

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

INHOUDOPGAVE

1. Inleiding	2
2. Versterken van de regionale samenwerking	5
2.1 Aanleiding en probleemschets	5
2.2 Doel: verstevigen opdrachtgeverschap gemeenten	7
2.3 Hoofdlijn van het wetsvoorstel	10
2.4 Relatie met andere wet- & regelgeving	17
2.5 Implementatie	18
3. Het versterken van de toegang tot jeugdhulp	18
3.1 Aanleiding en probleemschets	19
3.2 Doel: het versterken van de toegang leidt tot tijdig bieden van passende jeugdhulp	19
3.3 In de praktijk brengen en borgen van de basisfuncties en centrale inzichten	20
3.4 Hoofdlijnen van het voorstel	20
4. Governance van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen	21
4.1 Aanleiding en probleemschets	21
4.2 Doel: versterken van het goede bestuur	23
4.3 Hoofdlijnen van het voorstel	23
5. Versterken inzicht in en toezicht op de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen	28
5.1 Aanleiding en probleemschets	28
5.2 Doel: het bevorderen van de beschikbaarheid van de zorg voor jeugdigen	28
5.3 Hoofdlijnen van het voorstel	29
5.4 Implementatie	37
6. Overige aspecten van dit wetsvoorstel	37
6.1 Administratieve en bestuurlijke lasten	37
6.2 Rechtsbescherming en gevolgen voor de rechtspraak	38
6.3 Gegevensuitwisseling en privacy	41
6.4 Evaluatie	43
7. Financiële gevolgen	43
8. Adviezen en consultatie	43
9. Overgangsrecht en inwerkingtreding	43

1. Inleiding

De regering wil dat alle kinderen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Ouders en de omgeving van het gezin zoals school, burens en sportclub hebben hierin een primaire rol. De overheid komt in beeld als dit niet vanzelf of niet goed gaat en faciliteert daartoe een jeugdinstel van ondersteuning, zorg en veiligheid. Deze inzet vloeit mede voort uit het VN-Verdrag betreffende de rechten van het kind (IVRK).¹

Op 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp, kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering overgegaan naar gemeenten. Met de Jeugdwet kwam een eind aan een ingewikkelde verantwoordelijkheidsverdeling voor de zorg voor jeugdigen (Rijk, provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten).² De bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid is in 2015 overgegaan naar gemeenten omdat zij als meest nabije overheid het best in staat worden geacht de hulp en ondersteuning dicht bij kinderen en gezinnen te organiseren en daarbij ook de noodzakelijke verbindingen met andere levensterreinen te kunnen leggen (maatschappelijke ondersteuning, schuldhulpverlening, werk en inkomen, huisvesting, en onderwijs). Versterken van het gewone leven, ook voor jeugdigen met een levenslange en levensbrede behoefte aan zorg en/of ondersteuning, het versterken van sociale netwerken rond gezinnen, tijdig passende hulp (maatwerk), betere samenwerking rond jeugdigen en gezinnen en meer vertrouwen en ruimte voor professionals om goede en in de tijd steeds beter werkzame zorg te verlenen, zijn belangrijke doelen van de Jeugdwet.

Professionals, aanbieders en gemeenten werken keihard om kinderen en gezinnen, passende hulp te bieden, dicht bij huis. Vaak door te werken vanuit de volle breedte van het sociaal domein. Vijf jaar na invoering blijkt dat de Jeugdwet goede ontwikkelingen in gang heeft gezet: er zijn minder uithuisplaatsingen, minder kinderen in gesloten jeugdhulp en meer jongeren met verlengde pleegzorg. Overal in het land zijn er mooie initiatieven van praktisch maatwerk en we zien dat de expertise van de jeugd-ggz steeds beter wordt benut. Alle betrokken partijen in de jeugdsector spannen zich enorm in om het normale leven van kinderen, jongeren en gezinnen in tijden van corona te hervatten en waar nodig zorgcontinuïteit te borgen.

De evaluatie van de Jeugdwet³, rapportages van de Transitie Autoriteit Jeugd⁴, een rapport over de knelpunten bij advisering en ten uitvoering van jeugdhulp in strafrechtelijk kader⁵ en recente ervaringen in de praktijk laten echter zien dat zich in de uitvoering knelpunten voordoen die naar het oordeel van de regering om aanpassingen vragen in het jeugdinstel. De uitgangspunten van de Jeugdwet zijn onverminderd van kracht, namelijk het versterken van de pedagogische basis en de verschuiving van zorg naar preventie. De knelpunten die we constateren, vragen daarom gelijktijdige aanpassingen op meerdere vlakken: zorginhoudelijk, financieel, organisatorisch en wettelijk.

a) *Inhoudelijke zorgvernieuwing*

Uit de evaluatie van de Jeugdwet hebben we in 2018 de conclusie getrokken dat extra inspanning nodig is om de transformatie van de zorg voor jeugd verder te brengen. De zes actielijnen van het programma Zorg voor de Jeugd richten zich onder andere op betere

¹ Het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (1990) is voor Nederland op 8 maart 1995 in werking getreden en ziet op Participation, Provisions and Protection (3P's).

² Voor de leesbaarheid wordt in deze memorie van toelichting onder 'zorg voor jeugdigen' verstaan: jeugdhulp, kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering. Jeugdhulp omvat alle vormen van hulp, ondersteuning en zorg op grond van de Jeugdwet, zoals jeugd- en opvoedhulp, jeugd-ggz, zorg bij licht verstandelijke beperkingen, gesloten jeugdhulp e.d. Onder 'jeugdhulpaanbieders' zijn in deze toelichting naast jeugdhulpaanbieders ook de gecertificeerde instellingen begrepen en de jeugdhulp die rechtstreeks voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing of die de gecertificeerde instelling nodig acht in de uitvoering van de jeugdreclassering. Deze wordt 'jeugdhulp in strafrechtelijk kader' genoemd.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/30/rapport-eerste-evaluatie-jeugdwet>

⁴ De meest recente rapportage: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2018/12/19/vierde-jaarrapportage-transitie-autoriteit-jeugd>

⁵ Rapport over de knelpunten bij advisering en ten uitvoering van jeugdhulp in strafrechtelijk kader: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/09/tk-voortgang-aanpak-jeugdcriminaliteit>

toegang tot zorg, betere ondersteuning van kinderen en jongeren (thuis, uitwonend, op school en bij 18 jaar) én doorontwikkeling van het vak en vakmanschap van jeugdprofessionals.

b) *Toereikende budgetten*

De gemeenten kampen met financiële druk. Om deze te verlichten, heeft het kabinet in 2019 extra middelen uitgetrokken voor de uitvoering van de Jeugdwet: € 420 mln in 2019, € 300 mln in 2020 en € 300 mln in 2021. Het kabinet heeft met gemeenten een onderzoek afgesproken naar de noodzaak van structureel extra middelen voor jeugdzorg (vanaf 2022). Dat onderzoek vindt dit jaar (2020) plaats.

c) *Organisatorische en wettelijke basis op orde*

Om kwalitatief goede zorg te kunnen leveren moet de organisatorische en wettelijke basis van het jeugdstelsel op orde zijn. In de wetenschap dat geld alleen niet voldoende is, is er een aantal noodzakelijke verbeteringen nodig.⁶

Over de uitwerking van de organisatorische en wettelijke aanpassingen gaat dit wetsvoorstel.

De noodzakelijke aanpassingen in de randvoorwaarden van het jeugdstelsel en de noodzaak van dit wetsvoorstel zijn uitgebreid beschreven in meerdere brieven aan het parlement.⁷

Samenvattend zijn de belangrijkste knelpunten:

- de continuïteit van specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming staat onder druk;
- de huidige vrijblijvendheid in de samenwerking van gemeenten zorgt ervoor dat de transformatie van de zorg voor jeugdigen onvoldoende van de grond komt;
- gemeenten en aanbieders hebben onvoldoende zicht op de gezamenlijke maatschappelijke opgaven voor de zorg voor jeugd en er is een gebrek aan regie op de ontwikkeling van het zorglandschap;
- diversiteit in de samenwerkingsafspraken van gemeenten zorgt voor onnodig hoge uitvoeringslasten;
- het is voor jeugdigen, professionals en specialistische aanbieders (tweede lijn) vaak niet helder wat zij van de toegang tot jeugdhulp via de lokale teams mogen verwachten;
- de kwaliteit van en toegang tot de hulp voor de jeugdigen is verschillend vanwege de grote diversiteit in verschijningsvormen van lokale teams en de samenhang van de lokale teams met het voorveld (o.a. jongerenwerk, jeugdgezondheidszorg, scholen maar ook sportverenigingen, buurtbewoners en vrijwilligers) is vaak niet voldoende georganiseerd;
- evaluatie van de Transitie Autoriteit Jeugd en casuïstiek van jeugdhulpaanbieders in financiële problemen laten zien dat er in de kwaliteit en professionalisering van de besturing en de bedrijfsvoering van nieuwe en bestaande jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen nog belangrijke stappen te zetten zijn;
- gebrek aan inzicht van jeugdhulpaanbieders in omzet en liquiditeit van de verschillende onderdelen van de organisatie kan leiden tot het niet tijdig signaleren van financiële problemen, met risico's voor de continuïteit van jeugdhulp tot gevolg. De IGJ noteerde in haar jaarbeeld 2019 dat de financiële kant van de jeugdhulp in toenemende mate aandacht vraagt. Vooral de (bovenregionale) gespecialiseerde jeugdhulp stond in 2019 onder druk. Dit heeft volgens de IGJ gevolgen voor de kwaliteit van zorg en brengt de zorgcontinuïteit in gevaar.
- uit onderzoek van Advisory Netherlands (EY) in 2019 blijkt dat bij 40% van de onderzochte instellingen met een omzet groter dan € 10 miljoen ernstige zorgen zijn over de financiële positie. Daarnaast constateert EY dat de financiële reserves van aanbieders sterk zijn geslonken. Hierdoor ontstaan risico's voor de continuïteit van weinig voorkomende en complexe jeugdhulp;

⁶ Brief 27 mei 2019 over *uitkomsten voorjaarsnotabesluitvorming jeugdzorg een ggz* (Kamerstukken II, 2018/19, 31839, nr. 66657) en brief 7 november 2019 *Naar een betere organisatie van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering*, (Kamerstukken II 2019/20, 31839, nr. 699).

⁷ Brief van 27 mei 2019 over *uitkomsten voorjaarsnotabesluitvorming jeugdzorg en ggz* (Kamerstukken II, 2018/19, 31839, nr. 657) en brief van 7 november 2019 *Naar een betere organisatie van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering*, (Kamerstukken II 2019/20, 31839, nr. 699) en brief van 20 maart 2020 *Perspectief voor de Jeugd* (Kamerstukken II 2019/20, 31839, nr. 723).

- de wijze waarop het toezicht onder de huidige wetgeving is ingericht is onvoldoende om de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te borgen, zo blijkt uit de casuïstiek van instellingen in financiële problemen. De signalering van continuïteitsrisico's vindt vaak (te) laat plaats en de instrumenten om risico's met betrekking tot de beschikbaarheid en continuïteit van zorg op te vangen, zijn te vrijblijvend en vragen om (wettelijke) versterking.

Aanpassen van wetgeving is nodig om randvoorwaarden te verbeteren zodat alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheden waar kunnen maken. De regering beoogt met dit wetsvoorstel het volgende:

1. Gemeenten verstevigen hun opdrachtgeverschap door regionale samenwerking

Er is een noodzaak om tot duurzame, niet-vrijblijvende samenwerking te komen tussen gemeenten met het oog op borging van (zorg)functies, vermindering van onnodige uitvoeringslasten en de nodige transformatie 'naar zo thuis mogelijk' van het zorglandschap. Met dit wetsvoorstel wordt vastgelegd dat gemeenten binnen de jeugdregio's een Jeugdregio oprichten voor de organisatie van specialistische zorg voor jeugdigen.

2. Gemeenten versterken de toegang tot jeugdhulp

De manier waarop de toegang door gemeenten wordt ingevuld, is niet altijd duidelijk voor inwoners en verschilt van kwaliteit. Een goede borging van de basisfuncties en centrale inzichten leidt tot een versterking van de toegang tot jeugdhulp. Met dit wetsvoorstel wordt daarom in de Jeugdwet een delegatiegrondslag opgenomen op grond waarvan een gemeentelijk toegangsplan verplicht kan worden gesteld.

3. Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen versterken hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zijn verantwoordelijk voor het leveren van juiste zorg in de keten, een goede financiële bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en de borging van de kwaliteit van zorg. We bezien met de sector hoe jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen actiever kunnen aansluiten op zelfregulerende normen die in een aantal zorgsectoren worden gebruikt. Met dit wetsvoorstel wordt een aantal vereisten met betrekking tot intern toezicht, transparante financiële bedrijfsvoering en de openbare jaarverantwoording wettelijk verankerd.

4. Versterken inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen

Om de zorgcontinuïteit te kunnen borgen, is het van belang continuïteitsproblemen tijdig te signaleren, te voorkomen en op te vangen. De Jeugdautoriteit, die vanaf januari 2019 actief is, is opgericht om, aanvullend op het door gemeenten zelf georganiseerde horizontaal toezicht, deze functies te vervullen en werkt hierbij samen met gemeenten en de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Passend bij de ontwikkeling van de jeugdsector – en bij de andere elementen van dit wetsvoorstel – worden de taken van de Jeugdautoriteit in dit wetsvoorstel structureel verankerd en ondergebracht bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). De taak van de NZa wordt in dit verband uitgebreid naar het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Naast de voornoemde aanpassingen zijn in de brief Perspectief voor de Jeugd van 20 maart 2020 aanvullende aanpassingen in het jeugdstelsel voorgesteld. Die voorstellen zijn niet opgenomen in dit wetsvoorstel, maar volgen een wetstraject met een ander tijdpad. Zo lopen de voorgestelde kaders voor reële tarieven en zorgvuldigheidseisen bij de inkoop mee in het wetsvoorstel 'Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015'. De voorstellen om de jeugdbeschermingsketen te vereenvoudigen worden eerst met betrokken partijen verder verkend en uitgewerkt voor de voorstellen in wetgeving vervat worden.

Leeswijzer

In paragraaf 2 van deze toelichting wordt ingegaan op de kaders voor regionale samenwerking en bijbehorende regiovisie. Paragraaf 3 gaat in op de toegang tot jeugdhulp bij gemeenten. Paragraaf 4 gaat in op de governance van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en paragraaf 5 gaat in op het toezicht. In de paragrafen 6 tot en met 9 wordt achtereenvolgens ingegaan op: overige aspecten van voorliggend wetsvoorstel, de financiële gevolgen, op de over het wetsvoorstel gegeven adviezen, de reacties uit de internetconsultatie en de voorgenomen inwerkingtredingdatum.

2. Versterken van de regionale samenwerking

Indien kinderen en gezinnen vragen hebben rond opvoeden en opgroeien, worden oplossingen bij voorkeur gezocht in het gewone leven (normaliseren) en worden de meeste vragen met lichte ondersteuning opgelost. Soms heeft een kind of een gezin echter hulp nodig die om een (zeer) specifieke expertise vraagt die minder breed beschikbaar is in ons land. Om dit weinig voorkomende, specialistische aanbod van zorg voor jeugdigen snel in te kunnen zetten en beschikbaar te houden, is het noodzakelijk dat gemeenten samenwerken en hun gezamenlijk opdrachtgeverschap versterken voor de organisatie van de specialistische jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (zorg voor jeugdigen). Door hun krachten regionaal te bundelen, krijgen gemeenten gezamenlijk meer grip op de organisatie van de zorg voor jeugdigen en kunnen ze als collectief beter sturen op de transformatie van deze zorg, samen met de betrokken partijen in het veld. Er is duurzaam partnerschap nodig om de gewenste doelen te bereiken en een lerend jeugdstelsel te creëren.

2.1 Aanleiding en probleemschets

Uitgangspunt van de Jeugdwet is dat gemeenten voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering regionaal samenwerken.⁸ De Evaluatie van de Jeugdwet⁹, rapportages van de Transitie Autoriteit Jeugd¹⁰, de evaluatie Passend Onderwijs¹¹ en recente ervaringen in de praktijk van de uitvoering laten zien dat de noodzakelijke samenwerking niet vanzelfsprekend is en de continuïteit van specialistische zorg voor jeugdigen onder druk staat. Dit heeft als risico dat de meest kwetsbare jeugdigen met complexe problematiek niet de jeugdhulp krijgen die zij nodig hebben.

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de Jeugdwet is in de uitvoeringspraktijk een aantal structurele knelpunten zichtbaar die naar het oordeel van de regering aanpassingen van het wettelijk kader vereisen. Deze knelpunten worden hieronder toegelicht.

a) Continuïteit van specialistische zorg voor jeugdigen staat onder druk

Sedert de invoering van de Jeugdwet is de continuïteit van zorg voor jeugdigen meermalen onder druk komen te staan doordat individuele gemeenten keuzen maakten, waarbij de jeugdhulp voor kinderen in andere gemeenten onbedoeld in gevaar kwam¹². Als gemeenten bepaalde specialistische dure jeugdhulp niet inkopen, omdat zij dit aanbod zelf (nu) niet nodig hebben, kunnen ze hiermee de beschikbaarheid van deze jeugdhulp in gevaar brengen. In het huidige wettelijk kader ontbreekt het instrumentarium waarmee een collectief van gemeenten kan worden aangesproken op hun gedeelde verantwoordelijkheid voor de continuïteit van deze zorg voor jeugdigen.

⁸ Artikel 2.8 Jeugdwet; zie ook de memorie van toelichting op de Jeugdwet, “*sommige vormen van zorg komen zo beperkt voor, zijn dermate duur, of vereisen veel kennis van de inkoopende partij dat het inhoudelijk als vanwege financiële risico opportuun is dat gemeenten deze taken in samenwerkingsverbanden oppakken.*” (Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, pp. 23 t/m 25).

⁹ De Eerste Evaluatie van de Jeugdwet:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/30/rapport-eerste-evaluatie-jeugdwet>

¹⁰ Rapportage van de Transitieautoriteit Jeugd over 2014-2018:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/18/evaluatie-transitie-autoriteit-jeugd-evaluatie-2014-2018>

¹¹ De evaluatie Passend Onderwijs: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/19/kamerbrief-over-voortgang-en-evaluatie-passend-onderwijs>

¹² Dit omvat met nadruk niet de continuïteit van de aanbieder, maar de continuïteit van de zorg voor de jeugdige.

CASUS

Een middelgrote jeugdhulpaanbieder die weinig voorkomende specialistische jeugdhulp biedt aan ruim 1000 kinderen in meerdere regio's, dreigde om te vallen vanwege financiële problemen. Deze problemen kwamen pas in een laat stadium aan het licht. Een deel van de gemeenten die deze aanbieder hadden gecontracteerd, had een acuut probleem. Als er niets gebeurde moest binnen twee weken hulp geregeld worden voor meer dan 100 jeugdigen. Maar zij hadden geen alternatief beschikbaar. Een aantal andere gemeenten kon haar jeugdigen gemakkelijk bij een andere jeugdhulpaanbieder plaatsen omdat zij dit aanbod daar ook hadden gecontracteerd. Individuele gemeenten maakten in dit geval een keuze, die nadelige gevolgen had voor de andere gemeenten: de continuïteit van zorg voor de jeugdigen in de gemeenten zonder alternatief kwam in gevaar. De Minister heeft alle betrokken gemeenten aangesproken. Er volgde een complex en intensief proces voordat er een oplossing in zicht kwam. Kinderen en hun ouders verkeerden lange tijd in onzekerheid.

Door de transformatie (ontwikkeling en vernieuwing) van het zorglandschap naar 'zo thuis mogelijk' verandert bovendien de vraag naar bepaald (jeugdhulp)aanbod. Deze ontwikkeling kan alleen plaatsvinden als er gestuurd wordt op samenwerking tussen aanbieders en er een lerende cultuur is waarbij jeugdigen en ouders betrokken worden. Om deze transformatie te bewerkstelligen, worden er regionale afspraken gemaakt die niet altijd voldoende tijdig worden afgestemd met de aangrenzende regio's. Deze besluiten kunnen voor de ene regio op dat moment wenselijk zijn, maar kunnen nadelig zijn voor een individuele gemeente of het bovenregionale geheel van gemeenten. Zo kan in de ene gemeente bepaalde problematiek voorkomen die om een bepaalde aanpak vraagt en die in de rest van de regio op dat moment niet nodig is. Of er wordt uit automatisme bepaald aanbod in stand gehouden waar minder vraag naar is of niet past bij de transformatiedoelstellingen. Het is in de huidige uitvoeringspraktijk niet vanzelfsprekend dat de benodigde jeugdhulp toch beschikbaar en betaalbaar blijft voor de regio.

b) Vrijblijvendheid in de samenwerking zorgt ervoor dat de transformatie onvoldoende van de grond komt

Veel gemeenten werken samen bij de uitvoering van de Jeugdwet. In de intensiteit, duur en wijze van samenwerking doen zich echter grote verschillen voor. De beoogde transformatie vraagt om duurzame en consistente samenwerkingsafspraken. De vrijblijvendheid van de huidige samenwerking in de jeugdregio's zorgt voor veranderingen die elkaar snel opvolgen. Dit kost gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen veel tijd en energie. Het komt bijvoorbeeld regelmatig voor dat er wijzigingen zijn in de samenstelling van de jeugdregio's, bijvoorbeeld dat een regio opsplijt in subregio's of een gemeente wisselt van regio. Hierdoor moeten steeds opnieuw samenwerkingsafspraken gemaakt worden en ook samenwerkingspartners veranderen vaker dan gewenst. De rust om met elkaar gericht te bouwen aan de vernieuwing van de zorg voor jeugdigen ontbreekt.

c) Onvoldoende zicht op de maatschappelijke opgave

Gemeenten en aanbieders¹³ komen er nog onvoldoende aan toe om met elkaar het juiste gesprek te voeren over welke jeugdhulp er in totaal nodig is in hun regio, op zowel korte als langere termijn. Het is vaak onduidelijk welke complexe vraagstukken zich voordoen, welk aanbod ontwikkeld moet worden en welk aanbod kan worden afgebouwd. De transformatie stagneert hierdoor. Het is nodig de behoefte van jeugdigen en gezinnen in beeld te hebben, ontwikkelingsgericht te werken, een meerjarige visie te hebben op het zorglandschap en deze te vertalen naar inkoop. Het is nodig dat het aanbod past bij de vraag. Voorkomen moet worden dat een aanbieder gevraagd wordt om aanbod af te bouwen, dat later of elders toch nodig blijkt. Met name bij specialistisch aanbod met een verblijfsfunctie, waarbij een specifieke infrastructuur en vastgoed nodig is, levert dit onnodige kosten op.

¹³ En bij jeugdhulp in strafrechtelijk kader ook 3RO (drie reclasseringsorganisaties meerderjarigen) en de Raad voor de Kinderbescherming vanuit hun adviserende rol

d) Gebrek aan regie op het zorglandschap

Om een (landelijk) dekkend aanbod van zorg voor jeugdigen te garanderen, is het voor een aantal zorgvormen nodig dit op een grotere schaal te beschouwen dan op het niveau van een individuele gemeente. Het lukt in de praktijk van de uitvoering nog onvoldoende om te sturen op samenhang in het zorglandschap. Veel gemeenten hebben onvoldoende in beeld welke invloed hun inkoopkeuzes hebben op het gehele zorglandschap of maken bewust andere keuzes op basis van lokale visie. Het is voor aanbieders niet altijd duidelijk welk aanbod gemeenten van hen verlangen en wat de gewenste verandering inhoudt. Aan de andere kant ontwikkelen aanbieders hun aanbod soms in een richting die niet past bij de veranderende vraag van de gemeente. Om de verandering van het aanbod goed te kunnen begeleiden, is het nodig dat er duidelijke afspraken worden gemaakt tussen gemeenten, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en andere betrokken partijen zoals het onderwijs, de Raad van de Kinderbescherming en 3RO¹⁴.

e) Diversiteit in de samenwerkingsafspraken zorgt voor onnodig hoge uitvoeringslasten

De diversiteit tussen gemeenten in de toegang en organisatie van de zorg voor jeugdigen is inherent aan een gedecentraliseerd stelsel, er is sprake van maatwerk. Voor aanbieders en gecertificeerde instellingen is het echter complicerend dat zij zich moeten verhouden tot een groot aantal opdrachtgevers die ook de administratieve kant van de zorg voor jeugdigen verschillend aanpakken. Het levert aanbieders en gecertificeerde instellingen extra uitvoeringslasten op indien gemeenten binnen eenzelfde regio andere afspraken maken met eenzelfde aanbieder of gecertificeerde instelling, bijvoorbeeld verschillende bekostigingsmodellen of andere verantwoordingseisen voor dezelfde producten. De grootste lasten zitten bij professionals die bij grote aanbieders werken, die op hun beurt weer voor meerdere regio's en gemeenten werken. Zo wordt de zwaardere hulp vaak wel per regio ingekocht, maar willen gemeenten die deel uitmaken van een regio deze hulp meestal op eigen voorwaarden verantwoord zien. Dit is administratief zeer belastend, bijvoorbeeld bij groepsbehandelingen, waarin jongeren uit verschillende gemeenten in de groep zitten, zodat de professionals per kind de geboden hulp anders moet verantwoorden. Het verminderen van uitvoeringslasten is ook in het belang van professionals.

2.2 Doel: verstevigen opdrachtgeverschap gemeenten

De regering beoogt met dit wetsvoorstel het opdrachtgeverschap van gemeenten voor de organisatie van de specialistische jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te versterken door nadere eisen te stellen aan de regionale samenwerking. Gezien de in paragraaf 2.1 geconstateerde structurele knelpunten in de praktijk van de uitvoering, is er een noodzaak om tot duurzame, niet-vrijblijvende samenwerking te komen tussen gemeenten met het oog op borging van (zorg)functies, vermindering van bureaucratie en bevordering van de transformatie van het zorglandschap.

Belangrijke doelen van dit wetsvoorstel zijn:

1) Stabiel jeugdhulplandschap

Een stabiele, stevige (boven)regionale samenwerking zorgt voor meer rust in het zorglandschap. Gemeenten maken langdurige samenwerkingsafspraken met partijen in het veld die beter kunnen aansluiten op de (lokale) behoefte. De langdurige samenwerkingsafspraken zorgen er ook voor dat er ontwikkelingsgericht gewerkt kan worden, er wordt geleerd van casuïstiek en dat jeugdhulp beschikbaar is wanneer deze noodzakelijk is, bijvoorbeeld wanneer de veiligheid in het geding is of wanneer er jeugdhulp wordt opgelegd vanuit het strafrechtelijk kader. Aanbieders krijgen meer ruimte voor onderlinge samenwerking en zorgvernieuwing; de uitvoeringslasten nemen af. Professionals krijgen zo meer tijd en ruimte voor jongeren en hun omgeving, en er wordt beter omgegaan met de schaarste aan mensen en middelen.

¹⁴ Drie reclasseringsorganisaties. Genoemd in het kader van de beschikbaarheid van jeugdhulp in het strafrechtelijk kader.

2) Verbeteren beschikbaarheid en continuïteit van specialistische jeugdhulp

Uitgangspunt is dat gemeenten hulp, zorg en ondersteuning zoveel mogelijk lokaal organiseren. Er zijn echter ook vormen van zorg voor jeugdigen die dusdanig specialistisch zijn, dat deze niet in stand kunnen blijven op basis van de hulpvraag vanuit één of enkele gemeenten. Ook zijn er vraagstukken waarop het antwoord niet direct beschikbaar is en waarbij zal moeten worden samengewerkt om tot passende jeugdhulp te komen. Tegelijkertijd is het aantal jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen dusdanig gering, dat coördinatie gewenst is om te voorkomen dat het volume verspreid wordt over meerdere organisaties, waardoor zij per organisatie een te klein volume hebben gecontracteerd om in stand te kunnen blijven (en per saldo er onvoldoende aanbod overblijft). Gemeenten dienen hun inkoopvolumes te bundelen om te waarborgen dat ook de minder vaak voorkomende vormen van zorg voor jeugdigen beschikbaar zijn als hun jeugdigen die zorg nodig hebben en zij hun opdrachtgeverschap versterken. Regionale samenwerking zorgt er bovendien voor dat gemeenten voldoende (gezamenlijke) draagkracht hebben om fluctuaties op te vangen in de zorgvraag; de kosten voor het beschikbaar houden van zorg kunnen zo makkelijker worden gedeeld. De gemeenten die het meest afhankelijk zijn van de samenwerking zullen hierdoor hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken. Hierbij blijft lokaal maatwerk in de uitvoering voorop staan, ook al wordt deze zorg voor jeugdigen regionaal georganiseerd. De aansluiting met de lokale situatie en de afstemming met het lokale veld blijft cruciaal voor goede en passende zorg voor gezinnen en jeugdigen.

3) Regie op de ontwikkeling van het zorglandschap

Om de transformatie van het zorglandschap te versnellen en een lerend jeugdstelsel te creëren, is een lange termijn visie nodig inclusief regie op de uitvoering ervan. Door in een regio gezamenlijk strategische doelen te bepalen, kunnen de gemeenten meer grip krijgen op de transformatie van de jeugdhulp, hun doelen tijdig bijstellen en zal voor aanbieders meer eenduidigheid ontstaan over de gewenste ontwikkelingen van het aanbod. Zo blijft de benodigde specialistische zorg voor jeugdigen beschikbaar en wordt vernieuwing van het aanbod sneller mogelijk.

4) Versterken van bovenregionale samenwerking

Voor een aantal vormen van zorg voor jeugdigen is ook de schaal van een jeugdregio te klein. Bovenregionale samenwerking – samenwerking tussen regio's – is nodig, opdat de optelsom van regiovisies en ingekochte zorg leidt tot een landelijk dekkend aanbod van benodigde zorg voor jeugdigen en de gewenste transformatie mogelijk wordt. Bovenregionale samenwerking moet voorkomen dat specialistische, en/of weinig voorkomende (vaak dure) vormen van zorg voor jeugdigen ongewenst verdwijnen. Deze vormen van hulp moeten in voldoende omvang (een landelijk dekkend aanbod), flexibiliteit en voldoende kwaliteit beschikbaar blijven voor jeugdigen die dit nodig hebben. Daarnaast kan specialistische jeugdhulp uit een andere regio wenselijk zijn vanwege veiligheidsredenen. Zowel om inhoudelijk redenen als vanwege het financiële risico is het opportuun dat gemeenten hierover afstemmen.

5) Vermindering uitvoeringslasten

Van belang is dat er binnen een regio een eenduidige manier is van inkoop en verantwoording over de gezamenlijk (regionaal) georganiseerde vormen van zorg voor jeugdigen om de uitvoeringslasten zo laag mogelijk te houden. Uitgangspunt blijft dat daadwerkelijke levering van de zorg voor jeugdigen zo lokaal mogelijk gebeurt. Wanneer het gaat om administratieve taken zijn verschillen tussen gemeenten niet altijd nodig ten behoeve van lokaal maatwerk voor jeugdigen en gezinnen, en kunnen verschillen zowel bij gemeenten als bij aanbieders en gecertificeerde instellingen onnodige lasten opleveren.

6) Eén duidelijk aanspreekpunt per jeugdregio

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die werken voor meerdere regio's, hebben te maken met een veelvoud aan contractpartijen. Er is behoefte aan een duidelijk aanspreekpunt per jeugdregio¹⁵. Gemeenten in een regio moeten collectief kunnen worden aangesproken op het

¹⁵ Ook voor de RvdK en Reclassering in het kader van hun adviserende taak. Dit is een van de aanbevelingen in rapport AEF Jeugdhulp in strafrechtelijk kader (juni 2020)

waarmaken van hun verantwoordelijkheden. Voor gevallen waarin de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming wél kunnen ingrijpen, is de bestaande procedure tijdrovend. De bestaande procedure vergt eerst op overeenstemming gericht overleg met de betreffende gemeenten en als dat niet tot oplossing van de problemen leidt, kan er daarna bijgestuurd worden door het opstellen van een algemene maatregel van bestuur (amvb). Realistisch ingeschat betekent dit dat er minstens acht maanden zullen zitten vanaf het moment waarop duidelijk is dat (een van) de bewindslieden dient in te grijpen tot het moment waarop de amvb in werking zal kunnen treden. Een snelle oplossing van de samenwerkingsproblemen is dan dus niet mogelijk.

Schematische weergave situatie: indien jeugdhulp ontbreekt of vervalt

Situatie nu	Gewenste situatie
<p>Aanbod ontbreekt of vervalt onverwacht. Jeugdigen in de knel.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Gemeenten moeten in gesprek met aanbieder maar doen dit met individueel mandaat. Geen regiovisies, dus verschillende standpunten.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Het kost gemeenten veel tijd, energie en geld om op één lijn te komen. Jeugdigen ontvangen geen passende hulp en hebben geen duidelijkheid.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Aanbieder doet niets, want krijgt diffuse signalen</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Gemeenten die wel willen oplossen, dragen onevenredig veel lasten</p> <p style="text-align: center;">↓</p>	<p>Aanbod ontbreekt of vervalt, jeugdigen in de knel. Komt niet als verrassing vanwege zorgvuldige inkoopbeisen, de samenwerking met de expertisecentra en vroegsignalering door Jeugd Autoriteit.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Gemeenten hebben regiovisies met strategische doelen. Ze hebben al eerder besloten of dit aanbod wel of niet nodig is in hun regio. Ze spreken een afbouwtraject af met de aanbieder of besluiten dat het aanbod wel nodig is of komen tot ontwikkeling van nieuw aanbod samen met de aanbieders.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Aanbod is wel nodig, dus gaat de regio dit organiseren uit naam van de gemeenten.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Aanbieders hebben een duidelijk aanspreekpunt in de regio met groot inkoopvolume. Gezamenlijke oplossing.</p> <p style="text-align: center;">↓</p>

Rijk kan niet adequaat ingrijpen, zorg voor jeugdigen komt in gevaar.	Rijk kan regio/gemeenten aanspreken indien het niet lukt om continuïteit van de zorg voor jeugdigen te borgen.
---	--

2.3 Hoofdlijn van het wetsvoorstel

De Jeugdwet gaat uit van de noodzaak van regionale samenwerking van gemeenten, maar stelt geen nadere eisen aan inhoud en schaal van de samenwerking. Gegeven de in paragraaf 2.1 beschreven knelpunten acht de regering het gewenst om nadere eisen te (kunnen) stellen aan de samenwerking tussen gemeenten. Aanpassing van de Jeugdwet is nodig om een effectieve samenwerking van gemeenten te ondersteunen en zo nodig in te kunnen grijpen als regionale samenwerking tekortschiet. Dit wetsvoorstel voorziet in het volgende:

- Gemeenten in een jeugdregio stellen (aanvullend op hun lokale beleid) een regiovisie op waarin de gewenste ontwikkeling van het zorglandschap is beschreven (2.3.1). De regiovisie wordt toegevoegd aan het lokale beleidsplan dat volgens artikel 2.2. van de Jeugdwet moet worden opgesteld.
- In de regiovisie wordt ten minste ingegaan op de gezamenlijke organisatie van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bij of krachtens amvb te bepalen vormen van jeugdhulp. Dit betekent dat er regionaal wordt ingekocht (door de regionale entiteit) en dat de verantwoording plaatsvindt op een eenduidige manier per product. Daarnaast stemmen gemeenten bovenregionaal af, middels een op overeenstemming gericht overleg (OOGO), over (bij of krachtens amvb te bepalen) specifieke specialistische vormen van jeugdhulp (2.3.2).
- Gemeenten treffen voor bovenstaande taken een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Op grond van die gemeenschappelijke regeling richten ze een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie op of wijzen ze een centrumgemeente aan die wordt belast met bovenbedoelde inkoop en de bovenregionale afstemming. Deze regionale entiteit noemen we 'Jeugdregio'. In nadere regelgeving wordt vastgelegd welke gemeenten samenwerken in welke Jeugdregio (2.3.3).

Naar aanleiding van een advies van de Raad van State, waarin de RvS aandringt op een sterkere positie voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wanneer regelgeving medeoverheden raakt, is in het wetsvoorstel opgenomen dat een aantal van de amvb's en de ministeriële regeling voor de indeling van de Jeugdregio's worden opgesteld in overeenstemming met de minister van BZK.¹⁶ Op die wijze krijgen ook gemeenten en provincies een duidelijker aanspreekpunt binnen het kabinet.

2.3.1. Gemeenten stellen een regiovisie op met hun gezamenlijke opgave ten aanzien van jeugdigen en gezinnen

Gemeenten en Jeugdregio's zijn verschillend in omvang, samenstelling en zorgvragen van hun jeugdigen en gezinnen. Daarom maken ze inhoudelijk andere keuzes wat betreft de ontwikkeling van het zorglandschap. Dit maatwerk is nodig om hun inwoners de meest passende ondersteuning te bieden. Er is echter een aantal onderdelen waarop samenwerking binnen een regio noodzakelijk is, zoals hiervoor beschreven. Het is aan de gemeenten om in hun regio binnen de kaders van de Jeugdwet keuzes te maken die het best passen bij hun behoefte.

Het verbeteren van de beschikbaarheid van weinig voorkomende en specialistische zorg voor jeugdigen

¹⁶ 4e Periodieke Beschouwing op de Interbestuurlijke Verhoudingen "En nu verder!" uit 2016, paragraaf 3.4.2 (<https://www.raadvanstate.nl/@64190/w04-15-0367/>).

Om specialistische en weinig voorkomende hulp beschikbaar te houden voor de jeugdigen in de eigen gemeente, is het van belang om deze vormen van zorg voor jeugdigen regionaal te organiseren en bovenregionaal af te stemmen. Maar ook als individuele gemeenten daar (vooralsnog) geen of weinig gebruik van maken, hebben ze een verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van deze zorg in hun regio. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor een dekkend zorgaanbod voor hun jeugdigen, hiervoor werken ze regionaal samen. Wat goed is voor de regio, is goed voor lokaal. Om dit vorm te geven, verplichten we gemeenten om een 'regiovisie' op te stellen.

Inhoud van de 'Regiovisie'

In dit wetsvoorstel is opgenomen dat gemeenten binnen een regio (aanvullend op hun lokale beleid) een 'regiovisie' dienen op te stellen. Gelet op het belang en strategisch karakter van de regiovisie, dient iedere gemeenteraad deze, als onderdeel van het algemene beleidsplan voor de Jeugdwet, periodiek vast te stellen. De regiovisie vormt de basis van waaruit de gemeente met de andere gemeenten in haar regio wenst samen te werken. Deze regiovisie is zodanig concreet dat ze vertaald kan worden naar de (regionale) organisatie van de benodigde zorg voor jeugdigen, in ieder geval voor de zorgvormen genoemd in paragraaf 2.3.2. Bij of krachtens amvb kunnen overige onderwerpen worden aangewezen waarop gemeenten dienen in te gaan in de regiovisie. Deze amvb wordt opgesteld in overeenstemming met het ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vanwege diens verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van decentralisatie.

Gelet op het doel van de regiovisie, gaan we er vanuit dat de regiovisie tot stand komt in overleg met aanbieders, professionals, (vertegenwoordigers van) jongeren en ouders, gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, onderwijs, en andere ketenpartijen. In de regiovisie en bij de inkoop worden ook de leerervaringen verwerkt die worden opgedaan vanuit de regionale expertteams en de expertisecentra.

In de regiovisie zou in ieder geval beschreven moeten worden:

Strategische doelen

- Wat de (maatschappelijke) opgave is met betrekking tot (de ondersteuning van) jeugdigen en gezinnen. Welke maatschappelijke problemen doen zich in de regio voor ten aanzien van jeugdigen en gezinnen? Wat kunnen we leren van de complexe casuïstiek in de regio? Wat zijn de gezamenlijke (strategische) doelen die worden nagestreefd? Waar mogelijk wordt dit cijfermatig onderbouwd¹⁷.
- Wat er nodig is om de gezamenlijke (maatschappelijke) doelen te bereiken en hoe zorgen we voor een leercyclus hierin?
- Welke stappen gezamenlijk worden gezet voor de (verdere) transformatie van de jeugdhulp. Wat is de gewenste ontwikkeling van het zorglandschap;

De analyse van vraag en aanbod

- Welk hulpaanbod is er nodig in de regio?
- Welk aanbod wordt er regionaal gecontracteerd? Hoe borgen gemeenten, tenminste voor de looptijd van de regiovisie, in regioverband de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdfuncties? Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de bij of krachtens amvb bepaalde zorgvormen zoals beschreven in 2.3.2;
- Hoe en voor welke functies gemeenten bovenregionaal samenwerken/afstemmen, met als doel dat deze bovenregionale functies beschikbaar blijven (zie 2.3.2).

Sturingsfilosofie

- Hoe willen gemeenten de strategische doelen bereiken middels hun inkoop? Welke keuzes maken zij daarvoor in hun contractvorm, bekostigingsmodel, toegangsmanagement en leveranciersmanagement?¹⁸;

¹⁷ Er zijn diverse landelijke databronnen beschikbaar, bijvoorbeeld via waarstaatjegemeente.nl en Regiobeeld.

¹⁸ zie inkoopmodel van Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein

Implicaties voor de uitvoering

- Wat zijn de implicaties voor de uitvoering: welke effecten heeft het bovenstaande op onder andere de inkoop en verantwoording, zodat deze eenduidig vorm krijgt in de regio?

Naast bovenstaande punten, is er een aantal zaken die regionaal onderwerp van gesprek zijn. Het is vanzelfsprekend dat deze ook in de regiovisie worden verwerkt. Het gaat hier om:

- Hoe de regionaal georganiseerde zorg voor jeugdigen aansluit op het lokale niveau en sociale basis infrastructuur, sociaal domein breed;
- De wijze waarop de lokale toegang verbonden is met de gecontracteerde hulp, met de vijf basisfuncties voor lokale teams¹⁹ als leidraad;
- De regionale aanpak wachtlijstbeheer;
- Hoe de sociale kaart georganiseerd is en deze actueel blijft;
- Hoe de regionale expertteams zijn georganiseerd;
- Hoe de aansluiting plaatsvindt met de expertisecentra;
- Hoe de aansluiting met de veiligheidsketen²⁰ en het onderwijs plaatsvindt.

Jeugdigen, ouders/verzorgers en professionals zijn betrokken bij het opstellen van de regiovisie
Jeugdigen en professionals krijgen een adviserende rol bij het opstellen van de regiovisie. Bij het opstellen van de regiovisie maken gemeenten gebruik van de ervaringsdeskundigheid van cliënten (dat wil zeggen de jeugdigen en/of hun ouders/verzorgers) en de deskundigheid van professionals. Het is van belang dat zij vanaf de start en bij de verschillende fases van het proces betrokken worden. Ook dient de regiovisie periodiek geëvalueerd te worden samen met jeugdigen en professionals.

De directe betrokkenheid van jeugdigen is van belang, omdat zij gebruik maken van de zorg voor jeugdigen die wordt ingekocht door gemeenten en daardoor vanuit hun ervaringen en inzichten kunnen aangeven welke knelpunten er spelen en waar verbetering noodzakelijk is. Daarom is het de verantwoordelijkheid van gemeenten in de regio om jeugdigen goed te betrekken. De directe betrokkenheid van professionals is van belang omdat professionals met kennis en ervaring vanuit de praktijk en professionele deskundigheid weten welke hulp en ondersteuning nodig is voor jeugdigen en gezinnen. Vertrouwen in en ruimte voor de professional om te doen wat nodig is, is in het belang van het kind.

Regiovisie geeft richting aan de regionale opdracht voor de 'Jeugdregio'

De regiovisie is nodig om de regionale inkoop goed vorm te geven. De visie is zodanig concreet dat deze daadwerkelijk uitgevoerd kan worden. Het beleid zal in de meeste gevallen gezamenlijk worden voorbereid door de gemeenten of, nadat deze is opgericht, de Jeugdregio, waarna er een zo gelijkkluidend mogelijke regiovisie in de afzonderlijke gemeenteraden wordt vastgesteld. Deze regiovisie geeft richting aan de opdracht aan de Jeugdregio (zie paragraaf 2.3.3.). Samenwerking is het beste mogelijk wanneer de visies van de gemeenten die samen een regio vormen overeenkomen. Ook de Jeugdregio kan dan het beste haar werk verrichten en zodoende bijdragen aan de beoogde doelen van dit wetsvoorstel.

Eenduidige regionale inkoop vermindert onnodige administratieve lasten

Aangezien de Jeugdregio de kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en de bij of krachtens amvb aan te wijzen vormen van jeugdhulp namens alle gemeenten in haar regio contracteert, zal een gecertificeerde instelling of aanbieder van dergelijke jeugdhulp voor alle gemeenten in de regio in principe slechts met één contract te maken krijgen. Dat zal de uitvoeringslasten fors verlagen. De lokale toegang kan in de regio verschillen, maar werkt wel op eenduidige wijze samen met de regionale aanbieders wat betreft de inkoop en verantwoording, zodat de administratieve lasten voor de aanbieder beperkt zijn.

¹⁹ <https://voordejeugd.nl/nieuws/basisfuncties-voor-lokale-teams-kaart/>

²⁰ de Veilig Thuis-organisaties voor de hulp aan jeugdigen bij huiselijk geweld en kindermishandeling en het gedwongen kader.

Afstemming met samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs

Uit de evaluatie van passend onderwijs blijkt dat regionale partnerschappen tussen samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten/regio's op steeds meer plekken van de grond komen, zodat domeinoverstijgend aanbod van onderwijs-zorg ook daadwerkelijk tot stand komt. Maar ook dat nieuwe complexiteit de oude complexiteit heeft vervangen. Nieuwe regionale indelingen vragen veel afstemming en nieuwe procedures en criteria. Hoewel er veelvuldig (bestuurlijk) wordt overlegd tussen onderwijs en zorg, leidt dit overleg nog weinig tot gezamenlijk beleid. Bij (bestuurders van) speciale scholen komt deze complexiteit in grote mate samen: zij hebben vaak te maken met meerdere samenwerkingsverbanden (en eigen procedures voor plaatsing en financiering) en meerdere uitvoerders van zorgwetten (in het kader van leerlingenvervoer en afstemming met zorg voor jeugdigen), met eigen procedures en werkwijzen. Dit leidt tot te veel overleg en administratieve lasten. Daarom is het van belang dat in de regiovisie ook de samenwerking met het (speciaal) onderwijs wordt opgenomen. Het is wenselijk dat gemeenten en samenwerkingsverbanden gezamenlijk bepalen hoe deze samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp wordt ingericht. Denk hierbij aan een beschrijving van de gezamenlijke pedagogische visie op ontwikkelingskansen voor kinderen in hun regio en hoe het onderwijs en de zorg elkaar versterken. Dit kan door afspraken te maken over de financiering van zorg in onderwijstijd en de inkoop van jeugdhulp op scholen, met name in het speciaal onderwijs en door aan te geven welke arrangementen geboden worden voor kinderen die nu tussen wal en schip vallen van onderwijs en zorg en wat dit betekent voor het leerlingenvervoer. Aangezien de regiovisie in het wetsvoorstel onderdeel wordt van het lokale beleidsplan, dienen de gemeenten over de onderwijsaspecten daarvan ingevolge artikel 2.2, derde lid van de Jeugdwet 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) met de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs te voeren. In het OOGO kan de visie lokaal vertaald worden in praktische werkafspraken tussen gemeenten (en alle lokale partijen) en scholen. Uiteraard kan het OOGO ook op regionaal niveau worden gevoerd.

2.3.2 Gemeenten organiseren specialistische jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in regionaal verband

Regionaal organiseren

Het doel van de regionale samenwerking is het organiseren van de specialistische zorg voor jeugdigen die de schaal van een individuele gemeente te boven gaat. Het gaat om de beschikbaarheid van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en specialistische en/of weinig voorkomende jeugdhulp en specialistische verblijfsfuncties.²¹ Het gaat daarnaast om vormen van jeugdhulp waarbij er een bepaalde schaal nodig is om de kwaliteit en/of beschikbaarheid te garanderen, zoals pleegzorg, gezinsvervangend verblijf en jeugdhulp in het kader van een urgente crisissituatie. Gemeenten organiseren dit hulpaanbod voor jeugdigen op eenduidige wijze op regionaal niveau. De manier waarop ze dat gezamenlijk organiseren en inkopen, leggen ze vast in de regiovisie. Bij de huidige inzichten gaat het naast de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, die altijd regionaal georganiseerd zullen moeten worden, om:

- weinig voorkomende specialistische jeugdhulp: intensieve ambulante vormen ter vervanging van jeugdhulp met verblijf, specialistische behandeling met verblijf, gesloten jeugdhulp;
- jeugdhulp in het kader van een urgente crisissituatie;
- pleegzorg en gezinsvervangend verblijf;
- jeugdverslavingszorg;
- benodigde jeugdhulp vanuit de brede veiligheidsketen, waaronder systeem- en gezinsinterventies;

²¹ Deze lijst is niet uitputtend en gebaseerd op de huidige praktijk. De lijst is gebaseerd op de 'Subsidiereregeling continuïteit cruciale jeugdzorg' en de inkoopsegmenten van de Handreiking inkoopsegmentatie van het Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein januari 2020.

- o in een strafrechtelijk vonnis opgelegde jeugdhulp (ook wel 'forensische jeugdhulp' genoemd), voor zover deze niet door het Ministerie van JenV wordt betaald;
- o regionale expertteams (dit is geen jeugdhulp maar vraagt wel regionaal opdrachtgeverschap).

De te onderscheiden vormen van jeugdhulp die regionaal moeten worden ingekocht, worden daarom op grond van dit wetsvoorstel bij of krachtens amvb bepaald om de nodige flexibiliteit te bewaren. Uitgangspunt is dat de omschrijving niet conserverend mag werken en de transformatie niet in de weg mag staan. Tevens zal er een proces worden uitgewerkt om voor andere of nieuwe vormen van jeugdhulp te bepalen op welk niveau ze georganiseerd dienen te worden. De totstandkoming van de amvb vindt plaats in overleg met gemeenten, jeugdigen, aanbieders en gecertificeerde instellingen en zal worden opgesteld op basis van extern onderzoek naar de criteria die van belang zijn bij het bepalen wanneer zorgvormen regionaal georganiseerd moeten worden. De contouren van de amvb zullen eind 2020 gereed zijn, tijdig voor behandeling van het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel is opgenomen dat ook deze amvb zal worden opgesteld in overeenstemming met het Ministerie van BZK, vanwege diens verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van decentralisatie.

Jeugdregio's kunnen naast bovenstaande vormen van zorg voor jeugdigen besluiten om andere vormen van jeugdhulp toe te voegen aan de regionale inkoop. Gemeenten dienen hiervoor regionaal te bespreken welke producten om regionale samenwerking, opdrachtgeverschap en beschikbaarheid vragen. Kernelementen in dat gesprek zijn:

- Welke type hulp is noodzakelijk en zodanig schaars dat gemeenten moeten samenwerken, om te waarborgen dat die hulp voor inwoners beschikbaar blijft?
- Voor welke type hulp is de collectieve beschikbaarheid belangrijker dan de stuurbaarheid per individuele gemeente?
- Welke administratieve belasting levert het handelen op voor de betrokken aanbieders?

Eenduidigheid in inkoop en verantwoording

Bovengenoemde vormen van zorg voor jeugdigen dienen regionaal georganiseerd te worden. Dit betekent dat ze regionaal worden ingekocht (gecontracteerd door de regionale entiteit) en dat de verantwoording plaatsvindt op een eenduidige manier per product per aanbieder. De Jeugdregio zal over de regionaal ingekochte zorg verantwoording afleggen aan de gemeenten in de regio voor wie zij werkt. De regionaal georganiseerde zorg voor jeugdigen moet altijd passen en aansluiten bij de lokale situatie, in afstemming met het lokale veld en sociaal domein breed.

Uitvoeringslasten nemen af, wanneer een aanbieder of gecertificeerde instelling eenduidige afspraken per regio heeft. De zorg voor jeugdigen die regionaal wordt ingekocht, moet ook regionaal eenduidig worden verantwoord. Gemeenten maken hierbij gebruik van de uitvoeringsvarianten²². Indien er inspanningsgericht (PxQ) wordt bekostigd, zouden dezelfde productcodes en dezelfde producten moeten worden afgerekend voor eenduidige tijdsblokken. Ook als regio's kiezen voor andere uitvoeringsvarianten, zoals outputgerichte financiering of taakgerichte financiering, ook dan is het belangrijk dat eenduidig wordt verantwoord. Bij of krachtens amvb kunnen aanvullende taken worden opgedragen aan de Jeugdregio. Zo overwegen we de betaling ook via de regionale entiteit te laten verlopen om uitvoeringslasten te verlagen. Minder uitvoeringslasten betekent meer tijd van professionals voor jeugdigen en daarmee is iedereen (gemeenten, aanbieders, gecertificeerde instellingen, professionals en jeugdigen) gebaat. Deze amvb zal in overeenstemming met het ministerie van BZK worden opgesteld.

Indien er lokaal jeugdhulp wordt ingekocht bij een aanbieder die ook regionaal gecontracteerd is voor een vergelijkbare functie, is het wenselijk om de lokale inkoop en verantwoording zo veel mogelijk gelijk te laten zijn aan de regionale inkoop en verantwoording.

²² Uitvoeringsvarianten: <https://i-sociaaldomein.nl/cms/view/57979589/uitvoeringsvarianten>

2.3.3. Bovenregionale afstemming middels 'op overeenstemming gericht overleg'

Voor een aantal vormen van zorg voor jeugdigen en voor complexere vraagstukken is daarnaast ook bovenregionale afstemming nodig. Regio's zijn van elkaar afhankelijk voor de beschikbaarheid en continuïteit van deze zorg. Dat vraagt om gezamenlijke keuzes en sturing. Zeker omdat de transformatie van de jeugdhulp (en van het sociaal domein) leidt tot een veranderende vraag. We nemen hiervoor in de wet op dat er op overeenstemming overleg (OOGO) gevoerd moet worden tussen de Jeugdregio's.

Wat betreft de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering geldt per definitie dat er bovenregionaal moet worden afgestemd, aangezien er minder gecertificeerde instellingen zijn dan er – in ieder geval initieel – jeugdregio's zijn. Het merendeel van de gecertificeerde instellingen werkt voor gemeenten uit meerdere jeugdregio's. Welke vormen van regionaal georganiseerde jeugdhulp bovenregionaal moet worden afgestemd, zal bij of krachtens amvb worden bepaald. Daarnaast kan er bij of krachtens amvb worden bepaald welke onderwerpen er ten minste aan de orde moeten komen bij de afstemming tussen Jeugdregio's. Wat betreft de jeugdhulp gaat het vaak om zeer intensieve, specialistische jeugdhulp, waarbij de problematiek (bijna) altijd meervoudig van aard is. En om specifieke sociale vaardigheidstrainingen in ggz-kader die erop gericht zijn om recidive te voorkomen. De aanbieders van deze vormen van zorg voor jeugdigen bedienen dan ook meerdere jeugdregio's. Ook kan specialistische jeugdhulp buiten de eigen regio gewenst zijn, als de veiligheid van een jeugdige in het geding is. Het is nodig dat gemeenten, samen met jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, andere verwijzers en jeugdigen, hierover afspraken maken. Zo komt er zicht en grip op het zorglandschap en de transformatie. Wat er bovenregionaal wordt afgestemd, hangt uiteraard af van wat er regionaal is of zal worden ingekocht. Sommige regio's zullen meer bovenregionaal afstemmen omdat het kleine regio's betreft. Bovenregionale afstemming middels OOGO vindt in ieder geval plaats over:

- (gesloten) woonvoorzieningen voor jeugdigen met complexe problemen (gesloten jeugdhulp, 3-milieusvoorziening, zware intramurale ggz, Wvggz- en Wzd-plaatsen) in samenhang met het onderwijs, inclusief intensieve ambulante vormen ter vervanging van verblijf;
- jeugdhulp vanuit het gedwongen kader, te weten ter uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel als ook jeugdhulp opgelegd in strafrechtelijk kader;
- de kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
- de expertisecentra voor jongeren met weinig voorkomende ernstige psychiatrische en/of anderszins complexe problematiek.

De afstemming richt zich op:

- de matching van vraag en aanbod voor de beschikbaarheid en continuïteit van specialistische zorg voor jeugdigen;
- het maken van afspraken over het organiseren van beschikbaarheid en indien nodig de financiering daarvan;
- de gewenste ontwikkeling van bovengenoemde zorg voor jeugdigen, lerende van onder andere de complexe casuïstiek en de expertisecentra.

De bovenregionale afspraken worden toegevoegd aan de regiovisie en vertaald naar regionale inkoop.

Bovenregionale afstemming middels OOGO

De Jeugdregio's organiseren een periodiek OOGO waarin ze bovenregionaal afstemmen over bovenstaande punten. Het lijkt logisch om daarbij de bestaande bovenregionale afstemmingsstructuren te betrekken waaronder de accounthoudende regio's voor de GI's, Jeugdzorg Plus, netwerk van expertisecentra etc. De schaal van de bovenregionale samenwerking kan middels een ministeriële regeling worden vastgelegd. We verwachten dat de hiervoor genoemde voorstellen in combinatie met de nieuwe rol van de Jeugdautoriteit (zie paragraaf 5.3) voorsnog voldoende zijn om de bovenregionale afstemming te borgen.

Bovenregionale afstemming gekoppeld aan de schaal van de acht expertisecentra

Vanaf 2017 is ingezet op de vorming van expertteams in de regio om passende jeugdhulp mogelijk te maken, als die er op het eerste gezicht niet blijkt te zijn. Er blijft echter (een relatief kleine) groep jeugdigen waarvoor het niet lukt die passende hulp te organiseren. Voor deze doelgroep komen er acht expertisecentra. De expertisecentra moeten door het bieden van consultatie en advies, het bemiddelen naar (intensieve) behandeling en/of een plek en het inrichten van een kennisfunctie bijdragen aan het realiseren van passende zorg voor jeugdigen met complexe, meervoudige problematiek. Acht coördinerende gemeenten worden hiervoor gefinancierd middels een specifieke uitkering. De coördinerende gemeenten dienen ervoor te zorgen dat de regionale expertisecentra tot stand komen.

Op korte termijn moeten de expertisecentra zorgen voor een passende oplossing voor jongeren met complexe en meervoudige problematiek die nu vastlopen in de zorg en niet de juiste hulp krijgen. Op de lange termijn moeten de expertisecentra bijdragen aan ketenbreed leren, de behandelingen verbeteren en voorkomen dat een zorgvraag van jongeren steeds complexer wordt, doordat jongeren niet op tijd de passende hulp krijgen. Het is de taak van de expertisecentra om gesignaleerde verbeterpunten terug te brengen op lokaal en regionaal niveau, opdat regio's samen met het veld de hulp en ondersteuning in de jeugdhulpketen verbeteren en de juiste hulp beschikbaar hebben. Primair ligt de regie en inkoop van de zorg voor jeugdigen bij de gemeenten en de regio zoals hierboven beschreven.

Gezien het doel van de expertisecentra en hun bovenregionale netwerk, is het logisch om deze schaal ook te benutten voor de bovenregionale afstemming van bovenstaande onderwerpen.

2.3.4 Gemeenten richten in de jeugdregio's een regionale entiteit op voor de organisatie van specialistische jeugdhulp

Een goed georganiseerde regio is essentieel voor de uitvoering van de regiovisie. Een stabiele regio waarin langdurige efficiënte samenwerking en afstemming vanzelfsprekend is. Een regio die aangesproken kan worden op momenten dat het niet goed gaat. Om de stabiele samenwerking te faciliteren, is een passende samenwerkingsvorm nodig middels een regionale entiteit: de Jeugdregio. De Wgr kent hiertoe verschillende mogelijkheden die passend zijn, van licht naar zwaar: een centrumgemeenteconstructie, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam²³. De gemeenten in de regio leggen in de gemeenschappelijke regeling vast welke taken en verantwoordelijkheden in de Jeugdregio worden belegd. Een aantal regio's kent al zo'n samenwerking op grond van de Wgr voor jeugd of voor andere taken binnen het sociaal domein. De Jeugdregio moet in staat zijn taken uit te voeren rondom organisatie van specialistische zorg voor jeugdigen, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (zowel vanuit regiovisie als vanuit bovenregionale afstemming) en zorgt voor eenduidige opdrachtverlening, monitoring en verantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen aan gemeenten. Dit sluit aan bij hoe de gemeenten in een aantal jeugdregio's hun taken op dit moment uitvoeren. De gemeenten in een regio moeten hun Jeugdregio in ieder geval belasten met de inkoop van de regionaal te organiseren zorg voor jeugdigen en dienen bovenregionaal af te stemmen. Bij amvb kunnen er nog ander werkzaamheden worden aangewezen waarmee de gemeenten hun Jeugdregio's kunnen belasten. Ook deze amvb wordt in overeenstemming met BZK voorgedragen.

Vastleggen van de regio-indeling bij ministeriële regeling

Om rust in het zorglandschap te creëren, is het belangrijk dat een jeugdregio stabiel is wat betreft de samenstelling. Gemeenten werken samen in vaste regionale verbanden voor specifieke taken. We leggen daarom de regio-indeling vast bij ministeriële regeling. We gaan hierbij uit van de huidige 42 regio's, maar bezien samen met gemeenten het aantal zoals ze zijn op het moment van opstellen van de regelgeving. Daarbij is het streven om tot een overzichtelijker aantal te komen. Het kunnen er in ieder geval niet meer worden vanwege de minimale schaalgrootte die nodig is om specialistische zorg voor jeugdigen beschikbaar te houden. Meer regio's betekent meer

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>, handreiking VNG over gemeenschappelijke regelingen <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/gemeentelijke-samenwerking>

versnippering, meer contracten, aanbestedingen en bestuursrollen. Indien gemeenten van regio willen wisselen, moeten de gevolgen hiervan voor het zorglandschap in kaart worden gebracht, bijvoorbeeld ten aanzien van de beschikbaarheid van expertise in de regio en de continuïteit van zorg, zodat de gevolgen voor zorgaanbieders en jeugdigen getoetst worden. Daarnaast moet de nieuwe schaalgrootte of samenwerking bijdragen aan het principe van congruente (buitengrenzen van) regio's als die congruentie in de rede ligt. Met het oog op de – ook in de verdere – toekomst gewenste flexibiliteit geschiedt de regio-indeling bij ministeriële regeling. Deze zal in overeenstemming met het ministerie van BZK worden opgesteld, om te borgen dat de regio-indeling niet leidt tot onevenredige belemmeringen voor gemeenten om de door hen nodig geachte samenwerking aan te gaan. In het bijzonder ten aanzien van de samenwerking die meerdere beleidsdomeinen bevat.

Lokaal eigenaarschap

Dit wetsvoorstel beoogt een samenwerking waarbij de democratische legitimiteit is geborgd. Daarom is er gekozen voor een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr. Het beleggen van werkzaamheden bij een gemeenschappelijke regeling kan een gevoel geven van afstand tot het lokale bestuur. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) schrijft in haar rapport 'Wisselwerking'²⁴: *'Gemeentelijke samenwerking is nodig en (zonder gemeentelijke herindeling) zelfs noodzakelijk. Voor de democratische legitimiteit van die samenwerking is actieve betrokkenheid van gemeenteraden essentieel. Zonder die betrokkenheid zal het steeds moeilijker worden om in het stelsel van representatieve democratie over belangrijke thema's besluiten te nemen. Dus: gegeven dat samenwerking blijft en steeds belangrijker wordt, zullen gemeenteraden zich zelfbewust moeten bemoeien met samenwerkingsverbanden. En de samenwerkingsverbanden zullen er tijd en energie in moeten stoppen om de gemeenteraden meer invloed te geven op hun werkzaamheden. De grotere betrokkenheid van gemeenteraden betekent niet dat de één op de stoel van de ander gaat zitten, maar dat de houding ten opzichte van elkaar wezenlijk verandert. De Raad adviseert dat die houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerking verandert van statisch naar dynamisch. Van een houding waarbij gemeenteraden budgetten bepalen en doelstellingen formuleren en samenwerkingsverbanden uitvoeren en verantwoorden, naar een houding waarbij gemeenteraden samen zich zelfbewust opstellen om gezamenlijk regionale publieke problemen op te lossen.'* De ROB doet op grond van zijn conclusies een aantal aanbevelingen in het rapport. Tevens heeft de Minister van BZK een wijziging van de Wgr in voorbereiding. Dat voorstel heeft tot doel om de positie van gemeenteraden ten opzichte van samenwerkingsverbanden te versterken. Dit sluit tevens aan op de ambitie uit het regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden te versterken."

2.4 Relatie met andere wet- & regelgeving

Dit wetsvoorstel heeft een relatie met het wetsvoorstel 'Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein' (Wams), welke tot 1 juni 2020 ter internetconsultatie voorlag. Dit wetsvoorstel beoogt gemeenten in staat te stellen tot samenhangende uitvoering van de Wmo 2015, Jeugdwet, Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Ook wordt betere samenwerking met aanpalende domeinen mogelijk. De voorgestelde Wams legt de taken en bevoegdheden van gemeenten vast voor een integrale aanpak en coördinatie bij meervoudige problematiek. Naast de Wams is er het 'Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens' (PMM), dat tot doel heeft om tot een integrale probleemoplossing te komen voor gezinnen die met heel veel zware problemen tegelijk kampen. Beide trajecten ondersteunen gemeenten om lokaal sociaal domein breed maatwerk te kunnen bieden.

Bij wijziging van het wetboek van strafvordering is vanaf 1 jan 2020 de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, waaronder jeugdhulp in strafrechtelijk kader, overgegaan van het Openbaar Ministerie naar de Minister van Rechtsbescherming (de zgn. USB wetgeving).

²⁴ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking>

2.5 Implementatie

De invoering van dit wetsvoorstel wordt mede voorbereid en ondersteund door het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd en andere ondersteuningsstructuren in het sociaal domein.²⁵ De Ministeries van VWS en JenV zijn actief betrokken door leerervaring op te halen in gesprekken met het veld, door te kijken bij regio's die nu al grotendeels werken als bedoeld in dit wetsvoorstel en door regionale samenwerking met pilots te ondersteunen. Met als doel dat deze nadere regels werkbaar en uitvoerbaar zijn en de uitvoeringspraktijk van gemeenten, Jeugdregio's en aanbieders ondersteunen.

Ook gemeenten zien het belang van stabiele regionale samenwerking en sterker gemeentelijk opdrachtgeverschap. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft daarom in overleg met jeugdhulpaanbieders een zogenoemde 'Norm voor Opdrachtgeverschap' uitgewerkt.²⁶ In de norm staat de regiovisie centraal. In deze visie spreken gemeenten onderling af op welke taken op het gebied van jeugd in samenwerking worden opgepakt en welke inhoudelijke ontwikkelingen in de regio gewenst zijn. In de norm is vastgesteld waar de regiovisie minimaal aan voldoet, de invulling (het hoe) is aan de regio en gemeenten zelf. Met deze norm versterken de gemeenten hun samenwerking bij het bieden van passende hulp aan kinderen. Daarnaast staan er afspraken in om administratieve lasten te beperken en zorgvuldigheidseisen bij de inkoop toe te passen. De Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) is bijna unaniem aangenomen in de Algemene Ledenvergadering van de VNG in juni 2020. Het komende jaar wordt gebruikt om de norm te vertalen naar de regionale en lokale context.²⁷ De zich ontwikkelende, verbeterde praktijk wordt meegenomen in dit wetsvoorstel zodat deze zo veel mogelijk de praktijk codificeert.

3. Het versterken van de toegang tot jeugdhulp

Gemeenten dienen de jeugdhulp voor jeugdigen, ouders en professionals herkenbaar en laagdrempelig te organiseren. Gemeenten zorgen er in dit verband voor dat jeugdigen en hun ouders binnen de gemeente of een daartoe door de gemeente aangewezen organisatie terecht kunnen (indien nodig ook buiten kantooruren) met vragen en zorgen over de opvoeding, ontwikkeling, geestelijke gezondheid of veiligheid van een kind.

Ouders en jeugdigen moeten weten waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag, weten wat ze van een lokaal team mogen verwachten en erop kunnen vertrouwen dat specialistische hulp beschikbaar is als dat nodig is, zo dichtbij mogelijk en gericht op de versterking van het gewone leven. Ook moet het helder zijn voor de specialistische aanbieders (tweede lijn) wat ze van een lokaal team kunnen verwachten.

Gemeentelijke toegang tot jeugdhulp behelst hier meer dan alleen de plek waar je met je hulpvraag terecht kunt, de zogenaamde 'loketfunctie'. Toegang gaat over het hele proces van toeleiding naar, advisering over, bepaling en inzetten van de aangewezen voorziening (variërend van kortdurende/ lichte vrij toegankelijke ondersteuning door bijvoorbeeld het lokale team zelf tot de toeleiding naar niet vrij toegankelijke (specialistische) jeugdhulp). Het is aan gemeenten om deze taken goed te organiseren. Het is daarbij zaak dat de hulpvraag van ouders en jeugdigen goed begrepen wordt, dat de benodigde deskundigheid wordt ingeschakeld en passende hulp tijdig beschikbaar is. De toegang tot jeugdhulp loopt in veel gevallen anders dan via gemeenten. De huisarts is de grootste verwijzer.²⁸ Ook kan de toegang verlopen via gecertificeerde instellingen, de medisch specialist of de jeugdarts.

²⁵ Het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd en andere ondersteuningsstructuren in het sociaal domein <https://i-sociaaldomein.nl/cms/view/57979442/regioadviseurs>

²⁶ https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/5_resolutie_norm_voor_opdrachtgeverschap.pdf

²⁷ <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-met-de-norm-voor-opdrachtgeverschap>

²⁸ <https://jeugdmonitor.cbs.nl/index.php/publicaties/jeugdhulp-2019> 2019 verwijzing door huisarts 38 %. Gemeentelijke toegang ca. 30 %.

Lokale teams hebben een belangrijke rol bij het realiseren van de transformatiedoelstellingen: het organiseren van ondersteuning en zorg dichtbij, laagdrempelig en passend bij de vraag van de inwoner (maatwerk), zo licht als mogelijk en zo intensief als nodig. Een lokaal team staat niet op zichzelf en werkt op lokaal (en regionaal) niveau samen met andere partijen (zoals huisartsen, specialistische aanbieders, preventief aanbod, regionale expertteams, schuldhulpverlening, scholen etc.).

3.1 Aanleiding en probleemschets

Zoals in de inleiding aangegeven hebben veel gemeenten de toeleiding tot jeugdhulp en het leveren van (lichte) ondersteuning georganiseerd door middel van een lokaal (wijk) team. De evaluatie van de Jeugdwet (2018) heeft een aantal punten rondom lokale teams aan het licht gebracht die verbeterd moeten worden om te borgen dat jeugdigen op tijd passende jeugdhulp ontvangen:

- Het is niet altijd helder voor jeugdigen, gezinnen, professionals en specialistische aanbieders (tweede lijn) wat zij van lokale teams mogen verwachten;
- De kwaliteit van en toegang tot de hulp voor de jeugdigen is vaak verschillend vanwege de grote diversiteit in verschijningsvormen van lokale teams. Elke verschijningsvorm heeft een andere impact op de kwaliteit. Sommige teams zijn alleen een loket en vooral gericht op indiceren en doorverwijzen. Andere teams bieden ook concrete hulp;
- De samenhang van de lokale teams met het voorveld (o.a. jongerenwerk, jeugdgezondheidszorg en scholen, maar ook sportverenigingen, buurtbewoners en vrijwilligers) is vaak niet voldoende georganiseerd. Hierdoor hebben gemeenten niet altijd zicht op wat er daar al kan gebeuren om de eigen kracht en het gewone leven van kinderen en gezinnen te versterken.
- Ook is de samenwerking met Veilig Thuis verschillend.

3.2 Doel: het versterken van de toegang leidt tot tijdig bieden van passende jeugdhulp

Uit het KPMG-onderzoek "basisfuncties voor lokale teams in kaart" van november 2019²⁹, komen centrale inzichten en vijf basisfuncties voor lokale teams naar voren. De basisfuncties betreffen inhoudelijke componenten, vanuit het perspectief van de inwoner die, ongeacht de verschijningsvorm van het lokale team, lokaal geborgd moeten worden.

De vijf centrale inzichten betreffen:

- Maak voldoende inhoudelijke (specialistische) expertise aan de voorkant beschikbaar.
- Lokale teams horen de individuele en collectieve vraagstukken van de wijk te reflecteren.
- Een lokaal team levert ook zelf (kortdurende) ondersteuning.
- Een goede visie dwingt keuzes af en maakt ze consistent uitlegbaar naar alle betrokkenen.
- Je kunt niet werken aan samenwerking met een (sterk) wisselend aanbiedersveld.

De vijf basisfuncties zijn:

1. *Veilige leefomgeving*: heb oog voor een veilige leefomgeving van de inwoner en pas de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling toe.
2. *Tijdig signaleren van vraag*: wees aanwezig daar waar de doelgroep is, zodat vragen gezien worden. Maak verbinding met de wijk en werk 'outreaching'. Investeer in preventie.
3. *Vindbare en toegankelijke hulp*: wees toegankelijk en vindbaar en voer een goede triage uit.
4. *Handelen met een brede blik*: verhelder de vraag, maak een plan van en met het gezin en verleen ondersteuning, beleg de regie, maak duidelijke afspraken, houd een vinger aan de pols en blijf zichtbaar en benaderbaar.
5. *Leren en verbeteren*: Verzamel inzichten over je handelen, deel ze, ga erover in gesprek en trek er lessen uit.

²⁹ <https://voordejeugd.nl/nieuws/basisfuncties-voor-lokale-teams-kaart/>

Het is zaak dat de voormelde basisfuncties en centrale inzichten daadwerkelijk lokaal geborgd zijn. Hierdoor wordt een betere toegang tot jeugdhulp voor kinderen en gezinnen gerealiseerd, gericht op het tijdig bieden van passende hulp.

3.3 In de praktijk brengen en borgen van de basisfuncties en centrale inzichten

Gezien de grote diversiteit en kwaliteit van de toegang en lokale teams, is het zaak dat de basisfuncties en centrale inzichten daadwerkelijk lokaal geborgd zijn. Het is aan gemeenten (en partners) om invulling te geven aan de basisfuncties en inzichten en te bepalen wie welke rol vervult in de toegang. Hiermee zijn veel gemeenten en hun lokale teams al goed aan de slag gegaan.

De VNG, Ministerie van VWS, Ministerie van JenV en partners in het jeugdveld ondersteunen de gemeenten bij het stapsgewijs in de praktijk brengen en borgen van de basisfuncties en inzichten. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor het OZJ en de kennisinstituten, onder meer door het organiseren van dialoogsessies, regionale bijeenkomsten en ondersteuning op lokaal niveau in een aantal regio's. Ook is er samenhang met het ondersteuningstraject vanuit onder andere het programma Geweld hoort Nergens Thuis (GHNT) en vanuit andere programma's en trajecten, zoals de vereenvoudiging en vernieuwing van de jeugdbeschermingsketen.

Het programma GHNT ondersteunt regio's en gemeenten bij de versterking van de lokale (wijk)teams. Dit gebeurt onder andere aan de hand van het kwaliteitskader "werken aan veiligheid voor lokale (wijk)teams en gemeenten". Om gemeenten te ondersteunen bij het in kaart brengen welke stappen gezet moeten worden om hun lokale teams te versterken, is onder andere een zelfscan ontwikkeld <https://vng.nl/artikelen/tools-programma-ghnt>. Verder worden de gemeenten inhoudelijk ondersteund op de kwaliteitsstandaarden onder meer via een informatiebox, die medio 2020 beschikbaar komt voor gemeenten.

Verder werkt het Ministerie van VWS samen met de cliëntorganisaties aan een integraal afwegingskader toegang voor jeugd met beperkingen, chronische aandoeningen en ontwikkelingsstoornissen. Het doel hiervan is deze jeugd en hun ouders bij de toegang beter te (h)erkennen en te zien in hun levenslange en levensbrede behoefte aan zorg en/of ondersteuning en ervoor te zorgen dat zij tijdig passende zorg en ondersteuning krijgen.

In de Norm voor Opdrachtgeverschap die is aangenomen door de VNG is beschreven dat in de regiovisie moet worden opgenomen op welke wijze de lokale toegang verbonden is met de gecontracteerde hulp, met de vijf basisfuncties voor lokale teams als leidraad. Op lokaal niveau wordt bepaald "hoe" de basisfuncties daadwerkelijk worden ingevuld.

3.4 Hoofdpijnen van het voorstel

Het kabinet overweegt een gemeentelijk toegangsplan (als onderdeel van het reeds verplichte gemeentelijke beleidsplan) verplicht te stellen, mocht de borging van de basisfuncties en centrale inzichten door de gemeenten niet tot het gewenste resultaat leiden.

Om dit mogelijk te maken wordt een delegatiebepaling opgenomen in de Jeugdwet³⁰ op grond waarvan een gemeentelijk toegangsplan bij of krachtens amvb verplicht kan worden gesteld. Een toegangsplan dat is afgestemd met betrokken stakeholders, aanbieders en jeugdigen. In de op te stellen amvb zal - als dat te zijner tijd nodig blijkt - worden voorgeschreven dat gemeenten in het toegangsplan vastleggen wie welke rol in de toegang vervult. Of het nodig blijkt om de amvb in te vullen, zal worden bekeken aan de hand van een evaluatie van de mate waarop de vijf basisfuncties geborgd zijn in de lokale teams/toegang, welke uiterlijk in 2022 plaats zal vinden. In de toelichting op die amvb wordt dan uiteengezet dat gemeenten in het toegangsplan dienen aan

³⁰ Op dit moment zijn er in de Jeugdwet geen concrete eisen verbonden aan de toegang dan wel de lokale teams

te geven hoe zij in de praktijk invulling geven aan de basisfuncties en centrale inzichten uit het eerder genoemde KPMG-onderzoek. De amvb zal worden opgesteld in overeenstemming met de Minister van BZK.

Opname van een dergelijke delegatiegrondslag in de Jeugdwet met betrekking tot een gemeentelijk toegangsplan wijkt af van artikel 110 lid 2 Gemeentewet dat voorschrijft dat een planverplichting in een wet in formele zin wordt opgenomen, doch is ingevolge artikel 111 lid 3 van de Gemeentewet toegestaan, mits deze afwijking goed gemotiveerd wordt.

Het eventueel bij amvb verplichten van de gemeenteraad om in het beleidsplan ook aandacht te besteden aan de toegang tot de jeugdhulp betreft slechts een klein onderdeel van het reeds wettelijk verplichte beleidsplan. Er is voor gekozen om het toegangsplan niet nu al als onderdeel van het beleidsplan in de Jeugdwet verplicht te stellen. Pas als blijkt dat gemeenten zonder wettelijke verplichting niet voldoende stappen zetten, zullen gemeenten worden verplicht om een gemeentelijk toegangsplan onderdeel te laten zijn van het reeds verplichte beleidsplan. Gelet op het belang dat de gemeentelijke toegang zo snel mogelijk goed georganiseerd wordt (hetgeen ertoe bijdraagt dat jeugdigen de jeugdhulp krijgen die zij nodig hebben), is ervoor gekozen om dit onderdeel van de in de Jeugdwet opgenomen planverplichting te delegeren naar amvb-niveau.

Met het opnemen van de voorgestelde delegatiebepaling wordt niet beoogd om te besluiten hoe er op lokaal niveau in de toegang wordt gewerkt. Wel wil het kabinet op grond van de stelselverantwoordelijkheid borgen dat de toegang goed wordt ingericht (met de basisfuncties en centrale inzichten voor lokale teams als leidraad). Inwoners en de tweede lijn aanbieders moeten weten wat ze van de lokale toegang mogen verwachten en er moet lokaal verbinding zijn met de andere regio-gemeenten met betrekking tot de toegang.

4. Governance van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

4.1 Aanleiding en probleemschets

Sinds de decentralisatie naar gemeenten in 2015 is er sprake van een omvangrijk en dynamisch jeugdhulpstelsel. Er zijn er veel nieuwe aanbieders die, al dan niet als zzp-er, ambulante jeugdhulp aanbieden. Ook gezinshuizen en zorgboerderijen vertegenwoordigen een belangrijke groep van nieuwe jeugdhulpaanbieders. Alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen dienen te voldoen aan de in artikel 4.1.1 van de Jeugdwet opgenomen eisen die worden gesteld aan een goede organisatie ten behoeve van een goede zorgverlening.

Evaluatierapporten van de Transitie Autoriteit Jeugd³¹ en casuïstiek van jeugdhulpaanbieders in financiële problemen³², laten zien dat er in de kwaliteit en professionalisering van de besturing en de bedrijfsvoering van nieuwe en bestaande jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen nog belangrijke stappen moeten worden gezet. Zo komt het voor dat aanbieders door het ontbreken van een transparante financiële bedrijfsvoering moeilijk kunnen berekenen tegen welke kostprijzen zij werken en welk tarief dat vraagt. Gevolg is dat deze aanbieders instemmen met te lage tarieven en verlieslatend worden. Daarnaast hebben bepaalde aanbieders geen zicht op achterstallige betalingen door gemeenten en het niet tijdig uitbetalen van onderhanden werk. Gebrek aan inzicht in omzet en liquiditeit van de verschillende onderdelen van de organisatie kan leiden tot het niet tijdig signaleren van financiële problemen, met risico's voor de continuïteit van jeugdhulp tot gevolg.

De IGJ noteerde hieromtrent in haar jaarbeeld 2019³³: *"De financiële kant van de jeugdhulp vraagt in toenemende mate aandacht. Van gemeenten ontvangen we steeds meer signalen van vermoedelijke zorgfraude en zorgverwaarlozing door nieuwe, vaak kleine, aanbieders.*

³¹ Eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd, december 2018

³² In 2019 hebben jeugdhulpaanbieders De Hoenderloo Groep, Just en Lijn5 aangegeven te gaan afbouwen

³³ <https://www.igj.nl/documenten/jaarverslagen/2020/05/20/jaarbeeld-2019>

Tegelijkertijd verkeren grotere aanbieders in financiële problemen door ontoereikende tarieven en andere keuzes van gemeenten. Vooral de (bovenregionale) gespecialiseerde jeugdhulp stond in 2019 onder druk. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van zorg en brengt de zorgcontinuïteit in gevaar."

Ook EY Advisory Netherlands (EY) deed in 2019 onderzoek naar de financiële gezondheid van jeugdhulpaanbieders en uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.³⁴ Uit de rapportage volgt dat er in 2019 bij 40% van de LTA-instellingen³⁵ met een omzet groter dan € 10 miljoen ernstige zorgen zijn over de financiële positie. EY concludeerde in haar rapportage dat de financiële reserves van aanbieders sterk zijn geslonken. Hierdoor ontstaan risico's voor de continuïteit van weinig voorkomende specialistische jeugdhulp, waardoor de zorg voor kwetsbare kinderen en gezinnen in de knel kan komen.

In andere zorgsectoren doen zich vergelijkbare problemen voor bij aanbieders. De IGJ en de NZa hebben in 2019 in een signalering 'Versterk de integriteit en professionaliteit van de bedrijfsvoering in de zorgsector' gezamenlijk geconstateerd dat het bestuur van zorgaanbieders de afgelopen jaren steeds complexer is geworden en dat uit de toezichtspraktijk blijkt dat deze complexe bedrijfsstructuren risico's voor de beschikbaarheid van zorg met zich mee brengen.³⁶ Steeds vaker werken zorgaanbieders met een bestuurlijke laag boven en een bedrijfsstructuur onder de betreffende aanbieder. Deze complexere bedrijfsstructuren zijn terug te vinden in alle sectoren van de zorg en tevens bij kleinere zorgaanbieders. Ook zijn er de laatste jaren steeds meer signalen dat geld dat bedoeld is voor de zorg niet ten goede komt aan de zorg, aldus de IGJ en de NZa. Het kabinet vindt dit onaanvaardbaar en wil dat al het mogelijke moet worden gedaan om te voorkomen dat organisatorische en/of financiële constructies worden gehanteerd die doelmatige besteding van zorggeld in gevaar brengen.³⁷ Dat is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van zorgaanbieders zelf. Diverse casuïstiek laat echter zien dat – in aanvulling op de zelfregulerende normen voor zorgaanbieders, waaronder de Governancecode zorg - maatregelen van de overheid nodig zijn om een transparante, integere en professionele bedrijfsvoering te bevorderen en om de informatiepositie van het interne en het externe toezicht te versterken. De IGJ en NZa hebben in dit verband onder meer aangeraden om in de wet op te nemen dat zorgaanbieders volledige financiële en maatschappelijke verantwoording dienen af te leggen aan relevante interne en externe stakeholders. Dit past bij de maatschappelijke verantwoordelijkheid van zorgaanbieders en vergroot het vertrouwen in de sector.

Een en ander heeft ertoe geleid dat het kabinet in een brief van 9 juli 2019³⁸ een aantal maatregelen heeft aangekondigd, waaronder:

- Wetgeving ter versterking van het interne toezicht, opdat de integere en professionele bedrijfsvoering binnen zorgaanbieders beter is gewaarborgd. In dit verband zijn in de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) regels opgenomen over het interne toezicht binnen zorginstellingen. De Wtza is op 9 juni 2020 aangenomen in de Eerste Kamer;
- Aanscherping verantwoordingsplicht, opdat het inzicht in organisatorische en financiële structuren binnen de zorg wordt vergroot. In dit verband is in de Aanpassingswet Wet toetreding zorgaanbieders (AWtza) opgenomen dat in beginsel van alle zorgaanbieders, ook onderaannemers aan wie zorg is uitbesteed, een transparante financiële bedrijfsvoering wordt vereist (artikel 40a Wmg). Daarnaast worden de eisen in de jaarverantwoording aangescherpt (artikel 40b Wmg). De AWtza is eveneens op 9 juni 2020 aangenomen in de Eerste Kamer;
- Versterking positie NZa en IGJ: In de AWtza wordt het toezicht op o.a. de transparante financiële bedrijfsvoering en de openbare jaarverantwoording grotendeels overgedragen

³⁴ EY Advisory Netherlands LLP, rapportage stand van de financiële gezondheid van jeugdhulpaanbieders, 17 oktober 2019

³⁵ Instellingen die landelijk werken op basis van een Landelijk Transitie Arrangement (LTA) en een schaars en bijzonder aanbod hebben.

³⁶ <https://www.igj.nl/documenten/publicaties/2019/03/05/versterk-de-integriteit-en-professionaliteit-van-de-bedrijfsvoering-in-de-zorgsector>

³⁷ Kamerstukken II 2018/19, 23 235, nr. 179

³⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XVI, nr. 133

van de IGJ naar de NZa, zodat beter wordt aangesloten bij de kernexpertises van beide toezichthouders en in de toekomst sneller en beter toezicht kan worden gehouden op een transparante, integere en professionele bedrijfsvoering in de zorg.³⁹ Vooruitlopend daarop is de IGJ, in nauwe samenwerking met de NZa, in 2018 gestart met het programma Toezicht op Integere Bedrijfsvoering (TIB). Dit programma richt zich onder andere op het uitbreiden van de bestaande toezichtexpertise op het gebied van bedrijfsvoering en de ontwikkeling van nieuwe indicatoren voor financieel en integriteitstoezicht.

Ook in de jeugdsector is de besturing van jeugdinstanties complexer geworden met de decentralisatie, wat hogere eisen stelt aan besturing en bedrijfsvoering van en het (interne) toezicht op deze organisaties. Behoudens de certificering van uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en paragraaf 8.3 van de Jeugdwet over financiële verantwoording, kent de jeugdsector de voormelde zelfregulerende en (toekomstige) wettelijke kaders niet. De governance van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instanties en het toezicht daarop wijkt daardoor af van de (toekomstige) governance van andere zorgaanbieders. Dat is ongewenst, zeker voor de zogenaamde combi-aanbieders die zowel zorg in de zin van artikel 1 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) aanbieden als jeugdhulp in de zin van artikel 1 van de Jeugdwet verlenen.

Om risico's voor de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen zoveel mogelijk te voorkomen, is een wettelijke verankering van het interne en externe toezicht en de transparante financiële bedrijfsvoering in de jeugdsector noodzakelijk. Het ligt daarbij voor de hand om het (toekomstige) wettelijk kader voor de verzekerde zorg te harmoniseren met de zorg voor jeugdigen.

4.2 Doel: versterken van het goede bestuur

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instanties die hulp bieden aan (vaak) kwetsbare kinderen en (deels) met collectieve middelen bekostigd worden, moeten zorgdragen voor een professionele, transparante en integere bedrijfsvoering en hierop aanspreekbaar zijn.

Met dit wetsvoorstel worden in de Jeugdwet een aantal wettelijke eisen gesteld aan goed bestuur van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instanties ten behoeve van een beter systeem van intern en extern toezicht op de bedrijfsvoering. Dit draagt bij aan een professionelere opdrachtnemersrol richting gemeenten, een stabiele omgeving voor jeugdigen en professionals binnen de organisatie en het verminderen van continuïteitsproblematiek, waardoor de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen beter wordt geborgd.

Daarnaast zijn de IGJ en de NZa door het vastleggen van de voormelde wettelijke vereisten beter in staat om extern toezicht te houden op aanbieders van zorg voor jeugdigen en kunnen zij handhavend optreden als dat nodig is. Het toezicht op deze wettelijke vereisten is eveneens onderdeel van dit wetsvoorstel en wordt nader toegelicht in paragraaf 5.3.5.

De wettelijke vereisten op het gebied van integer bestuur worden verder ontwikkeld in het wetsvoorstel Wet Integere bedrijfsvoering zorgaanbieders. Naar aanleiding van de motie Kuiken/Peters⁴⁰ wordt onderzocht of in dit wetsvoorstel maatregelen opgenomen worden om excessieve winstuitkeringen tegen te gaan.

4.3 Hoofdpijnen van het voorstel

In dit wetsvoorstel worden voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instanties een drietal vereisten opgenomen die betrekking hebben op:

- a) het hebben van een onafhankelijke intern toezichthouder, conform artikel 3 Wtza;
- b) het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering, conform artikel 40a Wmg;
- c) het stellen van nadere eisen aan de jaarverantwoording, conform artikel 40b Wmg

³⁹ In de memorie van toelichting bij de AWtza is opgemerkt dat de oorspronkelijke reikwijdte van de verantwoordingsplicht vooralsnog niet wordt aangepast.

⁴⁰ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XVI nr. 100

4.3.1 Onafhankelijk intern toezicht

De voorgestelde verplichting voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen om een onafhankelijk intern toezichthouder (bv. Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen) te hebben, is gebaseerd op artikel 3 van de Wtza, zoals dat zal luiden na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wtza. Met deze verplichting, die zal worden opgenomen in artikel 4.4.1 van de Jeugdwet, wordt beoogd te waarborgen dat de bestuursstructuur van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling zodanig is ingericht dat de intern toezichthouder adequaat:

- toezicht kan houden op het beleid van de bestuurder, de realisatie van de strategische doelstellingen van de organisatie en de wijze waarop het bestuur het beleid uitvoert;
- oog kan houden op risico's die de realisatie van de doelstelling bedreigen;
- toezicht kan houden op de algemene gang van zaken binnen de organisatie;
- besluiten kan goedkeuren van het bestuur over belangrijke onderwerpen, indien zulke besluiten aan de goedkeuring van de RvT/RvC zijn onderworpen.

De intern toezichthouder is een belangrijke adviseur van, en tegenmacht voor, de dagelijkse of algemene leiding van de aanbieder. Het orgaan dient in staat te worden gesteld zijn taken op kritische en onafhankelijke wijze uit te voeren.

De verplichting tot het aanstellen van een intern toezichthouder geldt voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die jeugdhulp verlenen c.q. hun taken laten uitvoeren door in de regel meer dan tien hulpverleners. Een interne toezichthouder voor een aanbieder met tien of minder hulpverleners wordt niet proportioneel en bovendien minder noodzakelijk geacht. In de voorgestelde Wtza is dezelfde drempel opgenomen, waarbij is aangesloten bij de drempel die op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a van het Besluit Wmcz 2018 geldt voor het instellen van een cliëntenraad. Door de verplichting tot het hebben van een interne toezichthouder alleen op te leggen aan aanbieders met meer dan tien jeugdhulpverleners wordt recht gedaan aan het beperken van administratieve lastendruk enerzijds en het borgen van professionaliteit, kwaliteit en veiligheid van aanbieders anderzijds.

Bij of krachtens amvb kunnen nadere eisen worden gesteld aan de intern toezichthouder. De nadere eisen kunnen per categorie jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen verschillen en hebben in ieder geval betrekking op:

- de waarborging van de onafhankelijke taakvervulling door de interne toezichthouder;
- de samenstelling van de interne toezichthouder;
- de verstrekking van inlichtingen en gegevens aan de interne toezichthouder;
- de taken of bevoegdheden van de interne toezichthouder.

Daarnaast kunnen bij amvb categorieën van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen worden aangewezen waarop de verplichting tot het aanstellen van een onafhankelijk interne toezicht niet van toepassing is. Deze aanbieders worden uitgezonderd omdat het toezicht op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van deze instellingen al op andere wijze is geborgd dan wel de eisen met betrekking tot de interne toezichthouder disproportioneel worden geacht. Vanwege de kwetsbare doelgroep (jeugdigen) zal terughoudend met het aanwijzen van uitzonderingscategorieën worden omgegaan. Gedacht kan worden aan gemeenten die zelf jeugdhulp verlenen, omdat die hun eigen (democratische) controlemechanismen kennen.

In het Uitvoeringsbesluit Wtza zijn ambulante zorginstellingen van vijftientwintig of minder zorgverleners uitgesloten van de verplichting tot het hebben van een intern toezichthouder indien zij geen medisch specialistische zorg verlenen en geen verpleging, persoonlijke verzorging of begeleiding verlenen. Deze uitzonderingscategorie zal niet worden overgenomen voor ambulante jeugdhulpaanbieders. Gelet op het feit dat deze aanbieders hulp verlenen aan (vaak) kwetsbare jeugdigen wordt, ook in geval van ambulante jeugdhulp, in het wetsvoorstel de voorgestelde ondergrens van meer dan tien jeugdhulpverleners gehandhaafd.

4.3.2 Transparante financiële bedrijfsvoering

Met dit wetsvoorstel wordt in artikel 4.5.1 van de Jeugdwet een verplichting opgenomen voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen om een transparante financiële bedrijfsvoering te hebben. Dit artikel heeft dezelfde materiële inhoud als artikel 40a Wmg, dat na de inwerkingtreding van de AWtza zal gelden voor zorgaanbieders. Hierdoor wordt de verplichting t.a.v. een transparante financiële bedrijfsvoering voor zorgaanbieders ook van toepassing op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

Om recht te doen aan het principe dat iedere jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling transparant moet zijn over zijn financiële bedrijfsvoering geldt deze verplichting in beginsel voor alle zorg voor jeugdigen. Daarmee wordt, net als in andere zorgsectoren, de omslag gemaakt van 'niet-transparant, tenzij' naar 'transparant, tenzij'. Achtergrond van deze wijziging is mede de in paragraaf 4.1 vermelde politieke en maatschappelijke discussie over complexe bedrijfsstructuren en het onttrekken van geld bij zorgaanbieders. Voorkomen moet worden dat door niet transparante constructies een situatie van (de schijn van) belangenverstremming ontstaat, waardoor uitbesteding kan leiden tot ondoelmatige besteding van zorggeld.

In het kader van de beoogde transparantie is in ieder geval nodig dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zorgen voor een eenduidige verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de financiële bedrijfsvoering en dat deze goed worden vastgelegd (eerste lid). Daarnaast is van belang dat de activiteiten in financiële zin op het gebied van jeugdhulpverlening worden onderscheiden van andere beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten (tweede lid). Om inzicht te hebben in de geldstromen binnen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is het eveneens van belang dat ontvangsten en betalingen duidelijk traceerbaar zijn naar bron en bestemming, en duidelijk is wie op welk moment welke verplichtingen voor of namens de aanbieder is aangegaan (vierde lid).

Bij ministeriële regeling kan worden bepaald welke financiële derivaten een jeugdhulpaanbieder en een gecertificeerde instelling kan aantrekken alsmede voor welke doeleinden en onder welke voorwaarden. Financiële derivaten zijn financiële contracten waarvan de waarde is afgeleid van een onderliggende waarde of een referentieprijs (vgl. het voorgestelde artikel 1.1 van de Jeugdwet jo. artikel 1, eerste lid, onderdeel n van de Wmg). Derivaten zijn bedoeld om risico's van toekomstige waardeontwikkeling van het product te verkleinen. Derivaten kunnen echter ook voor speculatief gebruik worden aangewend. Door onkundig gebruik kan men tegen grote verliezen aanlopen. Om ongewenst gebruik van derivaten te voorkomen, wordt het aantrekken van financiële derivaten bij ministeriële regeling aan banden gelegd.

Financiële derivaten die niet in de regeling zijn opgenomen, mogen door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen niet worden aangeschaft. Dit voorstel is conform de toezegging in het regeerakkoord om te regelen dat het voor organisaties die (mede) met publiek geld zijn gefinancierd, verboden is om te speculeren met complexe financiële producten, zoals risicovolle financiële derivaten.

Financiële derivaten dienen duidelijk traceerbaar te zijn naar bron en bestemming. Dit betekent dat in de financiële administratie van de jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling alle aangetrokken financiële derivaten dienen te worden opgenomen, ook derivaten die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn aangetrokken, doch na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet meer mogen worden aangeschaft.

Bij amvb kunnen categorieën jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen worden uitgezonderd van de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering. De proportionaliteit speelt daarbij een belangrijke rol. In paragraaf 4.3.4 wordt nader op deze uitzonderingen ingegaan.

4.3.3 Openbare jaarverantwoording

In paragraaf 8.3 van de Jeugdwet is thans een verplichting voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen opgenomen om jaarlijks financiële verantwoording af te leggen. In het voorgestelde artikel 4.5.2 wordt, in plaats van paragraaf 8.3 van de Jeugdwet, een verplichting tot het openbaar maken van een financiële jaarverantwoording en bijkomende informatie opgenomen.

Met dit artikel wordt aangesloten bij artikel 40b van de Wmg dat na inwerkingtreding van de AWtza zal gelden voor aanbieders van verzekerde zorg.

Een openbare jaarverantwoording door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen past bij het afleggen van verantwoording aan de maatschappij in het algemeen en aan de betrokkenen/belanghebbenden (stakeholders) in het bijzonder. De verplichting tot openbare jaarverantwoording zorgt er bovendien voor dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen door de NZa en de IGJ kunnen worden aangesproken op de professionaliteit en de integriteit van hun bedrijfsvoering.

De jaarverantwoording bestaat uit (a) een financiële verantwoording, (b) de op grond van een ministeriële regeling bij de financiële verantwoording te voegen informatie en (c) de op grond van een ministeriële regeling verplichte andere informatie betreffende de bedrijfsvoering van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling.

De data uit de jaarverantwoordingen worden door de NZa en de IGJ gebruikt voor het risico-gebaseerde toezicht om zicht te krijgen op het zorglandschap. Om de grote hoeveelheid data te kunnen verwerken, worden verschillende indicatoren en parameters gebruikt. De uitkomsten daarvan geven een beeld waar mogelijke risico's zijn voor onder meer de beschikbaarheid van zorg. Hoe vollediger de data, hoe sterker en vollediger de informatiepositie van de NZa en hoe beter en vollediger de risicodetectie en vervolgens risicoanalyse kan plaatsvinden. De verplichting tot openbare jaarverantwoording stelt de NZa en de IGJ derhalve in staat om risico's op het terrein van beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen beter in te schatten.

Door de wettelijke verankering van de openbare jaarverantwoording ontstaat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat bepaalde categorieën van jeugdhulpaanbieders in plaats van een balans en een winst- en verliesrekening (artikel 361, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek), kunnen volstaan met een balans en een staat van baten en lasten. Omdat een ieder die een bedrijf of zelfstandig beroep in Nederland uitoefent, reeds verplicht is tot het opstellen van een balans en een staat van baten en lasten (artikelen 3:15i, juncto 2:10, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek), is dit een mogelijkheid tot het verlichten van de administratieve lasten.

Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de wijze waarop de jaarverantwoording openbaar wordt gemaakt. Wat dit laatste betreft is het gebruikelijk bij zowel jeugdhulpaanbieders als gecertificeerde instellingen dat gebruik wordt gemaakt van een format voor jaarverantwoording, dat jaarlijks wordt vastgesteld door de minister van VWS en minister voor Rechtsbescherming, en dat na overleg met betrokken partijen en na vaststelling te verkrijgen is via <https://www.jaarverantwoordingzorg.nl/>. De aanbieder is zelf verantwoordelijk voor de tijdigheid, de juistheid en volledigheid van de gegevens in de jaarverantwoording.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen worden uitgezonderd van de verplichtingen zoals voorgesteld in artikel 4.5.2 van de Jeugdwet. De proportionaliteit speelt daarbij een belangrijke rol. In de volgende paragraaf wordt nader op deze uitzonderingen ingegaan.

4.3.4 Uitzonderingen

Op grond van de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet zijn de eisen omtrent een transparante financiële bedrijfsvoering en de eis van een openbare jaarverantwoording in beginsel van toepassing op alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Om onevenredige lasten te voorkomen wordt in het voorgestelde artikel 4.5.1 en 4.5.2 de mogelijkheid gecreëerd om bij amvb bepaalde categorieën van jeugdhulpaanbieders uit te zonderen. Daarbij wordt gedacht aan solistisch werkende jeugdhulpverleners, individuele maten en vennoten, en (taxi)vervoersbedrijven.

Solistisch werkende jeugdhulpverleners

Voor solistisch werkende jeugdhulpverleners wordt de openbare jaarverantwoording als niet proportioneel geacht, zowel wat betreft administratieve lasten als wat betreft de bij de openbare verantwoording gepaard gaande accountantskosten. Deze categorie blijft derhalve – gelijk aan de (met dit wetsvoorstel geschrapte) artikelen 8.3.1 en 8.3.2. van de Jeugdwet en artikel 4.1 van de Regeling Jeugdwet – uitgezonderd van de openbare jaarverantwoordingsverplichting.

Individuele maten en vennoten

Individuele vennoten die jeugdhulp verlenen en deel uitmaken van een vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap zijn uitgezonderd van de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet. De vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap als zodanig is wel gehouden om aan de verplichtingen van een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording te voldoen. Voor een maatschap van jeugdhulpaanbieders, waarbij de maten kosten kunnen delen, geldt hetzelfde. Om de regeldruk te beperken en dubbele data te voorkomen worden de individuele maten uitgezonderd van deze verplichtingen. De verplichtingen gelden wel voor de maatschap als zodanig.

(Taxi)vervoersbedrijven

Uit artikel 2.3, tweede lid van de Jeugdwet volgt dat het vervoer van een jeugdige van en naar de locatie waar de jeugdhulp wordt geboden onder jeugdhulp valt, indien het vervoer noodzakelijk is in verband met een medische noodzaak of beperkingen in de zelfredzaamheid. Dit type vervoer vervult een ondersteunende rol in de jeugdhulp. Gezien de aard van deze diensten worden aanbieders die uitsluitend deze ondersteunende werkzaamheden verrichten, uitgezonderd van de verplichtingen in de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet.

4.3.5 Combi-instellingen

Er zijn aanbieders die zowel zorg in de zin van artikel 1 Wmg aanbieden als jeugdhulp in de zin van artikel 1 van de Jeugdwet verlenen. Voorbeelden zijn instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (ggz) die zowel volwassenen als jeugdigen behandelen, zorgboerderijen en bepaalde instellingen voor gehandicapten die jeugdhulp aanbieden aan zowel jeugdigen in de zin van de Wet langdurige zorg (Wlz) als jeugdigen in de zin van de Jeugdwet. De verplichtingen tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het openbaar maken van de jaarverantwoording zijn tevens van toepassing op deze zogenaamde combi-instellingen. Hoewel de in de Jeugdwet op te nemen verplichtingen tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het openbaar maken van de jaarverantwoording voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen met dit wetsvoorstel worden geharmoniseerd met de op grond van de artikelen 40a en 40b Wmg geldende verplichtingen voor aanbieders van zorg bij of krachtens de Wlz of de Zorgverzekeringswet (Zvw), zal op het niveau van lagere regelgeving de uitwerking op onderdelen anders kunnen zijn. Een combi-instelling kan daardoor worden geconfronteerd met twee regimes. Om dit te voorkomen en administratieve lasten te beperken, wordt geregeld dat voor combi-instellingen in het geheel het systeem dat van toepassing is op de zorg zal gelden, derhalve de artikelen 40a en 40b van de Wmg. Dit laat onverlet dat de combi-instellingen nog wel dienen te voldoen aan de in artikel 4.3.1 en 4.3.2 van de Jeugdwet opgenomen verplichting tot maatschappelijke verantwoording.

4.3.6 Toezicht op naleving van verplichtingen t.a.v. goed bestuur

Op grond van artikel 9.1 van de Jeugdwet houdt de IGJ toezicht op de kwaliteit van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Overeenkomstig dit uitgangspunt zal de IGJ toezicht houden op de verplichting tot het hebben van een onafhankelijk intern toezichthouder. Daarnaast zullen de IGJ en de NZa zullen ieder vanuit hun eigen perspectief toezicht houden op de naleving van de verplichtingen tot het voeren van een financieel transparante bedrijfsvoering en van de openbare jaarverantwoording. In de onderlinge taakverdeling zal de NZa zich richten op beschikbaarheid en continuïteit van zorg en de IGJ op de kwaliteit en veiligheid. De IGJ en de NZa zullen hierover samenwerkingsafspraken maken om overlap in het toezicht op de naleving van

deze bepalingen te voorkomen. Gelet op het bepaalde in de AWtza zal het zwaartepunt van het toezicht liggen bij de NZa. Het werkveld van de NZa zal daartoe na de inwerkingtreding van de voormelde artikelen worden uitgebreid met jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

5. Versterken inzicht in en toezicht op de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen

5.1 Aanleiding en probleemschets

Ons decentraal georganiseerd jeugdstelsel is voornamelijk gericht op veel voorkomende hulp in de omgeving van het kind en gezin. Dat betekent dat regie dient te worden gehouden op de beschikbaarheid van minder voorkomende, specialistische hulp.

Om de continuïteit van zorg voor jeugdigen te borgen, is op 1 januari 2019 de Jeugdautoriteit opgericht. De Jeugdautoriteit maakt op dit moment onderdeel uit van het Ministerie van VWS. De Jeugdautoriteit heeft als taak om ontwikkelingen en tekortkomingen in het stelsel van de zorg voor jeugdigen, bijvoorbeeld in het contracteerproces, te monitoren, te onderkennen en te agenderen bij landelijke partijen (BGZJ, VNG en Rijk). De Jeugdautoriteit bemiddelt rond de inkoop van jeugdhulp en signaleert risico's voor de continuïteit van jeugdhulp. In concrete gevallen kan de Jeugdautoriteit deze risico's agenderen bij gemeenten en aanbieders en waar nodig partijen aanspreken en wijzen op hun verantwoordelijkheden. Als dit onvoldoende soelaas biedt, escaleert de Jeugdautoriteit naar het Ministerie van VWS om (grotere) risico's voor continuïteit van cruciale jeugdhulp te voorkomen, waarop het Rijk in het kader van het interbestuurlijk toezicht de regie kan nemen. Bovendien kan de Jeugdautoriteit het Rijk adviseren over tijdelijke liquiditeitsondersteuning van aanbieders (vangnetregeling⁴¹).

Uit de voormelde evaluatie van de Transitie Autoriteit Jeugd en casuïstiek van jeugdhulpaanbieders in financiële problemen, volgt dat de wijze waarop de Jeugdautoriteit is ingericht onvoldoende is om de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te borgen.⁴² De signalering van continuïteitsrisico's vindt vaak (te) laat plaats en de instrumenten om risico's met betrekking tot de beschikbaarheid en continuïteit van zorg op te vangen, zijn te vrijblijvend en vragen om (wettelijke) versterking.

5.2 Doel: het bevorderen van de beschikbaarheid van de zorg voor jeugdigen

Kinderen en gezinnen moeten erop kunnen vertrouwen dat zorg voor jeugdigen in voldoende mate beschikbaar is en blijft. Dit geldt in het algemeen voor veel voorkomende hulp in de omgeving van het kind en gezin én in het bijzonder voor minder voorkomende specialistische jeugdhulp. Om collectief te kunnen sturen op de beschikbaarheid zorg voor jeugdigen is behoefte aan een sterke autoriteit die:

- inzicht heeft in de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
- inzicht heeft in de naleving van wettelijke verplichtingen van gemeenten en Jeugdregio's die verband houden met de beschikbaarheid van zorg op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
- toezicht houdt op de naleving van de verplichtingen die gaan gelden voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen tot het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het realiseren van een openbare jaarverantwoording.

⁴¹ Subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg

⁴² *Eindbericht van de Transitieautoriteit Jeugd, december 2018.*

5.3 Hoofdlijnen van het voorstel

5.3.1 Taakuitbreiding van de NZa op het terrein van zorg voor jeugdigen

Om de beschikbaarheid van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te bevorderen, is behoefte aan inzicht in de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen en in de naleving van bepaalde wettelijke verplichtingen van gemeenten en Jeugdregio's. Daarnaast is behoefte aan een autoriteit die toezicht kan houden op de naleving van de in hoofdstuk 4 genoemde verplichtingen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Hiertoe dient sprake te zijn van een effectieve autoriteit, die:

- waar mogelijk terughoudend is en waar nodig snel kan optreden (slagvaardig);
- zich op de hoogte stelt van relevante feiten en relevante belangen en daarop haar oordelen baseert (onafhankelijk);
- deskundig en betrouwbaar is en gevoel heeft voor verhoudingen (gezaghebbend);

Slagvaardig

Om slagvaardig te kunnen optreden, dient een autoriteit over bevoegdheden te beschikken zoals het opvragen van informatie of het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Hiertoe is een wettelijke basis noodzakelijk. De Jeugdautoriteit heeft, in haar huidige vorm, geen wettelijke basis en is daarmee niet bevoegd openbaar gezag uit te oefenen. De Jeugdautoriteit heeft daarmee onvoldoende solide basis om de hierboven beschreven (en in het wetsvoorstel opgenomen) taken goed uit te voeren. Het Instellingsbesluit Jeugdautoriteit, dat in 2020 wordt opgesteld, is hiertoe niet afdoende.

Onafhankelijk

Gegeven de inkooprelatie van aanbieders met gemeenten en de rol van de Minister als stelselverantwoordelijke moeten aanbieders en gemeenten erop kunnen vertrouwen dat oordeelsvorming van de autoriteit onafhankelijk van de minister plaatsvindt. Het verdient daarom de voorkeur om de taken van de autoriteit te beleggen bij een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

Gezaghebbend

Naast de wettelijke basis en het belang van onafhankelijke oordeelsvorming is in het jeugdstelsel ook behoefte aan specifieke deskundigheid (zoals omschreven in artikel 3 lid 1 onderdeel a Kaderwet ZBO's). Het betreft hier deskundigheid omtrent het inzetten van onderzoeks-instrumentaria, bedrijfseconomische deskundigheid en inzicht in de werking van de sector.

Zowel de IGJ als de NZa hebben ervaring met toezicht houden binnen de zorgsector en zouden op het eerste oog als toezichthouder voor de jeugdsector in aanmerking kunnen komen. Verschil is dat de IGJ een onderdeel is van het ministerie van VWS, onder verantwoordelijkheid van de minister opereert en toezicht houdt op de kwaliteit en veiligheid van de zorg. De NZa is een zelfstandig bestuursorgaan en opereert daarmee op afstand van de minister. Bovendien heeft de NZa ervaring met het doen van onderzoek naar de ontwikkelingen in de zorgsector en met toezicht op wettelijke verplichtingen van aanbieders van zorg krachtens de Wlz of Zvw. De NZa zal na inwerkingtreding van de AWtza ook toezicht houden op de voor zorgaanbieders geldende verplichtingen m.b.t een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording. De NZa is daarmee de aangewezen instantie voor de uitvoering van het gewenste inzicht in de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen en het gewenste toezicht op jeugdzorgaanbieders en gecertificeerde instellingen. In het wetsvoorstel worden de taken van de NZa daarom uitgebreid tot het werkterrein van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

In het wetsvoorstel worden de algemene uitgangspunten die gelden t.a.v. ZBO's (par 5.4 AR) in acht genomen. Dit betekent dat de NZa op het terrein van zorg voor jeugdigen geen regelgevende bevoegdheid krijgt (met uitzondering van de bevoegdheid om op grond van artikel 62 van de Wmg

regels te stellen over te verstrekken inlichtingen) en bovendien geen adviestaak ten aanzien van te voeren beleid. Tot slot krijgt de Minister – anders dan op grond van de Wmg geldt voor de overige zorg – geen bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing op grond van artikel 7 van de Wmg.

5.3.2 Verschillende rollen van de NZa op het terrein van zorg voor jeugdigen

Belangrijk uitgangspunt is dat de voorgestelde rol van de NZa op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering verschillend is jegens gemeenten en Jeugdregio's enerzijds en jegens jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen anderzijds. De NZa kan ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen wel toezichthouden en handhaven, maar ten aanzien van gemeenten en Jeugdregio's niet. Voor gemeenten en Jeugdregio's geldt immers het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet, met de daarbij behorende instrumenten en bevoegdheden van de minister. Dit interbestuurlijk toezicht mag staatsrechtelijk niet worden doorkruist door een andere toezichthouder.

De verschillende rol van de NZa jegens aanbieders enerzijds en jegens gemeenten en Jeugdregio's anderzijds wordt tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde (nieuwe) paragraaf 9A.1 van de Jeugdwet. Hierin wordt opgenomen dat de NZa, naast haar taken en bevoegdheden zoals geregeld in de Wmg, specifiek op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zal worden belast met twee taken:

1. het bevorderen van voldoende beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Deze taak is tweeledig en bestaat uit het doen van onderzoek naar:
 - a. de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen (paragraaf 5.3.3);
 - b. de naleving c.q. uitvoering van wettelijke verplichtingen van gemeenten en Jeugdregio's die betrekking hebben op de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen (paragraaf 5.3.4);
2. het toezien op de naleving door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen van de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording (paragraaf 5.3.5).

5.3.3 Onderzoek naar de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen

Op eigen initiatief en naar aanleiding van meldingen of verzoeken van derden kan de NZa onderzoek doen naar de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Deze onderzoekende taak is vergelijkbaar met de huidige taak van de NZa in andere zorgsectoren, zoals omschreven in artikel 32 Wmg.

Het onderzoek kan plaatsvinden zowel op stelselniveau of op onderdelen daarvan, als op het niveau van individuele jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en zich richten op landelijke, bovenregionale, regionale of lokale ontwikkelingen. Omdat het bij deze vorm van onderzoek niet gaat om naleving van wettelijke verplichtingen, maar om algemeen onderzoek naar het functioneren van het jeugdhulpstelsel in bredere zin, hoeft hierbij niet strikt te worden aangesloten bij wettelijke verplichtingen. Wettelijke verplichtingen kunnen wel deel uitmaken van het algemeen onderzoek.

De NZa kan (algemeen) onderzoek doen naar bijvoorbeeld:

- de risico's voor de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen;
- de mate waarin vraag naar en aanbod van zorg voor jeugdigen op elkaar aansluiten, als ook de mate waarin het aanbod passend is;
- de totstandkoming van overeenkomsten met betrekking tot zorg voor jeugdigen en de daarbij geldende tarieven, naar de voorwaarden in die overeenkomsten en de resultaten daarvan;

- informatieverstrekking door gemeenten, jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en/of gecertificeerde instellingen aan jeugdigen en ouders en de doeltreffendheid, juistheid, inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid van die informatie;
- de onderbouwing en ontwikkeling van kosten en prijzen; en
- de wijze waarop de toeleiding tot jeugdhulp is georganiseerd.

De NZa bepaalt op grond van risicoanalyses waar zij haar aandacht op richt, mensen en middelen inzet en partijen eventueel extra informatie vraagt. Dit algemene onderzoek vergroot het inzicht in de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen en ondersteunt gemeenten, Jeugdregio's en aanbieders bij de uitvoering van hun verantwoordelijkheden.

Indien er problemen rond zorgcontinuïteit worden gesignaleerd, dan bespreekt de NZa dit met de verantwoordelijke gemeente/ Jeugdregio/aanbieder. De NZa kan vervolgens voorstellen doen ter verbetering van de beschikbaarheid van de zorg en gemeenten/ Jeugdregio's/aanbieders stimuleren om samen de zorgcontinuïteit duurzaam te borgen en tot onderlinge afspraken te komen. Naar aanleiding van de bevindingen en voorstellen tot verbetering kunnen gemeenten/Jeugdregio's/ aanbieders en de NZa met elkaar in overleg treden, waarbij de voormelde partijen de expertise van de NZa kunnen benutten teneinde de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen te verbeteren.

Opvragen van informatie

Ten behoeve van een effectieve uitoefening van de onderzoekende taak van de NZa is het nodig dat de NZa de bevoegdheid heeft om bij gemeenteraden, colleges van Burgemeester en wethouders, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen gegevens en inlichtingen op te vragen. Hierbij dient de NZa te motiveren dat de gevraagde informatie redelijkerwijs van belang kan zijn voor haar taakuitoefening. De voormelde partijen zijn gehouden om de NZa naar waarheid te informeren en alle medewerking te verlenen aan het onderzoek.

Verslag van bevindingen

Na afronding van haar algemeen onderzoek zal de NZa verslag uitbrengen van haar bevindingen (incl. voorstellen ter verbetering) aan:

- degene op wie het onderzoek betrekking heeft (artikel 9A.2.2 van de Jeugdwet);
- de Minister, gevraagd en ongevraagd voor zover de bevindingen betrekking hebben op feitelijke ontwikkelingen op stelselniveau (artikel 21, tweede lid, van de Wmg);
- de Minister, voor zover de bevindingen betrekking hebben op het niveau van een individuele aanbieder of gemeente of Jeugdregio (artikel 20 van Kaderwet ZBO's).

Het doel van deze verslaglegging is dat de betrokken partijen hun kennis en inzicht in de werking van het stelsel en hun eigen bijdrage daaraan vergroten.

Openbaarmaking

Het verslag van het algemeen onderzoek kan voorts door de NZa openbaar worden gemaakt. Het gaat daarbij enkel om bevindingen op stelselniveau of onderdelen daarvan. Openbaarmaking van bevindingen met betrekking tot individuele gemeenten, Jeugdregio's of aanbieders zal niet mogelijk zijn. Bij de openbaarmaking is de NZa gebonden aan de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen verplichting tot geheimhouding van gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. Voorts geldt de bevoegdheid tot openbaarmaking niet voor gegevens en inlichtingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, waaronder persoonsgegevens.

5.3.4 Onderzoek naar de naleving c.q. uitvoering van wettelijke verplichtingen door gemeenten en Jeugdregio's die betrekking hebben op de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen

Op grond van artikel 2.3 van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk om daar waar jeugdigen en hun ouders jeugdhulp nodig hebben een voorziening op het gebied van jeugdhulp te treffen ten behoeve van die jeugdige, waardoor die in staat wordt gesteld gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met hun leeftijd en ontwikkelingsniveau. Gemeenteraden

controleren of het College van Burgermeester en Wethouders deze opdracht, de jeugdhulpplicht, voldoende naleeft. Daarnaast is de Minister verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (samen met de Minister voor Rechtsbescherming). Continuïteit van zorg is hierbij leidend.

Indien gemeenten hun rol in het kader van zorgcontinuïteit onvoldoende invulling geven, dan kan de Minister hen daarop aanspreken. In het kader van het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet worden vijf stappen onderscheiden, met toenemende bemoeienis van het Rijk met de gemeentelijke uitvoering. Dit wordt de interventieladder interbestuurlijk toezicht genoemd.⁴³ Met dit wetsvoorstel blijven deze verhoudingen tussen de Minister en gemeenten in stand. Dat betekent dat de NZa jegens gemeenten en Jeugdregio's nadrukkelijk geen rol krijgt als toezichthouder (in de zin van artikel 5.11 van de Awb).

De NZa kan de gemeenteraden wel ondersteunen bij het vervullen van hun controlerende taak door onderzoek te doen naar de naleving van wettelijke verplichtingen van gemeenten en Jeugdregio's die verband houden met de beschikbaarheid van de zorg voor jeugdigen. Het inzicht dat hierdoor ontstaat, kan helpend zijn bij het voeren van regie op het zorglandschap. Gelijktijdig ondersteunt de NZa daarmee de minister bij de uitvoering van de eerste drie stappen van het interbestuurlijk toezicht.

Het onderzoek van de NZa kan zich richten op:

- a. de naleving van bestaande en voorgestelde verplichtingen van gemeenteraden of colleges van burgemeester en wethouders, die verband houden met de beschikbaarheid van zorg;
- b. de naleving of uitvoering van de voorgestelde verplichtingen van Jeugdregio's, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 2.18, derde, vierde en zesde lid.

Ad a) nalevingsonderzoek jegens gemeenten

Het nalevingsonderzoek jegens gemeenteraden of colleges heeft betrekking op verplichtingen die verband houden met de beschikbaarheid van zorg. Dit kunnen zowel bestaande verplichtingen zijn als voorgestelde verplichtingen in dit wetsvoorstel en in het Wetsvoorstel Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en WMO 2015. De NZa kan zich richten op de naleving van:

- de verplichting periodiek een beleidsplan op te stellen dat richting geeft aan beslissingen t.a.v. jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (artikel 2.2 eerste lid);
- de verplichting om in het beleidsplan in te gaan op bepaalde, in de wet genoemde, onderwerpen, waaronder de wijze waarop regionaal wordt samengewerkt teneinde te bewerkstellingen dat nader bij amvb te bepalen vormen van zorg voor jeugdigen steeds voldoende beschikbaar zijn, de zgn. 'regiovisie' (artikel 2.2 tweede lid);
- de verplichting tot het opnemen van onderwerpen die nader bij amvb (kunnen) worden aangewezen in de regiovisie (artikel 2.2 derde lid onder a);
- de verplichting tot naleving van regels die nader bij amvb (kunnen) worden gesteld aan de toegang tot jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (artikel 2.2 derde lid onder b);
- de verplichting om het beleidsplan, voor zover het toeziet op samenwerking met het onderwijs, pas vast te stellen nadat er op hoofdlijnen overleg heeft plaatsgevonden met basisscholen en middelbare scholen (artikel 2.2 vierde lid).
- de verplichting te voorzien in een toereikende uitvoering van jeugdhulp, van kinderschermingsmaatregelen en van de jeugdreclassering die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing (artikel 2.3 juncto artikel 2.4 tweede lid en artikel 2.6 eerste lid);
- de verplichting tot naleving van de regels die zullen worden gesteld ter waarborging van een goede prijs-kwaliteit verhouding voor de levering van de zorg en van de continuïteit van zorg voor jeugdigen (artikel 2.11 tweede lid)

⁴³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/03/20/interventieladder-interbestuurlijk-toezicht-jeugdwet>

- de verplichting tot naleving van regels die nader bij amvb (kunnen) worden gesteld aan het in artikel 2.11 tweede lid van de Jeugdwet bepaalde (artikel 2.11 derde lid);
- de verplichting om bij de inkoop of subsidiëring van zorg rekening gehouden met de te leveren kwaliteit van de werkzaamheden en niet louter op de laagste prijs te gunnen (artikel 2.12).
- de verplichting tot naleving van regels die nader bij amvb (kunnen) worden vastgesteld om te voorzien in een toereikend aanbod (artikel 2.14 tweede lid);
- de verplichting van de colleges om met elkaar samen te werken indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet aangewezen is (artikel 2.16);
- de verplichting tot het inrichten van een GR bedoeld in de Wgr (artikel 2.18 eerste lid);
- de verplichting om bij de GR een Jeugdregio in te richten (artikel 2.18 tweede lid);
- de verplichting om de Jeugdregio te belasten met het regionaal inkopen van nader bij amvb vast te stellen vormen van zorg voor jeugdigen (artikel 2.18 derde lid onder a);
- de verplichting om de Jeugdregio te belasten met het voeren van op overeenstemming gericht overleg met andere Jeugdregio's, om te waarborgen dat de nader bij amvb vastgestelde vormen van zorg steeds voldoende beschikbaar zijn (artikel 2.18 derde lid onder b);
- de verplichting om de Jeugdregio te belasten met werkzaamheden die nader bij amvb (kunnen) worden aangewezen (artikel 2.18 lid 4).

Ad b) nalevingsonderzoek jegens Jeugdregio's

Het nalevingsonderzoek van de NZa kan zich ook richten op Jeugdregio's, zoals omschreven in paragraaf 2.2.3 van deze memorie van toelichting. Formeel kan de NZa zich alleen wenden tot Jeugdregio's aan wie gemeenten hun bevoegdheden hebben gedelegeerd, te weten Jeugdregio's in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam en niet tot een zogenaamde centrumgemeente in de zin van artikel 8 lid 4 van de Wgr. Aan een dergelijke centrumgemeente is op grond van artikel 30 van de Wgr vooralsnog geen delegatie van bevoegdheden toegestaan. De centrumgemeente handelt derhalve op basis van een volmacht/mandaat van de omringende gemeenten. Dit betekent dat, indien er sprake is van een Jeugdregio in de vorm van een centrumgemeente, de individuele gemeenten formeel het aanspreekpunt blijven voor de NZa, tenzij de gemeenten anders overeenkomen.

Het nalevingsonderzoek jegens Jeugdregio's heeft betrekking op de naleving en uitvoering van:

- de verplichting om ten behoeve van alle jeugdigen in de regio bij of krachtens amvb te bepalen vormen van zorg voor jeugdigen in te kopen (artikel 2.18 derde lid onder a);
- de verplichting tot het voeren van op overeenstemming gericht overleg met andere Jeugdregio's, teneinde te waarborgen dat de bij of krachtens amvb te bepalen vormen van zorg voor jeugdigen steeds voldoende beschikbaar zijn (artikel 2.18 derde lid onder b);
- De verplichting om de werkzaamheden die nader bij amvb (kunnen) worden aangewezen werkzaamheden uit te voeren (artikel 2.18 vierde lid);
- De verplichting om de onderwerpen die bij amvb (kunnen) worden aangewezen aan de orde te laten komen in het overleg met andere Jeugdregio's (artikel 2.18 zesde lid).

Opvragen van informatie

Ten behoeve van een effectieve uitoefening van het nalevingsonderzoek van de NZa is het nodig dat zij de bevoegdheid heeft om bij gemeenteraden, colleges van B&W en Jeugdregio's gegevens en inlichtingen op te vragen. Hierbij dient de NZa te motiveren dat de gevraagde informatie redelijkerwijs van belang kan zijn voor haar taakuitoefening. De voormelde partijen zijn gehouden om de NZa naar waarheid te informeren en alle medewerking te verlenen aan het onderzoek. Het naleven van deze verplichtingen kan worden gehandhaafd via het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet.

Verslag van bevindingen

De NZa zal na afronding van haar onderzoek een verslag van haar bevindingen uitbrengen aan de partij(en) op wie het onderzoek betrekking heeft teneinde hen met haar expertise te

ondersteunen. In het geval de NZa constateert dat de voornoemde wettelijke verplichtingen onvoldoende door gemeenten en/of Jeugdregio's worden nageleefd en er risico's bestaan voor de continuïteit van de zorg voor jeugdigen, dan kan de NZa als onderdeel van haar onderzoekende taak in gesprek gaan met (achtereenvolgens) de Jeugdregio, het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad. Hierbij zal de NZa analyseren wat het probleem is en wat de oplossing kan zijn. Daarnaast kan de NZa de betrokken organisaties op hun verantwoordelijkheden wijzen, vrijblijvende verbetervoorstellen c.q. niet-bindende aanbevelingen doen en hen stimuleren om duurzame afspraken met elkaar te maken. Ook kan de NZa de voortgang van een dergelijk probleem monitoren ten behoeve van het bevorderen van de beschikbaarheid van zorg.

Openbaarmaking verslag

De NZa maakt het verslag van bevindingen van het nalevingsonderzoek (incl. de voorstellen tot verbetering en de resultaten daarvan) openbaar. Openbaarmaking is van belang om zichtbaar te maken welke wettelijke verplichtingen extra aandacht behoeven, te laten zien hoe gewerkt wordt aan verbetermaatregelen, gemeenten in staat te stellen van elkaar te leren en om gemeenteraden te ondersteunen bij het uitoefenen van hun controlerende taak. De wijze waarop de openbaarmaking plaatsvindt, waaronder de termijnen die daarbij worden gehanteerd, wordt bij of krachtens amvb, ingevuld.

Interbestuurlijk toezicht

Op het moment dat daadwerkelijk gehandhaafd dient te worden, of in aanloop daartoe definitieve afspraken met partijen moeten worden gemaakt, is de NZa daartoe niet zelf bevoegd. Dat zou immers het bestaande interbestuurlijk toezicht, als bedoeld in artikel 124 van de Gemeentewet doorkruisen. De NZa kan met het oog op het interbestuurlijk toezicht wel de Minister informeren door haar verslag van bevindingen aan de minister te sturen. Daarbij kan de NZa desgevraagd aan de minister de gegevens en inlichtingen verstrekken die van belang kunnen zijn voor de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht. Van belang is dat de NZa daarbij geen adviezen verstrekt over verdere handhaving. De beslissing om op basis van de bevindingen van de NZa al dan niet gebruik te maken van zijn instrumentarium in het kader van het interbestuurlijk toezicht, is aan de minister.

Indien de Minister constateert dat er voldoende grond is om in te grijpen, dan zal de Minister gebruik maken van zijn instrumentarium in het kader van het interbestuurlijk toezicht.⁴⁴ De gemeente c.q. de Jeugdregio zal daarbij in eerste instantie in de gelegenheid worden gesteld alsnog aan haar verplichtingen te voldoen. In overleg tussen de Minister en de betrokken gemeenten c.q. Jeugdregio zullen afspraken worden gemaakt over de noodzakelijke acties en de daarbij behorende termijnen. Als ondanks de voorgaande stappen een gemeente c.q. Jeugdregio aantoonbaar nalatig blijft in de uitvoering van de Jeugdwet (taakverwaarlozing), kan de Minister:

- op grond van artikel 124b van de Gemeentewet een besluit tot indeplaatsstelling nemen. In dit besluit wordt aangegeven waar de gemeente c.q. Jeugdregio in gebreke is bij de uitvoering van de Jeugdwet, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wat de consequenties zijn van dit besluit tot indeplaatsstelling. In het kader van de indeplaatsstelling kan de Minister aanwijzingen geven of bijvoorbeeld namens en op kosten van de gemeente een overeenkomst sluiten met een jeugdhulpaanbieder. Ook kan de Minister van VWS ambtenaren aanwijzen die ten behoeve van de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Awb. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de AWB zijn van overeenkomstige toepassing. Op grond van artikel 124g van de Gemeentewet dient het gemeentebestuur mee te werken aan een indeplaatsstelling.
- Op grond van artikelen 32b juncto 32d van de Wgr namens de Jeugdregio (in de zin van een openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie) voorzien in de te nemen beslissing, de te verrichten handeling of het tot stand te brengen resultaat. Daarnaast kan

⁴⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/03/20/interventieladder-interbestuurlijk-toezicht-jeugdwet>

de Minister van VWS op grond van artikel 32g van de Wgr ambtenaren aanwijzen ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van de aan het bestuur van het openbaar lichaam of van de bedrijfsvoeringsorganisatie krachtens de Jeugdwet opgedragen taken. Deze ambtenaren beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Awb. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de Awb zijn van overeenkomstige toepassing.

Het besluit tot indeplaatsstelling kan worden ingetrokken als de gemeente c.q. de Jeugdregio voldoende aannemelijk heeft gemaakt weer zelf aan haar verplichtingen te kunnen voldoen.

5.3.5 Toezicht op naleving verplichtingen t.a.v. goed bestuur

In het wetsvoorstel krijgt de NZa de bevoegdheid om toezicht te houden op en handhavend op te treden jegens jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Het toezicht richt zich op de naleving van de verplichtingen tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en een openbare jaarverantwoording. Deze verplichtingen zijn het equivalent van artikel 40a en 40b van de Wmg, zoals die zullen gelden na inwerkingtreding van de AWTza.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat het toezicht van de NZa op de financiële bedrijfsvoering erop is gericht dat een jeugdhulpaanbieder en een gecertificeerde instelling de in het eerste, tweede en vierde lid van artikel 4.5.1 van de Jeugdwet voorgeschreven transparantie betracht. Het gaat hier dus niet om een kwalitatieve toets op de inrichting van de bedrijfsvoering zelf of op het functioneren van het bestuur in deze, maar om verplichtingen van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling om inzicht te geven in gemaakte keuzes. Dit betekent dat, indien uit het toezicht blijkt dat er sprake is van onrechtmatige geldstromen, de NZa niet op basis van de transparantie-eisen kan ingrijpen. Het ligt in de rede dat de NZa de geconstateerde onrechtmatigheden dan meldt bij een opsporingsdienst of het Openbaar Ministerie.

Informatieverplichting

De artikelen 61 t/m 70 Wmg worden in het wetsvoorstel van toepassing verklaard op jeugdhulpaanbieders en uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Dit betekent dat alle partijen verplicht zullen zijn tot het verstrekken van de informatie die door de NZa wordt opgevraagd in het kader van haar wettelijke taken. De NZa moet daarbij uiteraard binnen de grenzen van de wet en AVG blijven, hetgeen onder meer tot gevolg heeft dat de NZa bij ministeriële regeling geen bevoegdheid kan krijgen om persoonsgegevens op te vragen.

Voor wat betreft de toezichthoudende taken is paragraaf 5.2 van de Awb van toepassing.

Bestuurlijke Handhaving

De NZa zal in het kader van het toezicht op de vereiste transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instelling de volgende handhavingsbevoegdheden krijgen:

- 1) het geven van een aanwijzing;
- 2) het opleggen van een last onder bestuursdwang;
- 3) een last onder dwangsom;
- 4) een bestuurlijke boete.

De NZa kan de met de aanwijzing te realiseren naleving, het feit dat zij een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling een aanwijzing heeft gegeven en in voorkomend geval dat zij een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd, openbaar maken.

Regels omtrent de wijze van vaststelling en de hoogte van de bestuurlijke boete zijn vastgelegd in de Beleidsregel Bestuurlijke boete Wet marktordening gezondheidszorg 2018. Bij de vaststelling van (de hoogte van) een boete zal de NZa de toepasselijke bepalingen van Hoofdstuk 5 van de Awb alsmede de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Zo zullen opgelegde boetes in een redelijke verhouding dienen te staan tot boetes die aan andere jeugdhulpaanbieders

worden opgelegd voor gelijksoortige overtredingen (gelijkheidsbeginsel). Verder dient de boetehoogte aan te sluiten bij de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Voorts zal de NZa bij de oplegging van een boete in beginsel rekening houden met de economische omvang van de overtreder binnen de jeugdhulpsector. Naast het uitgangspunt dat de opgelegde boetes moeten voldoen aan het beginsel van evenredigheid staat tevens voorop dat de hoogte van de boete in een redelijke verhouding dient te staan met het beoogde doel in termen van preventie. De NZa stelt de boete vast op een zodanig niveau dat deze, in het kader van specifieke preventie, een overtreder weerhoudt van het begaan van een volgende overtreding en, in het kader van algemene preventie, potentiële overtreders afschrikt.

Strafrechtelijke afdoening

Na de inwerkingtreding van de AWtza, waarin een wijziging van de Wet op de economische delicten is opgenomen, zal het in geval van zorgaanbieders mogelijk zijn om bij overtreding van de eisen van een transparante financiële bedrijfsvoering te kiezen voor strafrechtelijke afdoening in plaats van handhaving via het bestuursrecht. In lijn met de harmonisatie met de zorg, stelt de regering voor dat deze keuze eveneens zal gelden in geval van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

5.3.6 Samenwerking van de Nza met de IGJ en de Inspectie JenV

De IGJ ziet toe op het bewaken van de kwaliteit en veiligheid van de zorg voor jeugdigen. De NZa zal zich richten op algemene en specifieke ontwikkelingen in het jeugdhulpstelsel ten behoeve van de beschikbaarheid van de zorg voor jeugdigen. Beide taken kunnen naast elkaar bestaan. Artikel 9.1 van de Jeugdwet, die betrekking heeft op de taken van de IGJ, blijft derhalve ongewijzigd in stand.

Afstemmen over onderlinge taakverdeling

Om consistentie bij de uitvoering te waarborgen, is samenwerking tussen de NZa en de IGJ nodig. Er zal een aanvulling op de bestaande afspraken⁴⁵ een onderlinge taakverdeling tot stand moeten komen waarbij de NZa zich t.a.v. zorg voor jeugdigen richt op beschikbaarheid en continuïteit en de IGJ op kwaliteit en veiligheid.

Informatie uitwisselen

Om de taken goed te kunnen uitvoeren en administratieve lasten te beperken, moeten de NZa en de IGJ informatie kunnen uitwisselen. Daarnaast dienen de NZa en de IGJ elkaar te informeren over zaken en ontwikkelingen die op enige andere wijze van belang zijn voor elkaars functioneren. Artikelen 26, eerste lid, van de Wkkgz en 70 en 73 van de Wmg bieden een grondslag voor de onderlinge uitwisseling van inlichtingen en relevante gegevens tussen IGJ en de NZa. Voorts bepaalt artikel 17 eerste lid Wmg dat de NZa en de IGJ met het oog op de effectieve besluitvorming afspraken met elkaar dienen te maken over "de wijze van behandeling van aangelegenheden van wederzijds belang en het verzamelen van informatie ten behoeve daarvan". Voorbeeld hiervan is een in 2019 tot stand gekomen overeenkomst 'werkafspraken informatie-uitwisseling Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Nederlandse Zorgautoriteit' over persoonsgegevens die de IGJ en de NZa bij de onderlinge uitwisseling van informatie verwerken. Deze afspraken zullen als gevolg van de voorgestelde taakuitbreiding van de NZa ook gaan gelden voor jeugdhulpaanbieders en, uitvoerders van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Samenwerkingsprotocol

Bij een samenloop van bevoegdheden wordt bezien of de NZa op grond van haar eigen bevoegdheden op kan treden of dat het vanwege de effectiviteit van het wettelijk instrumentarium

⁴⁵ In het "Protocol tussen de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de NZa inzake samenwerking en coördinatie op het gebied van beleid, regelgeving, toezicht & informatieverstrekking en andere taken van gemeenschappelijk belang" van november 2015 zijn reeds samenwerkingsafspraken vastgelegd.

of vanwege de efficiëntie meer voor de hand ligt dat de kwestie door de IGJ dan wel gezamenlijk wordt behandeld. In deze gevallen vindt overleg plaats tussen de NZa en de IGJ. Onderlinge afspraken over de behandeling van aangelegenheden van wederzijds belang worden vastgelegd in een samenwerkingsprotocol.

Samenwerking met inspectie JenV

De inspectie JenV doet onderzoek naar de kwaliteit van jeugdreclasseringsmaatregelen en jeugdhulp opgelegd bij strafrechtelijke beslissingen. Ten behoeve van een efficiënte taakuitvoering zullen eveneens samenwerkingsafspraken moeten worden gemaakt tussen de NZa en de inspectie JenV.

5.4 Implementatie

De beoogde taakuitbreiding van de NZa vindt plaats op de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dat is gelijktijdig met de datum van inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel voorgestelde bepalingen t.a.v. regionale samenwerking, toegang en governance.

Tot de datum van inwerkingtreding van de wet is het (beoogde) instellingsbesluit Jeugdautoriteit van kracht waarin de taken en positie van Jeugdautoriteit zijn uitgewerkt en vastgelegd. In dit besluit wordt tevens de neutrale positionering ten opzichte van gemeenten en aanbieders geborgd, conform de motie Voordewind cs.^[1]

Voorts is (het voornemen om) in 2020 een convenant met de VNG en de BGZJ op te stellen, waarin nadere afspraken zijn vastgelegd over de bevoegdheden van de Jeugdautoriteit ten aanzien van gemeenten en jeugdhulpaanbieders. De in paragraaf 5.3.3 genoemde algemene onderzoekstaak wordt op casusniveau al door de Jeugdautoriteit uitgevoerd en verder ontwikkeld. Het Early Warning System Jeugd is hierbij een belangrijke bron van data en informatie, op basis waarvan op organisatie- en op stelselniveau inzicht wordt verkregen in de continuïteit van zorg en de risicofactoren daarbij. De door de Jeugdautoriteit opgedane kennis en ervaring zal worden overgedragen aan de NZa, die middels de voorgestelde taakuitbreiding een structurele en versterkte rol krijgt als neutrale onderzoeker in de jeugdhulpsector en toezichthouder richting jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

6. Overige aspecten van dit wetsvoorstel

6.1 Administratieve en bestuurlijke lasten

Regionale samenwerking

Gemeenten hebben nu al de plicht regionaal samen te werken waar dat voor de doelmatigheid en doeltreffendheid noodzakelijk is. De verwachting is dat de voorgestelde wijzigingen een efficiënter en daardoor kwalitatief beter jeugdhulpstelsel opleveren. Versterking van de regionale samenwerking vermindert uitvoeringskosten tussen gemeenten en aanbieders en versterkt de regierol van gemeenten. Administratieve lasten bij jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en professionals dalen naar verwachting, met name wanneer zij nu te maken hebben met veel verschillende contracten en verantwoordingseisen in een Jeugdregio.

Toegang jeugdhulp

Van een gemeente mag worden verwacht dat ze voor een goede uitvoering van de Jeugdwet al een plan hebben opgesteld hoe de toegang tot jeugdhulp is ingericht. Een eventuele toekomstige verplichting tot het opnemen van een toegangsplan in het reeds wettelijk verplichte beleidsplan brengt dat niet veel extra werkzaamheden met zich mee. Een goed doordacht toegangsplan afgestemd met de betrokken stakeholders, aanbieders, professionals en jeugdigen, zal naar verwachting leiden tot meer helderheid, een betere samenwerking en uiteindelijk een betere toegang en daarom (indirect) tot minder administratieve lasten voor betrokken partijen.

^[1] TK 2019-2020 35300, nr. 119

Governance jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Voor wat betreft het wettelijk vastleggen van de verplichting tot het hebben van een intern toezichthouder is de inschatting dat de extra regeldruk voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen beperkt zal zijn. De uitbreiding van de doelgroep waarvoor de transparante financiële bedrijfsvoering gaan gelden, zal leiden tot een administratieve lastenverzwaring voor aanbieders die voor het eerst met de transparantie-eisen te maken krijgen. Dit wordt gerechtvaardigd door het belang van de financiële transparantie. Door de financiële transparantie wordt de informatiepositie van direct belanghebbenden, willekeurige derden en externe toezichthouders versterkt en worden de risico's op niet integere bedrijfsvoering, verslechterde kwaliteit en rechtmatigheid voor een ieder inzichtelijk. Bij de vormgeving van de amvb waarin de uitzonderingscategorieën zijn vastgelegd, zijn proportionaliteit, werkbaarheid, uitvoerbaarheid en een zo laag mogelijke regeldruk belangrijke uitgangspunten.

De harmonisatie van de openbare jaarverantwoordingsverplichting zal vanwege de reeds bestaande verantwoordingsplicht in paragraaf 8.3 van de Jeugdwet naar verwachting in de praktijk niet leiden tot aanvullende regeldruk. Voor het geval dat wel zo is, dan wordt deze lastenverzwaring gerechtvaardigd doordat dit een aanzienlijke en structurele verbetering van de informatiepositie van de NZa betekent waardoor de NZa beter in staat is om de continuïteitsrisico's van een jeugdzorgaanbieder of gecertificeerde instelling in te schatten. Dit draagt bij aan het doel van de beoogde wetgeving: het verbeteren van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen.

Onafhankelijk toezicht

Door de voorgestelde taakuitbreiding van de NZa op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermings-maatregelen en jeugdreclassering worden risico's ten aanzien van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen vroeg gesignaleerd en opgevangen. Hierdoor beperkt de autoriteit maatschappelijke effecten, financiële impact en administratieve lasten bij continuïteitsvraagstukken. Daarnaast baseert de NZa haar onderzoek en toezicht zoveel mogelijk op reeds beschikbare en openbare informatie. In aanvulling daarop maakt de NZa werkafspraken met de IGJ over het onderling uitwisselen van informatie, om onnodig opvragen van informatie, en daarmee gepaard gaande administratieve lasten, zoveel mogelijk te voorkomen.

6.2 Rechtsbescherming en gevolgen voor de rechtspraak

Dit wetsvoorstel regelt geen rechten of plichten voor jeugdigen of hun ouders, maar bevat slechts verplichtingen voor gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

6.2.1 Algemeen onderzoek beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering

Ter bevordering van de beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering doet de NZa onderzoek. Daartoe heeft zij gegevens en inlichtingen nodig van gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Worden deze inlichtingen of gegevens niet verstrekt of wordt inzage in gegevensdragers geweigerd, dan kan de NZa jegens jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen een aanwijzing, last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen.⁴⁶ Tegen het opleggen van een aanwijzing, last onder bestuursdwang of last onder dwangsom geldt beroep in één instantie bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.⁴⁷ Dat ligt anders indien een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling het met een opgelegde bestuurlijke boete niet eens is. Een dergelijke boete heeft het karakter van een sanctie. Daarom is sprake van een rechtsgang in twee instanties. Na bezwaar kan de betreffende aanbieder in beroep bij de rechtbank Rotterdam, en in hoger beroep aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven.⁴⁸

⁴⁶ Zie de artikelen 61, 62 (inclusief de in voorliggend wetsvoorstel voorgestelde wijziging in dat artikel) 76, 82 en 85 Wmg.

⁴⁷ Artikel 8:7, derde lid, Awb juncto de artikelen 7 en 11 van bijlage 2 van de Awb.

⁴⁸ Artikel 8:6, eerste lid, Awb juncto artikel 4 van bijlage 2 bij de Awb.

De NZa verricht reeds algemeen onderzoek op het gebied van de zorg in de zin van de Zvw en de Wlz. Daartoe vraagt de NZa bijvoorbeeld om gegevens ten behoeve van marktscans. De ervaring van de NZa leert dat er nauwelijks bestuurlijke sancties nodig zijn om zorgverzekeraars, Wlz-uitvoerders en zorgaanbieders tot het leveren van gegevens te dwingen, en dat het aantal rechtszaken op dit terrein verwaarloosbaar is. Er is geen reden om aan te nemen dat dit voor de jeugdsector anders zal zijn.

6.2.2 (Boven)regionale samenwerking tussen gemeenten

Gemeenteraden wordt opgedragen om een regiovisie op te stellen en colleges dienen ter samen te werken met andere colleges indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet aangewezen is. Voor zover het gaat om (boven)regionale samenwerking dienen colleges met de andere colleges in hun regio een gemeenschappelijke regeling te treffen en een Jeugdregio in te stellen of aan te wijzen. Deze dient ten minste te worden belast met de inkoop van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bij of krachtens amvb aan te wijzen jeugdhulp, met bovenregionale afstemming, en met bij of krachtens amvb te bepalen werkzaamheden die met de inkoop of de bovenregionale afstemming samenhangen of waarvan aannemelijk is dat een Jeugdregio ze met het oog op de beschikbaarheid beter kan uitvoeren dan de afzonderlijke gemeenten.

De NZa krijgt de taak om te onderzoeken of de gemeenteraden en colleges aan deze verplichtingen voldoen, alsmede om te onderzoeken of en hoe de Jeugdhulpregio's de taken uitvoeren die ze van de colleges opgedragen hebben gekregen. Komen de gemeenteraden, colleges of Jeugdregio's niet tegemoet aan verzoeken van de NZa om daartoe benodigde gegevens en inlichtingen te verschaffen of inzage in gegevensdragers te verschaffen of indien uit het onderzoek van de NZa of uit andere signalen blijkt dat een gemeente of Jeugdhulpregio haar taken niet naar behoren uitvoert, dan kunnen de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming via het interbestuurlijk toezicht optreden. Zoals in paragraaf 5.3.4 van deze toelichting is beschreven, geschiedt dit met behulp van een interventieladder. Uiteindelijk kan dit ertoe leiden dat een van de bewindslieden een beschikking geeft waarin de gemeente of het bestuur van een Jeugdregio waaraan is gedelegeerd een termijn krijgt om haar taken alsnog naar behoren uit te voeren en, als dat niet gebeurt, zelfs een beschikking tot indeplaatsstelling.⁴⁹ Tegen zulke beschikkingen staat geen bezwaar open, maar enkel beroep voor de gemeenteraad respectievelijk het college of, voor zover daaraan gedelegeerd is, het bestuur van de Jeugdregio.⁵⁰ Het gaat hier om beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁵¹ Mede gelet op de zorgvuldige proces van de interventieladder – dat er op is gericht om in onderling overleg tot een oplossing te komen en geen gebruik te hoeven maken van bovengenoemde soorten beschikkingen – verwacht de regering dat het zelden tot het geven van een van dergelijke beschikkingen zal komen. Zij wordt daarin gesterkt door het feit dat er op grond van de Wgr of de Gemeentewet sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht op 1 oktober 2012 slechts één indeplaatsstelling door een Minister is geweest. Hiervan uitgaande valt te verwachten dat het interbestuurlijk toezicht dat uit voorliggend wetsvoorstel voortvloeit geen of verwaarloosbare gevolgen heeft voor de belasting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

6.2.3 Verplichtingen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Op grond van voorliggend wetsvoorstel zullen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen een interne toezichthouder en een transparante financiële bedrijfsvoering moeten hebben, en moeten voldoen aan nieuwe bepalingen inzake de jaarverantwoording.

Het toezicht op de nakoming van de eerste verplichting zal worden gehouden door de IGJ. Hetzelfde geldt voor het toezicht op de plicht tot het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering en de eisen ten aanzien van het opstellen van de jaarverantwoording, voor zover

⁴⁹ Artikel 124 jo. 124b Gemeentewet en de artikelen 32b jo. 32d Wgr.

⁵⁰ Artikel 7:1, eerste lid, onderdeel g, van de Awb en bijlage 1 bij de Awb, en artikel 8:5 en artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb.

⁵¹ Artikel 8:6, eerste lid, Awb juncto artikel 2 van bijlage 2 van de Awb

althans het niet naleven ervan de kwaliteit van de jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in gevaar kan brengen. Voor het houden van dit toezicht zal de IGJ inlichtingen of inzage in gegevens bij de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen opvragen. Wordt deze niet verstrekt, dan kan de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom opleggen. Hiertegen kan de jeugdhulpaanbieder na bezwaar in beroep komen bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁵² Constateert de IGJ op basis van verkregen informatie dat een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling ten onrechte geen intern toezicht heeft ingericht of dat ten gevolge van het onvoldoende naleven van de governance-eisen inzake de financiële bedrijfsvoering of de jaarverantwoording de kwaliteit van de verleende hulp in gevaar komt, dan kan de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming een aanwijzing of een last onder dwangsom opleggen.⁵³ Ook daartegen staat na bezwaar beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁵⁴

De regering verwacht niet dat het vaak zal komen tot oplegging van een last onder dwangsom ten gevolge van het feit dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen de door de IGJ ten behoeve van het toezicht op de governance bepalingen opgevraagde informatie niet verstrekken⁵⁵, en verwacht derhalve ook niet dat beroepsprocedures daartegen vaak zullen voorkomen. Aangezien het niet nakomen van de eisen ten aanzien van de financiële bedrijfsvoering of de openbare jaarverantwoording naar verwachting slechts zeer zelden een directe negatieve uitwerking zal hebben op de kwaliteit van de verleende hulp, valt niet te verwachten dat het toezicht van de IGJ op de hier bedoelde governance-eisen tot rechtszaken zal leiden. Over het aantal rechtszaken dat zal ontstaan omdat de IGJ na constatering van onvoldoende intern toezicht een sanctie oplegt, valt in de jeugdsector strikt genomen niet veel te zeggen, aangezien jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instellingen op dit moment nog geen intern toezichthouder hoeven te hebben. Een indicatie kan zijn het aantal rechtszaken hierover in de zorgsector: dat zijn er sinds juni 2017 nul geweest.

De NZa zal toezicht houden op de inzichtelijkheid van de financiële bedrijfsvoering en de nakoming van de eisen ten aanzien van de jaarverantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Indien zij niet de gegevens of inlichtingen verstrekken die de NZa bij hen opdraagt of geen inzage geven in gegevensdragers waarin relevante informatie kan staan, kan de NZa een aanwijzing, last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen.⁵⁶ Voor de (hoger) beroepsmogelijkheden hiertegen wordt verwezen naar het gestelde in paragraaf 6.2.1. Indien de NZa constateert dat de financiële bedrijfsvoering onvoldoende inzichtelijk is of de jaarverantwoording niet aan de regels voldoet, kan zij een aanwijzing, een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen.⁵⁷ Een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling kan het opleggen van een boete na bezwaar voorleggen aan de rechtbank Rotterdam, en in hoger beroep aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven.⁵⁸ Tegen het opleggen van een aanwijzing, last onder bestuursdwang of last onder dwangsom geldt beroep in één instantie bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.⁵⁹

Net zoals in de paragrafen 6.2.1 en 6.2.2 is gesteld, valt op basis van het zeer geringe aantal rechtszaken dat in de zorg tegen de NZa is gevoerd nadat deze een sanctie had opgelegd wegens het niet verstrekken opgevraagde informatie, te verwachten dat ook het aantal rechtszaken

⁵² Artikelen artikelen 5:16 en 5:20 Awb, artikel 9.5, tweede lid, Jeugdwet en de artikelen 8:6 en 8:105 Awb. De last onder dwangsom wordt in artikel 9.5, tweede lid, Awb niet expliciet genoemd, maar vloeit voort uit het feit dat artikel 5:32, eerste lid, Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan een last onder dwangsom kan opleggen. In het geval opgevraagde informatie niet wordt verstrekt, ligt het opleggen van een last onder dwangsom uiteraard meer voor de hand dan een last onder bestuursdwang.

⁵³ Artikel 9.3 Jeugdwet alsmede artikel 9.5 Jeugdwet zoals dat artikel met voorliggend wetsvoorstel wordt gewijzigd.

⁵⁴ Artikelen 8:6 en 8:105 Awb.

⁵⁵ Op 1 juli 2020 liep er één zo'n rechtszaak, en wel van een zorgaanbieder (dus op grond van de WTZi).

⁵⁶ Zie de artikelen 61, 62 (inclusief de in voorliggend wetsvoorstel voorgestelde wijziging in dat artikel) 76, 82 en 85 Wmg.

⁵⁷ Zie de voorgestelde artikelen 78g, 84b en 93 Wmg.

⁵⁸ Artikel 8:6, eerste lid, Awb juncto artikel 4 van bijlage 2 bij de Awb.

⁵⁹ Artikel 8:7, derde lid, Awb juncto de artikelen 7 en 11 van bijlage 2 van de Awb.

hierover in de jeugdsector verwaarloosbaar zal zijn. Op dit moment houdt alleen de IGJ toezicht op de nakoming van de jaarverantwoordingsregels voor jeugdzorgaanbieders en gecertificeerde instellingen. Legt zij in dat verband bestuursrechtelijke sanctie op, dan staat daar na bezwaar beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Sinds juni 2017 zijn er tegen de IGJ twee beroepszaken geweest.

Naar verwachting zal het aantal conflicten over de jaarverantwoordingsregels dalen. Dat komt enerzijds doordat de nieuwe jaarverantwoordingsregels minder complex zullen worden en daarmee naar verwachting tot minder handhavingsacties van de NZa zullen leiden, anderzijds doordat, behalve indien de NZa een bestuurlijke boete oplegt, tegen een bestuursrechtelijke sanctie van de NZa slechts in één instantie in beroep kan worden gekomen.

6.2.4 Inkoopgeschillen tussen gemeenten of Jeugdregio's enerzijds en jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen anderzijds

Zoals in de brieven aan de Tweede Kamer van 20 maart en 17 juni 2020 is aangegeven, is de regering van mening dat geschillen tussen opdrachtgevers (gemeenten en Jeugdregio's) enerzijds en opdrachtnemers (jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen) anderzijds over inkoop(tarieven) bij voorkeur opgelost zouden moeten worden door een geschillencommissie. Dat is veelal sneller, gemakkelijker en goedkoper dan de rechter inschakelen. Voor de positionering hiervan zijn verschillende opties beschikbaar. Deze opties worden nader verkend. Bij de verkenning van de invulling van geschilbeslechting verkennen we ook de mogelijkheid van een bindende regeling. Naarmate partijen hun meningsverschillen vaker aan de geschillencommissie zullen voorleggen, zal de werking van de geschillencommissie derhalve een verlaging van het beroep op de civiele rechter teweeg brengen.

6.2.5 Gevolgen voor de belasting van de rechtelijke macht

Gelet op het voorgaande gaat de regering ervan uit dat het netto effect van voorliggend wetsvoorstel op de belasting van de rechterlijke macht nihil is.

6.3 Gegevensuitwisseling en privacy

Dit wetsvoorstel is zo opgesteld, dat de opgenomen bevoegdheden passen binnen de Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG) van de Europese Unie, alsmede binnen artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet.

6.3.1 Regionale samenwerking

Op grond van voorliggend wetsvoorstel zullen Jeugdregio's bij amvb te bepalen jeugdhulp kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering inkopen of subsidiëren. Daarnaast zullen ze moeten zorgen voor samenwerking met andere Jeugdhulpregio's. Bij het uitvoeren van deze werkzaamheden zullen geen persoonsgegevens van jeugdigen (of hun ouders) hoeven te worden verwerkt.

Het staat colleges echter vrij om hun Jeugdregio's ook met andere werkzaamheden te belasten. En daarnaast wordt, zoals elders in deze memorie van toelichting is aangegeven, onderzocht of het wenselijk is de colleges in een regio te verplichten om hun Jeugdregio ook met andere werkzaamheden dan bovengenoemde te belasten.

Het is niet uitgesloten dat er dientengevolge werkzaamheden door de Jeugdregio zullen moeten worden verricht waarvoor verwerking van persoonsgegevens van jeugdigen of hun ouders wél noodzakelijk is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de betaling van rekeningen van door de Jeugdregio ingekochte zorg. Dat zal niet mogelijk zijn als de Jeugdregio niet weet voor welke jeugdige de rekening wordt ingediend. Voordat zij betaalt, zal de Jeugdregio immers de zogenoemde 'formele controle' moeten verrichten. In dat kader moet zij bijvoorbeeld nagaan of de jeugdige voor wie de rekening is ingediend wel woont in een gemeente waarvoor zij werkt. Ook indien colleges zouden besluiten om hun taken in het kader van de verwijzindex risicjongeren

door de Jeugdregio te laten verrichten, dient deze bevoegd te zijn om persoonsgegevens te verwerken.

Verwerkt een Jeugdregio persoonsgegevens van jeugdigen, dan doet zij dat als 'verwerkingsverantwoordelijke' in de zin van de AVG indien het werk waartoe de gegevens worden verwerkt aan haar is gedelegeerd. Werkt zij op basis van volmacht en mandaat – zoals het geval zal zijn als de Jeugdregio een centrumgemeente is – dan kan de Jeugdhulpregio in theorie verwerkingsverantwoordelijke of verwerker in de zin van die Verordening zijn. Zij is verwerkingsverantwoordelijke indien zij zelf kan bepalen welke persoonsgegevens zij ter uitvoering van de aan haar opgedragen taken verwerkt, hoe ze verwerkt worden, wie toegang tot de gegevens heeft, en dergelijk. Zij is verwerker als de colleges dat doen. Het laatste heeft als risico dat het ene college wenst dat de Jeugdhulpregio persoonsgegevens van in haar gemeente wonende jeugdigen op de ene manier verwerkt, en de andere op de andere manier. Daarom verwacht de regering dat colleges ervoor zullen kiezen om ook in geval gebruik wordt gemaakt van een centrumgemeenteconstructie, de Jeugdhulpregio verwerkingsverantwoordelijke te maken.

Verwerkingsverantwoordelijken hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het nakomen van de regels inzake verwerking van persoonsgegevens zoals neergelegd in de AVG, de Uitvoeringswet AVG en bij en krachtens de Jeugdwet. Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld om die bepalingen in de Jeugdwet, die betrekking hebben op verwerking van gegevens door colleges, zo te wijzigen dat ze ook betrekking kunnen hebben op de Jeugdregio's. Aldus kunnen de Jeugdregio's, voor zover zij worden belast met de uitvoering van werkzaamheden waarvoor het verwerken van persoonsgegevens van hun jeugdigen noodzakelijk is, deze verwerken, terwijl zij zich tegelijkertijd zullen moeten houden aan de voor de verwerking geldende waarborgen.

6.3.2 Governance jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Dit wetsvoorstel bevat verplichtingen voor jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instellingen om een intern toezichthouder te hebben en te zorgen voor een transparante financiële bedrijfsvoering. Daarnaast bevat het nieuwe regels voor hun jaarverantwoording. Voor het voldoen aan deze governance-verplichtingen zullen de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen geen persoonsgegevens over jeugdigen hoeven te verwerken.

6.3.3 Versterken inzicht in en toezicht op de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen

Op grond van het voorliggende wetsvoorstel worden de taken van de NZa uitgebreid op het terrein van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Voor de inrichting van de nieuwe taken van de NZa worden de reeds bestaande grondslagen in de Wmg en de Regeling categorieën persoonsgegevens Wmg voor zover noodzakelijk uitgebreid. Dat wil zeggen dat er voor de nieuwe taken wordt aangegeven van wie er welke categorieën van persoonsgegevens mogen worden verwerkt.

Het is bij de voorgenomen uitvoering van de nieuwe taken van de NZa niet noodzakelijk om te beschikken over tot de jeugdige herleidbare persoonsgegevens. Met één uitzondering, namelijk: de jeugdige (of zijn/haar vertegenwoordiger) die zelf melding doet bij het meldpunt als bedoeld in artikel 84 Wmg. Voor de afhandeling dient de NZa dan te beschikken over zijn/haar gegevens. Echter is uitbreiding van het desbetreffende artikel technisch niet noodzakelijk omdat het artikel ruim geformuleerd is: "*gegevens en inlichtingen omtrent feiten en omstandigheden die mogelijk niet in overeenstemming zijn met het bij of krachtens de wet bepaalde*".

De NZa beperkt zich derhalve tot de verwerking van persoonsgegevens betreffende de bestuurders en medewerkers van gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Dit is o.a. noodzakelijk ten behoeve van de juiste adressering, maar ook voor het doen van onderzoek en het opstellen van rapportages. In de toelichting bij de Regeling categorieën persoonsgegevens Wmg wordt per taak toegelicht waarom de desbetreffende gegevens noodzakelijk zijn.

De categorie van persoonsgegevens waarmee de NZa bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden te maken krijgt, is derhalve duidelijk afgebakend. Het is daarbij niet ondenkbaar dat die taakuitoefening in sommige gevallen zelfs zonder het verwerken van de daarbij aangegeven persoonsgegevens kan. Bijvoorbeeld bij het opstellen van rapportages. De NZa beziet bij haar taakuitoefening van geval tot geval of het verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk, doelgebonden en proportioneel is.

Daarnaast is ook het verstrekken van persoonsgegevens door de NZa beperkt door de aansluiting bij de Wmg. In de Regeling categorieën van persoonsgegevens Wmg is opgenomen welke categorieën van persoonsgegevens de NZa mag verstrekken aan de in artikel 70 Wmg genoemde instanties ten behoeve van de uitoefening van hun taken en bevoegdheden.

6.4 Evaluatie

Evaluatie vindt plaats vijf jaar na inwerkingtreding van de bepalingen van dit wetsvoorstel.

7. Financiële gevolgen

De regering verwacht dat dit wetsvoorstel een efficiënter jeugdhulpstelsel oplevert. De maatregelen ten behoeve van het bevorderen van de beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zullen niet leiden tot structurele meerkosten. Gemeenten hebben immers nu al de plicht regionaal samen te werken waar dat voor de doelmatigheid en doeltreffendheid noodzakelijk is. Aangezien niet alle gemeenten en Jeugdregio's hieraan voldoende invulling geven, vullen we deze verplichting in deze aanpassing van de Jeugdwet en nadere regelgeving concreter in. Dit vermindert uitvoeringskosten tussen gemeenten en aanbieders en versterkt de regierol van gemeenten.

8. Adviezen en consultatie

In te vullen na de internetconsultatie.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Beoogde inwerkingtreding is begin 2023.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Jeugdwet)

Onderdeel A

Financiële derivaten

De begripsomschrijving van 'financiële derivaten' is nodig in verband met het hierna voorgestelde artikel 4.5.1. De tekst van de definitie is ontleend aan artikel 1, onderdeel n, van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), zoals die zal luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Aanpassingswet Wet toetreding zorgaanbieders (Awtza).⁶⁰

Jeugdregio

Gemeenten in een regio (zie hierna) dienen krachtens dit wetsvoorstel een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wgr te treffen. Die gemeenschappelijke regeling dient onder andere te voorzien in de oprichting of aanwijzing van een regionale entiteit, waaraan gemeenten Jeugdwet-taken die het best op regionaal niveau kunnen worden uitgevoerd overdragen, onder gelijktijdige delegatie of volmacht en mandaat van de bevoegdheden die voor de uitvoering van die taken nodig zijn. Deze regionale entiteit kan een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie zijn als bedoeld in artikel 8 van de Wgr, of een gemeente in de regio (centrumgemeente). Een en

⁶⁰ Kamerstukken I 2019/20, 34768, nr. A.

ander wordt geregeld in het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 2.18 van de Jeugdwet. Voorgesteld wordt om deze regionale entiteit in de Jeugdwet en de daarop gebaseerde regelgeving de 'Jeugdregio' te noemen.

Regio

Krachtens dit wetsvoorstel dienen gemeenten in regio's met elkaar samen te werken. Dit onderdeel bepaalt wat in de Jeugdwet en de daarop gebaseerde bepalingen onder 'regio' wordt verstaan. Daarbij wordt verwezen naar het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 2.17 van de Jeugdwet. Krachtens dat artikel zal de Minister van VWS bij ministeriële regeling de gemeenten in regio's indelen.

Regiovisie

Van de gemeente wordt gevraagd om periodiek aan te geven hoe zij met andere gemeenten zal samenwerken om ervoor te zorgen dat (boven)regionaal te organiseren jeugdhulp alsmede kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn. Dit zal onderdeel worden van het beleidsplan, dat gemeenten krachtens artikel 2.2 van de Jeugdwet periodiek op moeten stellen. Voorgesteld wordt om het hier bedoelde onderdeel van het beleidsplan 'de regiovisie' te noemen.

Zorgautoriteit

Als zorgautoriteit wordt aangewezen de NZa, die bij de Wmg is ingesteld.

Onderdeel B

Voorliggend wetsvoorstel regelt dat gemeenten voor het verbeteren van de beschikbaarheid van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bij of krachtens amvb te bepalen vormen van jeugdhulp regionaal met elkaar moeten samenwerken. Voorgesteld wordt om de bepalingen daartoe op te nemen in een afzonderlijke paragraaf 'Samenwerking' aan het slot van hoofdstuk 2 'Gemeenten' van de Jeugdwet. Dit brengt met zich dat ook de reeds bestaande inhoud van hoofdstuk 2 in een paragraaf moet worden ondergebracht. Aangezien die inhoud voor alle gemeenten geldt, wordt voorgesteld om deze paragraaf het opschrift 'Algemeen' te geven.

Onderdeel C, subonderdeel 1

Artikel 2.2, eerste lid, van de Jeugdwet regelt dat de gemeenteraad periodiek een plan vaststelt dat richting geeft aan het door de gemeente te voeren beleid betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het tweede lid van dat artikel bepaalt waaraan in dat beleidsplan in ieder geval aandacht moet worden besteed.

Voorgesteld wordt om een nieuw onderdeel b aan het tweede lid van artikel 2.2 toe te voegen op grond waarvan de gemeenteraad in zijn beleidsplan dient in te gaan op de wijze waarop de gemeente met andere gemeenten binnen en buiten haar regio samenwerkt om ervoor te zorgen dat kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering alsmede (boven)regionaal te organiseren jeugdhulp steeds voldoende beschikbaar zijn. We noemen dit nieuwe onderdeel van het beleidsplan de 'regiovisie' (zie artikel I, onderdeel A). In de hierna te bespreken nieuwe paragraaf 2.2 verplichten we colleges om voor de uitvoering van de Jeugdwet samen te werken. De regiovisie geeft richting aan die samenwerking.

Omdat kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering altijd regionaal zullen moeten worden ingekocht of gesubsidieerd en bovenregionaal zullen moeten worden afgestemd, verplicht het nieuwe onderdeel b de gemeenteraad om daar in zijn regiovisie op in te gaan. Voor jeugdhulp, daarentegen, is (boven)regionaal organiseren niet altijd nodig. Zo kunnen lichtere vormen van jeugdhulp, bijvoorbeeld lichte opvoedondersteuning, lokaal worden georganiseerd. Voorgesteld wordt om de vormen van jeugdhulp waarop in de regiovisie moet worden ingegaan bij of krachtens

amvb te bepalen (zie de paragrafen 2.3.1 in verbinding met 2.3.2 van het algemeen deel van deze toelichting).

In paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven welke onderwerpen in de regiovisie aan de orde zouden moeten komen. De regering is van mening dat het aan de gemeenten is om de precieze inhoud van de regiovisies te bepalen. Zij is dan ook verheugd dat de gemeenten in een door de VNG op te stellen Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) willen neerleggen op welke onderwerpen de regiovisies in dienen te gaan.

Gelet op het belang en strategisch karakter van de regiovisie, is bepaald dat de gemeenteraad deze, als onderdeel van het algemene beleidsplan voor de Jeugdwet, periodiek dient vast te stellen.

Onderdeel C, subonderdeel 2

Het derde lid, onderdeel a, regelt dat bij of krachtens amvb onderwerpen kunnen worden aangewezen waarin de gemeente in haar regiovisie ingaat. Zoals in de toelichting op het vorige subonderdeel is aangegeven, zal de regiovisie sowieso moeten ingaan op de wijze waarop bij of krachtens amvb te bepalen vormen van jeugdhulp alsmede kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering worden ingekocht, en hoe de Jeugdregio's met elkaar samenwerken om ervoor te zorgen dat kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en jeugdhulp die door bovenregionaal werkende jeugdhulpinstellingen wordt aangeboden, steeds voldoende beschikbaar is. Dat volgt uit het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 2.18 van de Jeugdwet. Het is de bedoeling dat de overige onderwerpen waarop de regiovisie moet ingaan, in de NvO worden bepaald. De mogelijkheid om bij of krachtens amvb te bepalen op welke onderwerpen de regiovisie moet ingaan, zal dan ook slechts worden gebruikt voor zover de NvO naar de mening van de regering bepaalde onderwerpen ten onrechte niet noemt of indien gemeenten zich bij het opstellen van hun regiovisies te weinig aan de NvO gelegen laten liggen. Overigens is de NvO door de algemene ledenvergadering van de VNG vastgesteld, regelt de NvO dat de VNG toetst of de regiovisies daarmee overeenkomen en voorziet de NvO ook nog in onafhankelijke geschilbeslechting bij onderlinge meningsverschillen tussen gemeenten en/of Jeugdregio's over de toepassing van de NvO, zodat dit laatste, hoewel de NvO niet juridisch bindend is, niet verwacht wordt.

Het derde lid, onderdeel b, regelt dat de gemeenteraad bij of krachtens amvb verplicht kan worden gesteld in het door haar op grond van artikel 2.2, eerste lid, van de Jeugdwet verplicht op te stellen beleidsplan aan te geven wie welke rol in de toegang tot de jeugdhulp vervult. Daaraan kunnen tevens regels worden gesteld. De gemeenteraad kan dan in haar toegangsplan bijvoorbeeld aangeven hoe de gemeente (met deze rolverdeling) de vijf basisfuncties en centrale inzichten voor de gemeentelijke toegang daadwerkelijk lokaal borgt.

In opdracht van VWS en de VNG is door KPMG een onderzoek uitgevoerd naar de basisfuncties van de gemeentelijk lokale teams voor de toegang tot jeugdhulp. Uit het rapport van KPMG van september 2019 komen met betrekking tot de gemeentelijke toegang tot de jeugdhulp vijf basisfuncties en vijf centrale inzichten naar voren (zie ook paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting). In de Jeugdwetbrief van maart 2020 staat dat voor het geval de implementatie van de basisfuncties niet het gewenste resultaat heeft, overwogen wordt om een gemeentelijk toegangsplan verplicht te stellen in de Jeugdwet (als onderdeel van het reeds verplichte gemeentelijk beleidsplan). Er is voor gekozen om vooruitlopend op het resultaat van de implementatie een delegatiegrondslag in de Jeugdwet op te nemen. Op grond van de in dit onderdeel voorgestelde delegatiebepaling kan – indien de implementatie niet het gewenste effect heeft – een gemeentelijk toegangsplan, als onderdeel van het in artikel 2.2, eerste lid, van de Jeugdwet verplichte gemeentelijk beleidsplan, bij amvb verplicht worden gesteld. Op die manier kan een eventueel benodigde verplichting tot het opstellen van een toegangsplan sneller gerealiseerd worden dan indien dit te zijner tijd alsnog in de wet moet worden opgenomen.

vijfde lid

Dit lid bepaalt dat de voordracht voor amvb's als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b (vormen van jeugdhulp waarover de regiovisie in ieder geval dient te gaan), het derde lid, onderdeel a (onderwerpen waarop de regiovisie in ieder geval moet ingaan) en het derde lid, onderdeel b (verplichting tot het opstellen van een toegangsplan) door de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming geschiedt, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Betrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gewenst gelet op diens verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van decentralisatie.

Onderdelen D en G (wijziging artikelen 2.6 en 4.1.6 Jeugdwet)

Artikel 4.1.6 van de Jeugdwet regelt op dit moment niet dat een ambtenaar van de IGJ of de Inspectie Justitie en Veiligheid van een solistische werkende jeugdhulpaanbieder een nieuwe verklaring omtrent het gedrag (vog) eist indien hij redelijkerwijs mag vermoeden dat de jeugdhulpaanbieder niet meer aan de eisen voor het verkrijgen van een vog voldoet. In artikel III, onderdelen D en E, van de Verzamelwet VWS 2020 werd voorgesteld om dit alsnog te regelen. Die artikelonderdelen zijn echter niet in werking getreden, omdat onderdeel E een technische fout bevatte. Voorgesteld wordt om dit in het nieuwe vierde lid van artikel 4.1.6 alsnog te regelen (onderdeel B). Dat leidt vervolgens tot een redactionele wijziging in artikel 2.6 (onderdeel A).

Onderdeel E

Artikel 2.8 van de Jeugdwet bepaalt in het eerste lid dat gemeenten samenwerken indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet aangewezen is. De overige drie leden regelen, kort gezegd, dat bij (voorgehangen) amvb bepaalde samenwerking kan worden opgelegd indien de betrokken colleges niet zelf tot de noodzakelijke samenwerking komen.

Deze bepaling zorgt in de praktijk niet altijd voor voldoende samenwerking. Daarnaast is de procedure die artikel 2.8 voorschrijft voor gevallen waarin de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming kunnen ingrijpen, tijdrovend. De procedure vergt immers eerst op overeenstemming gericht overleg met de betreffende gemeenten en als dat niet tot volledige oplossing van de problemen leidt daarna het opstellen van een voorgehangen amvb. Realistisch ingeschat betekent dit dat er minstens acht maanden zullen zitten tussen het moment waarop duidelijk is dat de bewindslieden dienen in te grijpen en het moment waarop de amvb in werking zal kunnen treden. Een efficiënte oplossing van de samenwerkingsproblemen is dan dus niet mogelijk.

Met het oog daarop wordt voorgesteld artikel 2.8 te laten vervallen. In plaats daarvan worden in een nieuwe paragraaf 2.2 van de Jeugdwet nieuwe, naar verwachting doeltreffender samenwerkingsbepalingen voorgesteld.

Onderdeel F

§ 2.2. Samenwerking

Voorgesteld wordt om een nieuwe paragraaf aan hoofdstuk 2 van de Jeugdwet toe te voegen, waarin nieuwe samenwerkingsverplichtingen voor de gemeenten worden geregeld.

Artikel 2.16 Jeugdwet

Het voorgestelde eerste lid van artikel 2.16 bepaalt dat de colleges met elkaar samenwerken indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet is aangewezen. Het is daarmee gelijkloidend aan het huidige artikel 2.8, eerste lid, van de Jeugdwet, dat ten gevolge van

artikel I, onderdeel E, zal vervallen. In artikel 2.18 wordt deze samenwerkingsverplichting geconcretiseerd voor werkzaamheden waarvan de wetgever vindt dat deze in ieder geval op (boven)regionaal niveau dienen plaats te vinden. De algemene samenwerkingsplicht van 2.16, eerste lid, behoudt echter haar waarde als algemeen uitgangspunt: ook voor onderwerpen waarvan de wetgever niet voorschrijft dat (boven)regionaal moet worden samengewerkt, dient een college met andere colleges samen te werken als dat bijdraagt aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering.

Artikel 2.17 Jeugdwet

Om ervoor te zorgen dat kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en (boven)regionaal te organiseren jeugdhulp indien nodig beschikbaar zijn, worden (colleges van) gemeenten verplicht om regionaal samen te werken. Op grond van het voorgestelde artikel 2.17 Jeugdwet delen de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gemeenten daartoe in regio's in. Zoals in de Jeugdbrief van maart 2020 is aangegeven, wordt hiervoor op dit moment gedacht aan aansluiting bij de bestaande 42 Jeugdwetregio's. In overleg met de gemeenten en andere betrokkenen, kunnen dit er echter minder worden. Met het oog op de – ook in de verdere – toekomst gewenste flexibiliteit geschiedt de regio-indeling bij ministeriële regeling.

Betrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gewenst om er op toe te zien dat de regio-indeling niet leidt tot onevenredige belemmeringen voor gemeenten om de door hen nodig geachte samenwerking aan te gaan. In het bijzonder ten aanzien van de samenwerking die meerdere beleidsdomeinen omvat.

Artikel 2.18 Jeugdwet

Het voorgestelde artikel 2.18 geeft regels voor de wijze waarop gemeenten dienen samen te werken teneinde te bewerkstelligen dat kindbeschermingsmaatregelen, jeugdbescherming, regionaal te organiseren jeugdhulp en bovenregionaal af te stemmen jeugdhulp steeds tijdig beschikbaar zijn en blijven voor jeugdigen (en/of hun ouders) die daarop zijn aangewezen.

eerste lid

Het eerste lid verplicht de colleges van de gemeenten in een op grond van artikel 2.17 aangewezen regio om daartoe een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wgr te treffen.

Voorgesteld wordt om de colleges met het treffen van een gemeenschappelijke regeling te belasten. Dit past het best bij de taakverdeling in de Jeugdwet en bovendien bij artikel 147, derde lid, in verbinding met artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet. Wel zullen de gemeenteraden ingevolge artikel 1, tweede lid, van de Wgr toestemming dienen te verlenen voordat een door de colleges opgestelde regeling in werking kan treden. Toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Van strijd met het algemeen belang is sprake indien de bezwaren tegen de regeling overwegend zijn. Hiervan zal onder andere sprake zijn indien in strijd wordt gehandeld met de regiovisie die de gemeenteraad heeft opgesteld. De gemeenteraad is niet bevoegd om toestemming onder voorwaarden te verlenen (art. 10:32, eerste lid, jo. art. 10:29, tweede lid, van de Awb).

Onder het treffen van een regeling wordt overigens ook verstaan het wijzigen of opheffen van een gemeenschappelijke regeling. Ook dit zal derhalve door de colleges dienen te gebeuren en ook hier zal steeds toestemming van de gemeenteraden voor nodig zijn (zie ook art. 1, derde lid, van de Wgr).

tweede lid

Het tweede lid verplicht de colleges in een regio om bij de gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 8 van de Wgr in te stellen dan wel een centrumgemeente aan te wijzen, die de gemeenschappelijke regeling uitvoert. We noemen zo'n openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of de centrumgemeente een 'Jeugdregio' (zie artikel I, onderdeel A). De gemeenten die in de gemeenschappelijke regeling deelnemen dienen de Jeugdregio in ieder geval te belasten met de werkzaamheden, bedoeld in het derde lid, en de bij of krachtens amvb aan te wijzen werkzaamheden, bedoeld in het vierde lid.

De plicht om een Jeugdregio in te stellen of aan te wijzen betekent overigens niet dat gemeenten die in een bepaalde regio al een Jeugdregio hebben ingericht of aangewezen op het moment waarop voorliggend wetsartikel in werking treedt, een nieuwe Jeugdregio moeten inrichten of aanwijzen. Zij kunnen uiteraard hun Jeugdregio behouden. Wel zal die Jeugdregio ten minste met de werkzaamheden moeten worden belast die in het derde lid alsmede in de amvb, bedoeld in het vierde lid van dit artikel worden omschreven. Evenzo kunnen ze besluiten een bestaand samenwerkingsverband dat zich tot dan toe niet met de jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering heeft beziggehouden, te belasten met de bij en krachtens artikel 2.18 geregelde taken.

De verwijzing, in het tweede lid, naar de Wgr heeft tot gevolg dat voor de Jeugdregio's de regels van de Wgr gelden. Dit betekent onder meer, dat het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie rechtspersoon zijn (zie artikel 8 Wgr). Overigens is ook de (centrum)gemeente een rechtspersoon, zo volgt uit artikel 2:1 van het Burgerlijk Wetboek.

Een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wgr is de meest vergaande vorm van samenwerking bij een gemeenschappelijke regeling. Het kent een algemeen en een dagelijks bestuur, alsmede een voorzitter. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent, in tegenstelling tot het openbaar lichaam, geen geleed bestuur. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan slechts worden ingesteld door colleges en alleen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. Gezien de aard van de bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen aan de bedrijfsvoeringsorganisatie slechts bevoegdheden worden overgedragen die betrekking hebben op de uitvoering van taken waarin geen beleidsruimte bestaat. De centrumconstructie betreft een lichte vorm van samenwerking waarbij geen nieuwe organisatie wordt opgericht, maar bevoegdheden door de deelnemers worden opgedragen aan een bestaande gemeente in de regio, de zogenaamde centrumgemeente.

Omdat de werkzaamheden van de Jeugdregio uitvoerend zullen zijn, zullen de colleges bij het vormgeven van hun samenwerkingsconstructie uit bovengenoemde drie opties kunnen kiezen. Besloten is om keuze van een vierde in artikel 8 Wgr opgenomen samenwerkingsvariant, namelijk het 'gemeenschappelijke orgaan' niet toe te staan. De reden daarvoor is dat het gemeenschappelijke orgaan geen rechtspersoon is. Dat betekent dat een gemeenschappelijk orgaan niet op eigen titel privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten, en dus volmacht of mandaat van alle onderliggende gemeenten nodig zou hebben voor alles wat het zou doen (dus niet alleen voor het inkopen of subsidiëren van jeugdhulp, maar bijvoorbeeld ook voor het inhuren van personeel of het huren van kantooruimte). Het gemeenschappelijk orgaan is, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de Wgr, dan ook slechts geschikt voor de uitvoering van werkzaamheden van zeer eenvoudige aard en een beperkte doelstelling, en heeft niet de voorkeur van de wetgever.⁶¹ Gelet op het voorgaande is de regering van mening dat een gemeenschappelijk orgaan geen geschikte vorm voor de Jeugdregio is. Daarbij komt dat uit gesprekken met gemeenten en de VNG niet is gebleken van een behoefte om de Jeugdregio vorm te geven als gemeenschappelijk orgaan.

⁶¹ Kamerstukken II 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 34 en Kamerstukken II 2012/13, nr. 3, pp. 16 en 17.

Aan het bestuur van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen krachtens artikel 30 van de Wgr bevoegdheden worden gedelegeerd.⁶² Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent (aldus artikel 10:13 van de Awb). Als gemeenten in een regio bevoegdheden aan een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie delegeren, gebruikt dat openbaar lichaam of die bedrijfsvoeringsorganisatie derhalve die bevoegdheden onder eigen verantwoordelijkheid. De overdragende gemeenten kunnen de bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen, tenzij ze eerst de delegatie intrekken. Omdat delegatie zo'n vergaande verantwoordelijkheidsverschuiving met zich brengt, stelt artikel 10:15 van de Awb dat dat slechts is toegestaan indien de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. Artikel 30 van de Wgr vormt, voor zover het gaat om overdracht van bevoegdheden van gemeenten aan de in die wet bedoelde openbare lichamen en bedrijfsvoeringsorganisaties, zo'n wettelijk voorschrift.

Aan een centrumgemeenten kunnen op grond van de Wgr op dit moment geen bevoegdheden worden gedelegeerd. Dat wil zeggen dat de centrumgemeenten een volmacht van de andere gemeenten in hun regio nodig zullen hebben om de in het derde lid, onderdeel a, bedoelde inkoopwerkzaamheden te verrichten. Evenzo behoeven zij mandaat van die andere gemeenten om voor alle gemeenten in de regio subsidie te kunnen verstrekken.⁶³

De regering is van mening dat delegatie aan een Jeugdregio de voorkeur verdient. De Jeugdregio zal dan steeds op eigen naam kunnen handelen in plaats van in opdracht van alle deelnemende gemeenten, wat haar positie en slagvaardigheid naar verwachting ten goede zal komen. Daarnaast zullen de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming zich in het kader van het interbestuurlijke toezicht direct tot de Jeugdregio kunnen richten, met het verzoek aan die Jeugdregio om de problemen op te lossen. In geval is gewerkt met volmachten en mandaten, zullen deze bewindslieden zich formeel gezien tot alle gemeenten moeten richten die in de gemeenschappelijke regeling samenwerken, wat het naar verwachting lastiger zal maken om snel op één lijn voor een oplossing te komen. Er fungeren op dit moment echter al gemeenschappelijke regelingen met een centrumgemeente. De regering is van mening dat het contraproductief zou zijn om goed functionerende samenwerkingsverbanden met een centrumgemeente-constructie te laten ontmantelen. Om die reden heeft de regering besloten om ook het werken met een centrumgemeente toe te staan.

Ongeacht de vraag of een Jeugdregio op basis van delegatie of volmacht en mandaat werkt, geldt dat de Jeugdregio bij de uitvoering van de aan haar opgedragen werkzaamheden de regels in acht dient te nemen die de colleges in acht zouden hebben moeten nemen indien ze de werkzaamheden zelf zouden hebben uitgevoerd. Het gaat hier om regels die bij en krachtens de Jeugdwet zijn gesteld, maar ook om regels uit andere wetten, zoals de Aanbestedingswet 2012 en – voor zover de Jeugdregio met het nemen van besluiten in de zin van die wet zou worden belast gaat nemen - de Algemene wet bestuursrecht. Het is niet nodig om de Jeugdregio's hiertoe expliciet in de desbetreffende artikelen op te nemen. Hier geldt slechts één groep uitzonderingen voor: omdat de Jeugdregio in geval van delegatie op eigen titel werkt, zal zij in dat geval bij de eventuele verwerking van persoonsgegevens functioneren als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de Algemene verordening gegevensverwerking (AVG). Om die redenen wordt de Jeugdregio wél opgenomen in artikelen van hoofdstuk 7.

derde lid

⁶² Overigens is ook het geven van volmacht en mandaat mogelijk, maar dit ligt bij de keuze voor een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie niet voor de hand.

⁶³ Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 Awb).

In dit lid wordt geregeld welke twee belangrijkste soorten werkzaamheden de colleges in een regio in ieder geval aan de Jeugdregio's dienen op te dragen.⁶⁴ In de amvb, bedoeld in het vierde lid, kunnen nog andere werkzaamheden worden aangewezen. Daarnaast staat het colleges in een regio vrij om hun Jeugdregio te belasten met andere werkzaamheden, bijvoorbeeld de (overige) werkzaamheden die uit hun regiovisies voortvloeien.

onderdeel a

Het derde lid, onderdeel a, verplicht de colleges om de Jeugdregio ten minste te belasten met de inkoop of het subsidiëren van Jeugdwetvoorzieningen die op regionaal of bovenregionaal niveau georganiseerd dienen te zijn. Het gaat hierbij om de kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering (die door de gecertificeerde instellingen worden geleverd waarvan de meeste bovenregionaal werken) en om bij amvb aan te wijzen vormen van jeugdhulp (zie ook paragraaf 2.3.2 van het algemeen dele van deze toelichting).

De Jeugdregio is een aanbestedende dienst en zal zich bij het inkopen van de jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering derhalve aan de regels van de Aanbestedingswet 2012 en aan artikel 2.11, tweede en derde lid, van de Jeugdwet dienen te houden. In het wetsvoorstel 'maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015' (Kamerstukken P.M.) wordt voorgesteld om de in de Jeugdwet (en de Wmo 2015) opgenomen aanbestedingsregels te wijzigen opdat - binnen de geldende Europese Aanbestedingsrichtlijn - voor de inkoop van hulp en maatschappelijke ondersteuning een vereenvoudigde aanbestedingsprocedure mogelijk wordt.

Wij gaan ervan uit dat inkoop door een Jeugdregio betekent dat er geen onderscheid naar gemeente wordt gemaakt in het te kiezen financieringssystemen, de administratieve processen, de aanlevering van gegevens door de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling of de verantwoording over hun productie. Aldus zullen de uitvoeringslasten voor de gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders wier hulp regionaal zal worden ingekocht naar verwachting aanzienlijk dalen. Een voorbeeld: als de Jeugdregio ervoor kiest om een aanbieder voor een bepaald product volgens de zogenoemde 'inspanningsgerichte uitvoeringsvariant' (ook wel pxq-financiering genoemd) te contracteren, geldt dit voor alle gemeenten in de Jeugdregio en kan het niet zo zijn dat een of meer gemeenten in de regio in dat contract een uitzonderingspositie bedingen omdat zij dat product graag volgens de output- of taakgerichte uitvoeringsvariant gecontracteerd zien. Of dat zij aanvullende verantwoordingseisen opleggen. Zo nodig kunnen hierover in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 2.15 van de Jeugdwet, regels worden gesteld.

onderdeel b

Voor het waarborgen van de beschikbaarheid van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en een deel van de jeugdhulp die op grond van het derde lid regionaal zal moeten worden ingekocht of gesubsidieerd, is ook afstemming tussen regio's nodig. Het derde lid, onderdeel b, verplicht de colleges in een regio om hun Jeugdregio op te dragen om samen met de Jeugdregio's van andere regio's in een op overeenstemming gericht overleg (OGOO) te zorgen voor deze bovenregionale afstemming. Doel van de afstemming is ervoor te zorgen dat de desbetreffende voorzieningen tijdig beschikbaar zijn voor alle jeugdigen (en hun ouders) die in de betrokken regio's wonen en dat het zorglandschap kan worden ingericht conform de betrokken regiovisies.

⁶⁴ De Wgr spreekt, daar waar aan een regionale entiteit gedelegeerd wordt, over het 'overdragen' van bevoegdheden, terwijl het Burgerlijk Wetboek (BW) respectievelijk de Awb spreken van het geven van volmacht respectievelijk mandaat. In artikel 2.18, derde lid, wordt daarentegen gesproken over 'belasten met werkzaamheden'. Dat is nodig omdat dit artikellid de colleges beoogt te verplichten bepaalde werkzaamheden door de Jeugdregio's te laten verrichten. Tegelijk met het geven van de opdracht om die werkzaamheden te verrichten, zullen de bevoegdheden die nodig zijn om die werkzaamheden goed uit te voeren moeten worden gedelegeerd, dan wel zal volmacht en zo nodig ook mandaat moeten worden verleend om de taken goed uit te voeren.

De vormen van jeugdhulp waarvoor bovenregionaal moet worden afgestemd, zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald, waarbij geldt dat slechts vormen aangewezen zullen worden die krachtens de amvb, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, regionaal moeten worden ingekocht of gesubsidieerd.

vierde lid

Het vierde lid maakt het mogelijk om bij of krachtens amvb nog andere werkzaamheden aan te wijzen waarmee colleges in een regio de Jeugdregio's moeten belasten. Deze werkzaamheden moeten dan wel samenhangen met het werk dat op grond van het derde lid aan de regionale entiteiten moet worden opgedragen, dat wil zeggen met de regionale inkoop of de bovenregionale afstemming (onderdeel a). Is dat niet het geval, dan moet aannemelijk zijn dat uitvoering door de Jeugdregio's betere resultaten voor de beschikbaarheid van de jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering heeft dan uitvoering door de afzonderlijke gemeenten (onderdeel b).

Wat betreft de eerste categorie werkzaamheden kan worden gedacht aan werk dat met de uitvoering van de door de Jeugdregio gesloten contracten te maken heeft, zoals het contractmanagement. Tevens zou kunnen worden overwogen te regelen dat colleges de betaling voor de regionaal ingekochte hulp aan de Jeugdregio's moeten overlaten. Dat zou behoorlijke gevolgen hebben, aangezien de Jeugdregio's dan ook zouden moeten zorgen voor de formele controle van de facturen voor deze hulp, en mogelijk de materiële controle en de fraudebestrijding. De komende tijd zal worden benut om samen met de VNG en gemeenten na te gaan welke aan de inkoop annex werkzaamheden in de amvb zouden moeten worden benoemd. gedacht aan het werk van de regionale expertteams. Dergelijke teams adviseren over passende jeugdhulp voor jeugdigen met complexe zorgvragen, waar de reguliere hulpverlening niet uitkomt. Daarnaast versterken ze de kennis over het oplossen van complexe casuïstiek in de regio('s) en bevorderen ze de samenwerking tussen betrokken partijen. De expertteamswerken nu al steeds voor een of meer jeugdregio's, en het is daarom wenselijk dat de werkzaamheden van deze teams op regionaal niveau worden ingekocht. Aangezien de regionale expertteams zelf geen jeugdhulp verlenen, valt dit niet onder de inkoop, bedoeld in het derde lid, onderdeel a. Het voornemen is daarom om de werkzaamheden van de regionale jeugdteams aan te wijzen in een amvb als bedoeld in het vierde lid.

vijfde lid

Dit lid maakt het mogelijk om bij regeling van de Minister van VWS en voor Rechtsbescherming, handelende in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, te bepalen welke regio's ten behoeve van de bovenregionale afstemming, bedoeld in onderdeel b van het derde lid, met elkaar moeten samenwerken. Mocht in de toekomst van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt, dan zal daarover uiteraard eerst advies van de VNG worden ingewonnen.

zesde lid

Bij of krachtens amvb kunnen onderwerpen worden bepaald waarop in het OGGO, bedoeld in het derde lid, onderdeel b, ten minste moet worden ingegaan. In paragraaf 2.3.3 van het algemeen deel van deze toelichting wordt aangegeven waar in dit verband aan wordt gedacht.

zevende lid

Dit lid bepaalt dat de voordracht voor amvb's als bedoeld in het derde lid, onderdelen a en b (vormen van jeugdhulp die door de Jeugdregio moeten worden ingekocht) en het vierde lid (overige werkzaamheden waarmee de colleges hun Jeugdregio moeten belasten) door de Ministers

van VWS en voor Rechtsbescherming geschiedt, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Onderdeel H

Met dit onderdeel worden aan hoofdstuk 4, dat ziet op eisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, twee paragrafen toegevoegd. Deze hebben betrekking op respectievelijk bestuursstructuur en goed bestuur. De onderwerpen zijn verdeeld over twee verschillende paragrafen omdat het toezicht op de te onderscheiden paragrafen verschillend zal worden vormgegeven. Op het in paragraaf 4.4 voorgestelde vereiste van onafhankelijk intern toezicht zal uitsluitend de IGJ gaan toezien. Op de in paragraaf 4.5 voorgestelde vereisten zal met name de NZa toezien. Onderstaande paragrafen gaan daarop nader in.

§ 4.4. Bestuursstructuur

Artikel 4.4.1 Jeugdwet

eerste lid

De inhoud van dit voorgestelde artikel is gebaseerd op artikel 3 van de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza), zoals dat zal luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wtza. Met de eisen die bij en krachtens artikel 4.1.1. zullen gaan gelden wordt beoogd te waarborgen dat de bestuursstructuur van een instelling zodanig is ingericht dat adequaat intern toezicht kan worden uitgeoefend op de dagelijkse of algemene leiding. De verplichting zal niet gelden voor kleine aanbieders. Pas als de jeugdhulp wordt verleend of de taken worden uitgevoerd door in de regel meer dan tien personen, geldt de verplichting.

tweede lid

De eisen die op grond van het voorgestelde tweede lid bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld en per categorie van jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen kunnen verschillen, vormen een uitwerking van de vereisten die gelden op grond van het eerste lid. Zij kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het aantal leden van de intern toezichthouder, de duur van hun aanstelling, waarborgen voor een onafhankelijke taakvervulling, vereisten voor behoorlijke taakvervulling, de verplichting tot het opstellen van een profielschets en aan de intern toezichthouder te verstekken informatie.

derde lid

Op grond van dit lid dienen aanbieders schriftelijk vast te leggen op welke wijze zij voldoen aan het eerste en tweede lid. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat instellingen die rechtspersoonlijkheid hebben, voormelde eisen moeten vastleggen in de statuten. Andere instellingen kunnen dat op andere schriftelijke wijze vastleggen, bijvoorbeeld in een bestuursreglement. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld.

vierde lid

Op grond van het vierde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van aanbieders worden aangewezen waarop artikel 3, eerste lid, niet van toepassing is. Zie hiertoe paragraaf 4.3.1 van het algemeen deel.

§ 4.5. Goed bestuur

De inhoudelijke verplichtingen die voortvloeien uit de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 zijn gelijk aan die van de artikelen 40a en 40b van de Wmg, zoals die zullen luiden met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Awtza.

De voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 artikelen kennen geen equivalent van de leden vijf en zes van respectievelijk de artikelen 40a en 40b van de Wmg. Deze leden, die de verplichtingen ook van toepassing verklaren op een geen rechtspersoonlijkheid bezittend organisatorisch verband van aanbieders, hoeven voor de jeugdsector niet te gelden. Immers, gecertificeerde instellingen zijn per definitie rechtspersonen. En op grond van de definitie van jeugdhulpaanbieders in artikel 1.1 van de Jeugdwet geldt reeds dat onder het begrip 'jeugdhulpaanbieder' ook deze organisatorische verbanden vallen.

De met die bepalingen te introduceren maatregelen worden na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel ook van toepassing op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen als bedoeld in de Jeugdwet. Op grond van artikel 3.4 van de Jeugdwet geldt voor instellingen dat zij slechts voor certificering in aanmerking komen als zij voldoen aan in de Jeugdwet gestelde voorschriften, waaronder dus ook de hierbij voorgestelde voorschriften.

Het toezicht op de in deze paragraaf opgenomen bepalingen zal zowel komen te liggen bij de IGJ, op grond van artikel 9.2 van de Jeugdwet, als bij de NZa op grond van het voorgestelde artikel 9A.1.1, onderdeel b, van de Jeugdwet. De NZa zal bezien of op grond van deze bepalingen de financiële administratie en jaarverantwoording voldoende inzichtelijk is gemaakt. De IGJ zal naar deze vereisten kijken vanuit het oogpunt van verlening van verantwoorde jeugdhulp en van verantwoorde uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, en zal kunnen ingrijpen indien door het niet naleven van deze verplichtingen de kwaliteit of de veiligheid van de jeugdhulp, uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in het geding is. De IGJ en de NZa zullen samenwerkingsafspraken maken om overlap in het toezicht en handhaving te voorkomen.

Het toezicht van de NZa op de financiële bedrijfsvoering is erop gericht dat de aanbieder de in deze paragraaf voorgeschreven transparantie betracht. Het gaat dus niet om een kwalitatieve toets op de inrichting van de bedrijfsvoering zelf of het functioneren van het bestuur in deze, maar om het afdwingen van transparantie. Dit betekent dat indien uit het toezicht blijkt dat er sprake is van onrechtmatige geldstromen, de NZa niet op basis van de transparantie-eisen kan ingrijpen. Het ligt in de rede dat de NZa de geconstateerde onrechtmatigheden meldt bij een opsporingsdienst of het Openbaar Ministerie.

Artikel 4.5.1 Jeugdwet

eerste lid

Deze eis houdt in dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zorgdragen voor een eenduidige verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van een beheerste bedrijfsvoering en deze goed vastleggen. Deze verdeling dient alle niveaus en onderdelen van de organisatie te omvatten. Er dient een eenduidige verdeling van taken te zijn tussen uitvoerende en interne toezicht- of toetsingsfuncties.

tweede en vierde lid

Om inzicht te hebben in de geldstromen binnen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is het van belang dat zij een ordelijke financiële administratie voeren. Daarvoor is het nodig dat de activiteiten in financiële zin op het gebied van jeugdhulpverlening, en van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in elk geval worden onderscheiden van ander beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten (tweede lid). De aanbieder kan naast activiteiten die samenhangen met jeugdhulpverlening, of de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, namelijk ook nog andere activiteiten

verrichten. Denk aan het verlenen van zorg als bedoeld in de Zvw of de Wlz of aan maatschappelijke ondersteuning, maar ook aan winkels binnen het gebouw, maaltijdverzorging voor derden etc. Om inzicht te hebben in de geldstromen binnen de organisatie is het ook van belang dat ontvangsten en betalingen duidelijk traceerbaar zijn naar bron en bestemming, en dat duidelijk is wie op welk moment welke verplichtingen namens de organisatie is aangegaan (vierde lid).

derde lid

De voorgestelde bepaling bevat daarnaast een regeling met betrekking tot het aantrekken van financiële derivaten. Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke financiële derivaten onder welke voorwaarden mogen worden aangetrokken. Niet in de regeling genoemde financiële derivaten mogen niet worden aangetrokken. Het gaat uitsluitend om derivaten die de jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling 'aantrekken'. Dus niet om derivaten die voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel reeds zijn aangetrokken. Als gevolg van dit voorstel is het voor organisaties die (mede) met publiek geld zijn gefinancierd verboden om te speculeren met complexe financiële producten, zoals derivaten.

Door het Ministerie van Financiën is een algemeen beleidskader voor het gebruik van derivaten door (semi-) publieke instellingen gepubliceerd. De algemene uitgangspunten in dit beleidskader worden verder uitgewerkt in sectorale wetgeving, waarbij afwijkingen en aanscherpingen kunnen plaatsvinden. Het derde lid bevat de opdracht om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de voorwaarden die de Stichting Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ) nu al hanteert voor het gebruik van financiële derivaten door haar deelnemers.

vierde lid

Op grond van het vierde lid dienen ook de aangetrokken financiële derivaten duidelijk traceerbaar te zijn naar bron en bestemming, daarbij gaat het dan zowel om de voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel reeds aangetrokken en de daarna nog aan te trekken derivaten.

vijfde lid

Op grond van dit lid kunnen categorieën jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen worden uitgezonderd van (onderdelen van) dit artikel. Zie hiertoe paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel onder 'uitzonderingen'.

Artikel 4.5.2 Jeugdwet

eerste lid

In het voorgestelde artikel 4.5.2 Jeugdwet wordt bepaald dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen jaarlijks verantwoording afleggen door het openbaar maken van een financiële jaarverantwoording en bijkomende informatie. Deze verplichting komt dan in de plaats van de huidige paragraaf 8.3 over financiële verantwoording. Hiermee wordt de jaarverantwoording geharmoniseerd met de jaarverantwoording in de zorg, zoals die komt te luiden na inwerkingtreding van het in de Awtza opgenomen artikel 40b van de Wmg. De jaarverantwoording moet openbaar gemaakt worden opdat zowel de betrokkenen/belanghebbenden (stakeholders) als de gehele maatschappij daarvan kennis kunnen nemen. De aanbieder is zelf verantwoordelijk voor de tijdigheid, de juistheid en volledigheid van de gegevens in de jaarverantwoording.

tweede tot en met zesde lid

In het tweede lid is opgenomen waaruit de jaarverantwoording bestaat: een financiële verantwoording en de bij ministeriële regeling nader bepaalde gegevens.

Het derde lid bevat de delegatie-grondslag voor nadere regelgeving bij ministeriële regeling. In die regeling zullen regels worden gesteld over de inhoud en inrichting van de financiële verantwoording, waaronder de op te nemen toelichting omtrent de door de zorgaanbieder aangetrokken financiële derivaten, alsmede over het door een accountant uit te voeren onderzoek van de jaarrekening. Tot slot zullen regels worden gesteld over de wijze waarop de jaarverantwoording openbaar wordt gemaakt.

De verplichting geldt in beginsel ten aanzien van alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Op grond van het zesde lid kunnen categorieën van deze verplichting worden uitgezonderd, paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel gaat daarop nader in. Op grond van het vierde lid kan bij ministeriële regeling bovendien onderscheid gemaakt worden tussen verschillende categorieën van jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen in de zwaarte en omvang van de verplichtingen.

Onderdelen I en J

De Minister van VWS is verwerkingsverantwoordelijke voor de verwijsindex risicjongeren, behalve voor zover het gaat om de toepassing van de artikelen 12 tot en met 23 en 33 van de AVG. Voor dat laatste zijn de colleges verantwoordelijk. De voorgestelde wijziging van artikel 7.1.2.2, derde lid, Jeugdwet regelt dat ook de Jeugdregio hiervoor verwerkingsverantwoordelijke kan zijn. Daarvan zal sprake zijn indien de colleges in een regio besluiten de uitvoering van de genoemde AVG-artikelen aan de Jeugdregio op te dragen en de daarbij behorende bevoegdheden te delegeren of te mandateren.

Ook het maken van afspraken als bedoeld in artikel 7.1.3.1 Jeugdwet zal in zo'n geval aan de Jeugdregio worden opgedragen. Dit hoeft echter niet expliciet te worden geregeld, aangezien een Jeugdregio die onder delegatie of 'mandaat en volmacht' van een college werkt automatisch verplicht is de wettelijke taken en verplichtingen na te komen die voor de delegasie of de mandaat/volmachtgever gelden. Zie ook de toelichting aan het slot van het voorgestelde artikel 2.18, tweede lid, Jeugdwet.

Indien een Jeugdregio de uitvoering van de artikelen 12 tot en met 23 en 33 van de AVG in delegatie of onder mandaat van de colleges uitvoert, dienen de verplichtingen, bedoeld in artikel 7.1.5.2 van de Jeugdwet jegens die Jeugdregio in plaats van jegens de colleges te worden nagekomen. De voorgestelde wijziging van dat artikel zorgt dat dat mogelijk is.

Onderdeel K

Indien de Jeugdregio in opdracht van de colleges werkzaamheden gaat verrichten waarvoor persoonsgegevens van jeugdigen moeten worden verwerkt (wat bijvoorbeeld het geval kan zijn indien de Jeugdregio's facturen gaan betalen), dient zij ook hun Burgerservicenummer dan wel de in artikel 7.2.4, onderdeel a, Jeugdwet genoemde persoonsgegevens te mogen verwerken. De voorgestelde wijzigingen zorgen daarvoor.

Onderdelen L tot en met P

Indien de colleges in een regio hun Jeugdregio ook taken opdragen waarvoor zij persoonsgegevens van jeugdigen dient te verwerken – bijvoorbeeld het betalen van facturen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen – dienen de bepalingen inzake de gegevensverwerking die nu voor de colleges gelden, ook voor hen te gelden. Voorliggende wijzigingen regelen dit.

Zoals aan het slot van de toelichting op het voorgestelde artikel 2.18, tweede lid, Jeugdwet is aangegeven, is het niet nodig om aan bepalingen waarin rechten en plichten van de colleges zijn opgenomen, telkens waar de Jeugdregio als gedelegeerde of gemandateerde/gevolmachtigde van die colleges werkzaamheden kan of zal verrichten, de Jeugdregio toe te voegen. Voor bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens wordt hier echter een uitzondering op gemaakt. Dit houdt verband met het feit dat de Jeugdregio indien taken aan haar zijn gedelegeerd, verwerkingsverantwoordelijke voor die gegevens zal worden. Ook in geval colleges taken aan de Jeugdregio hebben gemandateerd en volmacht hebben verleend – zoals het geval zal zijn indien de Jeugdregio een centrumgemeente is – zal dat er in de praktijk waarschijnlijk⁶⁵ toe leiden dat de Jeugdregio verwerkingsverantwoordelijke wordt.

Overigens wordt opgemerkt dat de werkzaamheden die de regering op dit moment voor de Jeugdregio voorziet, namelijk inkoop van regionaal te organiseren zorg voor jeugdigen en bovenregionale afstemming, niet met zich brengen dat de Jeugdhulp persoonsgegevens van jeugdigen verwerkt. Dit kan echter anders worden indien (bijvoorbeeld) besloten zou worden dat Jeugdregio's ook de facturen betalen voor de door hen ingekochte zorg (zie ook de toelichting op het voorgestelde artikel 2.18, vierde lid). Aan een betaling dient immers de zogenoemde 'formele controle' vooraf te gaan, en daartoe is onder andere nodig dat wordt gecontroleerd of een jeugdige wel woont in een gemeente waar de Jeugdregio voor werkt. Daarnaast is het natuurlijk mogelijk dat colleges zonder dat de wetgever daartoe verplicht taken aan de Jeugdregio opdragen. Indien – bijvoorbeeld – de colleges in een regio besluiten dat "hun" Jeugdregio de collegetaken t.a.v. de verwijzindex risicjongeren zal vervullen, zal die Jeugdregio ook daartoe gegevens dienen te verwerken (zie ook onderdelen I en J).

Onderdeel Q

In verband met de het voorgestelde artikel 4.5.2 over jaarverantwoording kan paragraaf 8.3 over financiële verantwoording komen te vervallen. De daarin opgenomen verplichtingen tot financiële verslaglegging en verantwoording vloeien straks immers voort uit artikel 4.5.2.

Onderdeel R

Met het toezicht op de naleving van de Jeugdwet zijn op dit moment belast ambtenaren van zowel de IGJ als de IJenV. Deze inspecties zien toe op de kwaliteit van de zorg. Daarnaast onderzoekt de IGJ de kwaliteit in algemene zin van onder meer jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen de raad voor de kinderbescherming en de Veilig Thuisorganisaties. De taken en bevoegdheden daartoe zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van de Jeugdwet.

Met het onderhavige voorstel worden daarnaast taken en bevoegdheden voor de NZa op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering geïntroduceerd. Ook de NZa zal algemeen onderzoek gaan doen en zal toezicht gaan houden. Dit zal niet zien op kwaliteit, maar op beschikbaarheid van zorg op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Om bovengenoemd onderscheid ook in de Jeugdwet tot uitdrukking te brengen, wordt voorgesteld in de titel van hoofdstuk 9 op te nemen dat het huidige hoofdstuk 9 betrekking heeft op onderzoek, toezicht en handhaving door de IGJ en IJenV. Daarnaast wordt (met onderdeel T) een nieuw hoofdstuk, hoofdstuk 9A, ingevoegd dat betrekking heeft op de specifieke taken van de NZa op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Zoals ook uiteen is gezet bij de artikelsgewijze toelichting op § 4.5 over goed bestuur, zal op onderdelen een overlap kunnen ontstaan tussen het toezicht van de IGJ en dat van NZa. De IGJ en

⁶⁵ Indien niet gedelegeerd is maar gewerkt wordt met mandaten en volmachten, kan de verwerkingsverantwoordelijkheid in theorie bij de afzonderlijke colleges blijven. De Jeugdregio zou in AVG-termen dan slechts verwerker zijn. Dit kan er echter toe leiden dat de Jeugdregio wat betreft de verwerking van persoonsgegevens voor en zelfde onderwerp rekening moet houden met verschillende beleidsuitgangspunten en lijkt daarom weinig aantrekkelijk.

de NZa zullen samenwerkingsafspraken maken om overlap in het toezicht en handhaving te voorkomen.

Onderdeel S

Door in artikel 9.5, tweede lid, een verwijzing op te nemen naar artikel 4.4.1 krijgt de Minister van VWS de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen indien door de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling de verplichtingen ten aanzien van de onafhankelijk intern toezichthouder niet worden nagekomen. Dit is conform het wetsvoorstel Wtza, waarin Onze Minister op grond van artikel 12 Wtza die bevoegdheid krijgt ten aanzien van zorgaanbieders die deze verplichting niet naleven.

Onderdeel T

Met onderdeel T wordt voorgesteld een nieuw hoofdstuk in te voegen in de Jeugdwet. Het betreft hoofdstuk 9A dat ziet op de specifieke taken (en daarbij behorende specifieke bevoegdheden) van de NZa op het terrein van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het hoofdstuk is ingedeeld in een tweetal paragrafen. De eerste paragraaf betreft de omschrijving van de specifieke taken en daarbij behorende specifieke bevoegdheden van de NZa op het terrein van jeugd. De tweede paragraaf werkt de in de eerste paragraaf genoemde niet-toezichthoudende taken, en daarbij behorende bevoegdheden, van de NZa nader uit.

Deze specifieke taken en bevoegdheden van de NZa op het terrein van jeugd gelden in aanvulling op de algemene taken en bevoegdheden van de NZa, die met de uitbreiding van het zorgbegrip op grond van het voorgestelde artikel 1, vierde lid, en met de taakuitbreiding in het voorgestelde artikel 16b van de Wmg zullen gaan gelden. In de artikelsgewijze toelichting op artikel II, onderdelen A en B, wordt daarop nader ingegaan.

Artikel 9A.1.1 Jeugdwet

Het voorgestelde artikel 9A.1.1 brengt in de eerste plaats de relatie tot uitdrukking tussen de Jeugdwet en de Wmg. De NZa zal de in hoofdstuk 9A genoemde specifieke taken op het terrein van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vervullen in aanvulling op haar algemene taken zoals die zullen gelden op grond van de Wmg.

Die specifieke taken zijn tweeledig:

1. Het toezien op de naleving door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen van het bepaalde bij of krachtens paragraaf 4.5 (het voorgestelde onderdeel b). Paragraaf 4.5 bevat de voorgestelde regels over goed bestuur voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, te weten de verplichtingen tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering (artikel 4.5.1) en het afleggen van jaarverantwoording (artikel 4.5.2). De in onderdeel b genoemde taak betreft het toezicht op de naleving van deze bepalingen. Op grond van artikel 72, eerste lid, van de Wmg zullen ambtenaren van de NZa daarmee worden belast. En op grond van de artikelen 78g, 84 en 93 van de Wmg (nieuw) zal de NZa bevoegd zijn tot handhaving van deze verplichtingen door het geven van een aanwijzing, het opleggen van bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Voorts zullen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op grond van hoofdstuk 5 van de Wmg verplicht zijn informatie te verstrekken aan de NZa, die voor de NZa redelijkerwijs van belang zijn bij het houden van toezicht op de naleving van deze verplichtingen.
2. Het bevorderen van de beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (het voorgestelde onderdeel a). Het bevorderen van de beschikbaarheid van deze zorg voor jeugd bestaat uit het doen van onderzoek, het uitbrengen van verslag daarover en het doen van voorstellen tot verbetering. Het gaat daarbij zowel om algemeen onderzoek als om

onderzoek naar de naleving van een aantal wettelijke verplichtingen van gemeenten. In het kader van die laatste taak ondersteunt de NZa de Ministers van VWS en Rechtsbescherming bij de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet. De inhoud van deze bevorderende taak wordt in paragraaf 9A.2 geduid en hieronder nader toegelicht. Het betreft hier dus geen toezicht; de NZa kan derhalve in het kader van deze taken ook niet handhavend optreden en evenmin bindende afspraken maken met de entiteiten waarop het onderzoek betrekking heeft. Wel zullen hier alle relevante entiteiten op grond van hoofdstuk 5 van de Wmg verplicht zijn informatie te verstrekken aan de NZa, die voor de NZa redelijkerwijs van belang zijn bij het doen van algemeen- of nalevingsonderzoek. Zie hiertoe verder de artikelsgewijze toelichting op artikel II, onderdelen G en H.

Artikel 9A.1.2 Jeugdwet

Dit artikel brengt tot uitdrukking dat de NZa in aanvulling op de haar op grond van de Wmg toekomende algemene bevoegdheden, op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering daarnaast de bevoegdheden krijgt toegekend die worden genoemd in paragraaf 9A.2. Op de inhoud van deze specifieke bevoegdheden wordt hieronder bij de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 9A.2.2 en 9A.2.3 ingegaan.

Artikel 9A.2.1 Jeugdwet

Het voorgestelde artikel 9A.2.1 ziet op de taak van de NZa tot het doen van algemeen onderzoek naar beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Deze taak is vergelijkbaar met de algemene onderzoekstaak, die de NZa heeft op grond van artikel 32 van de Wmg op overige gebieden van zorg. Anders dan op grond van artikel 32 van de Wmg kan de NZa op grond van artikel 9A.2.1 geen verplichtingen opleggen aan de partijen waarop het onderzoek zich richt.

Het onderzoek heeft primair tot doel het inzicht te vergroten in de ontwikkeling en het functioneren van het stelsel en de diverse actoren daarbinnen zodat een ieder zo optimaal en geïnformeerd mogelijk kan bijdragen aan voldoende beschikbaarheid van zorg op dit terrein. Het kan gaan om alle onderwerpen die direct of indirect invloed hebben op de beschikbaarheid van zorg voor de jeugdigen. Dat onderzoek kan een structureel of een incidenteel karakter hebben., het kan gaan om onderzoek naar specifieke knelpunten en om meer algemeen analytisch onderzoek. Het kan worden verricht op eigen initiatief en naar aanleiding van meldingen of verzoeken. Het algemeen onderzoek heeft expliciet geen betrekking op kwaliteit en veiligheid van zorg (terrein IGJ).

eerste lid

Het eerste lid noemt daartoe een aantal, vermoedelijk meest voorkomende, onderzoeksdoelen waarop het onderzoek zich kan richten. De opsomming van onderwerpen in het eerste lid is niet limitatief. Het gaat om:

a. De risico's voor de beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Voor alle betrokken partijen, aanbieders, gemeenten en Jeugdregio's, is het belangrijk om eventuele risico's voor beschikbaarheid van zorg tijdig in beeld te hebben teneinde daarop te kunnen anticiperen en acteren en daarmee de beschikbaarheid zo goed mogelijk te borgen. Daarom zal de autoriteit ook structureel onderzoek doen naar financiële problematiek bij aanbieders die de beschikbaarheid van cruciale zorg in gevaar kan brengen

b. De mate waarin vraag naar en aanbod van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering op elkaar aansluiten, als ook de mate waarin het aanbod passend is.

Een belangrijk onderdeel is het structureel monitoren van de beschikbaarheid van zorg, zeker als het gaat om cruciale vormen van zorg voor jeugdigen. De NZa kan per regio in kaart brengen in welke mate deze zorgvormen worden aangeboden. Daarnaast kan de NZa ook inzichtelijk maken hoeveel jeugdigen deze zorgvormen behoeven in de betreffende regio

c. De totstandkoming van overeenkomsten met betrekking tot jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de daarbij geldende tarieven, naar de voorwaarden in die overeenkomsten en de resultaten daarvan. Het betreft hier de overeenkomsten die gemeenten sluiten met aanbieders. De NZa kan onderzoeken of daarbij wordt voldaan aan de wettelijke criteria, maar bijvoorbeeld ook welke mechanismen een rol spelen bij het sluiten van deze overeenkomsten en tot welke resultaten dat leidt.

d. Informatieverstrekking door de in het derde lid genoemde entiteiten aan jeugdigen en ouders en de doeltreffendheid, juistheid, inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid van die informatie. Goede informatie helpt jeugdigen en hun ouders bij het vinden van hun weg in het zorglandschap. Dat is zowel van belang voor de toegankelijkheid van de zorg als voor inzicht in de mate waarin de zorg passend zal zijn.

e. De onderbouwing en ontwikkeling van kosten en prijzen, mede in relatie tot de kwaliteit, van het aanbod. De NZa kan onderzoek doen naar de ontwikkeling van de kosten en prijzen van de zorgverlening en inkoop, mede in relatie tot de kwaliteit. Het vergroten van doelmatigheid en kostenefficiënte mag immers niet ten koste gaan van de kwaliteit en de beschikbaarheid van zorg.

f. De wijze waarop de toeleiding tot jeugdhulp is georganiseerd. Dit is een belangrijk aspect van de jeugdhulpplicht van gemeenten. De beschikbaarheid van zorg berust niet alleen op voldoende aanbod, maar juist ook op een goede match tussen het aanbod en de zorgvraag van de jongere. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 van het algemeen deel hebben veel gemeenten de toeleiding tot jeugdhulp en het leveren van (lichte) ondersteuning georganiseerd door middel van een lokaal (wijk)team. Gezien de grote diversiteit en kwaliteitsverschillen, is het van belang inzicht te krijgen in de voorwaarden waaronder kan worden voldaan aan deze taak, en de mate waarin gemeenten daarin slagen.

tweede en derde lid

Het tweede lid regelt dat het algemene onderzoek zowel betrekking kan hebben op stelselniveau, op onderdelen daarvan, als op het niveau van individuele jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Ook kan het algemene onderzoek zich richten op landelijke, bovenregionale, regionale of lokale ontwikkelingen. Het derde lid somt de entiteiten op waarbij de NZa daartoe het onderzoek kan verrichten.

Artikel 9A.2.2

Het voorgestelde artikel 9A.2.2 betreft de bevoegdheden van de NZa in verband met het algemeen onderzoek, bedoeld in artikel 9A.2.1.

eerste lid

Op grond van het eerste lid brengt de NZa verslag uit van haar bevinding van het algemeen onderzoek. Dit verslag brengt zij uit aan de entiteiten, genoemd in artikel 9A.2.1, derde lid, waarop het onderzoek betrekking heeft. Het doel van deze verslaglegging is dat de betreffende spelers hun kennis en inzicht in de werking van het stelsel en hun eigen bijdrage daaraan vergroten. Voor zover het onderzoek ziet op stelselniveau, en daarmee het niveau van de genoemde entiteiten overstijgt, kan de NZa op grond van artikel 21, tweede lid, van de Wmg de feitelijke ontwikkelingen gevraagd en ongevraagd ook signaleren aan de Minister van VWS.

tweede lid

Op grond van het tweede lid kan de NZa bij haar verslaglegging aan deze entiteiten voorstellen doen ter verbetering van hun organisatie met het oog op verbetering van de beschikbaarheid van zorg in het jeugdstelsel. De NZa doet niet uit eigen beweging voorstellen aan de Minister van VWS. Beleid en uitvoering dienen immers gescheiden te blijven. Op grond van artikel 21, eerste lid, van de Wmg kan de Minister van VWS de NZa overigens wel vragen te rapporteren over de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van voorgenomen beleid in verband met haar taken op het terrein van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Voor het informeren van de Minister van VWS en de Minister van Veiligheid en Justitie over de bevindingen van het onderzoek, de voorstellen tot verbetering en de resultaten daarvan zijn daarnaast artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de artikelen 22 en 22a van de Wmg relevant. Op grond van artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen verstrekt de NZa desgevraagd aan de Minister van VWS alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. De minister kan ook inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Op grond van artikel 22, eerste lid, van de Wmg geldt de verplichting tot verstrekken van gegevens en inlichtingen ook andersom, dus van de Minister aan de NZa. Artikel 22, tweede lid, van de Wmg regelt dat de Minister van VWS en de NZa een gezamenlijk informatiestatuut vaststellen met betrekking tot de verstrekking van deze wederzijdse informatie. In dit informatiestatuut kan worden bepaald dat en in welke gevallen de NZa de Minister informeert over bevindingen van het algemeen onderzoek, de voorstellen tot verbetering en de resultaten daarvan. Dat kan dan zowel gaan om informatie op het niveau van het stelsel als op het niveau van een individuele aanbieder. Op grond van artikel 22a van de Wmg geldt hetzelfde ten aanzien van de Minister van Justitie en Veiligheid. In het kader van de jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering zal het in de praktijk overigens gaan over de Minister voor Rechtsbescherming.

Van belang is dat de NZa feitelijke informatie deelt met de Ministers en daarbij geen adviezen verstrekt over verdere handhaving. In het kader van het interbestuurlijk toezicht maken de Ministers – mede op basis van de bevindingen van de NZa, welke kunnen inhouden dat de NZa concludeert dat een gemeente verplichtingen op grond van de Jeugdwet niet naleeft en dat ook voorstellen tot verbetering tot onvoldoende resultaat hebben geleid – steeds een eigen afweging over al dan niet te nemen vervolgstappen.

derde lid

Het derde lid geeft de NZa, naar analogie van artikel 33 van de Wmg, de bevoegdheid om haar bevindingen op grond van het onderzoek openbaar te maken. Het gaat daarbij, net als in artikel 33 van de Wmg, om bevindingen op het niveau van het stelsel, of onderdelen daarvan. Openbaarmaking van bevindingen met betrekking tot individuele gemeenten, Jeugdregio's of aanbieders zal niet mogelijk zijn. Bij de openbaarmaking is de NZa gebonden aan artikel 2:5 van de Awb; welk artikel een ieder (waarvoor niet reeds een geheimhoudingsplicht geldt) bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan verplicht tot geheimhouding van gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. Ook is de NZa gebonden aan de bepalingen in de Wet openbaarheid bestuur over de bescherming van vertrouwelijke gegevens. Gegevens als bedoeld in artikel 10 van die wet worden niet openbaar gemaakt. Daarbij gaat het onder meer om persoonsgegevens als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de AVG, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer.

Het openbaar maken van bevindingen is niet gericht op 'leedtoevoeging' aan een of meer van de genoemde entiteiten. De NZa zal bij haar besluit tot openbaarmaking moeten afwegen of de openbaarmaking en wijze daarvan niet tot individuele entiteiten moeten zijn te herleiden.

Openbaarmaking van bevindingen van onderzoek is in lijn met de voornemens ten aanzien van het openbaar maken van toezichtrappen op grond van de Wmo 2015.⁶⁶

Artikel 9A.2.3

Naast het toezicht op de naleving van voornoemde governancebepalingen door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (artikel 9A.1.1, onderdeel b) en het doen van algemeen onderzoek op het terrein van jeugd (artikel 9A.2.1), krijgt de NZa op grond van artikel 9A.2.3 nog een derde specifieke taak toegekend (deze laatste twee taken maken ieder onderdeel uit van de bevorderende taak, genoemd in artikel 9A.1.1., onderdeel a). Deze derde taak ziet op het doen van onderzoek naar, het delen van bevindingen met en het doen van voorstellen tot verbeteringen aan gemeenten en Jeugdregio's met betrekking tot de naleving van hun wettelijke verplichtingen, die van invloed zijn op de beschikbaarheid van zorg op het terrein van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Ook daarmee bevordert de NZa de beschikbaarheid van zorg op dit terrein.

Het toezicht op de naleving van deze verplichtingen door gemeenten en Jeugdregio's berust op grond van de Gemeentewet en de Wgr bij de Ministers van VWS en Rechtsbescherming: het interbestuurlijk toezicht. Vanwege de expertise van de NZa op dit terrein acht de regering het wenselijk ook de NZa een zelfstandige taak toe te kennen op grond waarvan de NZa enerzijds gemeenten en Jeugdregio's met haar expertise kan ondersteunen en op grond waarvan zij anderzijds de Ministers kan voorzien van informatie in het kader van de uitoefening van hun interbestuurlijk toezicht. Die zelfstandige taak van de NZa is ondersteunend aan de eerste drie stappen van de 'Interventieladder Interbestuurlijk Toezicht Jeugdwet', te weten: signalering, verdere factfinding en beoordeling en afspraken over acties, termijnen en vervolg.

Zoals hiervoor aangegeven zal de NZa uit hoofde van deze taak niet de bevoegdheid krijgen tot handhaving en evenmin tot het maken van afspraken in aanloop daarnaartoe. Op het moment dat de NZa van oordeel is dat het delen van de onderzoeksbevindingen en de eventueel daaruit voortvloeiende verbetervoorstellen tot onvoldoende resultaat leiden, dan kan de NZa de betreffende casuïstiek overdragen aan de Ministers van VWS en Rechtsbescherming.

eerste lid

Op grond van het eerste lid, onderdeel a, zal deze taak zich richten op de verplichtingen van het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad, genoemd in het eerste lid. Het betreft steeds verplichtingen waarvan een goede naleving door gemeenten van invloed is op de beschikbaarheid van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het gaat dan om het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.2, eerste tot en met vierde lid, 2.3, 2.4, tweede lid, 2.6, eerste lid, 2.11, tweede en derde lid, 2.12, 2.14, tweede lid, 2.16 en 2.18, eerste tot en met vierde lid. Dat betreft de voorgestelde verplichtingen tot regionale samenwerking, zoals in te voeren met dit wetsvoorstel, en de voorgestelde verplichtingen rondom inkoop, zoals in te voeren met het wetsvoorstel maatschappelijk verantwoordelijk inkopen Jeugdwet en Wmo 2015. Daarnaast betreft het reeds bestaande verplichtingen tot het periodiek opstellen van een plan dat de hoofdzaken bevat van het door de gemeente te voeren beleid ten aanzien van zorg voor de jeugd (artikel 2.2, eerste lid), van de jeugdhulpplicht (artikel 2.3), en de verplichting te voorzien in een toereikende uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en van de jeugdhulp en van de jeugdreclassering die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing (artikel 2.4, tweede lid).) En de nadere concretisering van voornoemde verplichtingen in artikel 2.6, eerste lid).

Het eerste lid, onderdeel b, ziet op de naleving en uitvoering door Jeugdregio's van werkzaamheden waarmee zij op grond van artikel 2.18, derde en vierde lid, door de colleges van

⁶⁶ Kamerstukken II 2018/19, 29538, nr. 297.

gemeenten binnen een regio worden belast. Het gaat hier dus niet om de verplichting van colleges om deze werkzaamheden daar te beleggen, maar om de naleving of uitvoering van het bepaalde bij of krachtens artikel 2.18, derde, vierde en zesde lid, door Jeugdregio's. Van onderzoek naar *naleving* van het bepaalde bij of krachtens genoemde leden is sprake voor zover de colleges in het kader van die werkzaamheden bevoegdheden aan de Jeugdregio hebben gedelegeerd. De Jeugdregio zal dan steeds op eigen naam handelen en de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming zullen zich in het kader van het interbestuurlijk toezicht direct tot de Jeugdregio kunnen wenden. Van onderzoek naar *uitvoering* van deze werkzaamheden is sprake indien door colleges niet is gedelegeerd, maar door de Jeugdregio's in mandaat wordt gehandeld. In dat geval zullen deze bewindslieden zich formeel gezien tot alle gemeenten moeten richten die in de gemeenschappelijke regeling samenwerken. Het onderzoek van de NZa kan zich echter ook in dat geval richten tot de feitelijke uitvoering door de Jeugdregio's.

Ook de overige werkzaamheden waarmee de Jeugdregio op grond van artikel 2.18, vierde lid, bij amvb kan worden belast zullen onder de reikwijdte van het onderzoek vallen waartoe de NZa op grond van dit lid bevoegd is.

tweede lid

Op grond van het tweede lid zal artikel 9A.2.2, eerste en tweede lid, van overeenkomstige toepassing zijn op het onderzoek van de NZa naar de naleving van de in het eerste en tweede lid genoemde verplichtingen van gemeenten en Jeugdregio's. Dat houdt in dat de NZa de bevindingen uit haar onderzoek deelt met respectievelijk het college, de gemeenteraad of de Jeugdregio en dat zij hen voorstellen tot verbetering kan doen. Op grond van artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de artikelen 22 en 22a van de Wmg verstrekken de NZa en de Ministers van VWS en Justitie en Veiligheid elkaar over en weer de benodigde inlichtingen. Zie hiertoe verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 9A.2.2.

derde lid

Op grond van het derde lid worden de bevindingen van het nalevingsonderzoek openbaar gemaakt. Dit teneinde zichtbaar te maken welke wettelijke verplichtingen extra aandacht behoeven, te laten zien hoe gewerkt wordt aan verbetermaatregelen, gemeenten in staat te stellen van elkaar te leren en om gemeenteraden te ondersteunen bij het uitoefenen van hun controlerende taak. De wijze waarop de openbaarmaking plaatsvindt, waaronder de termijnen die daarbij worden gehanteerd, wordt bij of krachtens amvb, ingevuld.

Artikel II (Wmg)

Onderdeel A

Het zorgbegrip wordt met dit onderdeel uitgebreid naar jeugdhulp en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Op grond van de amvb die berust op artikel 2, tweede lid, van de Wmg zullen voor deze vorm van zorg vervolgens delen van deze wet weer worden uitgezonderd. Dat zal plaatsvinden door middel van wijziging van het Besluit uitbreiding en beperking werkingssfeer Wmg en dat zal gaan om:

- Artikel 16 waarin de taken van de NZa worden beschreven. Hoewel een belangrijk deel van dit artikel naar zijn aard niet zal gelden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, zal het gehele artikel worden uitgesloten. Dat is inzichtelijker. In plaats daarvan wordt in het voorgestelde artikel 16b een verwijzing opgenomen naar de Jeugdwet, waarin de specifieke taken van de NZa op dit terrein zullen worden uitgewerkt.
- Artikel 23 (mogelijkheid tot beklag over formulieren).
- Hoofdstuk 4 over Marktontwikkeling en -ordering. In plaats daarvan zullen in de Jeugdwet de specifieke taken van de NZa worden uitgewerkt ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en

gecertificeerde instellingen. Hoewel ook in hoofdstuk 4 diverse bepalingen naar hun aard, bijvoorbeeld die bepalingen die zich richten tot verzekeraars, niet van toepassing zullen zijn ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, zal ook hier uit overwegingen van gebruiksvriendelijkheid ervoor worden gekozen het gehele hoofdstuk 4 uit te sluiten.

De taakuitbreiding van de NZa zal via het voorgestelde artikel 16b overigens ook betrekking hebben op de rol van gemeenten en Jeugdregio's in het jeugdstelsel. Die taakuitbreiding zal niet plaatsvinden via het Besluit uitbreiding en beperking werkingssfeer Wmg, maar zal enkel zijn beslag krijgen via artikel 16b Wmg juncto hoofdstuk 9A van de Jeugdwet. In deze rol verlenen gemeenten immers geen zorg, maar voeren zij hun taken uit in medebewind. Uitbreiding van het zorgbegrip met deze medebewindstaken ligt dan niet in de rede.

Een belangrijk deel van de bepalingen van de Wmg zal op grond van de bewoordingen of de aard van de bepaling niet van toepassing zijn op het terrein van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Dat geldt bijvoorbeeld voor de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 die expliciet betrekking hebben op toezicht op de Zvw, de Wlz en de sociale zekerheidsverordening door de zorgverzekeraars, de Wlz-uitvoerders, het CAK en de organen van de woonplaats, van de verblijfplaats of het bevoegd orgaan. Bepalingen die op grond van hun bewoordingen geen betrekking hebben op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zullen in het Besluit uitbreiding en beperking werkingssfeer Wmg daarom in beginsel niet nog eens expliciet hoeven te worden uitgezonderd. Daarmee wordt een systematiek gehanteerd die gelijk is aan de systematiek die is gehanteerd ten aanzien van de forensische zorg.

Ten slotte zal van enkele artikelen van de Wmg de reikwijdte worden uitgebreid naar het terrein van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering opdat deze terreinen op grond van de bewoordingen van die artikelen niet langer zullen zijn uitgesloten van de werkingssfeer daarvan. Deze artikelen worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

Daarmee zullen, naast de organieke bepalingen in de Wmg, *onder meer* van toepassing zijn: verplichtingen van de NZa tot planning en verslaglegging, tot samenwerking met andere inspecties, geven van voorlichting over haar taken, de rapportageverplichting op grond van artikel 21, informatieverplichtingen van betrokkenen op grond van de artikelen 61, 62 en 70 alsmede de relevante handhabingsbepalingen op grond van hoofdstuk 6.

Onderdeel B

Het huidige artikel 2, derde lid, bepaalt dat de Wmg niet van toepassing is op een zorgaanbieder voor zover deze jeugdhulp als bedoeld in artikel 1 van de Jeugdwet aanbiedt. Nu wordt voorgesteld het zorgbegrip uit te breiden naar het terrein van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering kan deze uitzondering voor de jeugdhulpaanbieder niet langer gelden.

In plaats daarvan zal het derde lid een andere samenloopregeling gaan bevatten voor instellingen die naast jeugdhulp ook andere vormen van zorg in de zin van de Wmg aanbieden. Deze zal zien op de verplichtingen tot het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het afleggen van jaarverantwoording. Op hen zullen slechts de artikelen 40a en 40b van de Wmg van toepassing zijn en niet tevens de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet.

Voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen gelden de verplichtingen tot het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het afleggen van jaarverantwoording op grond van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet, zoals die worden voorgesteld met dit wetsvoorstel. Op grond van het Besluit uitbreiding en beperking werkingssfeer Wmg zal hoofdstuk 4 van de Wmg, waaronder de artikelen 40a en 40b met betrekking tot het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het afleggen van jaarverantwoording, immers niet

gelden voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Hoewel voornoemde artikelen in de Jeugdwet en de Wmg worden geharmoniseerd, zal op het niveau van lagere regelgeving de uitwerking op onderdelen anders kunnen zijn. Om instellingen die zowel jeugdhulp als overige zorg aanbieden straks niet te confronteren met twee regimes wordt met dit onderdeel voorgesteld deze combinatie-instellingen slechts te binden aan het regime dat geldt op grond van de artikelen 40a en 40b van de Wmg.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt voorgesteld een nieuw artikel 16b in te voegen. Dat bepaalt dat de zorgautoriteit, naast de in de artikelen 16 en 16a genoemde taken, tevens belast zal zijn met taken op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Er is voor gekozen in de Wmg te volstaan met een verwijzing naar de Jeugdwet, en deze taken uit te werken in de Jeugdwet. Voor de Jeugdwet geldt als uitgangspunt dat de wetgeving die voor die sector relevant is, zoveel mogelijk in die wet wordt opgenomen. Daarnaast zullen de taken van de NZa voor een belangrijk deel een ander karakter hebben dan ten aanzien van de overige zorg, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit het voorstel om hoofdstuk 4 van de Wmg uit te zonderen. Ten slotte geldt dat de NZa onderzoekstaken krijgt ten aanzien van gemeenten. Ook deze hebben een enigszins ander karakter dan de huidige taken op grond van de Wmg. De artikelsgewijze toelichting op hoofdstuk 9A van de Jeugdwet gaat daarop nader in. De regering acht het daarom het meest passend om de specifieke taken en bevoegdheden van de NZa ten aanzien van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in de Jeugdwet uit te werken. De specifieke taken, en specifieke bijbehorende bevoegdheden, die in de Jeugdwet worden uitgewerkt vinden op grond van de verwijzing in artikel 16b van de Wmg tevens plaats in het kader van de uitvoering van de Wmg. Dat is bijvoorbeeld van belang voor de toepasselijkheid van artikel 61, eerste lid, onderdeel a, van de Wmg: een ieder zal gehouden zijn gegevens en inlichtingen te verstrekken welke redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de uitvoering van *deze wet*. De uitvoering van hoofdstuk 9A van de Jeugdwet valt daar op grond van artikel 16b van de Wmg dus ook onder.

Onderdeel D

Artikel 17 regelt dat de NZa afspraken maakt over de samenwerking met diverse andere toezichthouders bij behandeling van aangelegenheden van wederzijds belang en het verzamelen van informatie ten behoeve daarvan. De Minister van VWS is toezichthouder in het kader van interbestuurlijk toezicht ten aanzien van gemeenten en Jeugdregio's. Op grond van artikel 9A.2.3 van de Jeugdwet krijgt de NZa daarin ook een taak. Om die reden wordt de verplichting tot het maken van samenwerkingsafspraken in artikel 17, eerste lid, onderdeel I (nieuw) uitgebreid met het interbestuurlijk toezicht dat de minister houdt op de verplichtingen van gemeenten en Jeugdregio's, genoemd in artikel 9A.2.3. De artikelsgewijze toelichting op artikel 9A.2.3 gaat in op de inhoud van deze verplichtingen.

Daarnaast betreft dit onderdeel een drietal redactionele verbeteringen. Het 'en' aan het slot van onderdeel j vervalt en de doublure ten aanzien van onderdeel 'k' wordt ongedaan gemaakt. Tevens wordt, net als elders in de Wmg, 'de Inspectie voor Sanctietoepassing' vervangen door de huidige benaming van deze inspectie, te weten: de Inspectie Justitie en Veiligheid.

Onderdeel E

Net als in artikel 17 wordt ook in artikel 19 'de Inspectie voor Sanctietoepassing' vervangen door de huidige benaming van deze inspectie, te weten: de Inspectie Justitie en Veiligheid. Daarnaast wordt met de toevoeging van deze inspectie aan het eerste lid geregeld dat de NZa bij haar taakuitoefening naast het oordeel van de IGJ ook het oordeel van de Inspectie Justitie en Veiligheid volgt, daar waar het gaat over de kwaliteit van het handelen van zorgaanbieders. Onder zorgaanbieders wordt, gelet op de uitbreiding van het zorgbegrip, namelijk ook begrepen

gecertificeerde instellingen. Op de kwaliteit van de door hen uitgevoerde jeugdreclassering ziet de Inspectie Justitie en Veiligheid toe, welk kwaliteitsoordeel dus door de NZa zal worden gevolgd.

Onderdeel F

Met de toevoeging van artikel 16b aan artikel 21, eerste lid, wordt de taak van de NZa tot gevraagd rapporteren aan de minister van VWS over de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van voorgenomen beleid uitgebreid naar het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Gelet op de voorgenomen uitbreiding van het zorgbegrip naar werkzaamheden van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zal de NZa ook gevraagd en ongevraagd aan de Minister van VWS signaleren over feitelijke ontwikkelingen inzake markten op het gebied van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (artikel 21, tweede lid, van de Wmg).

Onderdelen G en H

Hoofdstuk 5 van de Wmg ziet op de verplichting om informatie te verstrekken aan de NZa, die voor de NZa redelijkerwijs van belang kan zijn in het kader van haar taakuitoefening. Op grond van artikel 16b zullen daartoe ook gaan behoren de taken op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Op grond van artikel 61 is 'een ieder' gehouden aan deze informatieverplichting. Derhalve ook alle op voornoemde terreinen opererende entiteiten, te weten: gemeenteraden, colleges van burgemeester en wethouders, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Steeds voor zover gegevens en inlichtingen redelijkerwijs voor de uitvoering van de wet van belang kunnen zijn.

Met de in artikel 62, eerste lid, voorgestelde verwijzing naar artikel 9A.2.1, derde lid, van de Jeugdwet kan de NZa daarover ten aanzien van al deze entiteiten ook regels stellen, inhoudende welke gegevens en inlichtingen regelmatig moeten worden verstrekt dan wel onder welke omstandigheden deze moeten worden verstrekt. Voor gemeenten geldt dat veel informatie al openbaar is. Informatie die reeds openbaar is, zal niet opnieuw worden uitgevraagd.

Handhaving van de verplichting om informatie te verstrekken aan de NZa vindt plaats op grond van de artikelen 76, 82 en 85 van de Wmg. Niet naleving van de verplichtingen op basis van de artikelen 61, 62 en 68 van de Wmg kan daarmee voor de NZa grond zijn voor het geven van een aanwijzing of het opleggen van een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete. Deze bevoegdheden wijzigen niet met dit voorstel. Wel wordt daarop ten aanzien van gemeenten en Jeugdregio's een uitzondering gemaakt. Bij de onderdelen K, P en Q wordt daarop nader ingegaan.

In artikel 69, eerste lid, wordt verwezen naar de doelgroep, bedoeld in de artikelen 61 en 62. Derhalve wordt de opsomming in artikel 69 aangevuld met dezelfde actoren die ook worden toegevoegd aan artikel 62, eerste lid.

Onderdeel I

De voorgestelde wijziging van artikel 70, eerste lid, betreft wederom de naamswijziging van de Inspectie voor de Sanctietoepassing naar de Inspectie Justitie en Veiligheid.

Onderdeel J

Met de voorgestelde invoeging van artikel 16b in de aanhef van artikel 72, eerste lid, kunnen – in het kader van de handhaving - medewerkers van de NZa ook worden belast met toezicht op de naleving van verplichtingen (genoemd in hoofdstuk 9A van de Jeugdwet) op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Overigens gaat het hier om de toezichthoudende taak, en niet om de onderzoekstaken van de NZa op dit terrein. Naast het naleven van informatieverplichtingen door alle relevante actoren (opgenomen in hoofdstuk 5 van de Wmg), betreft het dan de naleving van een tweetal governanceverplichtingen door

jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (zie de voorgestelde paragraaf 4.5 van de Jeugdwet).

Daarnaast wordt met dit onderdeel ook hier de naamswijziging 'Inspectie Justitie en Veiligheid' doorgevoerd.

Onderdelen K, P, en Q

Met deze onderdelen worden de verplichting voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen tot een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het afleggen van jaarverantwoording (opgenomen in de voorgestelde paragraaf 4.5 van de Jeugdwet) toegevoegd aan de opsomming in de bestaande artikelen die de handhavinginstrumenten bevatten van de NZa. Net als ten aanzien van de artikelen 40a en 40b, op grond waarvan gelijke verplichtingen gelden voor de overige zorg, zal de NZa bij niet naleving van deze verplichtingen bevoegd zijn handhavinginstrumenten te hanteren. Daarnaast kunnen deze instrumenten worden ingezet indien jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen niet meewerken aan hun informatieplicht op grond van de artikelen 61, 62 en 86 van de Wmg. Het gaat dan om het geven van een aanwijzing (voorgestelde artikel 78g), het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom (voorgestelde artikel 84b) of een bestuurlijke boete (voorgestelde artikel 93).

Ten aanzien van gemeenten en Jeugdregio's geldt de voornoemde informatieplicht eveneens. Het wordt echter niet passend geacht dat de NZa hen een bestuurlijke sanctie oplegt wegens niet naleving van deze verplichtingen. Daarom wordt voorgesteld voor hen in het tweede, respectievelijk derde lid van de artikelen 78g, 84b en 93 een uitzondering te maken. De naleving van deze verplichtingen door gemeenten en Jeugdregio's kan worden gehandhaafd via het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Onderdeel L

De wijziging van artikel 79, eerste lid, betreft de aanpassing aan de invoering van het nieuwe artikel 78g in de Wmg. Het toegevoegde derde lid regelt de bevoegdheid van de NZa om degene die niet tijdig aan een op grond van de Wmg gegeven aanwijzing heeft voldaan een last onder bestuursdwang op te leggen. De NZa op basis van artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in plaats van een last onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom opleggen. De bevoegdheid voor het opleggen van een last onder dwangsom bij het niet tijdig voldoen aan een aanwijzing is thans verspreid over de artikelen 80, eerste lid, onderdeel a, 81, eerste lid, onderdeel a, 81a, eerste lid, en 82 van de Wmg. Het laatstbedoelde artikel regelt thans dat de NZa ook een last onder bestuursdwang kan opleggen ter handhaving van artikel 79, tweede lid, van de Wmg. De NZa stelt op grond van dat artikellid bij een aanwijzing een termijn waarbinnen de belanghebbende tot wie die aanwijzing is gericht, aan die aanwijzing moet voldoen. De concentratie van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang bij het niet tijdig voldoen aan een gegeven aanwijzing komt de overzichtelijkheid van regelgeving ten goede. Het ingevoegde vierde lid komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 81, eerste lid, onder c, van de Wmg.

Onderdeel M

Het nieuwe artikel 80 van de Wmg, regelt de bevoegdheid van de NZa tot openbaarmaking indien de belanghebbende tot wie een op grond van de artikelen 76, 77, 78a of 78c, aanwijzing is gericht niet tijdig aan die aanwijzing heeft voldaan en de daarvoor te volgen procedure. De NZa kan de met de aanwijzing te realiseren naleving, het feit dat zij aan belanghebbende een aanwijzing heeft gegeven en in voorkomend geval dat zij aan belanghebbende een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd, openbaar maken. De bevoegdheid tot openbaarmaking en de daarvoor te volgen is thans verspreid over de artikelen 80, eerste lid, aanhef en onderdeel b, tweede tot en met achtste lid, 81, eerste lid, aanhef en onderdeel b, tweede en derde lid, en 81a, van de Wmg. De

concentratie van de bevoegdheid tot openbaarmaking komt de overzichtelijkheid van regelgeving ten goede.

Onderdeel N

De artikelen 81 en 81a van de Wmg, kunnen gezien het aan artikel 79 van de Wmg toegevoegde derde en vierde lid en het nieuwe artikel 80 van de Wmg, vervallen.

Onderdeel O

De vermelding van "79, tweede lid", in artikel 82 van de Wmg, kan gezien het aan artikel 79 van de Wmg toegevoegde derde lid, vervallen.

Onderdeel R

De wijziging van het eerste lid van artikel 104 van de Wmg hangt samen met het feit dat de inhoud van artikel 81, eerste lid, onder c, is overgeheveld naar het aan artikel 79 van de Wmg, toegevoegde vierde lid.

Op grond van artikel 104, tweede lid, worden deze ingevorderde dwangsommen en bestuurlijke boetes afgedragen aan 's Rijks kas.

Onderdeel S

Artikel 105 zorgt ervoor dat landelijk werkzame consumenten- en patiëntenorganisaties als belanghebbenden worden aangemerkt bij besluiten van de NZa die de belangen van consumenten of patiënten raken. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om besluiten van de NZa tot al dan niet handhaven van de governanceverplichtingen.

Formeel vallen cliëntenorganisaties onder het begrip 'patiëntenorganisaties'. In verband met de taakuitbreiding van de NZa wordt desondanks voorgesteld om aan artikel 105 de begrippen 'cliënten' en 'cliëntenorganisaties' toe te voegen. Dat sluit beter aan bij het spraakgebruik op het terrein van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Artikel III (Wmo 2015)

Onderdeel A (wijziging art. 4.2.6 Jeugdwet)

Dit onderdeel bevat twee technische reparaties van foutjes in het zesde lid van artikel 4.2.6 Wmo 2015. Allereerst is het toezicht op Veilig Thuis niet geregeld bij en krachtens artikel 9.2 (van de Jeugdwet) maar bij en krachtens artikel 4.3.1 van de Wmo 2015. Daarnaast spreekt niet artikel 4.2.6, eerste lid, van de Wmo 2016 van een rechtspersoon die een vertrouwenspersoon voor zich laat werken, maar het vierde lid van dat artikel.

Artikel IV (Verzamelwet VWS 2020)

Artikel III, onderdelen D en E, van de Verzamelwet VWS 2020 poogden te regelen dat een ambtenaar van de IGJ of van de Inspectie Justitie en Veiligheid van een solistische werkende jeugdhulpaanbieder een nieuwe vog eist indien hij redelijkerwijs mag vermoeden dat de jeugdhulpaanbieder niet meer aan de eisen voor het verkrijgen van zo'n vog voldoet. Door een technische fout konden deze artikelonderdelen echter niet in werking treden. In artikel I, onderdelen D (wijziging art. 2.6, tweede lid, Jw) en G (wijziging van art. 4.1.6 Jw) van voorliggend wetsvoorstel wordt dit alsnog geregeld. Daarom kunnen de onderdelen D en E van de Verzamelwet VWS 2020 vervallen.

Artikelen V en VI (Wfsv en Zvw)

De hier opgenomen wijzingen van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en de Zvw betreffen aanpassingen aan de overheveling van de inhoud van artikel 81, eerste lid, onder c, van de Wmg naar het aan artikel 79 van de Wmg toegevoegde vierde lid.

Artikel VII (Wet op de economische delicten)

De wijziging van de Wet op de economische delicten maakt het mogelijk om bij overtreding van de eisen van een transparante financiële bedrijfsvoering te kiezen voor strafrechtelijke afdoening in plaats van handhaving via het bestuursrecht. De strafbaarstelling past in de systematiek die geldt voor het niet naleven van informatie- en administratieverplichtingen op grond van de Wmg. Hiermee stelt de regering voor ook op dit onderdeel te harmoniseren met de zorg. Immers, na inwerkingtreding van artikel XVA van de Awtza worden de artikelen 40a en 40b van de Wmg, waarin de vereisten van een transparantie financiële bedrijfsvoering voor de (overige) zorg zijn opgenomen, toegevoegd aan de opsomming van artikel 1, onder ten tweede, van de Wet op de economische delicten.

Artikel VIII (Overgangsrecht)

P.M.

Artikel IX (Evaluatiebepaling)

Dit artikel regelt dat de gevolgen van dit wetsvoorstel worden geëvalueerd en dat daarover binnen vijf jaar na inwerkingtreding aan beide Kamers van de Staten-Generaal wordt gerapporteerd. In de Jeugdwetbrief van 20 maart 2020 hebben wij aangegeven te onderzoeken hoe de jeugdbeschermingsketen kan worden verbeterd en u daarover voor eind 2020 te berichten. Dit zal naar verwachting tot een afzonderlijk wetsvoorstel leiden. De termijn voor de evaluatie van de maatregelen uit voorliggend wetsvoorstel is zodanig gekozen, dat deze evaluatie naar verwachting zal kunnen worden gecombineerd met de evaluatie van de toekomstige maatregelen ter verbetering van de jeugdbeschermingsketen.

Artikel X (Inwerkingtreding)

P.M.

Artikel XI (Citeertitel)

De wijzigingen in dit wetsvoorstel staan in het teken van verbetering van de beschikbaarheid van de zorg voor jeugdigen, dat wil zeggen van de jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Gelet op het belang van de maatregelen in dit wetsvoorstel, kan worden verwacht dat het veelvuldig zal worden aangehaald. Daarom wordt voorgesteld het voorstel, hoewel het slechts wijziging van bestaande wetten behelst, een citeertitel te geven. Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld het wetsvoorstel de citeertitel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' te geven.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

H.M. de Jonge

De Minister voor Rechtsbescherming,

S. Dekker

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

R.W. Knops