

Reactie wetsvoorstel (memorie van toelichting) 20-8-2020

De intentie van het wetsvoorstel is mooi. Gezamenlijk willen we kwalitatief betere jeugdzorg voor de kwetsbare gezinnen. Kwaliteit wordt expliciet een aantal keer als uitgangspunt benoemd, wat erg prettig is. De genoemde knelpunten zijn herkenbaar. Tegelijkertijd roept de uitwerking in de memorie van toelichting soms de vraag op of dit (op deze manier) nu werkelijk tot betere jeugdzorg gaat leiden.

Reactie ten aanzien van hoofdstuk 2: Versterken van de regionale samenwerking.

Het versterken van de bovenregionale samenwerking wordt gekoppeld aan de organisatie van weinig voorkomende dan wel zeer specialistische hulp. Qua onderwerp is een overlap zichtbaar met 'Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en WMO 2015'. Eenheid in tarieven voor bovenregionale regio's voor dezelfde producten en verantwoording moet in één van deze wetten terug komen. In de huidige situatie heeft een regio te weinig invloed om een andere regio aan te spreken. In het wetsvoorstel graag toevoegen hoe om te gaan met een regio die de financiën niet heeft of een andere visie heeft om te voldoen aan de afspraken?

Aanvullend wordt er op bladzijde 14 gesproken over inspanningsgerichte financiering (PxQ), outputgerichte financiering of taakgerichte financiering. Deze vormen van financiering zorgen ervoor dat het niet mogelijk is om in te springen op fluctuaties in instroom, waardoor wij als GI enkel reactief kunnen reageren. Lumpsum financiering zou dit probleem oplossen. Dit wetsvoorstel is hierin nog te vrijblijvend.

De overgang jeugdwet naar WMO is erg complex. In de knelpunten komt dit kort aan bod, maar het wordt niet expliciet benoemd en dit wetsvoorstel voorziet niet in oplossingen daaromtrent. Er wordt beoogd dat gemeenten zo concreet mogelijke 'regiovisies' gaan opstellen over hun gezamenlijke opgave ten aanzien van jeugd en gezinnen. De achterliggende gedachte is helder. Het roept echter wel de vraag op hoe voorkomen wordt dat het niet een papieren exercitie is die onvoldoende concreet is en werkbaar is voor alle partijen. Aanvullend daarop: hoe zorg je ervoor dat gemeenten elkaar aanspreken op het uitvoeren van gemaakte afspraken binnen zo'n visie? Wat is de looptijd van zo'n regiovisie? Hoe voorkom je dat de regiovisie geen compromis document wordt, waardoor de huidige knelpunten alsnog blijven bestaan. Zeker als de regiovisie door elke gemeenteraad vastgesteld moet worden.

In zowel het kader van verstevigd opdrachtgeverschap, als in het kader van versterken van toegang tot jeugdhulp liggen er kansen voor gemeenten om het aanbod bij spoed en crisis kwalitatief te borgen. In de huidige situatie is het zowel voor de burgers, als voor de verwijzers vaak onduidelijk welk "loket" te benaderen in crisissituaties. Of en waar een client in acute nood of onveiligheid geholpen wordt, wordt in de huidige situatie bepaald door variabelen als:

- Woon/verblijfplaats,
- Wel/niet verblijfsdocument,
- Leeftijd,
- Mate van motivatie,
- Tijdstip van melding,
- Mate van GGZ problematiek,
- Mate van LVB problematiek,
- Mate van verslavingsproblematiek,

Om te voorkomen dat cliënten van het kastje naar de muur worden gestuurd, helpt het om deze loketten te harmoniseren naar één loket die fungeert als centrale toegang.

Het naast elkaar bestaan van tal van crisisdiensten, per gemeente en per sector (GGZ, jeugdhulp, VT, LVB, WMO) is inefficiënt en op inhoud risicovol. Voor gemeente overstijgende organisaties zoals, politie, ziekenhuizen/ambulancezorg, VT en onderwijs, is het onoverzichtelijk. Ook hiervoor geldt dat één loket noodzakelijk is.

Met een integrale crisisdienst die voor een grotere regio, sector overstijgend (GGZ, LVB, (jeugd)Zorg) werkt, en 7 x 24 uur bereikbaar en beschikbaar is, kan de gemeente voor burgers en verwijzers bij de meest risicovolle en urgente situaties optimale toegang tot zorg en veiligheid garanderen.

Zowel bij crisis, als bij reguliere en langdurige zorg moet er voldoende aandacht zijn voor de keuze van de schaal en de schaalgrootte van het zorgaanbod. Daarbij is extra aandacht nodig voor hoe dit regionaal en bovenregionaal ingericht wordt.

Reactie ten aanzien van hoofdstuk 3

In de toewijzing naar zorgaanbod wordt niet de route besproken van hoofdaannemer en onderaannemer. In de praktijk kost dit veel tijd. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat enkel nog grote spelers zorgaanbod aanbieden. Meer mogelijkheden scheppen tot maatwerk met behoud van kwaliteit is nodig.

De ontwikkeling van regionaal zorgaanbod is mooi. Echter lost het problemen rondom het woonplaatsbeginsel niet op. Specialistische jeugdzorg voor een jeugdige woonachtig bij pleegouders in een andere regio dan de gemeente van moeder die de jeugdhulp moet bekostigen. In de huidige praktijk kost dit veel moeite en moet het met onder-aanneming worden geregeld.

Goed dat er bovenregionale afstemming is opgenomen t.a.v. de uitvoering van JB en JR maatregelen en ook waar de afstemming zich op moet richten zodat dit vertaald kan worden naar regionale inkoopplannen. Een volgende stap zou zijn bovenregionale inkoop. Het wetsvoorstel mag wat ons betreft daarin nog een stap verder gaan. Landelijke inkoop voor hoog specialistische zorg zou bijvoorbeeld helpend zijn.

Over de toeleiding naar jeugdhulp: er worden een aantal basisfuncties van de lokale teams beschreven. Het klinkt helder en logisch dat gemeenten daaraan moeten voldoen, maar zullen de meeste gemeenten niet aangeven dat ze hieraan (al) voldoen? Wat is goed genoeg? Hoe zorg je ervoor dat er een gelijke basis in alle gemeenten ontstaat?

Reactie ten aanzien van hoofdstuk 4

Er wordt gestreefd naar eenduidige regionale inkoop. In de regio's waar JBw actief is, is dit nu al de werkwijze. Zo wordt er gebruik gemaakt van het landelijke accountantsprotocol en het landelijk systeem van Jeugdzorg Nederland bij verzoeken om toewijzing (VOT's). In de praktijk blijkt dat aanvullend op deze afspraken nieuwe eisen worden gesteld, waardoor de eenduidigheid toch ontbreekt. De verschillen in uitvoering liggen in de details die veel (extra) werk vragen. Om te voorkomen dat dit blijft bestaan, is een verscherping van de wet noodzakelijk.

Reactie ten aanzien van hoofdstuk 5

In het wetsvoorstel zijn er verschillende toezichthoudende partijen. De Inspectie van de ministeries, de NZa en de Jeugdautoriteit. Daarnaast controleert het keurmerkinstituut in hoeverre de GI zich houdt aan de kwaliteitseisen van het normenkader JB/JR. Er moet voorzichtig worden omgegaan bij het oprichten van nieuwe organen. Het zwaartepunt van toezicht ligt nu bij de Inspectie, maar zal veranderen naar de NZa. Het risico is verlies van kennis. Aanvullend heeft de Jeugdautoriteit de rol om te bemiddelen rond inkoop van jeugdhulp en risico's te signaleren voor de continuïteit van jeugdhulp. Dit is ook een taak van de NZa. Het doen van onderzoek kan ook door de Jeugdautoriteit uitgevoerd worden. Dit is in de huidige situatie een rol van de Inspectie. Tot slot komt er ook nog een geschillencommissie. Het is voor JBw niet helder waar wat gemeld moet worden en hoe overlap in de werkzaamheden te voorkomen.

Reactie ten aanzien van hoofdstuk 6

Hier wordt genoemd dat een evaluatie plaatsvindt na 5 jaar inwerkingtreding van de bepalingen in dit wetsvoorstel. Eens met een grote evaluatie na 5 jaar. Is er nog mogelijkheid tot flexibiliteit (maatwerk) als blijkt dat eerder dingen aangepast moeten worden?

Reactie ten aanzien van hoofdstuk 7

In de memorie van toelichting is het volgende in hoofdstuk 7 Financiën opgenomen:

“De regering verwacht dat dit wetsvoorstel een efficiënter jeugdhulpstelsel oplevert. De maatregelen ten behoeve van het bevorderen van de beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen 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.”

In de kamerbrief d.d. 20 maart 2020 staat het volgende over toereikende budgetten:

“De gemeenten kampen met financiële druk. Om deze te verlichten heeft het kabinet vorig jaar 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 plaats.”

Het is de vraag of deze extra middelen ook overal en in alle gevallen bij de (zorg)aanbieders terecht zijn gekomen of zullen komen.

Het onderzoek naar structureel extra middelen voor de jeugdzorg vanaf 2022 is mooi en voor ons ook noodzakelijk.

Reactie juristen Jeugdbescherming west

Internetconsultatie Perspectief voor de jeugd *Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen*

betreft: reactie / aandachtspunten van de juristen van JBwest

*Vanuit Jeugdzorg Nederland is gevraagd het wetsvoorstel *Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen* te bestuderen en een reactie te geven op de volgende vragen:*

- *Op welke punten kan het wetsvoorstel beter;*
- *wat wordt nog niet goed genoeg geregeld in dit wetsvoorstel, maar ook;*
- *wat is juist wel goed of helpend voor de toekomst?*

Doel van de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen is aanpassing van wetgeving ten einde randvoorwaarden te verbeteren zodat alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheden waar kunnen maken.

Met dit wetsvoorstel wordt daartoe het volgende beoogd:

I. Gemeenten verstevigen hun opdrachtgeverschap door regionale samenwerking;

II. Gemeenten versterken de toegang tot jeugdhulp;

III. Jeugdhulpaanbieders en GI's versterken hun opdrachtnemerschap en werkgeverschap en goed bestuur;

IV. Versterken inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen.

Samenhang met andere wetsvoorstellen en voorgenomen wijzigingen in de Jeugdzorg

Naast de voorgestelde aanpassingen via de *Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen*, zijn in de brief *Perspectief voor Jeugd d.d. 20 maart 2020* aanvullende aanpassingen in het jeugdstelsel voorgesteld. Deze voorstellen zijn niet opgenomen in dit wetsvoorstel maar worden op een later moment meegenomen in het wetsvoorstel *Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015*.

Dit wetsvoorstel heeft verder een relatie met het wetsvoorstel *Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein* (hierna: Wams), die tot 1 juni 2020 ter consultatie voorlag. Met het wetsvoorstel Wams wordt beoogd gemeenten in staat te stellen tot een samenhangende uitvoering van de Wmo 2015, de Jw, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Tevens worden hierin de taken en bevoegdheden van gemeenten vastgelegd voor een integrale aanpak en coördinatie bij meervoudige problematiek. Naast de Wams is er het *Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens* (hierna: PMM), dat tot doel heeft om tot een integrale probleemoplossing te komen voor gezinnen die met heel veel zware problemen tegelijk kampen. Beide trajecten zijn bedoeld om gemeenten te ondersteunen om in het lokale sociale domein breed maatwerk te kunnen bieden.

Aansluiting van de Jeugdwet met de Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg (Wkkgz) is een apart wetgevingstraject. Er is onlangs een onderzoek geweest naar de implementatie van een geschillencommissie en schadevergoedingscomponent voor de Jeugdwet en daartoe zijn diverse veldpartijen gesproken.¹

Verder zijn er nog andere bewegende delen in (uitvoering in) het jeugdsysteem, zoals regionale verbeterplannen rond jeugdbescherming/jeugdreclassering, agressie en geweld tegen (jeugd)hulpverleners, het Actieplan verbetering feitenonderzoek jeugdbeschermingsketen, stapeling van klacht en tucht, verkleining wettelijke verjaringstermijn tussen jeugdhulp en facturatie, afbakening

¹ Zo ook Jeugdzorg Nederland. Vanuit Jbwest is Intan Tauran aangeschoven om met name de schadevergoeding die een geschillencommissie volgens dit wetsvoorstel op een klacht zou kunnen toedelen, te becommentariëren.

van de jeugdhulpplicht. Deze onderwerpen worden niet behandeld in dit wetsvoorstel. Hier zien we wel het een en ander aan knelpunten die ook in dit wetsvoorstel meegepakt kunnen worden.

Inhoud wetsvoorstel op hoofdlijnen, tevens gevolgen wetsvoorstel voor de GI's:

De beoogde doelstellingen van de regering voor verbeteringen in de jeugdzorg, zoals hiervoor vermeld onder de punten I-IV, resulteren via de *Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen*, in aanpassingen in de Jeugdwet (hierna: Jw) en aanpalende wetten.

In de Jeugdwet worden door dit wetsvoorstel artikelen toegevoegd en gewijzigd.

Hieronder volgt per onderdeel een korte toelichting op de voorgestelde wijzigingen.

Ad. I: Gemeenten verstevigen hun opdrachtgeverschap door regionale samenwerking

In hoofdstuk 2 van de Jw wordt een nieuwe paragraaf toegevoegd waarin de samenwerkingsverplichtingen voor gemeenten worden geregeld. Hiermee wordt de basis gelegd voor de (boven-) regionale samenwerking van gemeenten ten aanzien van specialistische zorg voor jeugdigen (kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, specialistische of weinig voorkomende jeugdhulp en specialistische verblijfsfuncties). Gemeenten worden bij ministeriele regeling ingedeeld in regio's. Naar verwachting zal dit voldoende zijn om bovenregionale samenwerking te borgen. Binnen een regio dienen gemeenten, via een gemeenschappelijke regeling, te voorzien in het oprichten of aanwijzen van een regionale entiteit (openbaar lichaam, centrumgemeente of bedrijfsvoeringsorganisatie) waaraan gemeenten Jeugdwettaken die het best regionaal georganiseerd kunnen worden overdragen. Deze regionale entiteit wordt 'Jeugdregio' genoemd. Aan elke gemeente wordt de verplichting opgelegd in hun periodiek op te stellen beleidsplan aan te geven hoe met andere gemeenten wordt samengewerkt om ervoor te zorgen dat (boven) regionaal te organiseren jeugdhulp alsmede kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn. Dit nieuwe onderdeel van het (verplichte) beleidsplan wordt de 'regiovisie' genoemd. Het is de bedoeling dat de regiovisie richting geeft aan de opdracht aan de Jeugdregio. Daarnaast dienen gemeenten bovenregionaal af te stemmen, middels zogeheten op overeenstemming gericht overleg (OOGO). Het OOGO zal plaatsvinden tussen de diverse Jeugdregio's. Bij of krachtens amvb zal worden bepaald welke vormen van regionaal georganiseerde jeugdhulp bovenregionaal moet worden afgestemd. Dit regionaal organiseren en bovenregionaal afstemmen is nodig om ervoor te zorgen dat specialistische en weinig voorkomende hulp ten alle tijden beschikbaar is voor elke individuele jeugdige.

Geschillen tussen opdrachtgevers (Jeugdregio's/gemeenten) en opdrachtnemers (jeugdhulpaanbieders en GI's) zouden bij voorkeur opgelost moeten worden door een geschillencommissie. Opties hiertoe worden nader verkend²

Al eerder heeft de minister laten weten dat er acht expertisecentra zullen worden gevormd om passende jeugdhulp mogelijk te maken daar waar deze er op het eerste gezicht niet lijkt te zijn. Ze moeten door het bieden van consultatie en advies, bemiddeling naar (intensieve) behandeling en/of een plek en het inrichten van een kennisfunctie bijdragen aan het realiseren van passende zorg voor jeugdige met complexe en meervoudige problematiek. Gesignaleerde verbeterpunten moeten worden teruggebracht op lokaal en regionaal niveau zodat de jeugdhulpketen verbetert en de juiste hulp beschikbaar is. Het lijkt logisch om de bovenregionale schaal van de expertisecentra ook te benutten voor de bovenregionale afstemming tussen regio's.

Gevolgen van de hernieuwde organisatie- en overlegstructuur voor de GI's.

De voorgestelde wijzigingen van de Jeugdwet houden o.a. in dat de Jeugdregio belast wordt met het contracteren en subsidiëren van de kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en nader bij amvb te bepalen vormen van jeugdhulp. Er zal dus regionaal worden ingekocht door de Jeugdregio in plaats van per gemeente/huidig samenwerkingsverband. Dat heeft uiteraard tevens praktische gevolgen voor huidige processen als facturering/betaling, overlegstructuren,

² MvT, p. 41

samenwerkingsafspraken e.d. In de regio's waar JBw actief is, worden wij ingekocht door samenwerkingsverbanden. Het is dus vooral noodzakelijk om in de regioverdeling hierbij aan te sluiten.

Vragen tbv de consultatie:

Er is nog veel onduidelijk hoe één en ander er in de praktijk zal uitzien. Er zijn namelijk veel zaken niet concreet uitgewerkt en er zijn daartoe delegatiebepalingen opgenomen in het wetsvoorstel. Veel zaken dienen nader te worden uitgewerkt via lagere regelgeving (Algemene Maatregel van Bestuur - amvb)³ vanwege het uitvoeringskarakter of de wens/noodzaak meer flexibiliteit te hebben dan een wet kan bieden. In feite bevat deze wet slechts een soort van raamwerk met betrekking tot het op zetten van samenwerking tussen gemeenten, maar hoe dat echt vorm en inhoud gaat krijgen, is dus nog onduidelijk. De minister verwacht dat de contouren van de amvb eind 2020 gereed zal zijn. Het doel van dit wetsvoorstel kan helpend zijn voor de toekomst. Evenwel is het de vraag of de door de regeling te verwachten afname aan administratieve lasten bij de GI's daadwerkelijk zo zal uitwerken. Dat zal mede afhankelijk zijn van de vraag hoe de regio-indeling en de grootte van de diverse regio's er uit komt te zien. Als gevolg van (on)gunstige breuklijnen in de aan te wijzen samenwerkingsregio's kan het aantal regio's waar GI's nu mee te maken hebben toenemen of afnemen of gelijk blijven. Hoewel toename niet voor de hand ligt vanwege de minimale schaalgrootte die nodig is om specialistische zorg voor jeugdigen beschikbaar te houden. Meer regio's betekent namelijk versnippering en administratieve belasting. Het wetsvoorstel spreekt niet over de criteria op grond waarvan de regio-indeling zal worden bepaald, maar uitgegaan wordt van de huidige 42 regio's. E.e.a. zal samen met gemeenten worden gezien op het moment van regelgeving. Het OOGO vindt plaats tussen de Jeugdregio's, maar niet duidelijk is wat de rol van de GI hierbij is, terwijl dit voor de GI's belangrijk is daar veel JB en JR bovenregionaal zal plaatsvinden. In de memorie van toelichting (p. 15) wordt opgemerkt dat het logisch lijkt om daarbij de bestaande bovenregionale afstemmingsstructuren te betrekken. Hierbij zal voldoende aandacht moeten zijn voor de regierol die de GI moet hebben bij het bepalen van de juiste zorg.

Ad II: Gemeenten versterken de toegang tot jeugdhulp

In de Jeugdwet is thans opgenomen dat de gemeenteraad periodiek een plan dient vast te stellen dat richting geeft aan te nemen beslissingen betreffende preventie. In de Jeugdwet worden thans géén concrete eisen verbonden aan de toegang dan wel aan de lokale teams. Duidelijk is wel dat de toegang tot de jeugdhulp meer is dan alleen een loketfunctie, maar ook gaat over toeleiding, advisering, bepaling en inzetten van de hulp. Naast de toegang via de gemeente (wijkteams) kan de toegang ook verlopen via de huisarts, de GI's, de medisch specialist of de jeugdarts.

Uit de Evaluatie van de Jeugdwet (2018) zijn verbeterpunten w.b.t. de lokale teams naar voren gekomen. In november 2019 heeft KPMG in het onderzoek "basisfuncties van lokale teams in kaart" centrale inzichten en basisfuncties gepresenteerd. Gezien de grote diversiteit in kwaliteit van de toegang en lokale teams, is het zaak dat de vijf basisfuncties³ en centrale inzichten daadwerkelijk lokaal geborgd zijn. Gemeenten zijn hiermee aan de slag gegaan en worden hierin ondersteund vanuit diverse landelijk ontwikkelde programma's. 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 gemeenten niet tot het gewenste resultaat leiden. In het wetsvoorstel *Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen* is een delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan een gemeentelijk toegangsplan bij amvb verplicht kán worden gesteld als gemeenten zonder wettelijke verplichting hier niet voldoende stappen toe nemen. In een dergelijk toegangsplan zal -als dat t.z.t. nodig blijkt- worden vastgelegd wie welke rol in de toegang dient te vervullen. Of het nodig blijkt om de amvb daadwerkelijk in te vullen, zal worden bekeken aan de hand

³ Veilige leefomgeving, tijdig signaleren van vraag, vindbare en toegankelijke hulp, handelen met een brede blik en leren en verbeteren.

van een evaluatie van de mate waarop de vijf basisfuncties geborgd zijn in de lokale teams. De evaluatie zal uiterlijk in 2022 plaatsvinden.

Wat betekent het versterken van de toegang tot jeugdhulp voor de GI's

In het wetsvoorstel wordt slechts een delegatiebepaling opgenomen waarmee, als dit daadwerkelijk leidt tot het opstellen van een amvb, gemeenten op termijn verplicht worden in het beleidsplan de wijze waarop de toegang wordt georganiseerd, nader in te vullen. Vooralsnog heeft het wetsvoorstel op dit onderdeel geen gevolgen voor de GI's.

Vragen tbv de consultatie:

Het is goed dat in het onderhavige wetsvoorstel een delegatiebepaling is opgenomen. Hierdoor kan, indien na evaluatie blijkt dat de toegang tot jeugdhulp niet voldoet aan de vijf basisfuncties, via amvb worden bijgestuurd. Hiermee kan worden voorkomen dat situaties in gezinnen escaleren en inzet van gedwongen kindbeschermingsmaatregelen aan de orde komt. Daarnaast is van belang dat als er een gedwongen kindbeschermingsmaatregel is, de GI de noodzakelijke hulp ook snel en effectief kan inzetten om de kindbeschermingsmaatregel naar behoren te kunnen uitvoeren en zo snel als mogelijk is de maatregel weer af te sluiten en af te schalen naar lichtere hulp. Waarbij het van groot belang is dat deze hulp dan ook voldoende en op het juiste moment beschikbaar is.

Ad III: Jeugdhulpaanbieders en GI's versterken hun opdrachtnemerschap en werkgeverschap en goed bestuur

De ministers stellen vast dat de governance van jeugdhulpaanbieders en GI's en het toezicht daarop afwijken van de governance van andere zorgaanbieders die al zijn veranderd (opgehoogd) naar de gewenste standaard. In andere zorgsectoren is namelijk geconstateerd dat het bestuur van zorgaanbieders steeds complexer is geworden en dat uit de toezichtspraktijk blijkt dat deze complexe bedrijfsstructuren risico's voor de beschikbaarheid van zorg met zich meebrengen. Ook zijn er signalen dat het geld voor de zorg niet ten goede komt aan de zorg. (IGJ en NZa). In aanvulling op zelfregulerende normen is in deze zorgsectoren gebleken dat maatregelen van de overheid nodig zijn om een transparantie, integere en professionele bedrijfsvoering te bevorderen en de informatiepositie van het interne en externe toezicht te versterken.⁴ Die lijn wordt nu met dit wetsvoorstel doorgetrokken naar de jeugdsector. Er zal sprake zijn van een wettelijke verankering van het interne en externe toezicht en de transparante financiële bedrijfsvoering in de jeugdsector en deze te harmoniseren met het (toekomstige) wettelijk kader voor de verzekerde zorg.

Hiertoe worden een drietal vereisten opgenomen voor jeugdhulpaanbieders en GI's⁵:

- a. het hebben van een onafhankelijk intern toezichthouder;*
- b. het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering;*
- c. het stellen van nadere eisen aan de jaarverantwoording.*

De handhaving zal verlopen via de IGJ en NZa (ieder vanuit eigen perspectief, maar met samenwerkingsafspraken om overlap te voorkomen). NZa vanuit beschikbaarheid en continuïteit van zorg en IGJ vanuit kwaliteit en veiligheid. Het zwaartepunt zal komen te liggen bij de NZa vanwege het bepaalde in de Aanpassingswet toetreding zorgaanbieder. De jeugdsector en de NZa zullen dus in elkaars werkveld komen.⁶

⁴ Wetgeving ter versterking van het interne toezicht (Wet toetreding zorgaanbieders), Aanscherping verantwoordingsplicht (Aanpassing Wet toetreding zorgaanbieders), versterking positie NAZ en IGJ.

⁵ Bij amvb kunnen er instellingen worden uitgezonderd van de toepassing van deze vereisten. Proportionaliteit speelt daarbij een grote rol in de overwegingen. Deze verplichtingen gelden als er sprake is van meer dan tien hulpverleners. Daaronder wordt een intern toezichthouder niet proportioneel en minder noodzakelijk geacht. Met uitzondering zal echter wel terughoudend worden omgegaan in verband met de kwetsbare doelgroep.

⁶ Waarbij de NZa in het kader van haar toezicht de volgende handhavingsbevoegdheden zal krijgen: het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Beroep van instellingen is mogelijk (in welke mate is afhankelijk van de maatregel).

Gevolgen voor de GI?

Ad a. interne toezichthouder

De GI zal verplicht worden een bestuursstructuur te hebben die zo is ingericht dat de intern toezichthouder als belangrijke adviseur van, en tegenmacht, voor, de dagelijkse of algemene leiding van de aanbieder, adequaat:

- *toezicht kan houden op het beleid van de bestuurder, de realisatie van de strategische doelstellingen vna de organisatie en de wijze waarop het bestuur het beleid uitvoert;*
- *oog kan houden op de 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.*

Bij amvb kunnen er nadere eisen wordt gesteld aan de intern toezichthouder, maar deze eisen zien in ieder geval op:

- *De waarborging van de onafhankelijke taakvervulling;*
- *De samenstelling;*
- *De verstrekking van inlichtingen en gegevens;*
- *De taken of bevoegdheden.*

Ad b. transparante financiële bedrijfsvoering

Er wordt een omslag gemaakt van 'niet-transparant, tenzij...' naar 'transparant, tenzij...'. Achtergrond hiervan is zogezegd de maatschappelijke en politieke discussie over complexe bedrijfsstructuren en het onttrekken van geld bij zorgaanbieders en het ontstaan van de schijn van belangenverstremgeling. In ieder geval is nodig dat de jeugdhulpaanbieder en GI zorgen voor eenduidige verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van financiële bedrijfsvoering en dat deze goed worden vastgelegd. Daarnaast moet er een onderscheid zijn tussen activiteiten op het gebied van jeugdhulpverlening en andere beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten. Om inzicht te hebben in de geldstromen is het eveneens van belang dat ontvangsten en betalingen duidelijk traceerbaar zijn naar bron en bestemming en duidelijk is wie op welk moment welke verplichting voor of namens de aanbieder is aangegaan.

Bij ministeriele regeling zal limitatief worden vastgelegd welke financiële derivaten een jeugdhulpaanbieder/GI kan aantrekken alsmede voor welk doel en onder welke voorwaarden. Ad c. Openbare jaarverantwoording

Een openbare jaarverantwoording past bij het afleggen van verantwoording aan de maatschappij in het algemeen en aan de betrokken/belanghebbenden (stakeholders) in het bijzonder. Verplichting tot openbare jaarverantwoording zorgt er bovendien voor dat de NZa en IGJ hun toezichtfunctie beter kunnen uitvoeren (risico-gebaseerd toezicht op het zorglandschap). 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. Risico's op het gebied van beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen kan zo beter worden ingeschat.

Door de wettelijke verankering van openbare jaarverantwoording ontstaat de mogelijkheid om bij ministeriele regeling te bepalen hoe de jaarverantwoording openbaar wordt gemaakt. (thans een format voor jaarverantwoording dat jaarlijks wordt vastgesteld door de ministers van VWS en Rechtsbescherming).

Vragen tbv de consultatie:

Helpend is dat de noodzaak wordt gezien op regie en samenhang in het zorglandschap, en voor het terugdringen van administratieve last door verplichte gezamenlijk beleid voor verantwoording van de zorg.

Echter valt ten eerste ook op dat er een behoefte lijkt te zijn aan meer controle en toezicht op de jeugdsector. Daarbij worden er een aantal nieuwe toezichthouders gecreëerd met dit wetsvoorstel. Proportionaliteit is een reden om instelling uit te zonderen van het verplicht aanstellen van een interne toezichthouder. Wat te doen bij verschillen van mening of geschillen tussen de interne

toezichthouder en de Raad van Bestuur? Wat is de relatie tussen de interne toezichthouder en de IGJ/NZa (zie hierna)?

Ten tweede de NZa die als nieuwe toezichthouder de jeugdsector zal betreden. Hoewel verscherping van het beeld op risico's in het zorglandschap gewenst is en ook wordt onderschreven door de sector, wordt ook de vraag opgeroepen wat deze extra toezichthouder zal betekenen in de administratieve lasten voor de GI's.

Overkoepelend kan met het creëren van deze nieuwe toezichthouders (boven op de al bestaande toezichthouders vanuit kwaliteits- en financieel perspectief) de vraag worden gesteld of dit niet juist zal bijdragen aan de complexe bedrijfsvoering die met deze maatregelen juist zou moeten worden bestreden. Bijten de ministers zich hier niet mee in de staart? Daarnaast is de vraag is hoe dit zich verhoudt tot de wens van het werkveld, maatschappij en politie om de jeugdsector te vereenvoudigen? Dat zou ook moeten gelden voor het (bedrijfsmatige) toezicht op de sector.

Ad IV: Versterken inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen

Kinderen en gezinnen moeten erop kunnen vertrouwen dat zorg voor jeugdigen in voldoende mate beschikbaar is en beschikbaar blijft. Om dit te bevorderen is vastgesteld dat er behoefte bestaat aan een sterke autoriteit die zich toelegt op onderzoek naar ontwikkelingen rond de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen en 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 hiervoor, onder Ad III toegelichte, verplichtingen van jeugdhulpaanbieders en GI's. Met dit wetsvoorstel worden de taken en bevoegdheden die de (Nederlandse Zorgautoriteit) thans in de zorg, uitgebreid tot het werkterrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Hiertoe wordt met dit wetsvoorstel eveneens de Wmg⁷ (Wet Marktonderzoek Gezondheidszorg) gewijzigd en aangepast.

De NZa wordt in dit wetsvoorstel belast met twee taken:

- 1. Het bevorderen van voldoende beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;*
- 2. Het toezicht op de nalevering door de jeugdhulpaanbieders en GI's van de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording.*

De eerste taak is tweeledig en bestaat uit op het doen van onderzoek naar de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen (algemeen onderzoek) en onderzoek naar de naleving c.q. uitvoering van wettelijke verplichtingen van gemeenten en Jeugdregio's die betrekking hebben op de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen (nalevingsonderzoek).

Onderzoek kan plaatsvinden op eigen initiatief van de NZa of na een melding of verzoek van derden. Het algemeen onderzoek kan betrekking hebben op het stelsel van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, op onderdelen daarvan, op regionale of lokale ontwikkelingen op dit terrein en op ontwikkelingen bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Ter uitvoering van deze onderzoekstaak krijgt de NZa de bevoegdheid bij gemeenten, jeugdhulpaanbieders, GI's en Jeugdregio's informatie op te vragen. Voormelde partijen zijn verplicht alle medewerking te verlenen aan een dergelijk onderzoek. Indien de NZa problemen rond zorgcontinuïteit signaleert, treedt de NZa in overleg met de verantwoordelijke gemeente. Jeugdregio of aanbieder en kan zij voorstellen doen ter verbetering. Onderzoek van de NZa resulteert in een Verslag van bevindingen. De NZa kan haar bevindingen openbaar maken voor zover de bevindingen zien op ontwikkelingen in het stelsel of onderdelen daarvan.

Het nalevingsonderzoek ziet op onderzoek naar de nalevering door gemeenten en Jeugdregio's van bestaande en voorgestelde (wettelijke) verplichtingen. Ten aanzien van gemeenten betreft

⁷ De Wmg staat beschrijft dat zorgaanbieders en zorgverzekeraars informatie moeten verschaffen over hun aanbod, tarieven, kwaliteit en andere eigenschappen van aangeboden zorg. Er staat ook beschreven hoe de tarieven in de zorg tot stand komen. Deze wet beoogt te bevorderen dat de zorgmarkten (zorgverzekering, zorginkoop én zorgverlening) goed werken en om in te grijpen als dat niet zo is. De NZa is belast met toezicht op de naleving hiervan.

dit verplichtingen die verband houden met de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen, de zogeheten 'jeugdhulpplicht'⁸. Het betreft bestaande verplichtingen en voorgestelde verplichtingen in dit wetsvoorstel en in het wetsvoorstel Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en WMO 2015. Ten aanzien van Jeugdregio's ziet de naleving op onderzoek naar verplichtingen ten aanzien van inkoop, het voeren van OOGO, bovenregionaal overleg en overige nog in te voeren verplichtingen. Voor de uitvoering van het nalevingsonderzoek zijn gemeenten en Jeugdregio's gehouden informatie te verstekken aan de NZa. Indien de NZa constateert dat gemeenten of Jeugdregio's onvoldoende aan hun verplichten voldoen, kan de NZa in gesprek gaan met gemeenten of Jeugdregio's, of vrijblijvende verbetervoorstellen c.q. niet-bindende aanbevelingen doen. De NZa krijgt jegens gemeenten en Jeugdregio's géén rol als toezichhouder. Wel kan de NZa de minister adviseren in het kader van het interbestuurlijk toezicht van de minister op gemeenten. Na afronding van het onderzoek volgt een Verslag van bevindingen. De NZa maakt het verslag van bevindingen van het nalevingsonderzoek, inclusief de voorstellen tot verbetering en de resultaten daarvan, openbaar. De tweede taak die de NZa wordt toebedeeld is de bevoegdheid om toezicht te houden op en handhavend op te treden jegens jeugdhulpaanbieders en GI's. Het toezicht richt zich op de naleving van de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en een openbare jaarrekening. Het gaat hierbij dus niet om een kwalitatief toezicht op de inrichting van de bedrijfsvoering zelf of op het functioneren van het bestuur in deze, maar om de verplichting van jeugdhulpaanbieders en GI's om zicht te geven in de gemaakte keuzes: transparantie derhalve. De NZa zal in het kader van dit toezicht de navolgende handhavingsbevoegdheden krijgen:

- 1. het geven van een aanwijzing aan een jeugdhulpaanbieder of GI;*
- 2. het opleggen van een last onder bestuursdwang;*
- 3. het opleggen van een last onder dwangsom;*
- 4. Het opleggen van bestuurlijke boete.*

De NZa kan de gegeven aanwijzing of opgelegde bestuurlijke sanctie openbaar maken.

Consequenties voor de GI

Een GI kan door de voorgestelde aanpassingen in de Jw en de Wma te maken krijgen met de algemene onderzoekstaak die aan de NZa wordt toebedeeld. Hiertoe kan de GI in voorkomende gevallen worden verplicht informatie te verstekken aan de NZa. Van belang hierbij is op te merken dat de NZa na een onderzoek op grond van de algemene onderzoekstaak slechts bevoegd is bevindingen op stelsel niveau of onderdelen daarvan, openbaar te maken. Openbaarmaking met betrekking tot individuele GI is niet mogelijk. Voorts geldt de bevoegdheid tot openbaarmaking niet voor gegevens en inlichtingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, waaronder persoonsgegevens.

In het kader van het toezicht op de naleving van verplichtingen t.a.v. transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording, kan de NZa een GI verplichten informatie hieromtrent te verstrekken. Onregelmatigheden kunnen leiden tot een aanwijzing of een bestuurlijke sanctie.

Vragen tbv de consultatie:

Uit de evaluatie van de Transitie autoriteit Jeugd en casuïstiek van jeugdhulpaanbieders in financiële problemen, volgt dat de wijze waarop de Jeugdautoriteit (opgericht per 1 januari 2019) is ingericht, onvoldoende is om de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te borgen. De signalering van continuïteitsrisico's vindt vaak (te) laat plaats en de instrumenten om risico's met betrekking tot continuïteit van zorg op te vangen, zijn te vrijblijvend en vragen om (wettelijke) versterking. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de taken en bevoegdheden van de NZa binnen de gezondheidssector uit te breiden naar de sector jeugd. De keuze voor de NZa is gemaakt vanwege

⁸ ingevolge art. 2.3. 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.

de deskundigheid en ervaring van de NZa met het inzetten van onderzoeksinstrumentaria en omdat de NZa beschikt over bedrijfseconomische deskundigheid en inzicht in de werking van de sector. De NZa is een zelfstandig bestuursorgaan en hierdoor, i.t.t. de IGJ onafhankelijk van de minister.

Het is positief te noemen dat lering is getrokken uit de tekortkomingen die werden gesignaleerd rond de wijze waarop de Jeugdautoriteit is ingericht. Eveneens positief te noemen dat is gekozen voor een instantie die ervaring heeft met de uit te voeren taken en dat deze onafhankelijk is t.o.v. de minister. Er bestaat nog veel onduidelijk over de afstemming tussen de NZa en de IGJ en het normenkader JB/JR. Het is de gedachte dat de NZa zich t.a.v. zorg voor jeugdigen richt op beschikbaarheid en continuïteit en de IGJ op kwaliteit en veiligheid. Desondanks zal er sprake zijn van overlap. In de MvT wordt ervan uitgegaan dat 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. Onduidelijk is hoe hiermee de beoogde onafhankelijkheid van de NZa van de minister geborgd blijft. Voor de GI is van belang dat duidelijk is welke instantie waarvoor verantwoordelijk is.