Rutte/Verhagen en kabinet-Rutte/Asscher) en het Lenteakkoord worden uitgewerkt en welk effect dit heeft op de uitgaven in het jeugddomein. Bij het te verdelen bedrag is de staatssecretaris in de meicirculaire 2013 voorzichtigshalve uitgegaan van het laagste scenario (met de hoogste kortingsbedragen en de laagste groeipercentages).

50

De staatssecretaris geeft aan dat de in het rapport genoemde onzekerheidsmarges op dit moment al kleiner zijn. Dit heeft te maken met het bekend worden van enkele inzichten tussen half april 2013 (de peildatum van de toets) en eind mei 2013 (het opstellen van de meicirculaire). De staatssecretaris licht vervolgens toe welke nieuwe inzichten er momenteel zijn¹⁵. Zo geeft hij aan dat hij voor de volumegroei bij de AWBZ uitgaat van 2% groeivoet per jaar en voor de jeugd-ggz van 2,5% per jaar. Voor beide sectoren samen betekent dit volgens de staatssecretaris een toename van het budget met circa € 51 miljoen.

Ondanks de onzekerheden in de berekening, acht de staatssecretaris het rapport relevant en bruikbaar. Het rapport biedt aanknopingspunten voor een aantal vervolgacties en voor nader bestuurlijk overleg met gemeenten over de financiële randvoorwaarden van de decentralisatie en het afleggen van verantwoording hierover aan de Tweede Kamer.

In de komende maanden komen nieuwe en gedetailleerdere gegevens beschikbaar. De staatssecretaris zal die in de aanloop naar de meicirculaire 2014, waarin het definitief over te hevelen bedrag wordt gepubliceerd, opvragen en analyseren.

7.2 Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG onderschrijft in haar reactie onze bevindingen en conclusies en gaat dieper in op een aantal punten. Zij maakt het voorbehoud dat de vaststelling van het macrobudget, en ook onze toets erop, zijn uitgevoerd zonder dat het (definitieve) wetsvoorstel bekend is.

¹⁵ De integrale tekst van deze reactie is te raadplegen op www.rekenkamer.nl



Splitsing bestuursafspraken en kabinetsbeleid

De VNG hecht eraan consequent onderscheid te maken tussen wat het Rijk en de VNG in de Bestuursafspraken 2011-2015 zijn overeengekomen en het eenzijdig door het kabinet geformuleerde beleid dat wordt toegepast in de berekeningen rondom het macrobudget jeugdzorg.

Dubbele efficiencykorting

Het voornemen van het kabinet om naast de nominale korting voor de gehele jeugdzorg een korting op de AWBZ-taken binnen de jeugdzorg toe te passen, is volgens de VNG niet reëel.

Veronderstelde effecten pgb-maatregel

De VNG onderschrijft onze kanttekeningen bij het effect van de pgb-maatregel op het AWBZ-budget en stelt voor om in de eerste helft van 2016 een evaluatiemoment in te bouwen over de wijze waarop de pgb-maatregel is verwerkt in dat budget.

Opheffen onzekerheid

In de berekeningen van het Rijk rest op een aantal punten een significante mate van onzekerheid vanwege nog te nemen besluiten in combinatie met niet-optimale registratie van data. De VNG dringt er bij het Rijk op aan om deze onzekerheden zo snel mogelijk weg te nemen.

Indexatie via het Budgettair Kader Zorg

De VNG onderschrijft onze observaties over de wijze waarop het Rijk van plan is de uitgaven voor ggz en de AWBZ te indexeren naar het overhevelingsjaar 2015. De VNG geeft aan er kritisch op te zullen letten dat het Rijk een groeipercentage kiest dat de prijs- en volumeontwikkelingen van Jeugd-ggz en Jeugd-AWBZ goed weergeeft.

Nog te nemen besluit over capaciteitsreductie rijksinstellingen

Voor de begrotingsgefinancierde zorg wordt het over te hevelen budget gebaseerd op 2014. Aangezien de capaciteitsreductie pas met ingang van 2015 speelt, kan de voorgenomen korting volgens de VNG niet meegeteld worden.



Extra budget uit zorgakkoord nog niet verwerkt

52

De VNG gaat er vanuit dat het Rijk in de definitieve berekening van het macrobudget in het voorjaar van 2014 de ophoging uit het Zorgakkoord meeneemt.

Leeftijdsgrenzen

Het Rijk heeft moeite met het precies vaststellen van het aandeel jongeren onder de achttien jaar ten opzichte van het aandeel volwassenen in de ggz en de AWBZ. De VNG spreekt de verwachting uit dat het Rijk hier nog eens goed naar kijkt.

Vervoer

De VNG zal er alert op zijn dat deze vervoersmaatregel niet leidt tot een onuitvoerbare opdracht aan of extra kosten voor gemeenten.

7.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vinden het positief dat de staatssecretaris van VWS (mede namens de staatssecretaris van VenJ) aan de hand van nieuwe inzichten de marge van een aantal onzekerheden heeft kunnen verkleinen. Wij hebben deze nieuwe bedragen niet meer kunnen toetsen. Het is ons wel opgevallen dat de toepassing van de groeivoet voor de AWBZ en de ggz niet correct is gebeurd. De groeivoet is abusievelijk niet over drie jaren toegepast (van uitgaven 2012 naar budget 2015). Daarmee is volgens ons een bedrag gemoeid van €118 miljoen in plaats van de in de reactie van de staatssecretaris van VWS vermelde €51 miljoen. Het voornemen van de staatssecretaris om in de komende maanden nieuwere en gedetailleerdere gegevens op te vragen en te analyseren, geeft vertrouwen dat het bedrag dat in mei 2014 definitief zal worden vastgesteld, minder onzekerheden bevat.

De VNG noemt in haar reactie haar standpunten over de voornemens van de staatssecretaris die leiden tot bezuinigingen op het budget voor jeugdzorg. In ons onderzoek hebben wij alleen getoetst of deze voornemens conform de rekenregels uit de bestuursafspraken zijn. Zo hebben wij geconcludeerd dat de volgende voorgenomen kortingen niet conform die afspraken zijn: het ophogen van de nominale korting van het kabinet-Rutte/Verhagen door het kabinet-Rutte/Asscher met € 40 miljoen in 2015 en € 150 miljoen in 2017 en verder, de decentralisatiekorting op de AWBZ (hervorming langdurige zorg), de capaciteitsreductie rijksinstellingen per 2015 en ten slotte de vervoersmaatregel AWBZ. Overigens staat hier het voornemen tegenover tot compensatie van de



Jeugd-ggz met circa € 40 miljoen uit het zorgakkoord, dat ook niet conform de bestuursafspraken is.

53

De staatssecretaris en de VNG zijn in hun reactie niet ingegaan op ons aandachtspunt dat het voor de inkoopfuncties van gemeenten noodzakelijk is dat er meer duidelijkheid komt over de kostprijs en de uitvoeringscondities van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Wij zijn daarnaast benieuwd naar de stand van zaken van de verbetering van de bedrijfsvoering en -administratie. De staatssecretaris van VenJ heeft immers eind 2011 € 10 miljoen beschikbaar gesteld om de beoogde verbeteringen vóór de transitie naar de gemeenten te realiseren.

Wij hebben in ons rapport aangegeven dat de decentralisatie van de jeugdzorg meer omvat dan alleen de verlegging van geldstromen van het Rijk naar gemeenten. Wij hebben aandacht gevraagd voor een passend informatiearrangement waarmee op lokaal niveau recht wordt gedaan aan de verantwoordingsplicht aan gemeenteraden en op rijksniveau aan de systeemverantwoordelijkheid aan het parlement. De staatssecretaris en de VNG zijn hier in hun reactie niet op ingegaan. Wij willen het belang van een passend informatiearrangement nogmaals onderstrepen. Wij zijn bereid om hier met alle betrokkenen (het Rijk, de VNG en de Tweede Kamer) over mee te denken en verwijzen naar onze brief aan de minister van (BZK) van 15 mei (Algemene Rekenkamer, 2013c) over de decentralisatieplannen van het kabinet en naar ons rapport *Staat van de Verantwoording 2012* (Algemene Rekenkamer, 2013d).

De Algemene Rekenkamer vraagt daarbij nogmaals aandacht voor het opzetten van nieuwe informatiesystemen volgens de principes van 'open data'. Een nieuw informatiearrangement kan het beste op deze leest geschoeid worden. Dat biedt de beste kansen om goede en betekenisvolle (beleids)informatie over de uitvoering van de Jeugdwet te realiseren. Nawoord Algemene Rekenkamer.



Bijlage Rekenregels

54

Bijlage Bestuursafspraken 2011- 2015

6.3.8. Vaststellen van de te overhevelen bedragen

Voor de berekening van de over te hevelen bedragen wordt

- voor de begrotingsgefinancierde jeugdzorg uitgegaan van de bij begroting vastgestelde uitkering/subsidie in het jaar voor overheveling. Dat bedrag wordt in het jaar voorafgaand aan het jaar voorafgaand aan overheveling (t-2), puttend uit de vastgestelde begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, vastgesteld. Aan de uit de begroting over te hevelen bedragen voor jeugd wordt de eventueel toegekende compensatie voor loon- en prijsbijstelling in het jaar voorafgaand aan het jaar van overheveling toegevoegd.
- voor de overheveling van Jeugd-GGZ en Jeugd-LVG uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in het kalenderjaar drie jaar eerder. Deze gerealiseerde uitgaven ontwikkelen zich tot het moment van overheveling met de geraamde groeivoeten uit het Budgettair Kader Zorg die van toepassing zijn.

De bedragen worden gecorrigeerd voor de effecten van de IQ-maatregel en de maatregel lage ziekte last uit het regeerakkoord en verlaagd met de ingeboekte besparingen zoals opgenomen in het regeerakkoord.

Een onafhankelijke instantie zal worden verzocht vóór de meicirculaire van het jaar voorafgaand aan het jaar van overheveling te toetsen of aan bovenstaande rekenmethodiek is voldaan.

Bij de overdracht van de jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten wordt in 2016 bruto 90 miljoen euro structureel overgeboekt van het provinciefonds naar het gemeentefonds.

Het besparingseffect voor het jeugddomein kent een oplopende reeks in het regeerakkoord. Deze is € 80 miljoen netto in 2015, oplopend tot € 300 miljoen netto vanaf 2017. Om beter aan te sluiten bij de overheveling is een knip mogelijk van de € 80 miljoen per 2015 over jaren 2014 en 2015. Deze schuif is onder voorbehoud van de Voorjaarsbesluitvorming.

6.3.9. Financieel arrangement

Partijen onderschrijven de intentie om in het financieel arrangement voor de jeugd prikkels in te bouwen voor het doelmatig aanbieden van



adequate voorzieningen en het voorkomen van zwaardere zorgvormen (preventie). Het aanbrengen van prikkels mag niet leiden tot het introduceren van onevenredig veel administratieve lasten, moet inpasbaar zijn in het verdeelmodel en mag niet leiden tot schotten. Gekozen zal worden voor het financieel best passende arrangement binnen het gemeentefonds. De voorkeur ligt bij een decentralisatie-uitkering jeugdzorg binnen het gemeentefonds.

55

Over de indexering wordt de volgende afspraak gemaakt:

De middelen begeleiding jeugd worden tot het moment van overheveling geïndexeerd met de daarvoor in 2011 geraamde groei ruimte voor de AWBZ van gemiddeld 2,5% per jaar en een jaarlijkse beschikbare nominale index. De partijen maken nog nadere afspraken over de indexering van deze middelen in de jaren 2014 en 2015. De over te hevelen bedragen Jeugd-GGZ en Jeugd-LVG zorg ontwikkelen zich tot het moment van overheveling met de geraamde groeivoeten uit het Budgettair Kader Zorg die voor deze sectoren van toepassing zijn.

Bij de evaluatie van de normeringssystematiek in 2015 worden afspraken gemaakt over de indexering van alle middelen voor jeugdzorg voor 2016 en verder.

In de provinciale jeugdzorg geldt op dit moment een eigen bijdrage bij uithuisplaatsing van de jeugdige. In het regeerakkoord is vastgelegd dat in 2015 een jeugdzorgbrede eigen bijdrage komt. Partijen onderkennen dat nadere afspraken nodig zijn over de uitvoering van deze jeugdzorgbrede eigen bijdrage door gemeenten. Bij de nadere afspraken worden de maatschappelijke effecten meegenomen.

Uitvoeringskosten en invoeringskosten

VWS laat onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de daadwerkelijk vrijvallende integrale uitvoeringskosten van rijkswege in verband met de overheveling van de begeleiding jeugd, de Jeugd-LVG zorg, de Jeugd-GGZ zorg in de AWBZ en de Jeugd-GGZ zorg in de Zorgverzekeringswet. De VNG wordt betrokken bij de opdrachtformulering en zal plaatsnemen in de begeleidingscommissie bij dit onderzoek. Vrijvallende middelen worden beschikbaar gesteld aan gemeenten. De uitvoeringskosten van de begrotingsgefinancierde provinciale jeugdzorg worden gedekt uit het over te hevelen budget.

Het kabinet stelt daarnaast in totaal € 55 mln. structureel beschikbaar voor uitvoeringskosten van zorg voor jeugd en begeleiding samen. De



€ 55 miljoen is "for better and for worse"; er vindt geen monitoring plaats over de gemaakte uitvoeringskosten. Bovenstaande middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Indien gemeenten hogere kosten maken dan het Rijk voor het uitvoeren van de begeleiding, dan dienen deze kosten te worden gedekt uit het overgehevelde budget.

56

Voor de invoeringskosten bij Jeugd stelt het Rijk - aanvullend op de afspraken over invoeringskosten voor begeleiding in het concept hoofdlijnenakkoord - incidenteel € 64 miljoen beschikbaar. Rijk, IPO en VNG maken afspraken over de inzet van deze middelen.

In- en uitvoeringskosten Jeugd (in € mln.)

	2011	2012	2013	2014	2015	struc
Vrijvallende uitvoeringskosten bij het Rijk			PM	PM	PM	PM
Uitvoeringskosten Jeugd en begeleiding	0	0	0	35	45	55
Invoeringskosten Stelsel Jeugd	0	16	48	0	0	0

6.2 Schrapen AWBZ-functie begeleiding/treffen Wmovoorziening

De activiteiten die onder de extramurale AWBZ-functie begeleiding vallen, worden onder de compensatieplicht van de Wmo gebracht. Dit is inclusief het vervoer dat aan de begeleidingsactiviteiten verbonden is. De extramurale begeleiding voor Jeugd wordt budgettair betrokken bij de (taakstelling samenhangend met) de thans aan de orde zijnde decentralisatie.

Het in 2013 (naar rato) en 2014 over te hevelen bedrag staat thans nog niet vast. Het bedrag wordt aan de hand van de volgende rekenregel bepaald: de basis voor het over te hevelen bedrag in 2013 (naar rato) en 2014 zijn de gerealiseerde uitgaven in 2010 voor dagbesteding, begeleiding en bijbehorend vervoer, inclusief de begeleiding voor jeugd en exclusief begeleiding voor verblijfsgeïndiceerden. De kosten voor mensen op de wachtlijst PGB die alsnog een PGB toegewezen krijgen worden hierbij opgeteld. Dat geldt ook voor de middelen voor de inloof functie GGZ. Het over te hevelen bedrag wordt verlaagd voor de effecten van de IQ-maatregel, verhoogd met middelen uit de wegk IQ-maatregelen (voorzover die wegk middelen ten goede komen aan de gemeenten) en gecorrigeerd voor de effecten van maatregelen om de PGB's beheersbaar te maken. Het bedrag wordt eventueel gecorrigeerd voor bijzondere doelgroepen, kortdurend verblijf en hulpmiddelen waarover ultimo juni 2011 wordt besloten. De middelen die betrekking hebben op de decentralisatie van hulpmiddelen en de inloof functie GGZ worden niet gekort met 5%.



Literatuur

57

Algemene Rekenkamer (2007a). *Kopzorgen. Zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke handicap en/of psychi(atri)sche problemen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 245, nrs. 1-2. Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 215, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011a). *Uitgavenbeheersing in de zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 060, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Kosten van Jeugdbescherming en Jeugdreclassering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 839, nr. 158. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Budget voor decentralisatie AWBZ-begeleiding: een toets op de berekening*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30 597, nr. 251. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b) *Terugblik Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 215, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013a). *Aanvaarding verzoekonderzoek Jeugd*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 285. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Verantwoordingsonderzoek over 2012 bij het Ministerie van VWS*. Vergaderjaar 2012-2013, 33 605 XVI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013c). *Decentralisatiebrief*, d.d. 15 mei 2013. Brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Algemene Rekenkamer. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2013d). *Staat van de rijksverantwoording 2012*. Vergaderjaar 2012-2013, 33 605, nr. 2. Den Haag: Sdu



BZK (2011). *Bestuursafspraken*. Bijlage bij: *Arbeidsmarktbeleid*. Vergaderjaar 2010-2011, 29 544, nr. 336. Den Haag: Sdu.

58

BZK (2013). *Concept Meicirculaire passage VWS*, Ontvangen op 8 mei 2013.

DIS (2011). *Leeftijdsverdeling GGZ sector vanaf 2008 volgens DIS*, d.d. 11 maart 2011. Kenmerk DIS00884.

Concept Jeugdwet (18 juli 2012). www.internetconsultatie.nl, geraadpleegd op 10 april 2013.

NZa (z.j.). *Beleidsregel Vaststelling en verrekening aanvaardbare kosten GGZ Zvw*. Kenmerk CU-5054 11D0035499. Utrecht.

VenJ (2012). *Jeugdzorg*. Vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 249. Den Haag: Sdu.

VWS (1999). *CAO zorgsector*. Vergaderjaar 1999-2000, 25 999, nr. 8. Den Haag: Sdu.

VWS (2012a). *Bestuurlijk Akkoord Toekomst GGZ 2013-2014*. Bijlage bij: *Geestelijke gezondheidszorg*. Vergaderjaar 2011-2012, 25 424, nr. 183. Den Haag: Sdu.

VWS (2012b). *Jeugdzorg*. Vergaderjaar 2011-2012, 31 839, nr. 233. Den Haag: Sdu.

VWS (2013a). *Onderzoek Jeugd*, d.d. 27 maart 2013. Brief aan de Algemene Rekenkamer van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

VWS (2013b). *Aanvullende toelichting bij berekening macrobudget*. Memo aan de Algemene Rekenkamer van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, d.d. 19 april 2013. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

VWS (2013c). *Hervorming Langdurige Zorg*. Vergaderjaar 2012-2013, 30 597, nr. 296. Den Haag: Sdu.



VWS (2013d). *Resultaten zorgoverleg*, d.d. 24 april 2013. Brief aan de Tweede Kamer van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

59

VWS (2013e). *Landelijk beleidskader jeugdzorg 2013-2015*. Bijlage bij: *Transitieplan Jeugd*. Vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 290. Den Haag: Sdu.



Afkortingenlijst

60

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BG	Begeleiding (overkoepelende functiegroep)
BHI	Behandeling Individueel
BKZ	Budgettair Kader Zorg
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DBC	Diagnose Behandel Combinatie
DIS	DBC-informatiesysteem (onderdeel van DBC-onderhoud)
GGz	Geestelijke Gezondheidszorg
GHZ	Gehandicaptenzorg
GZ-psycholoog	Gezondheidszorgpsycholoog
LVG	Licht verstandelijk gehandicapt
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OVA	Overheidsbijdragen in de Arbeidsontwikkeling
Pgb	Persoonsgebonden budget
PV	Persoonlijke Verzorging
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vb	Verstandelijke beperking
VenV	Verpleging en Verzorging
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VP	Verpleging
VenJ	Veiligheid & Justitie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
ZiN	Zorg in Natura
ZN	Zorgverzekeraars Nederland
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZZP	Zorgzwaartepakket

Onderzoeksteam

Mevr. drs. L. Hage RO (projectleider)
Dhr. M.C.W.M. Derksen (stagiair)
Mevr. drs. G.D. van Dijk
Dhr. mr. drs. M. van Eck (tot 1 mei 2013)
Dhr. A. Elabassi MSc
Dhr. drs. J.F.C. Freriks
Dhr. drs. A.B.M. Gloerich
Dhr. G. Koop MSc

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Sabine Joosten/Hollandse Hoogte

Den Haag, juni 2013