

**betreft**

**ons kenmerk**

**datum**

Reactie VNG op  
concept-Jeugdwet

Aan

de staatssecretaris van VWS, mevrouw drs. M.W.W.E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner  
de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de heer mr. F. Teeven

Excellenties,

Wij hebben kennis genomen van het concept-wetsontwerp van de nieuwe Jeugdwet. Met waardering constateren wij dat het wetgevingsproces, dat als doel heeft de jeugdzorg te decentraliseren naar gemeenten, onverkort wordt doorgezet. De gemeenten bereiden zich met inzet voor op de verantwoordelijkheid die zij vanaf 1 januari 2015 op zich zullen nemen. De VNG heeft het voorliggende wetsontwerp beoordeeld op de ruimte die gemeenten wordt geboden om invulling te kunnen geven aan deze nieuwe verantwoordelijkheid. In de beoordeling van het wetsontwerp gaan we in op de volgende aspecten:

- de visie van de wetgever op de rol van de overheid bij opvoeden en opgroeien;
- de definitie van de zorgplicht van gemeenten;
- aansluiting van de Jeugdwet bij de principes van een participatiesamenleving;
- (dis)balans tussen verantwoordelijkheden en de bevoegdheden die de Jeugdwet aan gemeenten geeft;
- samenwerking op bovenlokaal niveau;
- deregulering, toezicht en handhaving;
- de noodzaak van voldoende financiële ruimte;
- overgangsmaatregelen en zekerheid voor huidige en toekomstige cliënten.

### ***Uitgangspunten stelselwijziging***

De VNG onderschrijft van harte de uitgangspunten van de stelselwijziging zoals verwoord in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp: tijdige inzet van preventie en ondersteuning, normaliseren, ontkokeren, demedicaliseren, uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen en hun opvoeders en van de professionals, mede in hun onderlinge hulpverleningsrelatie. Wij zijn ervan overtuigd dat jeugdigen, ouders en andere opvoeders het beste af zijn wanneer ondersteuning en zorg dichtbij én op maat voorhanden is. Om dat te kunnen bereiken is het nodig de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid zo dichtbij mogelijk te beleggen: bij de gemeentelijke overheid in hun eigen woonplaats.

Wij ervaren een positieve dynamiek in en rond gemeenten sinds de decentralisering van de jeugdzorg in 2010 kabinetsbeleid is geworden. Partijen zoeken elkaar op, gemeentebesturen zetten samen met de gemeenteraad nieuwe koers uit en vragen aanbieders, cliënten en professionals mee te denken. In pilots worden in gezamenlijkheid nieuwe werkvormen beproefd. Gemeenten en de onderwijssector sorteren voor op de invoering van passend onderwijs. Provinciebesturen dragen bij aan dit proces van innovatie, net als een toenemend aantal zorgverzekeraars. Wetenschappers en deskundigen brengen hun expertise in. Nog onlangs schonk de provincie Limburg een bijzonder lectoraat 'Opvoeden in het Publieke Domein' aan de Limburgse gemeenten, ter ondersteuning van de 'transformatie' van het jeugdstelsel.

Het gemeenschappelijke doel van de stelselwijziging is jeugdigen, ouders en andere opvoeders tijdig bij te staan om opvoed- en opgroei problemen, van welke aard dan ook, het hoofd te bieden. 'Om het kind!' is bijvoorbeeld de treffende titel van een van de gemeentelijke plannen.

Met elkaar werken aan een gedeeld gemeenschappelijk doel blijkt in de praktijk een verbindende werking hebben. En dat is een belangrijke constatering, omdat deze vernieuwende initiatieven vaak ontstaan *ondanks* het huidige stelsel en in pilots en convenanten moeten worden gegoten om bestaande bestuurlijke en financiële barrières te omzeilen. Zo wordt binnenkort in de regio rond Den Bosch al een deel van de provinciale jeugdzorg overgenomen door twintig gemeenten. Echte borging van vernieuwende werkwijzen kan echter pas plaatsvinden nadat de inbedding in een nieuw wettelijk kader en in een decentralisatie-uitkering een feit is.

### **Beoordeling van het wetsontwerp**

De vraag die voorligt is of het concept-wetsontwerp van de Jeugdwet de juiste kaders biedt voor de bestuurlijke en financiële overdracht van de jeugdzorg naar gemeenten (transitie) en voor de geleidelijke realisatie van een inhoudelijke vernieuwing binnen het stelsel (transformatie).

#### **1. Visie van de wetgever op rol overheid bij opvoeden en opgroeien**

*“Het is belangrijk de juiste balans te vinden tussen de verantwoordelijkheid van ouders hun kinderen te verzorgen en naar eigen inzicht op te voeden en de plicht van de overheid kinderen te beschermen tegen (ernstige) bedreigingen.”*

Dit citaat uit de onderbouwing bij het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen (ter behandeling in Eerste Kamer) geeft een duidelijke kader voor de rol van de overheid bij opvoeden en opgroeien. In de MvT op de Jeugdwet missen wij een eenduidige visie op deze balans. Op pagina 3 van de MvT staat enerzijds dat ‘de regering een samenleving [wil] die de zorgrelaties tussen mensen vooropstelt; de overheid moet dat proces zoveel mogelijk faciliteren’ en anderzijds ‘dat de overheid pas - als ultimatum remedium - in beeld komt als ouders onoverkomelijke probleem ondervinden en zij voor hulp en ondersteuning een beroep moeten doen op de jeugdhulp’. De wetgever gaat hier een keuze uit de weg, terwijl wij van de wetgever juist een afgewogen visie op de rol van de overheid bij opvoeden en opgroeien verwachten.

#### **2. Zorgplicht gemeenten**

Wij constateren dat in het wetsontwerp de 'zorgplicht' voor gemeenten zo algemeen en breed is omschreven dat ons onduidelijk is tot hoe ver de gemeentelijke verantwoordelijkheid zich precies uitstrekt. Ter illustratie een kleine bloemlezing uit hoofdstuk 2 van het wetsontwerp over de verantwoordelijkheidstoedeling aan gemeenten:

- Het college is verantwoordelijk voor jeugdhulp, dat wil zeggen voor alle ‘ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij het voorkomen, verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen, psychosociale problemen of gedragsproblemen van de jeugdige of opvoedingsproblemen’.
- Het college zorgt er voor dat er bij een minderjarige voortdurend wordt bezien of ouders nog voldoende in staat zijn hun kind te verzorgen en op te voeden of dat een verzoek naar de noodzaak van een maatregel overwogen dient te worden.
- Het college is verantwoordelijk voor beschikbare deskundigheid bij advisering op het gebied van de normale lichamelijke, psychische, psychosociale en cognitieve ontwikkeling van jongeren, somatische aandoeningen, lichamelijke of verstandelijke beperkingen, psychische, psychosociale en gedragsproblemen van jeugdigen, opvoeding en opvoedingsproblemen, taal- en leerproblemen, kindermishandeling en geweld.
- Het college voorziet in maatregelen om kindermishandeling te *voorkomen*.

In hoofdstuk 2 van het wetsontwerp wordt een overheidsverantwoordelijkheid beschreven die vrijwel onbegrensd lijkt. Wij hechten eraan dat de wetgever helder aangeeft wat de rol van de overheid is bij opvoeden en opgroeien. Tot hoe ver reiken de pretenties van de staat ten opzichte van gezinssituaties? En waar vindt deze verantwoordelijkheid zijn begrenzing? Ook verwachten wij van de wetgever een heldere afbakening van de onderlinge verhoudingen tussen gemeentelijke overheid, aanbieders, scholen en ouders en hun kinderen. Nu maakt het wetsontwerp de gemeente zonder meer verantwoordelijk voor een ‘voldoende kwalitatief en kwantitatief aanbod’ om aan de hierboven genoemde pretenties te kunnen voldoen, nog los van de verantwoordelijkheid die gemeenten krijgen voor de samenhang met voorzieningen die niet tot de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de gemeente vallen, zoals het onderwijs.

### 3. Aansluiting bij principes van participatiesamenleving

In het sociale, maatschappelijke domein willen gemeenten voor hun burgers integraal beleid kunnen voeren, met ondersteuning, begeleiding, hulp en zorg zonder schotten. Problemen waar burgers mee kampen spelen zich vaak op meerdere leefdomeinen af. Zo kan onverwachte werkloosheid zijn weerslag hebben op de opvoeding. Alleen een combinatie van tijdelijke inkomensvoorziening, toeleiding naar werk en advisering bij het opvoeden kan dan tot het gewenste resultaat leiden, namelijk dat gezinsleden ieder individueel én als gezin weer op eigen kracht verder kunnen. Gemeenten zien de stelselwijziging in de jeugdzorg niet als doel op zich, maar als een kans om vorm te geven aan hun maatschappelijke participatiedoelstelling – in de meest brede zin van het woord: gericht op het herstel van de opvoed- en opgroeisituatie richting zelfstandige participatie van jeugdigen.

Een term die voor deze contextuele benadering wordt gebruikt is 'één gezin, één plan', waarbij interventies gericht zijn op het behalen van resultaten (problemen zijn over) of doelen (probleem blijft bestaan, maar ouders of kinderen kunnen omgaan met het probleem). Ook bij psychiatrisch gediagnosticeerde problemen willen gemeenten het één gezin, één plan-principe vormgeven. Wanneer bijvoorbeeld een moeder voor depressie behandeld wordt door de GGZ dienen gemeenten geen handleiding te ontvangen voor 'hulp aan KOPP' (kinderen van ouders met psychiatrische problemen), maar moet de ondersteuning en hulp van ouders en kinderen deel uitmaken van één gezamenlijk plan.

In het wetsontwerp van de Jeugdwet missen wij deze notie. Het gehanteerde begrippenkader en de verantwoordelijkheidstoedeling lijken rechtstreeks ontleend aan de principes die ten grondslag liggen aan het verzorgingsstaatmodel: de gemeentelijke overheid 'zorgt voor' de jeugdhulp, voor het aanbod, voor meldpunten, voor telefonische hulpdiensten. Aan de kanteling van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' – van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving – is de wetgever (niet in de Memorie van Toelichting maar) in de wetsartikelen en de artikelsgewijze toelichting voorbij gegaan.

De Jeugdwet heeft alle kenmerken van een klassieke, sectorale hulpverleningswet en wijkt daarmee sterk af van de participatiewetgeving op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen. De wetgever belemmert hiermee de gemeenten om vanuit een eenduidige visie te kunnen sturen in het sociale domein. Wij vinden dat onwenselijk. Wij verzoeken de wetgever het wetsontwerp Jeugdwet aan te passen en in lijn te brengen met de visie, uitgangspunten en werkwijze die ten grondslag liggen aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

### 4. (Dis)balans tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Waar gemeenten door de wetgever een onbegrensde *verantwoordelijkheid* krijgen voor preventie, ondersteuning en hulpverlening, blijken de *bevoegdheden* bij de uitvoering van geestelijke gezondheidszorg en jeugdbescherming praktisch te ontbreken, waardoor de gemeente op belangrijke onderdelen buitenspel komt te staan.

Voor de onderwijssector geldt dat gemeenten ervan overtuigd zijn dat bij het vormgeven van zorg en ondersteuning aan jeugdigen een goede afstemming met het onderwijs noodzakelijk is. Wij hebben vragen bij de wijze waarop deze afstemming in de wetsbepalingen vorm heeft gekregen. Wij gaan hier onder in op de afzonderlijke sectoren.

#### *Jeugd-ggz*

Een van de belangrijkste knelpunten in het huidige stelsel is het onderscheid dat wordt gemaakt in de toegang tot de verschillende sectoren in de jeugdzorg. Het leidt ertoe dat niet de hulpvraag van ouders en kinderen centraal staat, maar het aanbod van de sector in hoge mate bepalend is voor de diagnose en de bijbehorende hulp. Kinderen en ouders worden als het ware de koker van de betreffende sector ingezogen; helpt het niet of onvoldoende dan verlaten ze de koker en komen ze elders opnieuw in een koker, maar dan via een andere toegang. Koker in, koker uit.

Helaas houdt de wetgever deze sectorale toegang op onderdelen in stand. Per saldo verandert er weinig ten opzichte van de huidige situatie. De toegang tot de jeugd-ggz blijft zoals die nu is, via de huisarts. De één gezin, één plan-aanpak komt onder druk te staan nu het college geen bevoegdheden krijgt van de wetgever om te sturen op de inzet van de jeugd-ggz. Bevoegdheden om inhoudelijke verantwoordelijkheden waar te kunnen maken ontbreken, waardoor belangrijke doelstellingen van de stelselwijziging (demedicalisering, normalisering en ontkokering) buiten zicht dreigen te raken.

Financieel is er zelfs sprake van een onmogelijke opdracht: colleges krijgen geen bevoegdheden te sturen op volumebeheersing, maar zijn wel financieel verantwoordelijk voor de kosten van een toenemend volume. Financiële en inhoudelijke verantwoordelijkheden en sturingsbevoegdheden zijn in disbalans. Ons oordeel is dat de wetgeving op dit punt ernstig in gebreke blijft.

### *Jeugdbescherming*

Hetzelfde geldt voor de jeugdbescherming: de financiële verantwoordelijkheid wordt gedecentraliseerd naar gemeenten, de bevoegdheden gaan *de facto* naar een andere partij, in dit geval het rijk. Voor een goed begrip: maar een klein deel van de totale cliëntenpopulatie in de jeugdzorg krijgt te maken met een onder toezichtstelling (OTS). De kinderrechtster stelt de betreffende kinderen onder toezicht dan wel onder voogdij van een instelling (nu Bureau Jeugdzorg) en de instelling stelt een (gezins)voogd aan. Bij een OTS delen ouders het gezag met de gezinsvoogd, bij ontheffing en ontzetting krijgt de voogd het ouderlijk gezag. De duur van een gemiddelde OTS bedraagt 2,9 jaar. Onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming wijst uit dat de OTS-gezinnen vaak kampen met een combinatie van ernstige problemen op de verschillende levensterreinen.

De wetgever stelt nu voor dat de voogdij wordt uitgevoerd door gecertificeerde instellingen. Certificaten worden afgegeven door een door de minister van V&J aangewezen certificerende instelling. Gemeenten hebben geen invloed op dit proces (art. 3.2). De voogd bepaalt namens zijn werkgever (de gecertificeerde instelling) hoeveel en welke hulp er ingeschakeld moet worden en overlegt daartoe via een geprotocolleerde werkwijze met het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft (art. 3.3). Het college is verantwoordelijk voor de financiering van de inzet van de voogd en van de ingeschakelde hulp. Via een eveneens geprotocolleerd overleg met de Raad voor Kinderbescherming heeft het college een adviserende rol over keuze van de gecertificeerde instelling die de Raad in zijn rekest aan de rechter opneemt (art. 3.1).

Wij zijn van mening dat het college in het wetsontwerp Jeugdwet te weinig bevoegdheden krijgt om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en voor het voeren van een samenhangend beleid ten aanzien van jeugdbeschermingsmaatregelen (art. 2.1 1e en 3e lid) waar te kunnen maken. Ook hier is sprake van disbalans tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Het college krijgt de rol toebedeeld van financier van de gecertificeerde instelling die feitelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen, zonder te kunnen sturen op de te leveren kwaliteit vanuit een gecertificeerde instelling en zonder te kunnen sturen op samenhangende hulpverlening – het in de Jeugdwet genoemde ‘overleg’ noemen wij geen sturingsinstrument. Hetzelfde geldt voor de bepalingen ten aanzien van de jeugdreclassering.

### *Passend onderwijs*

Het Wetsvoorstel passend onderwijs staat op de agenda van de Eerste Kamer. Als de senatoren akkoord gaan zal er veel veranderen voor leerlingen en hun ouders, het onderwijs en de gemeenten. Een belangrijke bouwsteen van passend onderwijs is de zorgplicht van scholen. Ieder kind krijgt door de zorgplicht een zo goed mogelijke plek in het onderwijs. Als de school het kind zelf geen passend onderwijs kan bieden, heeft de school de taak binnen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs voor primair en voortgezet onderwijs het kind een zo goed mogelijke plek op een andere school te bieden. De partners in de samenwerkingsverbanden maken afspraken over de vormgeving van passend onderwijs en leggen dit vast in een ondersteuningsplan. Besturen van samenwerkingsverbanden stemmen het ondersteuningsplan af met gemeentebesturen in een op overeenstemming gericht overleg (OOGO). Zo kan het ondersteuningsplan gevolgen hebben voor de huisvesting van scholen of het leerlingenvervoer.

Het wetsontwerp Jeugdwet bevat twee artikelen over de samenwerking tussen gemeentebestuur, besturen van samenwerkingsverbanden en het bevoegd gezag van scholen. In de MvT worden deze artikelen voorgesteld als complementaire bepalingen aan de Wet passend onderwijs. Wij willen bij deze twee artikelen het volgende opmerken.

- Artikel 2.2 lid 3: het college krijgt in dit artikel de opdracht om zo nodig in overleg te treden met het bevoegd gezag van een school (PO en VO en WEC) over de aangewezen vorm van jeugdhulp.

In de Wet passend onderwijs krijgt het bevoegd gezag van een school de opdracht met de instellingen die jeugdzorg aanbieden te overleggen over de aangewezen vorm van jeugdzorg (en niet met de provincie, als huidige verantwoorde bestuurslaag). In het nieuwe stelsel zullen gemeenten afspraken met aanbieders maken

over in te zetten zorg en een toegang tot die zorg regelen. Het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag van scholen zich in individuele casuïstiek niet tot een college wendt maar tot aanbieders van jeugdzorg, zoals de Wet passend onderwijs voorschrijft. Is het dan niet overbodig of tenminste verwarrend dat het college zich ook nog in individuele casuïstiek moet verstaan met het bevoegd gezag van scholen? Wat is de meerwaarde daarvan? Complementair is de bepaling in ieder geval niet nu de Jeugdwet iets anders voorschrijft dan de Wet passend onderwijs in individuele gevallen.

- Artikel 2.5.5: in dit artikel wordt het college verplicht tot op overeenstemming verplicht overleg (OOGO) met de besturen van samenwerkingsverbanden over het hoofdstuk in het gemeentelijk beleidsplan, dat handelt over de afstemming met het onderwijs. De gemeenteraad mag dat hoofdstuk pas vaststellen wanneer college en het bestuur van het samenwerkingsverband overeenstemming hebben bereikt.

Het artikel dwingt gemeenten zich bij de gemeentelijke planvorming te richten naar de onderwijsregio's, wat strijdig is met de afspraken over bovenlokale samenwerking.

Miskend wordt dat het samenwerkingsverband een privaatrechtelijk orgaan (een rechtsvorm, zoals een stichting of een vereniging) is en het gemeentebestuur een publiekrechtelijk orgaan dat het nemen van besluiten gebonden is aan de Awb en de Gemeentewet. Dit betekent dat het gemeentebestuur zorgvuldig moet beslissen. Elk besluit dient te worden genomen met inachtneming van alle relevante belangen. Deze belangen moeten tegen elkaar en tegen het algemeen belang worden afgewogen. Deze belangenafweging dient vervolgens goed te worden gemotiveerd. Wij vinden het onnodig om in deze bijzondere wetgeving van dit stramien af te wijken door één bepaalde groep belanghebbenden een voorkeursbehandeling te geven (vergelijk ook art. 2.7 waarin verwezen wordt naar art. 150 van de Gemeentewet). Het bestuur van het samenwerkingsverband krijgt door de voorgestelde wetgeving een sterk bevoorrechte positie ten opzichte van andere private partijen om het gemeentelijke beleid te beïnvloeden, hetgeen ons inziens strijdig is met de regels van algemeen behoorlijk bestuur en inspraakverordeningen.

In dit zelfde art. 2.5.5 krijgen samenwerkingsverbanden en gemeenten gezamenlijk de opdracht een procedure vast te stellen voor het OOGO. De procedure bevat tevens een voorziening voor het beslechten van geschillen (een geschillencommissie). Deze geschillencommissie kan echter niet dwingend arbitrerend omdat de procedure die wordt vastgesteld geen juridische status heeft. Immers, een door onderwijs en gemeenten gezamenlijk vastgestelde procedure kan niet opgevat worden als een Algemeen Plaatselijke Verordening. Om deze juridische zeggingskracht te bereiken moeten de gemeenten individueel een overeenkomst aangaan met het Samenwerkingsverband waarin ingestemd wordt met de procedure.

Wij verschillen van mening met de wetgever dat hier sprake is van een spiegelbeeldige bepaling met de Wet passend onderwijs en constateren dat de wetgever diep ingrijpt in de bevoegdheden van het college en de gemeenteraad. Wij verzoeken u de Raad van State uitdrukkelijk te vragen in zijn advies in te gaan op onze bezwaren tegen beide artikelen.

Deze bezwaren van bestuurlijke en juridische aard laten onverlet dat gemeenten alle bereidheid hebben in het OOGO afspraken te maken met het onderwijs over de inzet van gemeenten. Onderwijs is een vanzelfsprekende samenwerkingspartner, want in het onderwijs kent men de leerling en heeft men veel ervaring met het inzetten van expertise. Als de problematiek van een leerling niet slechts onderwijs gerelateerd is, moeten professionals elkaar weten te vinden op basis van één gezin, één plan-aanpak. Komen beide partijen er niet uit tijdens het OOGO dan staat er reeds een geschillencommissie ter beschikking (namelijk die uit de Wet passend onderwijs).

## **5. Samenwerken op bovenlokaal niveau**

De wetgever schrijft voor dat colleges samenwerken op bovenlokaal niveau waar het gaat om het voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen (art. 2.4 lid 1). Bij AMvB kunnen colleges verplicht worden gesteld om voor de uitvoering van andere taken bovenlokaal samen te werken, waarbij tevens geografische grenzen worden bepaald waarbinnen de samenwerking moet plaatsvinden (art 2.4 lid 2).

Wij constateren dat deze bepaling in strijd met de afspraken dat gemeenten vrij zijn de keuze van hun bovenlokale samenwerking, ook wat de omvang en begrenzing betreft, mits landelijk dekkend.

## 6. Deregulering en toezicht en handhaving

Het valt ons op dat de wetgever zich sterk mengt in de gemeentelijke uitvoering. Uitvoerige taakomschrijvingen gericht op de uitvoering treffen wij aan in artikelen 2.2, 2.3 en 2.5. Ook behoudt de wetgever zich het recht voor om op talloze onderdelen van de wet nadere regels te kunnen stellen via AMvB's. Hoe verhoudt zo'n gedetailleerde regelgeving zich tot kabinetsdoelstelling van deregulering? Wat beweegt de wetgever om zich ondanks de decentralisatie van verantwoordelijkheden toch zo in de uitvoering te mengen?

In hoofdstuk 4 van het wetsontwerp worden eisen gesteld aan alle aanbieders van zorg. Naast deze rijkeisen worden gemeenten wettelijk verplicht in hun beleidsplan aan te geven aan welke kwaliteitseisen zorgaanbieders moeten voldoen. Onduidelijk is echter hoe deze kwaliteitseisen zich onderling verhouden. Daarbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat aanbieders en gemeenten in de toekomst onderling afspraken zullen maken over in te zetten interventies en programma's (van een bepaalde kwaliteit voor een bepaalde prijs en met een bepaald resultaat) en dat een vast onderdeel van die 'contractbesprekingen' de concretisering en eerbiediging van cliëntrechten door de aanbieder zullen zijn.

Waarom laat de wetgever het niet over aan gemeente en aanbieders om onderling afspraken te maken over de kwaliteit en de vormgeving van het aanbod? Dit geeft gemeente ook de mogelijkheid de kwaliteitseisen af te stemmen op het te bereiken resultaat en op hun beleid.

De kwaliteitseisen worden vastgelegd in te ontwikkelen certificeringssystemen, protocollen richtlijnen etc. Ook komt er een apart registratiesysteem voor jeugdhulpverleners. Om te voldoen aan de kwaliteitseisen moeten zorgaanbieders een uitgebreide dossiers opstellen over alle activiteiten die zijn ondernomen inclusief alle relevante informatie, toestemming etc. Hoe verhoudt dit systeem van certificering, protocollen, registratie, dossiervorming en informatie-uitwisseling zich met de kabinetsdoelstelling om te komen tot minder bureaucratiesering in de zorg?

Het wetsvoorstel (hoofdstuk 9) leidt tot een dubbele toezichtstructuur. Immers namens het Rijk toetst de inspectie de aanbieders op de wettelijke kwaliteitseisen, terwijl de gemeenten eveneens afspraken dienen te maken rond de kwaliteit en wettelijk verplicht zijn te toetsen of aanbieders hun afspraken nakomen.

## 7. Regels leiden tot onvoldoende financiële ruimte

Het voorliggende wetsontwerp biedt gemeenten een onvoldoende sterke positie om de beoogde zorginhoudelijke verbeteringen te realiseren en te sturen op beheersbaarheid van de zorgkosten. De voorstellen op het gebied van de jeugdbescherming en de bevoegdheid van de huisarts om door te verwijzen naar jeugd-GGZ zijn feitelijk een open einde-regeling. De gemeenten krijgen enkel de rol van financieer toegewezen na een rechterlijke uitspraak respectievelijk verwijzing van de huisarts, zonder budgettaire kaderstelling. Dat kan niet de bedoeling van de wetgever zijn.

De Jeugdwet houdt op onderdelen de huidige 'schotten' in stand. En dat blijft niet zonder financiële gevolgen: wanneer gemeenten van de wetgever onvoldoende ruimte krijgen om de huidige sectorale werkwijze te doorbreken, vormt de stelselwijziging een groot bestuurlijk en financieel risico en is het opvangen van de efficiencykorting van structureel € 300 miljoen ondoenlijk.

### *Woonplaatsbeginsel*

De wetgever dient een duidelijk antwoord te geven op de vraag welke gemeente verantwoordelijk is voor welke jeugdige. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de gemeente waar de gezagdrager van de minderjarige woont inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is voor de jeugdhulp. Wij onderschrijven deze hoofdregel. Wel dient goed bekeken te worden of uitzonderingen nodig zijn om een evenwichtige lastenverdeling te bereiken, zoals voor gevallen waarin een voogd het gezag over een jeugdige heeft. Voorkomen moet worden dat een buitensporige verantwoordelijkheid ontstaat voor bijvoorbeeld gemeenten met voogdiinstellingen binnen de gemeentegrenzen. Ook andere situaties kunnen nopen tot een uitzondering op de hoofdregel, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat jongeren na hun 18<sup>e</sup> verjaardag onevenredig vaak blijven wonen in een gemeente waar de intramurale instelling zich bevindt waar zij zorg genoten. Graag gaan wij met u en de jeugdsector in gesprek om te bezien waar de hoofdregel mogelijk leidt tot onevenwichtige verantwoordelijkheidsverdelingen en op welke wijze dat opgevangen kan worden. De gegevens die het SCP en Cebeon verzameld hebben voor ontwikkeling van het verdeelmodel kunnen hierbij behulpzaam zijn.

### *Eigen bijdrage*

In het wetsvoorstel is de jeugdzorgbrede eigen bijdrage opgenomen, zoals opgenomen in de Bestuursafspraken tussen Rijk en VNG. In de Bestuursafspraken is echter ook opgenomen dat partijen onderkennen dat 'nadere afspraken nodig zijn over de inning van deze jeugdzorgbrede eigen bijdrage door gemeenten'. En dat daarbij de maatschappelijke effecten worden meegenomen. Ondanks meerdere uitnodigingen van onze kant is het tot nu toe niet gekomen tot overleg daarover, laat staan tot nadere afspraken. Daarom zetten vermelden we hieronder onze kanttekeningen bij de eigen bijdrageregeling:

In het Algemeen Overleg van juni jl. heeft de staatssecretaris van VWS toegezegd dat er een onderzoek komt naar het effect van de eigen bijdrage op de zorgvraag: in hoeverre levert de eigen bijdrage risicomijdend gedrag op? Dat onderzoek ondersteunen wij. Daarnaast dringen wij aan op een zorgvuldig onderzoek naar de mogelijkheid van gemeenten om de ingeboekte € 70 miljoen te innen. Wanneer niet aangetoond wordt dat gemeenten feitelijk in staat zijn deze korting op het macrobudget zelf te innen, bijvoorbeeld doordat een groot deel van de gebruikers van zorg waarvoor een eigen bijdrage geldt een inkomen heeft op minimum- of bijstandsniveau en het Rijk een maximum stelt aan de eigen bijdrage, wensen gemeenten dit risico niet van het Rijk over te nemen. Maar ook wanneer het totale bedrag wel inbaar blijkt is een adequate en efficiënte manier van innen noodzakelijk om de perceptiekosten maatschappelijk acceptabel te houden. Op een maximaal inbaar bedrag van € 70 miljoen zijn de perceptiekosten snel uit verhouding. Wij gaan graag in gesprek over de manier waarop we deze kosten zo laag mogelijk kunnen houden, gevolgd door de vraag op welke wijze gemeenten gecompenseerd worden voor de kosten die blijven bestaan. Wij verzoeken u alsnog afspraken te maken over de vormgeving van de eigen bijdrageregeling waardoor onze praktische bezwaren worden ondervangen.

### **8. Overgangsmatregelen**

In april van dit jaar heeft de werkgroep 'Overgangsmatregelen ter bestrijding van de risico's van de transitie van de jeugdzorg' risico's in kaart gebracht die de transitie van de jeugdzorg met zich meebrengt. Het grootste risico dat werd onderkend was de mogelijke discontinuïteit van zorg voor cliënten.

In het wetsvoorstel krijgen cliënten de zekerheid dat zij de zorg die ze eind 2014 krijgen kunnen blijven ontvangen of voort kunnen zetten bij dezelfde aanbieder gedurende de periode van één jaar. Ditzelfde geldt voor cliënten die eind 2014 een indicatie of aanvraag daartoe hebben lopen. In dat jaar kunnen gemeenten de maatregelen treffen om per individueel geval te bekijken welke zorg voor de betreffende cliënt nodig is om aan de nieuwe wettelijke taak te voldoen. Voor pleegzorg geldt de termijn van één jaar overigens niet.

Gemeenten ondersteunen de noodzaak van zorgvuldige overgangsregelingen voor cliënten. Het is belangrijk dat de overgang naar het nieuwe stelsel zorgvuldig gebeurt en dat cliënten in een kwetsbare positie beschermd worden. Hetzelfde geldt echter voor de jeugdige of de opvoeder die na 1 januari 2015 voor het eerst een verzoek om een voorziening indient bij de gemeentelijke overheid. Daarom is het nodig dat het budget dat gemeenten krijgen in 2015 voldoende ruimte biedt om tegemoet te komen aan de vraag vanuit beide groepen (cliënten onder overgangsrecht en nieuwe cliënten). Het mag niet zo zijn dat een overgroot deel van het beschikbare gemeentelijke budget in 2015 al 'vastzit' voor zorg binnen dit overgangsrecht, zodat niet voldaan kan worden aan nieuwe hulpvragen. Ook zou de gewenste transformatie in dat geval beperkt blijven, omdat het huidige stelsel een jaar (of langer) feitelijk wordt voortgezet. Om de transformatie naar een nieuwe werkwijze te laten slagen is inhoudelijke en budgettaire ruimte nodig. Meteen vanaf 1 januari 2015.

Bij de vormgeving van het overgangsrecht dient voorkomen te worden dat het aantal cliënten dat onder dit overgangsrecht valt al dan niet kunstmatig wordt opgevoerd. Gevolg hiervan zou kunnen zijn dat partijen die vanaf 1 januari 2015 niet meer financieel verantwoordelijk zijn voor de door hen ingezette zorg dit financiële risico afschuiven naar gemeenten. Tevens dient geregeld te worden dat het prijsniveau van de zorg die gemeenten verplicht moet voortzetten zoveel als mogelijk gelijk blijft.

### *Gegevens- en informatieoverdracht*

Het hiervoor genoemde woonplaatsbeginsel dient ook binnen het overgangsrecht consequent gehanteerd te worden, zeker bij de gegevensoverdracht vanuit aanbieders/huidige indicatiestellers. In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat aanbieders/huidige indicatiestellers alle informatie aan gemeenten moeten overdragen zodat gemeenten zich

kunnen voorbereiden op het overgangsrecht. Aangegeven wordt dat dit 'zo spoedig mogelijk' na publicatie van de wet dient te gebeuren. Gezien de belangen van cliënten vinden wij dit een te onduidelijke termijn. Daarom dringen wij aan op een concrete afspraak, namelijk dat deze gegevens minimaal 9 maanden voorafgaand aan 1 januari 2015 overgedragen moeten zijn. Dit is van belang omdat gemeenten in deze periode afspraken moeten maken met een grote verscheidenheid aan zorgaanbieders om de cliënten die onder het overgangsrecht continuïteit van zorg te kunnen bieden.

#### *'Warme overdracht'?*

Wij zijn beducht voor een oprekking van het overgangsrecht in reactie op mogelijke maatschappelijke frictiekosten. Op dit moment loopt er een onderzoek naar de omvang van frictiekosten die zich als gevolg van de stelselwijziging kunnen voordoen. Eind 2012 verwachten wij de resultaten. Het is niet uit te sluiten dat de frictiekosten een behoorlijke omvang kennen, al staat of valt veel met de wijze en snelheid waarop aanbieders zich voorbereiden op afbouw van zorg.

Het is niet ondenkbaar dat het bedrag van de maatschappelijke frictiekosten – los van de vraag bij wie de rekening van die kosten komt te liggen – uit zal komen boven de efficiencykorting van € 80 miljoen die in 2015 op het macrobudget van gemeenten wordt toegepast. De VNG heeft signalen opgevangen dat dit aanleiding zou kunnen zijn om te kiezen voor een zogenaamde 'warme overdracht' waarbij de frictiekosten tot nul worden gereduceerd door gemeenten te verplichten voor alle zorg en ook voor alle (nieuwe) cliënten door te gaan met de huidige aanbieders en werkwijzen. In ruil hiervoor zou de efficiencykorting voor dat jaar teruggedraaid worden. Deze vorm van 'warme overdracht' zou een tijdelijke oplossing zijn voor een financieel probleem. De frictiekosten worden alleen doorgeschoven: die doen zich in 2016 namelijk net zo goed voor.

Nog belangrijker is dat daardoor de gewenste transformatie wordt uitgesteld en de problemen van het huidige stelsel geïmporteerd worden in een nieuw stelsel. Dit is ongewenst. Wij pleiten ervoor gezamenlijk met Rijk, provincies, aanbieders en zorgverzekeraars alles op alles te zetten om de maatschappelijke frictiekosten tot een minimum te beperken.

#### **Tot slot**

Met deze brief sluiten wij inhoudelijk aan op de brief van de steden (G4 en G32) die eerder in het kader van de consultatie is verzonden. Graag willen gemeenten er gezamenlijk voor zorgen dat de invoering van het nieuwe jeugdzorgstelsel per 2015 doorgang kan vinden. Op nieuwe leest geschoeid, niet gericht op het aanbod maar op het te bereiken resultaat voor jeugdigen en hun opvoeders. Met oog voor continuïteit van zorg. Met zicht op de winst die we voor jeugdigen en hun opvoeders kunnen boeken in de breedte van het sociale, maatschappelijke domein. Een ambitieuze én zorgvuldige herziening van het jeugdinstelsel, waarbinnen verantwoordelijkheden en bevoegdheden met elkaar in balans zijn, daaraan verlenen gemeenten van harte en met elan hun medewerking.

Gemeenten willen als eerste overheid op een constructieve manier met alle betrokken partijen samenwerken om van de decentralisatie en succes te maken.

Met hoogachting,

Mr. R. Pans  
Voorzitter VNG Directieraad