

Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn
en Sport
Mevrouw M.L.L.E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Datum
16 oktober 2012

Onderwerp:
Reactie consultatie
Wet Jeugd

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/PO/MK/JB/
2012/105

Bijlage(n)
1

Geachte mevrouw Veldhuijzen van Zanten-Hyllner,

Bijgevoegd treft u aan onze reactie met betrekking tot het conceptwetsvoorstel Wet Jeugd, dat u op 19 juli 2012 – mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie – voor consultatie heeft opengesteld. Wij hebben het wetsvoorstel beoordeeld op de gevolgen voor de regeldruk.

Wij adviseren u om de regeldruk als gevolg van het wetsvoorstel te verminderen door in het wetsvoorstel en de toelichting:

- meer de focus te leggen op jeugd en gezin en minder op de uitvoerders;
- de samenwerking in de keten effectiever te bevorderen;
- een duidelijke keuze te maken tussen het geven van (beleids)ruimte en het opleggen van verplichtingen aan gemeenten;
- de samenhang van de Wet Jeugd met andere domeinen te verbeteren;
- de effecten voor de regeldruk alsnog in beeld te brengen en zo nodig gemaakte keuzes op basis van deze effecten te heroverwegen.

In ons advies lichten wij deze punten toe en vullen we ze aan met acht specifieke adviespunten.

Contact

Lange Voorhout 58
2514 EG Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Wij gaan er van uit dat u de consultatieversie van het wetsvoorstel nog aanpast naar aanleiding van de bijdragen die u in deze fase ontvangt. Het door u in te dienen wetsvoorstel kan hierdoor afwijken van de versie die thans voor consultatie voorligt. Wij verzoeken u de versie die u zult voorleggen aan de Ministerraad voor een definitief advies aan ons voor te leggen, zodra deze gereed is.

In de verwachting u hiermee van dienst te zijn geweest,

Hoogachtend,



J. ten Hoopen
Collegevoorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris

Bijlage bij reactiebrief consultatie Wet Jeugd

Op 19 juli 2012 heeft u mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie het concept-wetsvoorstel Wet Jeugd voor consultatie open gesteld. Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen om werking en functioneren van het stelsel te verbeteren. Wij hebben dit wetsvoorstel op de gevolgen voor de regeldruk beoordeeld. Deze gevolgen zijn van groot belang voor een optimaal functionerend stelsel van jeugdzorg, omdat regeldruk het verlenen van adequate zorg in de weg kan staan.

In ons advies hebben wij de regeldruk aan de hand van de volgende vragen getoetst:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

In onze reactie richten wij ons op de vragen 2 en 3 van dit toetsingskader. Onze bevindingen en aanbevelingen treft u aan in deze bijlage.

De algemene adviespunten

1. Het wetsvoorstel moet de jongeren centraal stellen

Het wetsvoorstel wil een nieuw stelsel inrichten dat de jongere en zijn ouders centraal stelt bij zowel preventie als hulpverlening.

Anders dan voorgenomen constateren wij dat het wetsvoorstel zich vooral richt op de (inrichting van de) uitvoerende organisaties in het stelsel. Het laat zien dat het aantal schakels in de zorg en daarmee de bestuurlijke drukte niet afneemt. Het voorstel stelt de behoefte van de jongere en zijn ouders (nog) onvoldoende centraal en benut daardoor niet de mogelijkheden die een uitgangspunt van "één gezin, één plan en één regisseur" biedt. Het gevolg is dat de wet niet tot de beoogde vermindering van regeldruk zal leiden, zoals ook in de toelichting bij het

wetsvoorstel wordt onderkend. Daarmee wordt één van de doelstellingen van het wetsvoorstel op voorhand niet gerealiseerd.

Wij adviseren u om als uitgangspunt “één gezin, één plan en één regisseur” te hanteren en vanuit dit uitgangspunt de gewenste ketenbenadering in het wetsvoorstel vorm en inhoud te geven.

2. Het wetsvoorstel moet de samenwerking in de keten meer bevorderen

Het wetsvoorstel heeft tot doel om belangrijke tekortkomingen van het huidige stelsel weg te nemen. De “Eénmeting ervaren regeldruk in de jeugdsector” laat zien dat de regeldruk voor burgers, professionals en zorgaanbieders, grotendeels wordt veroorzaakt door een gebrekkige werking van de keten (steeds nieuwe hulpverleners; verschillende verantwoordingsseisen; steeds opnieuw het verhaal moeten vertellen). Op basis hiervan en de vele pilots die inmiddels lopen, bevreemdt het ons dat noch in de conceptwettekst, noch in de memorie van toelichting een visie is opgenomen ten aanzien van de beoogde werking van de keten. Ook ontbreekt een scherp beeld van de effecten voor de regeldruk als gevolg van de samenwerking in de keten. Hierdoor is niet of nauwelijks vast te stellen of de voorgenomen regels en verplichtingen de werking van de keten positief zullen beïnvloeden en of de regeldruk als gevolg daarvan afneemt. Een fundamentele heroriëntatie is nodig. Bezien moet worden of het aantal schakels kan worden beperkt. Minder schakels en betere afstemming leiden tot minder regeldruk voor de jongere en zijn ouders en tot minder bestuurlijke drukte voor zorgaanbieders en professionals. Het voorliggende conceptwetsvoorstel spreekt de verwachting uit, dat de regeldruk niet noemenswaardig zal toenemen. Dit staat haaks op de doelstelling van de wet om de regeldruk juist te verminderen.

Uitgangspunt voor een optimaal werkend stelsel is dat iedere jongere de zorg krijgt die voor hem of haar noodzakelijk is. Daarvoor is nodig dat deze zorg in sommige gevallen bovenlokaal is georganiseerd, bijvoorbeeld omdat de betreffende expertise schaars is. Op deze manier kunnen alle gemeenten een beroep doen op deze expertise. Om de toegang ook in de toekomst te kunnen garanderen is nodig dat ook onder de nieuwe wet de zorg in bepaalde gevallen bovenlokaal georganiseerd is. Wij stellen vast dat de regels omtrent inrichting van financiering en administratie zijn toegesneden op een lokale uitvoering van de zorg. Het is daardoor niet duidelijk of deze regels belemmeringen opleveren voor bovenlokale zorg en daarmee een risico vormen voor het beschikbaar zijn van en toegang hebben tot goede zorg.

Wij adviseren u:

- **in de toelichting aan te geven welke (meetbare) resultaten u van het nieuwe stelsel van jeugdzorg verwacht;**
 - **welke effecten het stelsel voor de regeldruk maximaal mag hebben;**
 - **de regels omtrent contracteren, subsidiëren, financieren en administreren zodanig vorm te geven dat ze geen belemmering vormen voor het aanbieden en gebruik maken van adequate bovenlokale zorg;**
 - **met gemeenten per doelgroep (burgers, bedrijven en beroepsbeoefenaren) een doelstelling af te spreken om de regeldruk te verminderen.**
- 3. Het wetsvoorstel moet een duidelijke keuze maken tussen het bieden van (beleids)ruimte en het opleggen van verplichtingen**

Het conceptwetsvoorstel maakt gemeenten integraal verantwoordelijk voor het gehele domein van de jeugdzorg. Dit domein omvat onder meer de jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. Het stelt gemeenten zo beter in staat om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden. Tegelijkertijd bevat het wetsvoorstel vele kwaliteitseisen, administratie-, verantwoordings- en registratieverplichtingen. Ook leidt het tot stapeling van toezicht. Dit wekt de indruk dat het wetsvoorstel op twee gedachten hinkt: enerzijds (beleids)ruimte voor gemeenten en anderzijds gedetailleerde invulling door het Rijk van de gemeentelijke rol. De spanning tussen beide leidt tot complexiteit en ondoorzichtigheid in de uitvoering en in de communicatie met betrokken burgers en zorginstellingen. Dit zal de regeldruk voor burgers, professionals en zorgaanbieders doen toenemen.

Wij adviseren u een duidelijke keuze te maken tussen de integrale verantwoordelijkheid voor gemeenten enerzijds en de mate van inhoudelijke en processturing vanuit het Rijk anderzijds. Wij adviseren u daarbij te verduidelijken waarom de inhoudelijke en processturing niet op lokaal niveau tot stand kan komen en bovenlokale (nationale) interventie vereist (subsidiariteit).

4. Voorkom regeldruk als gevolg van de gebrekkige samenhang van de Jeugdwet met andere domeinen

De preventieve jeugdgezondheidszorg is onderdeel van de jeugdzorg. Deze komt voor het huidige rijksdeel te vallen onder de Wet publieke gezondheidszorg en niet onder de Wet Jeugd. Hierdoor krijgen zorgaanbieders (en burgers) die zowel jeugdgezondheidszorg als jeugdzorg aanbieden, te maken met twee onderscheiden wettelijke regimes. Dit leidt tot extra regeldruk, omdat zij als gevolg daarvan te maken krijgen met twee wijzen waarop financiering, verantwoording en toezicht zijn geregeld. Het wetvoorstel geeft evenmin aan hoe aangesloten kan worden op andere domeinen van dienstverlening door de overheid, zoals die van Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Wet Passend Onderwijs. Niet alleen de zorginstellingen gaan hiervan de gevolgen merken. Ook burgers zullen die ervaren, omdat zij te maken zullen krijgen met gescheiden dossiervorming en dublures in gegevensaanlevering aan de overheid en de zorgaanbieders.

Wij adviseren u:

- **de samenhang tussen de verschillende wetten en domeinen inzichtelijk te maken en onnodige regeldruk als gevolg van een gebrekkige samenhang weg te nemen.**
- **met gemeenten na te gaan hoe zij kunnen worden gefaciliteerd om een integrale en regelluwe aanpak van alle domeinen die aan jongeren tot 23 jaar raken, mogelijk te maken.**

5. Breng de gevolgen voor de regeldruk in beeld

De toelichting op het conceptwetsvoorstel brengt de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten niet in beeld. De toelichting beperkt zich tot het uitspreken van de verwachting dat de wijzigingen niet tot een noemenswaardige stijging er van zullen leiden. Dit impliceert dat de regeldruk toeneemt, terwijl volgens dezelfde toelichting juist het terugdringen van de regeldruk één van de vier doelen is.

Wij adviseren u de gevolgen voor de regeldruk alsnog in beeld te brengen en de gemaakte keuzes te heroverwegen als de gevolgen voor de regeldruk daartoe aanleiding geven.

De specifieke adviespunten

6. **Voorkom regeldruk die voor zorginstellingen en burgers ontstaat door onduidelijkheden in de bovenlokale samenwerking**

Eén van de risico's van de stelselwijziging is gelegen in de bestuurskracht van kleinere gemeenten. Gemeenten worden mede daarom verzocht om bovenlokaal samen te werken ten einde over een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen te kunnen beschikken. Samenwerking is ook nodig bij het instellen en in stand houden van een meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Gemeenten kunnen – indien nodig - door middel van een AMvB verplicht worden om voor de uitvoering van andere taken bovenlokaal samen te gaan werken. Het Rijk adviseert daarbij gemeenten om bij de bovenlokale samenwerking rekening te houden met bestaande regionale samenwerkingsverbanden en afspraken te maken over financiering van het zorg- en ondersteuning in de regio. Het stelsel moet uiteindelijk voor alle vormen van zorg landelijk dekkend zijn. Het belang hiervan is groot omdat lacunes zullen leiden tot gebrekkige zorg, irritatie en onnodige regeldruk. Voor een beroep op zorg zullen (aanvraag)procedures worden ontwikkeld en gegevens worden aangevraagd. Van belang is om in de te maken afspraken ook aandacht te besteden aan de te hanteren definities, procedures en informatieaanvragen. Eenheid in procedures en voorkomen van meervoudige uitvraag zijn vanuit het oogpunt van het verminderen regeldruk gewenst.

Wij adviseren u:

- **gemeenten te stimuleren om binnen samenwerkingsverbanden éénduidige definities, informatie (uitvragen) en procedures te hanteren;**
 - **met de gemeenten - één jaar voor inwerkingtreding van de Wet - maatregelen voor te bereiden om te borgen dat het stelsel een landelijke dekking heeft voor alle vormen van jeugdhulp, teneinde te voorkomen dat lacunes in de dekking tot onnodige regeldruk voor burgers en instellingen leiden na inwerkingtreding van de wet.**
7. **Voorkom regeldruk voor zorginstellingen die het gevolg is van onvoldoende standaardisering en uniformering in administratie en financiering**

Gemeenten hebben de keuze om zorg en hulp van zorgaanbieders te subsidiëren, in te kopen dan wel aan te besteden. Deze differentiatie biedt mogelijkheden om maatwerk in dienstverlening en zorg te bereiken. Risico is wel dat extra regeldruk voor de aanbieders kan optreden. Dit kan het gevolg zijn van verschillen in de eisen die gemeenten voor de aanmelding, inschrijving, verantwoording en administratie bij de inkoop en de subsidievoorwaarden stellen. Om dat te voorkomen moeten maatwerk en differentiatie beperkt blijven tot de aan te bieden zorg en dienstverlening. Zij moeten zich niet of zo min mogelijk richten op de verantwoording en de administratie. Onvoldoende standaardisering en uniformering in administratie en financiering binnen en tussen gemeenten maken het stelsel kostbaar en leiden tot hogere regeldruk.

Wij adviseren u in samenwerking met gemeenten standaardmodellen voor inrichting van de contractrelaties te ontwikkelen en dit ook te doen voor de op te leveren verantwoordingsinformatie.

8. Voorkom regeldruk die ontstaat door onvoldoende mogelijkheden tot gegevensuitwisseling

Het doel van het wetsvoorstel is om effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen te bewerkstelligen door middel van één gezin, één plan, één regisseur. Het werken met één dossier bevordert dit. Het huidige wetsvoorstel biedt hiervoor geen wettelijke basis en doet dat evenmin voor een efficiënte en laagdrempelige gegevensuitwisseling. Dossieroverdracht is uitsluitend met toestemming van de cliënt mogelijk. Dat betekent dat cliënten – bij een eerste contact met een (nieuwe) hulpverlener – toch nog eerst hun verhaal moeten vertellen en wederom de al bij de hulpverlening bekende gegevens moeten verstrekken.

De Verwijs Index Risicjongeren (VIR) vervult een centrale rol in de uitvoering van de jeugdzorg. VWS draagt volgens het wetsvoorstel zorg voor inrichting en beheer van de VIR. De gemeente is de regisseur in de uitvoering. De gemeente kan echter als regisseur de gegevens van de VIR niet inzien of wijzigen, waardoor zij in de uitvoering van deze rol wordt beperkt. Door het ontbreken van een bevoegdheid tot raadpleging moet zij de informatie betrekken van de jeugdhulpverlener. Gemeenten gaan bij deze raadpleging de gevolgen merken van het uitgangspunt dat dossiers per jeugdhulpverlener worden aangelegd. De raadpleging noopt tot onnodige – extra - gegevensvraag bij verschillende partijen, wat hogere administratieve lasten tot gevolg heeft. Uit de “Eénmeting ervaren regeldruk in de jeugdsector” is al gebleken

dat het gebruik van de VIR niet tot een regeldrukvermindering heeft geleid, maar zelfs tot een lichte toename. De tekortkomingen van de VIR kunnen met deze stelselwijziging worden weggenomen, om daarmee wel tot een verlaging van de regeldruk te komen .

Wij adviseren u:

- **wettelijk te verankeren dat gegevens tussen verschillende instellingen kunnen worden gedeeld zodat er één gezamenlijk dossier kan worden opgebouwd (desgewenst met verschillen in autorisatie);**
 - **onnodige regeldruk te voorkomen door het gebruik van de VIR te vereenvoudigen, zodat de gemeente haar regierol optimaal kan vervullen.**
- 9. Beperk regeldruk die voor burgers en zorginstellingen kan ontstaan door de ruimte voor gemeenten om zelf hoogte en voorwaarden van de eigen bijdrage vast te stellen**

Het wetsvoorstel biedt gemeenten ruimte om de hoogte van de eigen bijdrage voor de verschillende soorten jeugdhulp vast te stellen. Deze eigen bijdrage kan in hoogte per gemeente verschillen. Het verschil in hoogte kan door gemeenten mede bepaald worden door de vrijheid in de keuze van de variabelen om tot de vaststelling te komen. Gemeenten worden zo ruimte geboden om een eigen inkomensbegrip te kiezen. Alhoewel wij ons kunnen voorstellen dat de hoogte van de eigen bijdrage per gemeente kan verschillen, zien wij vanuit oogpunt van regeldruk niet in dat deze afhankelijk moet worden gemaakt van een keuze in de variabelen. Dat kan betekenen dat bij verhuizing cliënten opnieuw (andere) inkomensgegevens moeten aanleveren. Zorgaanbieders, die in meerdere gemeenten werken, moeten hiermee in hun voorlichting rekening houden.

Wij adviseren u:

- **kritisch nut en noodzaak te bezien van de mogelijkheid om de hoogte van de eigen bijdrage voor jeugdhulp afhankelijk te maken van door gemeenten vast te stellen variabelen;**
- **voor het berekenen van de eigen bijdrage gebruik te maken van (inkomens-) gegevens die al bekend zijn bij de overheid (bijvoorbeeld bij de Belastingdienst);**
- **voor de vaststelling en inning van de eigen bijdrage aan te sluiten bij reeds bestaande processen in gemeenten om eigen bijdragen te innen en daarvoor niet een nieuw of afwijkend proces te ontwikkelen.**

10. Voorkom regeldruk voor professionals en zorginstellingen die het gevolg is van een complex en ondoorzichtig web aan registraties en kwaliteitseisen

Het wetsvoorstel noemt de eisen waaraan professionals en zorginstellingen moeten voldoen. Daarvoor zijn ook verschillende registraties in het wetsvoorstel opgenomen. Deze registraties scheppen het beeld van een complex en ondoorzichtig web van (eisen uit hoofde van de) registraties en de beheerders van deze registraties. De volgende registraties en eisen komen in elk geval te gelden:

- Registratie van gecertificeerde instellingen in kwaliteitsregister
- Registratie van jeugdhulpaanbieder in kwaliteitsregister
- Registratie van gecertificeerde instelling in een accommodatieregister
- Autorisatielijst van gecertificeerde instellingen, jeugdhulpaanbieders en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling, die op verzoek gebruik kunnen maken van het nummerregister en de voorzieningen.

Daarnaast komen de volgende eisen voor jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten te gelden:

- verklaring omtrent gedrag (VOG) voor alle medewerkers van jeugdhulpaanbieders, uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering
- middels een AMvB worden de eisen voor een meldcode opgesteld. Jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en de meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling dienen een meldcode op te stellen waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met signalen.

Wij adviseren u:

- **de toegevoegde waarde van de verschillende registers uit het wetsvoorstel inzichtelijk te maken en deze zoveel mogelijk te laten aansluiten op bestaande registraties en alle registraties op te dragen aan één beheerder;**
- **de VOG-verplichting uitsluitend te laten gelden voor uitvoerders die in hun dagelijks werk direct te maken hebben met jongeren.**

11. Voorkom regeldruk voor burgers in de transitie naar het nieuwe stelsel

De decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten moet vanaf januari 2015 volledig zijn gerealiseerd. In het wetsvoorstel ligt een risico besloten dat in de transitiefase burgers opnieuw (moet) worden geïndiceerd (nu door de gemeente) en dat jongeren en gezinnen hernieuwd gegevens moeten aanleveren. Een belangrijke bron van irritatie onder jongeren en gezinnen zou hierdoor niet worden weggenomen. In de transitie is daarom essentieel dat continuïteit in de dienstverlening aan en informatiewisseling met de jongeren en hun ouders voorop staan. Om dit te borgen zou bijvoorbeeld al voor de inwerkingtreding één regisseur voor het gehele gezin kunnen worden aangewezen.

Wij adviseren u:

- **de voor invoering afgegeven indicaties niet te herzien in de transitie naar het nieuwe stelsel;**
- **cliënten een half jaar voor inwerkintreding te informeren over de nieuwe situatie, en wat dit voor hen concreet betekent. Continuering van de dienstverlening dient in deze voorlichting uitgangspunt te zijn.**

12. Voorkom regeldruk voor zorginstellingen en professionals als gevolg van stapeling van toezicht

De groep jongeren waarop de wet ziet, is kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid vraagt om goed toezicht. Het wetsvoorstel leidt echter tot stapeling van toezicht. Zo introduceert de wet primair zelfregulering door de sector met behulp van certificering van instellingen. De certificaten zijn beperkt geldig. Voor een aantal vormen van zorgverlening is certificering zelfs verplicht voorgeschreven en vindt de certificering plaats door een door het Rijk aangewezen certificeringsinstantie. Daarnaast ziet de gemeente toe op de kwaliteit en uitvoering door alle zorgaanbieders met wie gecontracteerd is of aan wie een subsidie is verstrekt. Voor specifieke vormen van zorg is bovendien sprake van Rijkstoezicht. Daarbij zijn drie inspecties betrokken: de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg. Alhoewel de stapeling van toezicht vanuit oogpunt van de kwetsbaarheid van de groep begrijpelijk is, ontbeert het wetsvoorstel een vaststelling van de toegevoegde waarde van elk der instrumenten van toezicht. Een dergelijke motivering is noodzakelijk, omdat de stapeling de regeldruk voor zorgaanbieders en professionals mogelijk fors verhoogt.

Wij adviseren u:

- om de toegevoegde waarde van elk toezichtinstrument in de toelichting inzichtelijk te maken;
- afstemming en uitwisseling van informatie tussen Rijk, gemeenten en bovenlokaal niveau te stimuleren, zodat doublures worden vermeden en een risicobenadering mogelijk wordt;
- automatische verlenging van het certificaat, indien uit het toezicht blijkt dat de instelling nog steeds voldoet aan de voorwaarden;
- integratie van de betrokken Rijkstoezichthouders te bewerkstelligen, zodat er binnen de jeugdhulp effectief en efficiënt toezicht gehouden kan worden;
- voor instellingen, die te maken hebben met bovenlokale samenwerking, te komen tot de aanwijzing van één gemeente die het toezicht op zich neemt.