



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
t.a.v. minister De Jonge en Ministerie van Justitie en  
Veiligheid t.a.v. minister Dekker

Contact  
Floor Vermeulen

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
www.zuid-holland.nl

Datum  
1 september 2020  
Ons kenmerk  
PZH-2020-749522570  
DOS-2019-0008364  
Uw kenmerk

Bijlagen

Onderwerp  
Consultatie Wet verbetering beschikbaarheid zorg  
voor jeugdigen

Geachte ministers De Jonge en Dekker,

Op 1 januari 2015 is de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering overgegaan naar gemeenten. Het uitgangspunt was dat 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). Deze uitgangspunten onderschrijven wij ook nog steeds. Aanvullend is nu dit wetsvoorstel in voorbereiding om in dit stelsel voor meer continuïteit en efficiëntie te zorgen. Uiteraard zijn dit legitieme doelstellingen en motiveringen die worden nagestreefd met dit wetsvoorstel.

Als Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland zijn wij verantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in onze provincie. Wij ondersteunen en adviseren gemeenten en regio's daarom onder andere over ontwikkelingen en opgaven die het openbaar bestuur raken. Het is dan ook vanuit die rol dat wij een aantal punten willen meegeven die wat ons betreft een belangrijke plek verdienen in de overwegingen en het debat over dit wetsvoorstel.

Samengevat missen wij in het wetsvoorstel, en de toelichting daarop, de overwegingen rondom:

- De democratische legitimititeit van regionale samenwerkingsverbanden
- De effectiviteit in relatie tot de doelstellingen van de decentralisaties van maatwerk, beleidsvrijheid, integraliteit en congruentie
- De gemeentelijke financiën en tekorten sociaal domein
- De discrepantie tussen de inzet van de minister van BZK op bovenstaande punten en dit wetsvoorstel.

Deze overwegingen hebben hun weerslag op meer fundamentele zaken zoals de interbestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland, de autonomie en open huishouding van gemeenten, en

Bezoekadres  
Zuid-Hollandplein 1  
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen  
90, 385 en 386 stoppen  
dichtbij het  
provinciehuis. Vanaf  
station Den Haag CS is  
het tien minuten lopen.  
De parkeerruimte voor  
auto's is beperkt.



de werking van onze democratie en openbaar bestuur. Dit wetsvoorstel biedt voor de problematiek, zoals hieronder verder beschreven, geen soelaas. Het is zelfs aannemelijk dat dit wetsvoorstel de complexiteit van de problematiek op deze punten zal vergroten.

Wij vragen u dan ook om in uw reactie in te gaan op onze punten van overweging en deze ook nadrukkelijk onderdeel te laten zijn van uw afwegingen, en die van het kabinet en de Tweede Kamer. Mede gelet ook op de discrepantie tussen de visie van het ministerie van BZK en het ministerie van VWS is het belangrijk dit wetsvoorstel integraal en in samenhang te bezien. Volgens ons is het verstandig om eerst over onze overwegingen in gesprek te gaan alvorens er nieuwe verplichtingen worden toegevoegd door middel van wetgeving.

Hierbij spreken wij graag ons onverminderd vertrouwen uit in uw inzet voor jeugdigen en gezinnen en in uw bereidheid om onze punten ter harte te nemen. Uiteraard zijn wij graag bereid om de inhoud van deze reactie nader toe te lichten in een gesprek.

Hieronder volgt de toelichting op de punten die wij ter overweging meegeven:

#### Democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden

Allereerst wijzen wij op de bezwaren die al enige jaren leven bij de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. In de Kamerbrief over de Toekomst van het Openbaar Bestuur (hierna kortweg “Thorbeckebrief”) uit oktober 2019 benoemt de minister van BZK een aantal zorgen over wat wordt beschreven als “een sluimerend proces van regiovorming”:

*“Door de complexe samenwerkingsconstructies die gemeenten soms nodig hebben om hun verantwoordelijkheden goed in te kunnen vullen, dreigen inwoners vervreemd te raken van de gemeente die altijd zo vertrouwd voelde. (...) De optelsom van alle bestaande samenwerkingsconstructies is echter een complex geheel geworden waarin het lastig is het overzicht te houden, politici moeite hebben hun rol te vervullen en die inwoners boven de pet gaat. Raadsleden geven aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in wat samenwerkingsverbanden voor hun gemeenten betekenen of hoe zij daarop kunnen sturen en voor inwoners is moeilijk te doorgronden waar zij moeten zijn met hun klachten en suggesties. (...) Regionale samenwerking kent als verlengd lokaal bestuur immers op het punt van democratische legitimiteit een aantal inherente beperkingen ten opzichte van gemeenten. In plaats van het bestuur dicht bij de inwoners te brengen, hebben de decentralisaties zo gezien onbedoeld de afstand tussen overheid en inwoners vergroot. Dit vraagt om bijsturing”*

De minister onderschrijft de noodzaak van een principiële discussie – met gemeenten, provincies en waterschappen – over het vraagstuk van de democratische legitimatie op regionaal niveau, Maar dat gaat tijd vergen. Op korte termijn wordt vooralsnog ingezet op een aantal praktische ingrepen, zoals het voorstel tot het wijzigen van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.

Over dit wetsvoorstel heeft de Afdeling Advisering van de Raad van State een zeer lezenswaardig advies uitgebracht. De Raad van State (RvS) betwijfelt of de aangedragen opties

de raadsleden echt gaan helpen. *“De Afdeling vermoedt daarom dat het wetsvoorstel hooguit marginale veranderingen teweeg zal brengen en in de praktijk extra complicerend kan uitwerken”*. De RvS roept de regering dan ook op om een fundamentele discussie te voeren – “met alle betrokkenen” - over de versterking van de democratie op lokaal en regionaal niveau.

Zowel in de Thorbeckebrief als in het advies van de RvS wordt in dit verband ook wel gewezen op de decentralisatieparadox. Juist om de gedecentraliseerde taken dichterbij inwoners te kunnen laten uitvoeren en de menselijk maat toe te passen is opschaling van diezelfde gemeenten nodig, al dan niet door fusie of regionale samenwerking. Dit kan komen door de hoge eisen die worden gesteld aan de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit, of omdat gezamenlijke uitvoering efficiënter is. Daarnaast worden gemeenten vaker rechtstreeks of indirect door de wetgever tot samenwerking gedwongen. Hoewel wordt beoogd om taken door middel van decentralisatie dichterbij de burgers te laten uitvoeren, wordt dat doel uiteindelijk juist niet bereikt, en staan gemeenteraden steeds verder buiten spel. Dit wetsvoorstel formaliseert deze paradox als het ware en daarmee lijkt er ook sprake van een recentralisatie van met name de zwaardere jeugdzorg. In de toelichting van het wetsvoorstel wordt geen blijk gegeven dat dit tegenstrijdig is met de doelstelling van de decentralisaties om gemeenten eerstverantwoordelijke te maken voor de keten.

De RvS gaat in haar advies nog een stap verder en stelt dat er als het ware een dubbel democratisch tekort ontstaat: *“Op rijksniveau kan het parlement de minister niet meer op alles aanspreken en op gemeentelijk niveau speelt hetzelfde: de gemeenschappelijke regeling gaat erover, de gemeente maar deels. (...) Dan doet sluipend een nieuwe bestuursvorm zijn intrede zonder een eigen democratische inbedding.”* Hieraan zou nog toegevoegd kunnen worden dat uiteindelijk dus voor inwoners niet duidelijk is wie zij kunnen aanspreken of ter verantwoording kunnen roepen.

Vanwege deze bezwaren met betrekking tot de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden heeft de minister van BZK dan ook in de Thorbeckebrief geschreven: *“Daarnaast wil ik mij als Minister van BZK steviger inzetten om vanuit het Rijk verplichte samenwerkingsverbanden of verplichtingen tot samenwerking te beperken en de kaders te verruimen waarbinnen gedecentraliseerde taken moeten worden uitgevoerd. Ik verwacht dat gemeenten hierdoor minder noodzaak tot samenwerking zullen ervaren, bijvoorbeeld doordat zij taken dan makkelijker integraal kunnen uitvoeren of toegesneden op de lokale situatie.”*

Enkele weken na deze uitspraak over het beperken van verplichte samenwerkingsverbanden is het plan gepresenteerd om jeugdzorgregio's te verplichten wat heeft geresulteerd in het voorliggende wetsvoorstel. Het kan niet anders dan dat geconstateerd wordt dat dit wetsvoorstel daarmee haaks staat op de inzet van de minister van BZK. Dit zijn tegenstrijdige inzetten vanuit het kabinet en dat vraagt minimaal om een reactie en ten minste een duidelijke toelichting bij de wet waarom het niet zonder deze verplichting kan.

### De effectiviteit in relatie tot de doelstellingen van de decentralisaties

Ten tweede willen wij wijzen op de relatie tussen de doelstellingen van de decentralisaties en de effectiviteit hiervan. De gedachte achter de decentralisaties is dat gemeenten beter zicht hebben op wat inwoners precies nodig hebben en in staat zijn om publieke dienstverlening dicht bij de burgers en met een menselijke maat te organiseren. Door de decentralisaties kunnen gemeenten verschillende aanpakken ontwikkelen vanwege lokale omstandigheden of wensen waardoor dit nog beter kan aansluiten op de behoefte. Bovendien kan door de decentralisatie beter en op maat de noodzakelijke verbindingen georganiseerd worden met andere (beleids)terreinen.

De decentralisaties veronderstellen voor de effectiviteit hiervan dus ook een noodzakelijke mate van beleidsvrijheid en autonomie van gemeenten. In de praktijk ervaren gemeentebestuurders echter nauwelijks ruimte om beleidsinhoudelijk en financieel bij te sturen. De uitvoering van deze taken is immers vanuit medebewind in steeds strakkere regelgeving verankerd, georganiseerd via deels opgelegde samenwerkingsverbanden en gestuurd vanuit een groeiend volume. Dit wetsvoorstel draagt daar op het gebied van de jeugdzorg alleen nog maar verder aan bij. Niet alleen door de verplichting van samenwerking maar ook op andere onderdelen van het wetsvoorstel waarin wordt voorgeschreven dat gemeenten een regioagenda dienen op te stellen met bijbehorende eisen en regels waaraan moet worden voldaan. De minister van BZK schrijft in de Thorbeckebrief het volgende over de relatie van beleidsvrijheid en effectiviteit van de decentralisaties: *“Dit doet enerzijds afbreuk aan de effectiviteit van gemeenten, doordat zij minder grip hebben op de taken die op afstand staan en er zodoende minder maatwerk mogelijk is. Anderzijds belemmert het gemeenten om te investeren in draagvlak onder inwoners in het geval van bijvoorbeeld moeilijke verdeelvraagstukken”*. Het verplichten van regionale samenwerking en wettelijk bepalen van de regio-indeling staat dus op gespannen voet met de beleidsvrijheid van gemeenten om zelf te kiezen met wie zij het best kunnen samenwerken en doet zoals gezegd, afbreuk aan de effectiviteit van de decentralisatiegedachte. Ook in de analyse “Zorgkeuzes in kaart 2020, stellen ambtenaren van het CPB en de ministeries van VWS en Financiën dat het verder beknotten van de beleidsvrijheid, bijvoorbeeld door invoering van landelijke vaste tarieven, niet meer in verhouding is met het decentraal stelsel.

Daarnaast kan een verplichte samenwerking en indeling ook belemmerend zijn voor de effectiviteit en een ander doel van de decentralisaties, namelijk; het in verbinding met andere (beleids)terreinen kunnen organiseren. Een verplichte indeling van de Jeugdzorg zal in de praktijk niet congruent zijn met de organisatie en regionale samenwerking van andere levensterreinen zoals maatschappelijke ondersteuning, schuldhulpverlening, werk en inkomen, huisvesting, en onderwijs. Een bij wet verplichte indeling maakt het niet mogelijk voor gemeenten om naar eigen inzicht de meest optimale verbinding te leggen in de organisaties hiervan, ook niet als behoeften en problematiek in de tijd dus veranderen. Een voorbeeld hiervan staat genoemd in de Thorbeckebrief: *“Bepalingen in sectorwetten – waarin taken aan gemeenten zijn opgedragen – belemmeren gemeenten om de kansen van integraal werken te verzilveren. Zo sluit bijvoorbeeld de verplichte indeling in arbeidsmarktregio’s, vaak niet aan op de samenwerking die gemeenten zelf hebben ingericht ter versterking van de regionale economie.”* Een verplichte indeling zal de integraliteit en congruentie bemoeilijken in het sociaal domein. Met als gevolg een openbaar bestuur wat zich moeilijk kan aanpassen aan veranderingen in de tijd, omstandigheden en problematiek.

Gemeentelijke financiën en tekorten sociaal domein

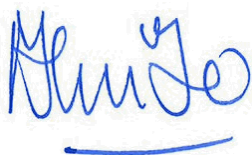
Als derde willen wij wijzen op de financiële situatie van gemeenten. Als toezichthouder op de gemeentelijke financiën zien we dat door tekorten in het sociaal domein (met name Jeugdzorg), de financiële situatie van gemeenten steeds verder onder druk komt te staan. Hierover hebben wij u al in november 2019 geïnformeerd en 25 juli jl. hebben wij ook over deze zorgen een brief aan het gehele kabinet gestuurd. De tekorten waar gemeenten in het sociaal domein mee worden geconfronteerd, hebben goeddeels een onvermijdelijk en structureel karakter. Wij hebben vorig jaar al waargenomen dat gemeenten deze tekorten vaak alleen nog kunnen compenseren binnen de vrije ruimte die zij wél hebben, en dat betreft dan hun autonome lokale basisvoorzieningen. Wij hebben in onze brief van november al voorbeelden genoemd. Voorzieningen als bibliotheken, verenigingen, sportclubs en sportterreinen, schoolgebouwen, culturele instellingen zijn voor lokale gemeenschappen van cruciaal belang. Voorkomen moet worden dat onze gemeenten nu worden gedwongen deze voorzieningen af te breken. Voorzieningen die juist kunnen bijdragen aan een stabiele omgeving en een goed sociaal klimaat voor kinderen.

De door u gewenste continuïteit en transformatie in de Jeugdzorg staat ook onder druk door de tekorten van gemeenten op dit gebied. Het is lastig om de transformatie tot stand te brengen als er door de tekorten louter financiële afwegingen gemaakt moeten worden. De onduidelijkheid en onzekerheid over structurele compensatie dragen daar nog eens aan bij. De financiële situatie zorgt er dan ook voor dat activiteiten en voorzieningen worden geschrapt die weliswaar wenselijk kunnen zijn uit oogpunt van transformatie en preventie, maar die geen verplichte uitvoering betreffen. Een stelselherziening in de Jeugdzorg ten behoeve van de continuïteit, efficiëntie en transformatie kan wat ons betreft daarom niet los worden gezien van de financiële situatie van gemeenten en de financiële verantwoordelijkheid en verhouding tussen het Rijk en gemeenten.

Wij zien met vertrouwen uw reactie op onze bezwaren en kanttekeningen tegemoet,

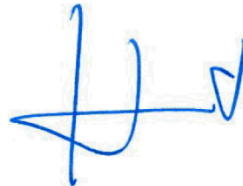
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,



drs. H.M.M. Koek

voorzitter,



drs. J. Smit