

Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Ons kenmerk	Inlichtingen bij	Doorkiesnummer	Den Haag
DWJZ-2013000532	mw. mr. F.C.A. van Hilten	(070) 340 5315	- 7 NOV. 2013
Onderwerp		Bijlage(n)	Uw brief
Advies Awb-bezwaar		div.	

U hebt advies gevraagd aan de VWS-commissie bezwaarschriften Awb (hierna: commissie) over het bezwaarschrift dat mw. mr. S. van Waegeningh (hierna: gemachtigde) namens:

- De Koppeling, te Amsterdam Zuidoost
- Stichting Juzt, te Breda
- Stichting LSG-Rentray, te Eefde
- Stichting B.J. Brabant, te Deurne
- Stichting Jeugdformaat, te Rijswijk
- Stichting Jeugdzorg St. Joseph, te Cadier en Keer
- Stichting Horizon, Instituut voor Jeugdzorg en Onderwijs, te Rotterdam
- Stichting Het Poortje Jeugdinrichtingen, te Groningen
- Stichting Ambulatorium Ottho Gerhard Heldring, te Zetten
- Stichting Parlan, te Alkmaar
- Stichting de Hoenderloo Groep, te Apeldoorn

(hierna: bezwaarden) op 27 juni 2013 heeft ingediend op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het bezwaar is gericht tegen uw besluit van 17 mei 2013, kenmerk 116317-103497-J. Bij dat besluit hebt aangekondigd dat de subsidierelatie met de jeugdzorg-^{plus} instellingen per 1 januari 2015 zal worden beëindigd.

Op 11 oktober 2013 hebt u (hierna: de staatssecretaris) een verweerschrift ingediend.

Samenstelling commissie

Voor de behandeling van het bezwaar is de commissie als volgt samengesteld: prof. mr. H.R.B.M. Kummeling (voorzitter), mr. G.A.C.M. van Ballegooij, mw. mr. Th.K. Miedema. De commissie is bijgestaan door: mw. mr. F.C.A. van Hilten (secretaris).

Verslag van de hoorzitting

Tijdens de hoorzitting van de commissie op 22 oktober 2013, om 11.00 uur, hebben bezwaarden en de staatssecretaris de gelegenheid gekregen hun standpunten mondeling toe te lichten.

Voor bezwaarde zijn verschenen mw. mr. S. van Waegeningh (gemachtigde), mw. mr. A.M. de Jong en dhr. M.C.J. Dresen (Stichting Juzt). In aanvulling op het bezwaarschrift heeft gemachtigde gepleit conform pleitnota (aangehecht aan dit advies).

Voor de staatssecretaris zijn verschenen mr. G.C. Neggers, drs. J.B. van den Berg en drs. A.J. van der Veen. In aanvulling op het verweerschrift hebben zij nog het volgende opgemerkt. Het bevreemdt hen dat gemachtigde lijkt aan te voeren dat een kortere termijn redelijker zou zijn dan de in casu gehanteerde, vrij lange termijn. Het ministerie heeft concreet actie ondernomen om binnen de gehanteerde termijn te komen tot duidelijkheid. Het ministerie neemt haar verantwoordelijkheid daarin serieus. De vertegenwoordigers van de staatssecretaris gaan in op het overleg dat wordt gevoerd over de regionale transitiearrangementen (hierna: RTA's). In de handreiking d.d. 15 juli 2013 zijn de jeugdzorg^{plus} instellingen gewezen op het belang om met de regio's in overleg te treden en afspraken te maken over de jeugdzorg, waaronder de jeugdzorg^{plus}. Een ondersteuningsteam is ingericht om eventuele vragen van gemeenten of zorgaanbieders te beantwoorden. In dit gehele traject zijn de jeugdzorg^{plus} instellingen goed meegenomen, aldus de vertegenwoordigers van de staatssecretaris. De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: TSJ) zal de RTA's toetsen. Het gaat erom dat de continuïteit van de zorg in voldoende mate gerealiseerd is in de verschillende regio's. De vertegenwoordigers van de staatssecretaris lichten toe dat de staatssecretarissen van VWS en VenJ in het uiterste geval een aanwijzing kunnen geven aan een regio's waar de transitie nog niet goed geregeld is. Eerst zouden er echter gesprekken worden gevoerd met de regio om te bezien of langs andere weg tot een passende oplossing kan worden gekomen.

De centrale vraag is volgens de commissie of de termijn van de aankondiging van de beëindiging van de subsidierelatie redelijk is, in relatie tot de afbouw van activiteiten en middelen. Onder verwijzing naar de tussenrapportage van de TSJ merkt de commissie op dat er voor de gemeenten nog onduidelijkheid is op een aantal cruciale punten, zoals het beschikbare budget, de activiteiten en het garanderen van de zorgcontinuïteit. De commissie vraagt de vertegenwoordigers van de staatssecretaris hoe bezwaarden op dit moment kunnen anticiperen, afgezien van het overleg in de regio, en of de gehanteerde termijn dan redelijk is. De vertegenwoordigers van de staatssecretaris merken op dat de maatregelen die de jeugdzorg instellingen kunnen nemen vooral het meegaan in het overlegtraject betreffen of, in het uiterste geval, het onder het nieuwe stelsel niet langer aanbieden van jeugdzorg. Desgevraagd geven zij aan thans niet goed te kunnen beoordelen of er in het laatstgenoemde geval een capaciteitstekort zou ontstaan. Het gaat erom dat de gemeenten tot afspraken komen over de planning en financiering van de jeugdzorg^{plus}. Dat verloopt via de RTA's. Uit het advies van de TSJ moet blijken in welke mate de RTA's zien op de jeugdzorg^{plus} en de continuïteit van de zorg gerealiseerd is. Als dit niet goed blijkt te zijn gelukt, kan de staatssecretaris een aanwijzing geven.

Desgevraagd geven de vertegenwoordigers van de staatssecretaris aan dat de continuïteit van zorg voor de cliënt gepaard moet gaan met continuïteit van de infrastructuur. De afspraken op regionaal niveau zien op beide aspecten. Desgevraagd bevestigen zij dat de RTA's erop gericht zijn dat in ieder geval voor het eerste jaar na de overgang de continuïteit van de zorg op de huidige basis gegarandeerd wordt en dat, mocht dit niet het geval zijn, door de staatssecretaris wordt ingegrepen. In het wetsvoorstel dat is aangenomen door de Tweede Kamer is het overgangsrecht vastgelegd, waarin naar voren komt dat gemeenten in het overgangsjaar een plicht hebben om de zorgtrajecten af te maken die reeds in gang zijn gezet.

De commissie vraagt de vertegenwoordigers van de staatssecretaris naar de aard van de financieringsrelatie onder het nieuwe stelsel en vraagt of de jeugdzorg instellingen alleen door de gemeenten gefinancierd zullen worden.

De vertegenwoordigers van de staatssecretaris lichten toe dat iedere gemeente budget krijgt om aan de jeugdhulpplicht te voldoen. Gemeenten kunnen wel besluiten budgetten voor bepaalde zorgvormen samen te voegen. Het ministerie stimuleert de gemeenten om de jeugdzorg in hun regio op een zo efficiënt mogelijke wijze te organiseren, rekening houdend met zorg, de financiering en een afname van administratieve lasten.

De commissie vraagt de vertegenwoordigers van de staatssecretaris waar bezwaarden op mogen rekenen als het gaat om de inspanningen van de staatssecretaris. De vertegenwoordigers van de staatssecretaris geven aan dat met de publicatie van de nieuwe Jeugdwet het systeem van de aanwijzing meteen in werking treedt, waarop kan worden teruggevallen, mocht dat nodig zijn als de continuïteit van de zorg in gevaar zou komen.

De commissie komt terug bij haar voornoemde centrale vraag. De commissie merkt op dat de gehanteerde termijn voor de aankondiging van de beëindiging van de subsidierelatie nu geen relatie lijkt te onderhouden met een concrete afbouw van activiteiten. De commissie vraagt de vertegenwoordigers van de staatssecretaris nogmaals op welke wijze bezwaarden op dit moment kunnen anticiperen op de nieuwe situatie of, met andere woorden, op welke wijze de redelijke termijn benut zou kunnen worden, afgezien van meewerken aan het transitieproces. De vertegenwoordigers van de staatssecretaris merken in reactie op dat bezwaarden in de handreiking van 15 juli 2013 zijn opgeroepen om zich voor overleg te melden bij de gemeenten en voor eventuele vragen bij het ministerie. Deze oproep heeft navolging gekregen; de instellingen zijn aan het anticiperen op de nieuwe situatie.

Gemachtigde voert tot slot nog aan dat bezwaarden vooral worden opgeroepen om bezig te zijn met de nieuwe situatie. Volgens de jurisprudentie gaat het bij een beëindigingsbesluit echter om de afbouw van (personele en vastgoed-) verplichtingen. Instellingen redden het vaak niet om binnen een jaar dit soort verplichtingen af te bouwen. Gemachtigde wijst op het belang van de jeugdzorg voor deze specifieke doelgroep. Er worden hoge eisen worden gesteld aan personeel en accommodatie. Het nemen van verantwoordelijkheid ziet gemachtigde onvoldoende terug bij het ministerie. De gehanteerde termijn voor het aankondigen van de beëindiging van een subsidierelatie moet worden gezien in relatie tot de tijd die nodig is voor de afbouw. In casu is de gehanteerde termijn echter niet op deze wijze toegepast. Gemachtigde merkt op dat er onrust is bij bezwaarden. De gezamenlijke overleginspanningen zien niet op de voornoemde afbouw. Dhr. M.C.J. Dresen merkt aanvullend op dat de jeugdzorg^{plus} instellingen worden erkend en getoetst door het ministerie, maar de overgangsregeling moet worden gedragen door de gemeenten. Dit ervaart hij als tegenstrijdig. Er rust op het ministerie voor de jeugdzorg^{plus} een zwaardere verantwoordelijkheid dan voor de jeugdzorg in den brede.

De vertegenwoordigers van de staatssecretaris merken op dat de gesloten jeugdhulp in de nieuwe Jeugdwet wordt neergezet naast andere vormen van specialistische hulp. Het gaat om een bijzondere vorm van jeugdhulp, in die zin dat er een rechtelijke machtiging aan voorafgaat.

Overwegingen van de commissie

Algemeen

Aan de orde is een advies over de heroverweging van het besluit van 17 mei 2013. Deze heroverweging geschiedt binnen de wettelijke en beleidsmatige kaders die van toepassing zijn op het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.

Op de subsidierelatie tussen de staatssecretaris en bezwaarden zijn de Wet op de jeugdzorg, de Wijzigingswet Wet op de jeugdzorg, enz. (gesloten jeugdzorg), de Subsidieregeling gesloten jeugdzorg 2013/2014 en de Awb van toepassing.

Op grond van artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, kan aan een subsidieontvanger aan wie voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt de subsidie voor een nieuw tijdvak worden geweigerd op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten die zich tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, met inachtneming van een redelijke termijn. Volgens vaste rechtspraak dient de redelijke termijn er toe om de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen.

Voorts moet de bekendmaking van het voornemen tot weigering niet alleen tijdig zijn, maar tevens voldoende duidelijk (ABRS 21 november 1995, AB 1996, 238 en 239).

Voorts geschiedt de heroverweging van het besluit van 17 mei 2013 op de gronden die door gemachtigde namens bezwaarden zijn aangevoerd.

Gronden van bezwaar

Bij besluit van 17 mei 2013 heeft de staatssecretaris aangekondigd dat de subsidierelatie met de jeugdzorg^{plus} instellingen zal worden beëindigd. Verwezen wordt naar het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet waarin de stelselwijziging jeugd is voorzien, die tot gevolg heeft dat de financiering van de jeugdzorg^{plus} door de gemeenten zal gaan plaatsvinden. De precieze datum van inwerkingtreding van het voornoemde wetsvoorstel is afhankelijk van de aanvaarding daarvan door beide kamers der Staten-Generaal, maar voorzien is dat het wetsvoorstel, en daarmee ook de bijbehorende financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten, per 1 januari 2015 in werking zal treden. In het bestreden besluit wordt enerzijds opgemerkt dat de subsidierelatie in ieder geval tot 2015 in stand zal blijven, aangezien niet te verwachten is dat de nieuwe wet eerder dan 1 januari 2015 in werking treedt. Anderzijds staat onder het kopje 'Besluit' dat de subsidierelatie tussen het ministerie en bezwaarden als gevolg van de wetwijziging op 1 januari 2015 zal eindigen. In verband met artikel 4:51 Awb wordt opgemerkt dat de precieze gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie afhankelijk zijn van de wijze waarop de gemeenten de subsidie zullen gaan vormgeven en dat het derhalve raadzaam is om met de betrokken gemeenten hierover in overleg te treden. Uitgangspunt is dat de transitie geen invloed zal hebben op het aanbod en kwaliteit van de zorg.

Volgens bezwaarden is dit besluit prematuur, aangezien er op dit moment nog geen duidelijkheid bestaat over de wijze waarop de gemeenten uitvoering zullen gaan geven aan de Stelselwijziging Jeugd. Bezwaarden kunnen thans niet overzien welke gevolgen de nieuwe financiering door de gemeenten voor hun organisatie en bedrijfsvoering heeft en kunnen derhalve hierop niet anticiperen. De termijn is bedoeld om te kunnen inspelen op de situatie die ontstaat na de beëindiging van de subsidieverstreking maar kan daarvoor door de onduidelijkheid niet benut worden. Er wordt weliswaar overleg gevoerd over de transitie, maar daarbij staan nog veel vragen open. Ononderbroken continuering van de activiteiten van de jeugdzorg^{plus} instellingen is, ook gelet op de hoge eisen gesteld aan de zorg voor de betrokken

groep jongeren, onontbeerlijk voor de dienstverlening van de jeugdzorg^{plus} instellingen. Bezwaarden wijzen de staatssecretaris op zijn verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige transitie.

De staatssecretaris heeft zich in het verweerschrift en ter zitting op het standpunt gesteld dat de gehanteerde termijn voor de beëindiging van de subsidierelatie meer dan redelijk is. Het ministerie neemt haar verantwoordelijkheid voor de transitie zeer serieus en stimuleert jeugdzorg instellingen en gemeenten om met elkaar in overleg te treden en afspraken te maken over de jeugdzorg, waaronder over de jeugdzorg^{plus}, middels de RTA's. In het uiterste geval kan de staatssecretaris een aanwijzing geven aan een regio waarin de transitie nog niet goed geregeld is. Mocht de invoering van de Jeugdwet onverhoopt enige vertraging opleven, dan blijft gedurende de periode die de vertraging duurt de huidige Wet op de jeugdzorg van toepassing, op basis waarvan door de staatssecretaris in de subsidiëring van de jeugdzorg^{plus} instellingen zal worden voorzien. Artikel 4:51 Awb veronderstelt volgens de staatssecretaris niet een volledig overzichtelijke beëindiging van de subsidierelatie, maar een redelijke termijn waarbinnen de subsidieontvanger kan anticiperen op de beëindiging. Bezwaarden kunnen volgens de staatssecretaris anticiperen, in die zin dat zij betrokken zijn bij het overleg in de regio's over de organisatie van de jeugdzorg en zij kunnen anticiperen op de nieuwe situatie. Nog niet alles is uitgekristalliseerd, maar de kaders liggen er.

De commissie constateert dat de staatssecretaris bij de aankondiging van de beëindiging van de subsidierelatie per 1 januari 2015 een termijn heeft gehanteerd van ruim anderhalf jaar, gerekend vanaf het bestreden besluit. De commissie ziet zich gesteld voor de vraag of de staatssecretaris hiermee de subsidierelatie met bezwaarden heeft beëindigd met inachtneming van een redelijke termijn in de zin van artikel 4:51, eerste lid, Awb.

Onder verwijzing naar haar algemene overwegingen merkt de commissie op dat de redelijke termijn van artikel 4:51, eerste lid, Awb ertoe dient om de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie te ondergaan. De commissie overweegt dat een besluit op basis van artikel 4:51, eerste lid, Awb weliswaar geen volledig 'voor 100%- duidelijke' beëindiging impliceert, maar wel een zekere mate van duidelijkheid, in die zin dat duidelijk is onder welke condities en met welke concrete gevolgen de beëindiging zal plaatsvinden.

De redelijke termijn vangt aan met de bekendmaking van het besluit tot beëindiging van de subsidierelatie. In casu is de redelijke termijn derhalve ruim anderhalf jaar, gerekend vanaf het bestreden besluit tot 1 januari 2015. Het is de commissie ter zitting gebleken dat de staatssecretaris met het bestreden besluit bezwaarden in een vroeg stadium al op de hoogte heeft willen brengen van de ophanden beëindiging van de subsidierelatie en het overleg met de gemeenten heeft willen stimuleren. Aangezien de inachtneming van een redelijke termijn onder meer betekent dat er tijdig een bekendmaking van het voornemen tot beëindiging moet plaatsvinden, waardeert de commissie op zichzelf dat de staatssecretaris bezwaarden bijtijds heeft willen berichten over voornoemde beëindiging.

De inachtneming van een redelijke termijn betekent echter ook dat de aankondiging van de beëindiging van de subsidierelatie voldoende duidelijk moet zijn. Ter zitting hebben de vertegenwoordigers van de staatssecretaris aangegeven dat de continuïteit van de jeugdzorg^{plus} gepaard gaat met continuïteit van de infrastructuur. Niettemin constateert de commissie dat de staatssecretaris in het bestreden besluit wel als uitgangspunt hanteert dat de transitie geen

invloed zal hebben op het aanbod en de kwaliteit van de zorg, maar geen enkele garanties biedt als het gaat om de continuïteit van de infrastructuur, activiteiten of financiering van deze jeugdzorg^{plus}.

Blijkens de door gemachtigde overgelegde "Tussenrapportage regionale transitiearrangementen, oktober 2013" van de TSJ hebben gemeenten vooralsnog te maken met onduidelijkheid op enkele cruciale punten, waarvan het belangrijkste punt het beschikbare budget vormt. De staatssecretaris heeft deze bevinding noch in het verweerschrift, noch ter zitting weersproken. De staatssecretaris heeft evenmin over de bedoelde punten alsnog enige duidelijkheid gegeven – anders dan dat door het overleg in de regio's de betrokken partijen afspraken moeten maken over de organisatie van de jeugdzorg^(plus) en daarover derhalve gaandeweg duidelijkheid zal ontstaan.

De commissie constateert dat de staatssecretaris in het bestreden besluit de beëindiging van de subsidierelatie ophangt aan en afhankelijk maakt van het proces van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet. De commissie overweegt dat de uitkomst hiervan nog onduidelijk is. Deze onduidelijkheid c.q. onzekerheid betreft zowel de continuïteit van zorg als de financiering daarvan. Hierbij tekent de commissie aan dat ook de termijn van inwerkingtreding nog niet met zekerheid vaststaat.

Het is de commissie ter zitting gebleken dat de staatssecretaris zich op het standpunt stelt dat bezwaarden gehoor hebben gegeven aan de oproep om overleg te plegen met de gemeenten over de organisatie van de jeugdzorg, en dat zij in die zin anticiperen op de nieuwe situatie (financiering van de jeugdzorg^(plus) door de gemeenten). Naar het oordeel van de commissie gaat de staatssecretaris er hiermee aan voorbij dat de redelijke termijn van artikel 4:51, eerste lid, Awb ertoe dient om de subsidieontvanger in staat te stellen te anticiperen op de gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie, en niet om te anticiperen op de nieuwe situatie. Bezwaarden weten niet waar zij zich op moeten instellen. De nieuwe situatie kan in principe variëren tussen geheel of gedeeltelijke beëindiging van de zorgtaken dan wel volledige voortzetting van die taken. De daarbij behorende financiering door de gemeenten of regio's van gemeenten is tevens ongewis. De commissie overweegt dat de in casu gehanteerde termijn voor de aankondiging van de beëindiging van de subsidierelatie in wezen geen relatie blijkt te hebben met de concrete afbouw van activiteiten en verplichtingen.

Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat de staatssecretaris bij het aankondigen van de beëindiging van de subsidierelatie met bezwaarden onvoldoende duidelijkheid heeft gegeven. Met het bestreden besluit is het doel van artikel 4:51, eerste lid, Awb – de subsidieontvanger in staat te stellen om maatregelen te treffen om de gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen – dan ook niet bereikt. Nu de staatssecretaris niet duidelijk heeft gemaakt onder welke condities en met welke concrete gevolgen de beëindiging zal plaatsvinden, acht de commissie het bestreden besluit onvolkomen en prematuur. De commissie acht het bezwaar gegrond, in die zin dat het bestreden besluit een schending van artikel 4:51, eerste lid, Awb oplevert.

De commissie wijst erop dat bezwaarden ook thans nog in een onduidelijke situatie verkeren. Naar het oordeel van de commissie is het aan de staatssecretaris, gelet op zijn verantwoordelijkheid als subsidiegever, in het bijzonder zijn verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4:51 van de Awb, om alsnog duidelijkheid te scheppen over de condities en gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie. Volgens de commissie kan de staatssecretaris hierbij in redelijk-

heid niet volstaan met een enkele verwijzing naar de nog ongewisse uitkomst van het in de regio's gevoerde overleg. De commissie is van oordeel dat de staatssecretaris de subsidierelatie met bezwaarden alleen kan beëindigen met inachtneming van artikel 4:51, eerste lid, Awb, door zodra er meer helderheid is over voornoemde condities en gevolgen, bezwaarden hiervan op de hoogte dient te stellen – in de beslissing op bezwaar, dan wel in een nieuw besluit op basis van artikel 4:51, eerste lid, Awb.

Nu de commissie adviseert tot gegrondverklaring van het bezwaarschrift, adviseert de commissie tot slot om te bewilligen in het door bezwaarden gedane verzoek tot vergoeding van de proceskosten conform het Besluit vergoeding proceskosten bestuursrecht.

Advies

Op grond van het vorenstaande adviseert de commissie:

- het bezwaar gegrond te verklaren, in die zin dat het bestreden besluit een schending van artikel 4:51, eerste lid, Awb oplevert;
- bezwaarden alsnog op de hoogte te brengen van de condities en gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie, in de beslissing op bezwaar dan wel in een nieuw besluit op basis van artikel 4:51, eerste lid, Awb;
- met inachtneming van vorenstaande een beslissing op bezwaar te nemen;
- met inachtneming van het voorgaande een besluit te nemen over het verzoek om proceskostenvergoeding als bedoeld in artikel 7:15 Awb.

Gezien en akkoord,
de voorzitter,

w.g.

prof. mr. H.R.B.M. Kummeling

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris,



mw. mr. F.C.A. van Hilten

Hoorzitting VWS-commissie bezwaarschriften Awb
22 oktober 2013 om 11:00 uur

Pleitaantekeningen van mr. S. van Waegeningh

inzake:

1. De Koppeling;
2. Stichting Juzt;
3. Stichting LSG-Rentray;
4. Stichting B.J. Brabant;
5. Stichting Jeugdformaat;
6. Stichting Jeugdzorg St. Joseph;
7. Stichting Horizon, Instituut voor Jeugdzorg en Onderwijs;
8. Stichting Het Poortje Jeugdinrichtingen;
9. Stichting Orthopedagogisch Centrum Ottho Gerhard Heldring,
10. Stichting Parlan;
11. Stichting de Hoenderloo Groep;

hierna: "*de instellingen*",

tegen:

de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

hierna: "*het ministerie*",

Inleiding

1. Ter discussie staat het besluit van het ministerie van 17 mei 2013 (hierna: "*het bestreden besluit*"), waarbij aan de instellingen is aangekondigd dat de subsidierelatie met ingang van 1 januari 2015 zal worden beëindigd als gevolg van – kort gezegd – de stelselwijziging Jeugd. De instellingen verzetten zich tegen de aankondiging van de beëindiging van de subsidierelatie door het ministerie. Uit hun bezwaren kan worden afgeleid dat deze zich niet richten tegen de voorgenomen stelselwijziging als zodanig (het 'wat'). De instellingen maken bezwaar tegen de wijze waarop het ministerie deze beoogde stelselwijziging vertaalt naar haar nog altijd actuele verplichtingen als subsidieverstrekker jegens de instellingen, in het bijzonder voor wat betreft de transitie naar de nieuwe situatie (het 'hoe').
2. Kern van het bezwaar is dat het ministerie enerzijds van de instellingen verlangt dat zij tot 31 december 2014 doorgaan met de huidige jeugdzorgplus zorgverlening met alle daarbij behorende kwalitatieve eisen en verplichtingen, terwijl het ministerie tegelijkertijd per 1 januari 2015 haar handen volledig van de instellingen aftrekt. Dit doet het ministerie zonder dat voor de instellingen duidelijk is hoe de jeugdzorgplus na 1 januari 2015 wordt voortgezet en (in het bijzonder) hoe deze jeugdzorgplus wordt gefinancierd. In het overleg met betrekking tot de transitiearrangementen is die duidelijkheid er nog niet gekomen.
3. De inhoudelijke discussie tussen partijen spitst zich dus toe op de vraag of het ministerie redelijkerwijs de beëindiging van de subsidierelatie heeft kunnen aankondigen zoals bedoeld in artikel 4:51 Awb. De instellingen zijn van mening dat het ministerie in de gegeven omstandigheden hiertoe niet, althans nog niet, kan overgaan. Zij vinden namelijk dat daarmee het in artikel 4:51, lid 1 Awb neergelegde uitgangspunt dat de subsidieontvanger zich in voldoende mate moet kunnen voorbereiden op de aangekondigde beëindiging van de subsidie, ernstig in het gedrang komt. Dat maakt de aankondiging van de beëindiging rechtens onhoudbaar. Ik licht dat hieronder nader toe, waarbij ik ook in zal gaan op het verweerschrift van het ministerie.

Schending art. 4:51 Awb

4. Weliswaar is begin juli 2013 het voorstel voor de Jeugdwet bij de Tweede Kamer ingediend, maar nog steeds is voor de instellingen in het geheel niet duidelijk hoe de financiering van de door hen geleverde jeugdzorgplus door de gemeenten zal worden gecontinueerd. Omdat sprake is van een direct uit de transitie voortvloeiend besluit, kan de subsidiebeëindiging in de gegeven omstandigheden niet los worden gezien van het vervolg. Zolang de instellingen niet kunnen anticiperen op de situatie na inwerkingtreding van de Jeugdwet, kan redelijkerwijs dus geen termijn aanvangen om op de beëindiging van de subsidie door het ministerie te anticiperen.

5. Het ministerie stelt in haar verweerschrift dat de instellingen weldegelijk op de subsidiebeëindiging kunnen anticiperen, zodat de geboden termijn dus redelijk is. Daarbij gaat zij er echter aan voorbij dat wat in een concreet geval een redelijke termijn moet worden geacht afhangt van de aard van de subsidie en de omstandigheden van het geval. In onderhavige omstandigheden kan de door het ministerie in acht genomen termijn stellig niet als redelijk worden aangemerkt. Immers, het is voor de instellingen volstrekt onmogelijk om te anticiperen op de subsidiebeëindiging en om maatregelen te treffen nu zij voor de door haar aangeboden zorg afhankelijk is van rechterlijke machtigingen die volledig voorbij gaan aan de beoogde transitie als gevolg van de nieuwe Jeugdwet. Bovendien weten de instellingen nog altijd niet hoe de nieuwe situatie wordt en kunnen zij dus ook niet hun bedrijfsvoering daarop aanpassen. Gezien de aard en maatschappelijke relevantie van de dienstverlening, kan dit risico redelijkerwijs niet voor rekening van de instellingen worden gebracht; zij zijn geen zakelijke dienstverleners die met de daarbij behorende zakelijke risico's rekening kunnen houden door het opbouwen van reserves.
6. Dat de instellingen nog niet op de beëindiging kunnen anticiperen wordt onderschreven door de conclusies van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: "TSJ") in haar "Tussenrapportage regionale transitiearrangementen" (hierna: "de Tussenrapportage"), welke rapportage ik ten behoeve van deze hoorzitting heb overgelegd. De TSJ signaleert daarin het volgende probleem (pagina 4):

"Ook constateert de TSJ verschillende risico's voor het realiseren van de doelen van de RTA's (dat wil zeggen zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten). Met name wijst de TSJ op het risico dat afspraken tussen enerzijds regio's en anderzijds aanbieders en BZJ's op een later tijdstip zullen worden gemaakt, wanneer vooral de budgettaire onduidelijkheid bij de gemeenten is weggenomen. In de RTA's zullen de afspraken dus niet zo concreet zijn als de opdrachtgevers hebben gevraagd. De RTA's zullen naar verwachting niet aan alle eisen van de opdrachtgevers kunnen voldoen. Indien op een later moment afspraken niet tot stand komen, is continuïteit van zorg niet gegarandeerd."

7. Voorgaande klemt temeer daar de primaire oorzaak van de door de TSJ gesignaleerde risico's in handen van het Rijk en dus het ministerie ligt: het ministerie geeft onvoldoende duidelijkheid over de vanaf 2015 beschikbare budgetten.
8. Daarnaast lopen de instellingen in de onderhandelingen over de RTA's tegen andere problemen aan, waaronder de onbekendheid van de gemeenten met de verschillende jeugdzorgvormen en daarin te treffen voorzieningen, hetgeen verwarring en vertraging in de onderhandelingen oplevert. OG Heldring Stichting heeft dit bij brief van 23 september jl. aan de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: "TSJ") kenbaar gemaakt, welke brief ik ten behoeve van deze hoorzitting heb overgelegd. Daarbij weegt mee dat de jeugdzorgplus instellingen binnen de transitie een bijzondere positie innemen nu zij een zeer specifieke doelgroep bedienen. Ook om die reden is voor hen een eigen stuurgroep ingesteld (de Stuurgroep Richtlijn Trajectfinanciering)

waarbinnen – parallel aan het overleg over de transitiearrangementen – overleg wordt gevoerd tussen VNG, het ministerie en de brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland over de inrichting van de jeugdzorgplus na 1 januari 2015. De uitkomst daarvan zal vervolgens in de transitiearrangementen moeten worden verwerkt. Maar, ook dit overlegorgaan heeft nog geen concrete transitieafspraken gemaakt.

9. Duidelijk is dus dat een zorgvuldige transitie op dit moment niet gewaarborgd is, en dat de aankondiging van de subsidiebeëindiging (alleen al) om die reden prematuur is. De instellingen zijn om die reden stellig van mening dat zij nog niet op de beëindiging van de subsidie kunnen anticiperen, omdat evident is dat de zorgverlening vooralsnog onverkort moet worden gecontinueerd.
10. Het ministerie stelt daar in haar verweerschrift slechts tegenover (onder 20) dat de redelijke termijn van artikel 4:51 Awb juist geboden wordt om de zaken die nog niet helder zijn, duidelijk te krijgen. Dit standpunt valt echter niet te rijmen met het gegeven dat het Rijk, VNG, IPO en de TSJ zich hebben gecommitteerd aan het maken van concrete afspraken over de (minimale) voorwaarden waaraan de regionale transitiearrangementen (hierna: "RTA's") moeten voldoen. Nu de TSJ concludeert dat de RTA's (bij lange na) niet aan die voorwaarden voldoen, kan het ministerie (alleen al om die reden) niet stellen dat een zorgvuldige transitie op dit moment niettemin gewaarborgd is.
11. De door het bestreden besluit ontstane situatie klemmt temeer nu de instellingen onder de huidige subsidiesystematiek en daarbij geldende regelingen maar een zeer beperkte reserveringsgrondslag hebben. Zij kunnen zich dus ook niet voorbereiden op een drastische koerswijziging, waarvan mogelijk ook een nieuw declaratiesysteem deel gaat uitmaken, zie daarover ook de brief van OG Heldring Stichting aan de TSJ van 26 september 2013. Zeker als dat nieuwe systeem gaat neerkomen op bekostiging achteraf bestaat er voor de instellingen een reëel risico dat zij binnen korte tijd in een (zeer) penibele financiële situatie terecht komen en zelfs in hun voortbestaan worden bedreigd. De TSJ heeft dit wezenlijke risico ook gesignaleerd in haar tussenrapportage van oktober 2013. Zij schrijft daar (zie Tussenrapportage, pagina 5):

"Van een andere orde, maar eveneens met mogelijk grote gevolgen voor de zorgcontinuïteit, is de vraag of gemeenten bereid zijn om instellingen die nu worden 'voorgefinancierd' ook vanaf 2015 te blijven 'voorfinancieren'. Indien dit niet het geval is, kunnen deze instellingen te maken krijgen met een acuut financieringsprobleem."

12. De gevolgen daarvan, zowel op personeel gebied (het gaat hier om grote aantallen medewerkers) als ten aanzien van langlopende vastgoedverplichtingen (hypotheekschulden, verkoop van nauwelijks verkoopbare panden en terreinen), zijn dan niet meer te overzien.
13. Gegeven haar verantwoordelijkheid voor de huidige inrichting van de subsidierelatie mag het ministerie redelijkerwijs mede verantwoordelijk worden gehouden voor een zorgvuldige transitie, waardoor de instellingen inderdaad hun activiteiten ononderbroken kunnen continueren. Temeer

nu die ononderbroken continuering onontbeerlijk is voor de dienstverlening van de instellingen. De noodzaak van een zorgvuldige transitie is eerder ook door het Rijk erkend en zelfs tot uiting gekomen in het wetsvoorstel (artikel 12.4, MvT en Handreiking Transitiearrangementen). Het ministerie is in haar besluit niettemin volledig voorbijgegaan aan haar eigen verantwoordelijkheid daarbij. Immers, het ministerie miskent dat de huidige borging van de onder haar verantwoordelijkheid vallende jeugdzorg niet los kan worden gezien van de transitie naar de nieuwe situatie. Daar horen de instellingen en de gemeenten niet alleen voor te staan; het ministerie is daar medeverantwoordelijk voor en dient daar (financiële) voorzieningen voor te treffen. Dat geldt temeer daar het ministerie als wetgever directe invloed heeft op die transitie; dat maakt een extra zorgvuldige opstelling noodzakelijk.

Conclusie

14. De instellingen zijn van oordeel dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 4:51 Awb en met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwens-, het zorgvuldigheids-, en het rechtszekerheidsbeginsel. Zij verzoeken het bezwaar gegrond te verklaren en het besluit van 17 mei 2013 te herroepen en de proceskosten van de instellingen te betalen op grond van artikel 7:15 Awb.