



Ministerie van VWS  
Aan de staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport  
De heer V.P.G. Karremans LL.M., MSc  
Postbus 20350  
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
5 september 2024  
**Kenmerk**  
TIS/U202400452  
**Telefoon**  
06-39841409  
**Bijlage(n)**  
-

Consultatie besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg

Geachte heer Karremans,

Onlangs heeft u het besluit verbetering beschikbaarheid Jeugdzorg, ter consultatie voorgelegd.  
Met deze lagere regelgeving wordt voorzien in:

- Een indeling van gemeenten in regio's;
- De onderwerpen waarop gemeenten in de regiovisie in ieder geval moeten ingaan;
- De vaststelling van jeugdhulpvormen die regionaal moeten worden ingekocht;
- De vaststelling van jeugdhulpvormen waarover bovenregionale afstemming moet plaatsvinden;
- Nadere eisen omtrent de intern toezichthouder van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen;
- Categorieën van jeugdhulpaanbieders die worden uitgezonderd van de verplichting tot het aanstellen van een intern toezichthouder,
- De regels voor een transparante financiële bedrijfsvoering en de verplichting tot openbare verantwoording.

De VNG wil dit moment gebruiken een reactie te geven op de lagere regelgeving en aanbevelingen te doen voor verbetering c.q. aanpassing van dit besluit.

## **Deze regelgeving moet passen binnen de Hervormingsagenda Jeugd**

Het is positief dat we binnen de gezamenlijke Hervormingsagenda Jeugd werken aan versterking van de organisatie van de jeugdhulp. Het is van belang dat dit besluit ondersteunend is aan de hoofdbeweging in de agenda: de ontwikkeling naar meer contextgerichte hulpverlening en de expliciete politieke en maatschappelijke wens om oplossingen te zoeken buiten het domein van de jeugdhulp. Daarom is het cruciaal dat verplichte regionale inkoop alleen van toepassing is voor onderdelen van de jeugdhulp, waarvan goed is onderbouwd dat problematiek met individuele jeugdhulp kan worden opgelost. In de huidige context waarin 1 op de 7 kinderen individuele hulp ontvangen, moeten we als overheid terughoudend zijn om in beleid en regelgeving nog meer nadruk te leggen op individuele hulpverlening. De aparte categorisering van de specialistische en hoogspecialistische GGZ is een voorbeeld dat hier ongewenst aan bijdraagt en hieronder zullen we dan ook toelichten waarom u er verstandig aan doet deze beschrijvingen nu niet op te nemen in dit besluit. Ook onvoldoende scherpe beschrijvingen van ambulante jeugdhulp zullen tot discussie leiden en daarmee tot een toename van het individueel jeugdhulpaanbod. Wees hier dus terughoudend mee.

In de komende jaren willen we werken aan een inperking van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht. Dit geeft gemeenten en professionals de mogelijkheid om domeinoverstijgend oplossingen te vinden in het gewone leven en anders in het brede sociaal domein. De afspraak om te werken met sterke lokale teams, die ook zelf hulp verlenen dragen hier ook aan bij. Daarnaast staan in de agenda ook goede afspraken over het vereenvoudigen van de organisatie van het (specialistische) jeugdhulpaanbod. We zullen hieronder toetsen welke beschrijvingen bijdragen aan dit tweede doel en geven u het advies om beschrijvingen die negatieve effecten zullen hebben op het eerste doel (jeugdhulp voorkomen) weg te halen of anders te formuleren.

## **Reactie op de jeugdhulpvormen die regionaal moeten worden ingekocht**

De VNG doet de volgende aanbevelingen ten aanzien van de lijst met jeugdhulpvormen:

### *1. Hanteer de criteria voor regionaal te contracteren jeugdhulpvormen in onderlinge samenhang en operationaliseer deze criteria naar de uitvoeringspraktijk.*

Bij de bepaling van jeugdhulpvormen die regionaal gecontracteerd moeten worden hanteert u één of meer van de volgende vijf criteria:

- a. de schaarste van de vraag;
- b. de complexiteit van de problematiek in combinatie met de daarvoor benodigde multidisciplinaire specialistische expertise;
- c. de schaarste van het aanbod;
- d. het volume dat een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om verantwoorde jeugdhulp te kunnen leveren;
- e. het volume dat een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren.

De VNG herkent deze criteria als de relevante selectiecriteria voor de regionale inkoop. Tegelijkertijd is er een contextuele afhankelijkheid tussen deze criteria. Zo is het volume dat een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om verantwoorde jeugdhulp te kunnen leveren op zichzelf geen reden om verplicht regionaal te contracteren. Wanneer dit criterium wordt verbonden aan

de schaarste van de vraag en het aanbod en de benodigde expertise, biedt dit de benodigde context om te bepalen of regionale inkoop nodig is. De VNG adviseert om de bovenstaande criteria in onderlinge samenhang met elkaar te hanteren bij de selectie van jeugdhulpvormen. Verder adviseert de VNG om deze criteria te operationaliseren naar de uitvoeringspraktijk.

2. *Schrap de jeugdhulpvormen Jeugdhulp bestaande uit gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg en Jeugdhulp bestaande uit hoogspecialistische geestelijke gezondheidszorg.* In het besluit heeft u de Jeugd GGZ als zorgvorm apart gedefinieerd (in art. 2.2.3. sub h & i). Door de Jeugd GGZ in het besluit apart te definiëren, inclusief een directe koppeling met de DSM-classificatie en met gebruik van termen zoals ernstige lijdensdruk of disfunctioneren, gaat u voorbij aan de sociaal maatschappelijke context van mentale gezondheid. De VNG heeft zorgen dat deze manier van kijken leidt meer aanbod, waarbij kinderen apart worden geclassificeerd en individueel behandeld. Dit staat haaks op de eerder beschreven beweging om problemen vooral te benaderen van de context van het sociale- en gezinssysteem. Daarnaast wordt uit de brede omschrijving onvoldoende helder welke jeugdhulp er wel en niet onder dit besluit valt, (o.a gebruik van woorden zoals 'complex', 'regulier', 'ernstig', 'zeldzaam') Hiermee bestaat het risico dat dit niet de gewenste duidelijkheid biedt in de inkooprelatie tussen gemeenten en aanbieders en daarmee tot meer discussie leidt. Ook vinden we het niet logisch om 10 jaar na de decentralisatie weer met een aparte categorisering voor de GGZ te komen, terwijl de criteria voor deze nadere regelgeving zouden moeten gelden voor alle specialistische jeugdhulp: GGZ, gehandicaptenzorg en jeugd- en opvoedhulp.

3. *Neem voor nu jeugdhulpvormen op, waar er een breed draagvlak bestaat.*

Voor een deel van de jeugdhulpvormen ziet de VNG ook de noodzaak tot regionale samenwerking tussen gemeenten om een toereikend aanbod te kunnen bevorderen en schatten we in dat de formulering van deze jeugdhulpvormen voldoende helderheid biedt voor de praktijk. Het betreffen de volgende jeugdhulpvormen:

- Jeugdhulp met verblijf.
- Pleegzorg.
- Jeugdhulp in verband met een zintuiglijke beperking.
- Crisisjeugdhulp.
- Specialistische jeugdhulp in verband met seksueel misbruik, geweld in afhankelijkheidsrelaties of eengerelateerd geweld.

Wij pleiten ervoor om deze jeugdhulpvormen op te nemen in het besluit en voortvarend aan de slag te gaan met de uitwerking van deze jeugdhulpvormen naar product- en dienstomschrijvingen.

4. *Zorg voor een heldere afbakening van jeugdhulp in het strafrechtelijk kader.*

De VNG deelt dat de jeugdhulp aan jeugdigen met een strafrechtelijke maatregel soms om specifieke expertise vraagt op het snijvlak van zorg en veiligheid, die in de reguliere jeugdhulp niet altijd aanwezig is. Bovendien is samenwerking met gespecialiseerde diensten van de politie, de jeugdreclassering of het openbaar ministerie randvoorwaardelijk. Tegelijkertijd constateert de VNG ook dat de jeugdhulp in het strafrechtelijk kader ook valt onder een groot deel van de beschreven zorgvormen. In de nota van toelichting heeft u ervoor gekozen om deze zorgvorm te categoriseren door onder andere de term forensische jeugdhulpaanbieder te introduceren. De VNG adviseert om in de lagere regelgeving te definiëren wat u verstaat onder een forensische jeugdhulpaanbieder.

5. *Beperk de onduidelijkheid over de afbakening van de ambulante jeugdhulp. Neem in aanvulling op bovengenoemde lijst hierover alleen de navolgende beschrijving op: "multidisciplinaire specialistische jeugdhulp in verband met meervoudige of complexe problemen"*

In de afgelopen jaren is er intensief gesproken over de afbakening van de ambulante jeugdhulp. Dit raakt aan de reikwijdte van de jeugdhulpplicht, de inzet van sterke lokale teams en de wens om specialistische jeugdhulpvormen nader te definiëren, zodat voor alle partijen meer duidelijkheid is over de kwaliteit, omvang en organisatie van deze jeugdhulpvormen. Helaas moeten we vaststellen dat er nog onvoldoende inhoudelijke onderbouwing is om tot een scherp onderscheid te komen tussen specialistische ambulante jeugdhulp (die regionaal zou moeten worden ingekocht) en niet-specialistische vormen van ambulante jeugdhulp. Dat blijkt ook uit de brede formuleringen in dit besluit (i.h.b. art. 2.2.3. sub C, G, H & I). Gemeenten stellen dat deze formuleringen onvoldoende helderheid bieden aan de praktijk. We stellen voor om nu niet te kiezen voor verschillende omschrijvingen van ambulante zorgvormen die onvoldoende helder zijn, maar enkel te kiezen voor de meest overkoepelende beschrijving in artikel 2.2.3. sub C. In het vervolgproces, in het kader van de uniformering van specialistisch aanbod, adviseren we om alleen product- en dienstomschrijvingen op te nemen waarvan helder is welke inhoudelijke hulp hier tegenover staat en het wenselijk is dat de desbetreffende hulp individueel wordt ingekocht/aangeboden.

### **Sluit voor de regiovisie aan bij de norm voor opdrachtgeverschap**

Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenteraden verplicht een regiovisie vast te stellen. In de lagere regelgeving heeft u diverse onderwerpen geadresseerd, waar de regiovisie tenminste op in moet gaan. In artikel 2.2.1. heeft u gesteld welke zaken moeten worden opgenomen in de visie. Het valt de VNG op dat u voor diverse onderwerpen aandacht vraagt, waarvan het ons niet duidelijk is waarom deze nu extra nadruk behoeven. Bovendien heeft het gros van gemeenten in de periode 2020-2021 n.a.v. de norm voor opdrachtgeverschap al een regiovisie opgesteld. We hebben een collectieve verantwoordelijkheid om te komen tot regeldrukvermindering. De VNG stelt dan ook voor om de vastgestelde norm voor opdrachtgeverschap te gebruiken voor codificatie in wetgeving. Elke extra (en onnodige) eis zorgt er namelijk voor dat de aandacht van medewerkers niet kan worden besteed aan alle wel noodzakelijke opgaven die bijdragen aan de jeugdhulp.

### **Duiding van het begrip beschikbaarheid**

De VNG pleit ervoor om in de lagere regelgeving meer duidelijkheid te geven over de betekenis van de term 'beschikbaarheid van jeugdzorg'. Tevens vraagt de VNG om de financiële implicaties in

beeld te brengen, mede omdat u volume en een gezonde bedrijfsvoering voor aanbieders als criteria hanteert voor regionaal te organiseren vormen van jeugdhulp.

De VNG heeft zorgen dat de term beschikbaarheid in de praktijk wordt gekoppeld aan het toegankelijk en beschikbaar houden van een bepaald volume, onafhankelijk van het aantal jeugdigen. Dit betekent dat gemeenten mogelijk verplicht worden om de verschillen te compenseren tussen de kosten voor het beschikbaar houden van een bepaald volume en de opbrengsten van de werkelijke zorgvraag. Het risico bestaat daarmee dat gemeenten voor hogere kosten worden geplaatst, terwijl zij over onvoldoende mogelijkheden beschikken om die kosten te vermijden of te verminderen.

Deze terminologie wekt tot slot de onterechte verwachting dat de beschikbaarheid van alle jeugdhulpvormen altijd gegarandeerd kan worden. Bovendien heeft de VNG zorgen dat er een perverse prikkel kan ontstaan door minder te investeren in de minder kwantificeerbare collectieve (deels preventieve) vormen van jeugdhulp. Om een gedegen afweging te kunnen maken over vraag en aanbod is het van belang om ook andere kernwaarden te betrekken bij deze duiding zoals betaalbaarheid, doelmatigheid en kwaliteit.

### **Concretisering van het begrip bovenregionale afstemming**

Mede in relatie tot de regiovisie vraagt u aandacht voor de bovenregionale afstemming. Hier hebben we begrip voor: op veel onderwerpen werken gemeenten niet alleen regionaal maar ook intensief tussen regio's samen. Dit betreft bijvoorbeeld de samenwerking rondom de bovenregionale expertisenetwerken, de afbouw van JeugdzorgPlus en het accounthouderschap van grotere jeugdhulpinstellingen. Dit vraagt veel van de ambtelijke en bestuurlijke slagkracht van gemeenten. Ook is het zo dat in ons stelsel uiteindelijk de individuele gemeente en de gemeenteraad verantwoordelijk blijft. We vragen u om te concretiseren op welke aspecten er bovenregionale afstemming noodzakelijk is en gemeenten ook het instrumentarium te bieden om dit te kunnen opereren. Dit vraagt een sterkere betrokkenheid van u als stelselverantwoordelijke.

### **Invulling van het begrip stelselverantwoordelijkheid**

Sinds de decentralisatie zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar gemeenten overgeheveld, maar er blijft wel sprake van medebewind. Ieder van de betrokken overheden draagt medeverantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel en zowel gemeenten als Rijk kunnen daarop worden aangesproken. In werkelijkheid is er een stelsel ontstaan waarin de wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten en Rijk alleen maar groter is geworden. Een goede samenwerking tussen gemeenten en Rijk werkt alleen als ieders rol voldoende duidelijk is. Vanuit dat perspectief ligt het voor de hand dat het Rijk niet alleen verantwoordelijkheid draagt voor bepaalde aspecten van het stelsel maar ook zicht houdt op het functioneren van het stelsel als geheel en daarop ook kan handelen als er knelpunten in beschikbaarheid van zorg ontstaan. Gezien het bovenstaande pleit de VNG ervoor om het begrip stelselverantwoordelijkheid te operationaliseren in de lagere regelgeving.

### **Taakomschrijving van de Nza**

In het Wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid Jeugdzorg' worden de taken stelselonderzoek, vroegsignalering en onafhankelijk toezicht op de naleving van de regels over

financiële bedrijfsvoering belegd bij de Nederlandse zorg autoriteit (Nza). De VNG vraagt aandacht voor de nadere invulling van deze bevoegdheden door de Nza in de lagere regelgeving. In de memorie van toelichting wordt de specifieke taakafbakening van de Nza niet nader uitgewerkt. Tevens wordt het voor de VNG niet duidelijk hoe deze taakafbakening zich verhoudt tot de taken en bevoegdheden van gemeenten en welke eventuele overlap er in taken en bevoegdheden is.

### **Toezicht en handhaving**

De indeling van gemeenten in regio's heeft ook gevolgen voor het toezicht en handhaving. Gemeenten hebben tot taak toe te zien op de rechtmatige uitvoering van de Jeugdwet. Jeugdigen mogen immers niet het slachtoffer worden van aanbieders die hun taak met opzet niet of slecht uitvoeren, waardoor zij geen of onvoldoende jeugdhulp krijgen. Om effectief toezicht te kunnen houden adviseert de VNG gemeenten om ook rekening te houden met toezicht bij het opstellen van de eisen bij de inkoop van jeugdhulp. Met het besluit om specifieke vormen van jeugdhulp verplicht regionaal te contracteren is het gewenst om deze vorm van preventief toezicht ook regionaal te organiseren, op het regionale niveau waarop gemeenten gezamenlijk de jeugdhulp inkopen. Ook de handhaving zal op hetzelfde regionale niveau georganiseerd moeten worden. Een ander deel van de Jeugdhulp zal lokaal worden georganiseerd. De VNG stelt voor om de impact van de regiovorming op het toezicht en handhaving in beeld te brengen. Ook voor wat betreft de benodigde financiële investeringen om het toezicht en de handhaving in de nieuwe vorm te organiseren.

Ten slotte verzoeken we u om in het Besluit de grondslag voor gegevensdeling tussen gemeenten en de twee andere toezichthouders, IGJ en Nza, vast te leggen. Evenals het vastleggen van nadere samenwerkingsafspraken, zodat gemeenten met de ketenpartners integraal en effectief toezicht kunnen houden.

### **Afsluiting**

Het is belangrijk dat de huidige wetgeving en nadere regelgeving in behandeling wordt genomen, zodat er steeds helderder kaders voor gemeenten en jeugdhulpaanbieders ontstaan. Deze regelgeving draagt hieraan bij. Helaas zien we dat met name in de definiëring van de ambulante jeugdhulpvormen er eerder onduidelijkheid dan duidelijkheid ontstaan. We hopen en verwachten dat met ons hierboven geformuleerd voorstel we daar een goede oplossing voor hebben geboden en verzoeken om terughoudendheid in het formuleren extra eisen of definities die onvoldoende helder onderbouwd zijn.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

I.G.D. Hoogstrate  
Directeur Beleid