

Internetconsultatie *Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg*

Reactie van de BGZJ

Inleiding

Op 19 juli is het Besluit 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' in consultatie gegaan. Het ontwerpbesluit geeft invulling aan het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' en opvolging aan de in de Hervormingsagenda Jeugd geformuleerde opgaven om de beschikbaarheid van jeugdzorg voor de meest kwetsbare kinderen te verbeteren door het versterken van de regionale samenwerking tussen gemeenten en het beter organiseren van de regionale en landelijke contractering van specialistische jeugdzorg.

Het is helder dat er naast deze wetgeving meer nodig is om tot echte transformatie in de zorg voor jeugdigen en gezinnen en tot kostenbesparing te komen. In gezinnen kunnen heel diverse zaken spelen die invloed hebben op de ontwikkeling en het veilig opgroeien van kinderen. Dit vraagt soms heel andere oplossingen dan het bieden van zorg aan het kind, de jongere. Er zijn al goede voorbeelden in het land waar er vanuit de specialistische jeugdhulp samengewerkt wordt door organisaties, ook over domeinen heen, zoals met lokale teams, de schuldhulpverlening, de zorg voor de ouders en het onderwijs. Bovendien hebben wij er als maatschappij met elkaar voor te zorgen dat kinderen, jongeren en hun gezinnen er niet alleen voor komen te staan bij de problemen die zij tegenkomen in hun leven.

In deze reactie focussen wij op de vragen die gesteld zijn in de internetconsultatie. Het is ons gezamenlijk belang dat voor de kinderen, jongeren en hun naasten, ook met zeldzame of complexe problemen, een zorglandschap van specialistische jeugdhulp in het gehele land beschikbaar is. Stabiliteit en ruimte voor het verlenen van specialistische jeugdhulp is cruciaal om te komen tot verbeteringen en innovatie.

In 2020 hebben we als BGZJ ook onze reactie¹ gegeven op de internetconsultatie van het *Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg*. We hebben toen aangegeven dat we positief tegenover het wetsvoorstel staan. We verwachten dat deze wetswijziging zeker kan bijdragen aan het oplossen van een aantal knelpunten en kan zorgen voor een beter werkend jeugdstelsel. Daarbij hebben wij toen opgemerkt dat dit valt of staat met de inhoud van de in het wetsvoorstel genoemde nader uit te werken algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De echte kracht en werking van deze wet voor de praktijk is daarmee nog onzeker en zal voor een groot deel worden bepaald door de inhoud van het besluit dat nu in consultatie is.

¹ De reactie van de BGZJ op de internetconsultatie in 2020 is te vinden via: <https://www.internetconsultatie.nl/zorgvoorjeugdigen/reactie/78803dc1-9697-458a-b085-207c53754934>.

In het Besluit staan:

1. De onderwerpen waarop gemeenten in de regiovisie tenminste moeten ingaan;
2. Jeugdhulpvormen die minimaal regionaal moeten worden ingekocht;
3. Jeugdhulpvormen waarover bovenregionale afstemming moet plaatsvinden;
4. De regio-indeling van gemeenten;
5. Nadere eisen aan de interne toezichthouder van jeugdhulpaanbieders en GI's;
6. Categorieën van jeugdhulpaanbieders die worden uitgezonderd van de verplichting tot het aanstellen van een intern toezichthouder, de regels van een transparante financiële bedrijfsvoering en de verplichting tot openbare jaarverantwoording.

In deze notitie geven we een reactie op deze verschillende onderdelen. De antwoorden op de specifieke vragen die worden gesteld in de consultatie zijn daarin verwerkt.

Onderwerpen waarop gemeenten tenminste in moeten gaan in de regiovisie

De regiovisie² moet in ieder geval ingaan op de aanpak van wachttijden, de wijze waarop de bovenregionale afstemming plaatsvindt, de wijze waarop afstemming tussen de regionaal gecontracteerde jeugdzorg en de op landelijk en lokaal niveau gecontracteerde jeugdhulp plaatsvindt, de wijze van afstemming tussen de regionaal gecontracteerde jeugdzorg en de jeugdgezondheidszorg, zorg, maatschappelijke ondersteuning en onderwijs en de wijze waarop wordt voorzien in regionale expertteams.

De BGZJ kan zich vinden in de onderwerpen die in het Besluit benoemd staan. Wel vragen we aandacht voor de volgende punten:

- Bij het onderwerp C 'de wijze waarop afstemming tussen de regionaal gecontracteerde jeugdzorg en de op landelijk en lokaal niveau gecontracteerde jeugdhulp plaatsvindt' staat dat veel jeugdigen die gebruik maken van specialistische jeugdzorg tegelijkertijd zorg en ondersteuning nodig kunnen hebben die op een ander niveau *georganiseerd* wordt. Als BGZJ hechten we aan het onderscheid tussen het niveau van contractering en het niveau van uitvoering (organisatie) van jeugdhulp. Hierover bestaan vaak verwarring en misvattingen. Ook in deze tekst van het Besluit. Regionaal contracteren van specialistische vormen van zorg leidt niet tot meer afstand van deze zorgvormen tot de lokale organisatie en uitvoering van de integrale jeugdhulp.
- We delen dat het belangrijk is dat bij de invulling van het regionale zorglandschap en de werkafspraken daaromtrent met aanbieders, professionals en andere betrokkenen steeds de verbinding wordt gelegd met de jeugdhulp die op landelijke schaal dan wel op lokaal niveau wordt gecontracteerd. Die verbinding is ook noodzakelijk *tussen* de verschillende vormen van regionaal te contracteren jeugdzorg. Dit zou toegevoegd moeten worden. Dit om te voorkomen dat dit Besluit belemmerend zal werken voor het bieden van integrale hulp aan kinderen en gezinnen.

² Op pagina 16, Nota van toelichting staat: "In artikel 2.3 is opgenomen welke onderwerpen in ieder geval in de regiovisie moeten worden opgenomen." Dat moet artikel 2.2. zijn.

- Ook voor regionale en landelijk gecontracteerde zorg is het uitgangspunt deze zo thuis en/of dichtbij mogelijk te organiseren.
- Voor het onderwerp aanpak van wachttijden wordt het gezamenlijk formuleren van de ontwikkelopgaven benoemd als onderdeel van de regiovisie. Wij stellen voor om het gezamenlijk formuleren van de ontwikkelopgaven ook bij de andere onderwerpen expliciet te benoemen.

Daarnaast constateren we dat er bijna alleen wettelijke eisen aan de wijze van afstemming worden gesteld en niet aan de inhoud van deze afstemming. Dit is niet te rechtvaardigen als we het onderzoek van de Jeugdautoriteit 'Regiovisies Jeugdhulp'³ in beschouwing nemen. Eén van de belangrijkste pijlers in de Hervormingsagenda is de transformatie van het (regionale) zorglandschap. De regiovisie zou dan ook de inhoudelijke visie op het zorglandschap van de regio, en hoe dat getransformeerd wordt, moeten bevatten en niet alleen hoe daarvoor samengewerkt wordt. Door inhoudelijk alleen te focussen op wachttijden richt deze wet zich alleen op de symptomen, zoals zelfs letterlijk in de toelichting van het hierboven genoemde onderzoek is opgenomen ("Wachttijden zijn een symptoom van onderliggende oorzaken in de gehele keten"), in plaats van zich ook te richten op verbetering van de basis (de noodzakelijk transformatie van het zorglandschap, zoals dat ook in de Hervormingsagenda is opgenomen).

Verder blijft onze zorg dat in het *Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg* de verplichting is opgenomen dat (individuele) gemeenteraden een regiovisie vaststellen, maar een verplichting tot afstemming tussen gemeenten over de regiovisie niet is opgenomen. Er staat wel dat een regiovisie binnen een regio op hoofdlijnen eensluidend zal moeten zijn, dat het van belang is dat alle gemeenten in een regio de regiovisie onderling met elkaar afstemmen en het de verwachting is dat gemeenten in staat zijn eventuele conflicten onderling op te lossen om aan de wettelijke verplichting te voldoen. Maar wat als dit nu niet lukt in een regio? Dan zouden er in een jeugdregio verschillende regiovisies naast elkaar kunnen bestaan. Die optie 'open' laten in het wetsvoorstel, dat inmiddels naar de Tweede Kamer is gestuurd, is vanuit het perspectief van de BGZJ onwenselijk en niet werkbaar voor de praktijk. De kracht en werking van zowel het wetsvoorstel, als de invulling daarvan via het besluit, is daarmee voor de praktijk onzeker.

Jeugdhulpvormen die minimaal regionaal dienen te worden ingekocht

Het Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg verplicht gemeenten om regionaal samen te werken bij de contractering van specialistische jeugdzorg. De zorgvormen waar het om gaat staan in het ontwerpbesluit dat nu in consultatie is. Deze lijst is vanuit het perspectief van de BGZJ de minimale lijst van zorgvormen die minimaal op regionaal niveau dienen te worden gecontracteerd. Als BGZJ pleiten we ervoor dat alle vormen van specialistische jeugdhulp minimaal op regionaal niveau worden gecontracteerd vanuit robuuste regio's.

³ <https://www.jeugdautoriteit.nl/documenten/rapporten/2022/09/20/onderzoeksrapport-regiovisies>

Dat gemeenten verplicht worden om samen te werken bij de contractering van specialis-
tische jeugdzorg sluit aan op de gemaakte afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd. De
zorgvormen die in dit besluit zijn opgenomen, moeten aan een aantal criteria voldoen.
Het moet gaan om vormen van jeugdhulp die regionale samenwerking vereisen in ver-
band met:

1. De schaarste van de vraag,
2. De complexiteit van de problematiek in combinatie met de daarvoor benodigde
multidisciplinaire specialistische expertise,
3. De schaarste van het aanbod, of
4. Het volume dat een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om verantwoorde jeugdhulp
te kunnen leveren, of
5. een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren.

Dat is in de optiek van de BGZJ noodzakelijk, omdat de schaal van individuele gemeente
vrijwel altijd te klein is om de continuïteit en de beschikbaarheid van specialistische
jeugdhulp voor kinderen en gezinnen te borgen, te organiseren en ook verder te kunnen
ontwikkelen. Naast risico's voor de continuïteit en beschikbaarheid van zorg, zorgt dit
ook voor een groot aantal verschillende inkoopprocedures en contractvoorwaarden voor
aanbieders die jeugdhulp bieden in meer dan een regio. Dat leidt tot zeer hoge uitvoe-
ringslasten en kost onevenredig veel tijd, geld en energie.

De verplichte samenwerking geldt voor de inkoop van kindbeschermingsmaatregelen,
jeugdreclassering en bij AMvB te bepalen vormen van specialistische jeugdhulp. De zorg-
vormen waar het om gaat staan in de AMvB die nu in consultatie is. De invulling van
deze AMvB (welke zorgvormen worden ten minste regionaal ingekocht) is dan ook cruci-
aal voor de kracht en werking van het *Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugd-
zorg* voor de praktijk.

Zoals eerder benoemd in deze reactie hechten we er als BGZJ aan om scherp te zijn in
het onderscheid tussen het niveau van contractering en het niveau van uitvoering (orga-
nisatie) van jeugdhulp. In de nota van toelichting voor dit onderdeel is in onze optiek dat
onderscheid ook nog niet in alle zinnen scherp genoeg verwoord.

In de nota van toelichting hebben we ook een vraag over de tekst op pagina 6. Daar
staat: 'Door te spreken van jeugdhulp is immers gewaarborgd dat het - waar nodig - óók
gaat om diagnostiek, begeleiding, behandeling en persoonlijke verzorging in het kader
van de betreffende jeugdhulpvorm.' Daarbij staat echter in voetnoot 8 'Tenzij een be-
paalde "soort" jeugdhulp in de betreffende jeugdhulpvorm wordt uitgezonderd'. Hiermee
lijkt gezegd te worden dat diagnostiek, begeleiding etc. op basis van de Jeugdwet onder
jeugdhulp vallen, maar toch niet als een gemeente het uitzondert? Of wordt iets anders
bedoeld? Dan is het belangrijk dit meer duiding te geven in de voetnoot.

Gespecialiseerde ggz

De internetconsultatie bevat een aantal vragen, onder vraag 3, specifiek over de gespecialiseerde ggz. Hieronder onze reactie op de vragen 5, 6 en 7 die daar gesteld worden.

In onze optiek voldoet het grootste deel van het aanbod van de gespecialiseerde jeugd ggz aan de criteria van het wetsvoorstel. Hieronder lichten wij toe waarom dit volgens ons het geval is en geven we aan welke aanscherpingen volgens ons mogelijk zijn. In aanloop naar de consultatie is de vraag opgeworpen naar de noodzaak of de wenselijkheid van het apart opnemen van de specialistische ggz onder artikel 2.2.3 h en 2.2.3 i. Wij hechten eraan te benadrukken dat het voor ons vooral van belang is dat de specifieke kenmerken van de jeugd ggz een duidelijke en een logische plek hebben in het wetsvoorstel. Onder welke noemer deze geplaatst worden is minder van belang. Als de specifieke kenmerken van de jeugd ggz maar geborgd zijn, is het onzes inziens goed mogelijk deze op te nemen in de toelichting van multidisciplinaire specialistische jeugdhulp (onderdeel c).

- Het gaat om jeugdzorg die om specialistische multidisciplinaire expertise vraagt. Wij benadrukken daarbij dat de multidisciplinariteit – naast het werken over domeinen heen – ook betrekking moet kunnen hebben op de inzet van verschillende disciplines binnen één domein, zowel binnen de ggz als binnen jeugd & opvoedhulp. Het is bijvoorbeeld van belang dat de behandeling van problematiek als gevolg van één psychische stoornis, die vereist dat de behandelaar in de gespecialiseerde ggz in staat is integrale kennis van zowel de ggz als de somatiek als de sociale factoren toe te passen, behouden blijft in de AMvB.
- Verder is het van belang dat de, vaak op voorhand niet te voorspellen, noodzakelijke verbinding tussen ambulante jeugdhulp (zowel jeugdggz, jeugd & opvoedhulp als gehandicaptenzorg) en jeugdhulp met verblijf behouden blijft, zodat de noodzakelijke jeugdhulp ingezet kan worden als dat nodig is of (tijdelijk) afgeschaald kan worden in zorg als dat mogelijk is en past bij de ontwikkeling van de jeugdige en het gezin. In de huidige tekst van het ontwerpbesluit wordt hier terecht op gewezen. Hiervoor is het nodig dat de daarvoor benodigde (complexe) infrastructuur beschikbaar is. Het gaat hierbij niet zozeer om de organisatievorm die dit vraagt, maar om de functies die beschikbaar moeten zijn in het zorglandschap als geheel. Zo moet de professional toegang hebben tot zorg met een 24-uurs beschikbaarheid voor het hele gezin. Het moet mogelijk zijn bij escalatie toegang te hebben tot ANW-diensten, crisisdienst etc. zodat tijdig passende zorg georganiseerd kan worden.
- Onderscheidend criterium voor de vrijgevestigde praktijken kan zijn dat zij deelnemen aan multidisciplinaire netwerken. Ook moet de vrijgevestigde – net als elke behandelaar in de gespecialiseerde ggz – in staat zijn integrale kennis van zowel de ggz als de somatiek als de sociale factoren toe te passen. Voor vrijgevestigden die niet voldoen aan bovenstaande eisen – de monodisciplinair werkenden - geldt niet de noodzaak van regionale contractering.

- In het wetsvoorstel is onder 'i' opgenomen dat sprake moet zijn van een psychische stoornis of een vermoeden daarvan. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om toe te lichten dat dit opnemen van een 'vermoeden' gaat over het stellen van de diagnose bij het vermoeden van ernstige problematiek. Het verbreden van de scope tot het behandelen van lichte problematiek of om te medicaliseren is beslist niet aan de orde.
- De consultatiefunctie, het delen van kennis en expertise, is niet expliciet benoemd in de nota van toelichting van het ontwerpbesluit, maar zou onzes inziens wel hieraan dienen te worden toegevoegd en ook regionaal gecontracteerd moeten worden.

Jeugdhulpvormen waarover bovenregionale afstemming moet plaatsvinden

Voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is bovenregionale afstemming een verplichting. Met dit ontwerpbesluit gaat dat ook gelden voor de gesloten jeugdhulp met verblijf, drie-milieuvoorzieningen met verblijf, complexe verslavingsproblematiek en crisishulp. Ook wordt jeugdhulp (ook ambulante) in het strafrechtelijk kader benoemd. Ook voor dit onderdeel ziet de BGZJ de benoemde zorgvormen in dit ontwerpbesluit als de minimale lijst van zorgvormen waarover bovenregionale afstemming plaats zou moeten vinden.

In het besluit wordt opgemerkt dat voor een aantal vormen van jeugdhulp wordt afgezien van het verplichten tot bovenregionale afstemming omdat deze vormen van jeugdhulp thans landelijk worden ingekocht middels het LTA / de Landelijke Inkoop Jeugdhulp. Daarin kunnen we ons vinden.

Er staat ook dat in het onwaarschijnlijke geval dat gemeenten ervoor kiezen één of meer van deze vormen van jeugdhulp niet langer via het LTA / de Landelijke Inkoop Jeugdhulp in te kopen zal worden overwogen of het alsnog nodig is de desbetreffende vormen van jeugdhulp op te nemen in artikel 2.2.4. Vanuit het perspectief van de BGZJ is dit onwenselijk. Zowel VNG, zorgaanbieders als het Rijk zijn met het tekenen van de Hervormingsagenda akkoord gegaan met de inrichting van de landelijke inkoop. Vanuit de BGZJ blijft er zorg over de ruimte die het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' geeft in situaties waarin gemeenten zich niet houden aan de bestuurlijke afspraken en ervoor kiezen één of meer van deze vormen van jeugdhulp niet langer via het LTA / de Landelijke Inkoop Jeugdhulp in te kopen. Bovenregionale afstemming is in onze optiek hiervoor geen voldoende alternatief.

De regio-indeling van gemeenten

De BGZJ deelt dat een essentiële randvoorwaarde voor een effectieve regionale samenwerking is dat de regio waarin wordt samengewerkt voldoende robuust is. En staan daarom positief tegenover het vastleggen van een indeling van de jeugdregio's, waarmee de samenstelling van de regio's een meer duurzaam karakter zal moeten krijgen. Vanuit het perspectief van de BGZJ hadden we liever gezien dat er gekozen was voor substantieel lager aantal dan de 41 regio's benoemd in het ontwerpbesluit. Het belangrijkste is

echter dat gewerkt gaat worden vanuit echt robuuste regio's; regio's die voldoen aan de criteria gesteld in het wetsvoorstel 'verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' m.b.t. schaal, inhoud, structuur, samenwerking en kwaliteit van inkoop.

Voor het beoordelen van de robuustheid van de regio's staat in de toelichting: 'Alleen wijzigen van de regio-indeling bij directe toegevoegde waarde voor het bevorderen van een toereikend aanbod van zorg.' Dat is (deels) begrijpelijk, maar tegelijkertijd moeten de doelen van robuuste regio's, te weten effectieve samenwerking om beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp te bevorderen, wel gerealiseerd worden. Het is daarom van belang om richting de afgesproken evaluatie van de robuustheid over twee jaar juist voor die regio's te monitoren of de benodigde verbeteringen worden gerealiseerd en als niet, dan alsnog een herindeling voor te bereiden.

Eisen aan jeugdhulpaanbieders

Het Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg stelt nadere eisen aan de interne toezichthouder van jeugdhulpaanbieders en GI's en benoemt categorieën van jeugdhulpaanbieders die worden uitgezonderd van de verplichting tot het aanstellen van een intern toezichthouder, de regels van een transparante financiële bedrijfsvoering en de verplichting tot openbare jaarverantwoording.

Het besluit sluit aan bij het uitvoeringsbesluit van de Wtza. Bij de toelichting vragen we aandacht voor de volgende punten:

- In de nota van toelichting staat: 'Overigens kunnen ook leden van de interne toezichthouder bij belet of ontstentenis van leden van de dagelijkse of algemene leiding in een dergelijke situatie tijdelijk waarnemen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als het bestuur niet tot besluitvorming kan komen vanwege de aanwezigheid van een tegenstrijdig belang (vergelijk artikel 2:129, zesde lid, BW). Daarom ziet subonderdeel 2° alleen op de periode vóórafgaand aan het lidmaatschap van de interne toezichthouder en niet op het tijdelijk voorzien in de dagelijkse of algemene leiding gedurende het lidmaatschap van de interne toezichthouder'. Dit laatste klopt in onze optiek niet. Het tijdelijk waarnemen van/voorzien in de dagelijkse of algemene leiding gedurende het lidmaatschap van de interne toezichthouder kan in onze optiek niet. In de Governancecode Zorg staat dat de RvT of zijn afzonderlijke leden geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de RvB overnemen en niet de bestuursfunctie vervullen. Hierbij is wel een uitzonderingsgrond benoemd, namelijk wanneer de RvB geen besluit kan nemen vanwege ongewenste belangenverstremming, de RvT dit doet onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen. Dat zouden wij geen tijdelijke waarneming noemen, dat is het nemen van een besluit.
- Daarnaast staat in de nota van toelichting: 'Verder is in subonderdeel 4° geregeld dat een lid van de interne toezichthouder of diens familieleden geen zakelijke relatie met de gecertificeerde instelling of jeugdhulpaanbieder mag/mogen hebben (gehad) die de onafhankelijkheid van het lid van de interne toezichthouder dan wel het vertrouwen in die onafhankelijkheid in gevaar brengt. Wanneer hiervan sprake is, verschilt van geval tot geval. Zo ligt het niet voor de hand dat iemand lid van de interne toezichthouder is bij een kleine gezinsgerichte voorziening als diens kind daar verblijft'.

De vraag is of een ouder dit echt zal zien als zakelijke relatie. We pleiten hier voor een ander voorbeeld en/of formulering.

In het Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg worden gemeenten uitgezonderd van intern toezicht, transparante bedrijfsvoering en openbare verantwoording. Het is navolgbaar dat de wetgever voor de gemeenten verwijst naar de democratische controlemechanismen voor transparante bedrijfsvoering en openbare verantwoording als reden voor de uitzondering. De gemeenteraad voert immers toezicht uit op beleid en financiën. Echter het voorbeeld van wijkteams waarvoor ook geen intern toezicht nodig zou zijn, is niet goed navolgbaar. Immers de gemeenteraad oefent geen toezicht uit op de wijkteams. Behalve dat een veelheid van klachten natuurlijk aanleiding kan zijn om het functioneren van een wijkteam in de gemeenteraad te bespreken.

Tenslotte

Begin augustus heeft het adviescollege regeldruk (ATR) hun advies over dit ontwerpbesluit gepubliceerd. Zij geven aan dat het wetsvoorstel en het bijbehorende besluit ook als doel hebben om de regeldruk van de jeugdhulpaanbieders te verminderen, maar dat dit voorstel daar niet aan gaat bijdragen. Ook plaatsen ze een aantal opmerkingen bij de onderbouwing in de regeldrukparagraaf. Als BGZJ delen we deze zorg en hechten we eraan dat dit wetsvoorstel juist bijdraagt aan het verminderen van regeldruk door uniforme eisen in contractering en verantwoording.

Tenslotte herhalen wij dat de BGZJ hecht aan een zorgvuldig vervolgproces op deze internetconsultatie van dit ontwerpbesluit, dat voorziet in een gezamenlijk bestuurlijk overleg over de verwerking van de consultatieopbrengsten.