



Minister van VWS  
De heer H.M. de Jonge  
Postbus 20350  
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

Minister voor Rechtsbescherming  
De heer S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
4 september 2020  
**Kenmerk**  
TISA/U202000698  
**Telefoon**  
06 10845557  
**Bijlage(n)**  
1

**Onderwerp**

Consultatiereactie VNG Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jongeren

Geachte heer De Jonge, geachte heer Dekker,

De keuze om de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp bij één overheid te leggen, is een goede geweest. Dit heeft mogelijk gemaakt om samenhangende hulp te leveren, maatwerk te bieden en de vragen van ouders en kinderen centraal te stellen. In de praktijk zien we dat dit werkt. Denk aan de integrale hulp vanuit meerdere domeinen, de inzet op preventie en de jeugd- en wijkteams die aansluiten op het gewone leven en zo bijdragen aan een normalisering van de hulp. Zo zijn professionals, instellingen en gemeenten elke dag bezig om de beloften van de decentralisatie te verwezenlijken.

In de bijlage vindt u een uitgebreide reactie van de VNG op het door u in consultatie gebrachte wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jongeren. Voor zover mogelijk in de zomerperiode is dit breed afgestemd met gemeenten. Deze reactie is kritisch. In het voorjaar is meerdere malen bestuurlijk overleg geweest aan de hand van de brieven die u eerder naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. In het voorliggende wetsvoorstel zien we daar weinig van terug. Wij stellen vast dat onze standpunten zover van elkaar af liggen dat de VNG alleen met u in overleg zal gaan over de fundamentele bezwaren tegen deze wet en niet over de specifieke uitwerking van dit wetsvoorstel. Het voorstel dat nu voorligt, moet wat de VNG betreft van tafel.

Van gemeenten mag ook verwacht worden dat ze kritisch naar zichzelf kijken. Dat doen ze ook. Daarom hebben gemeenten in VNG-verband het initiatief genomen om de samenwerking tussen gemeenten, die soms te vrijblijvend is, te verstevigen. Casuïstiek rond bovenregionale aanbieders laat zien dat gemeenten dat in toenemende mate onderling oppakken, maar ook dat er nog veel te verbeteren is. De VNG gelooft in een aanpak die we afgelopen jaren steeds ook met Rijk en aanbieders hebben ingezet. Die bestaat uit het leren van casuïstiek, het ondersteunen van de praktijk en het zo nodig maken van bestuurlijke afspraken om verbeteringen door te voeren. We zien niet in hoe het voorgestelde wetstraject die praktijk versterkt.

**Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag  
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Onze kritiek richt zich op de volgende vijf hoofdpunten:

1. De grote nadruk op de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp miskent de samenhang in het sociaal domein en de noodzaak om hulp dichtbij de inwoners te bieden;
2. Het Rijk stuurt op een hoog detailniveau op de invulling van de jeugdhulpplicht door gemeenten, terwijl aan noodzakelijke randvoorwaarden voorbij wordt gegaan;
3. Met het wetsvoorstel wordt onvoldoende recht gedaan aan de regionale diversiteit en aan de ontwikkelende gemeentelijke praktijk, welke blijkt uit de Norm voor Opdrachtgeverschap;
4. Het wetsvoorstel erkent gemeenten onvoldoende als medeoverheid en introduceert een rol voor de NZa die wezensvreemd is aan het sociaal domein;
5. Het wetsvoorstel opent de deur om continu nieuwe eisen aan gemeenten te stellen via de voorgestelde kan-bepalingen en delegatiebepalingen.

De grote nadruk op de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp miskent de samenhang in het sociaal domein en de noodzaak om hulp dichtbij de inwoners te bieden.

Door de focus op de beschikbaarheid van jeugdhulp en de toeleiding naar specialistische jeugdhulp dreigt het belang van het normaliseren en de samenwerking met de sociale basis (kinderopvang, onderwijs, jeugdgezondheidszorg, sportverenigingen, jongerenwerk, steungezinnen, maatjes, etc.) ondergesneeuwd te raken. Volgens ons komt de transformatie alleen tot stand door samenhangende inzet op het versterken van de basis, preventie, lokale teams/toegang en jeugdhulp. Deze beweging vraagt niet alleen om het lokaal oppakken van lichte en veelvoorkomende problemen, maar juist ook om het bieden van hulp in het gewone leven bij complexe problemen. Een eenzijdige nadruk op regionale samenwerking frustreert deze beweging en geeft sterk het risico lokaal eigenaarschap te verminderen. Het is juist nodig om het lokaal eigenaarschap, ook van de gemeenteraden, te verstevigen.

We willen immers:

- Normaliseren en de-medicaliseren. In het keren van de groei van het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt, is juist het gesprek nodig over wat gewone hobbels in het opvoeden en opgroeien zijn (en waar steun uit de omgeving een oplossing biedt).
  - Ook wanneer de inzet van jeugdhulp nodig is, is het van belang dit zoveel mogelijk in de eigen omgeving te bieden en waar mogelijk te versterken door inzet uit de bestaande sociale basis.
- Of, zoals de Raad van State het samenvat: *Voor de burger tellen niet wetten en bevoegdheden, maar concrete praktische oplossingen.*

Het Rijk stuurt op een hoog detailniveau op de invulling van de jeugdhulpplicht door gemeenten, terwijl aan noodzakelijke randvoorwaarden voorbij wordt gegaan;

Het wetsvoorstel bevat meerdere voorbeelden van het meesturen op inhoud van de jeugdhulp, bijvoorbeeld de opvattingen over lokale teams, de lijst met thema's die in de regiovisie aan de orde moeten komen en de lijst met de minimaal regionaal in te kopen zorgfuncties. Tegelijkertijd gaat het wetsvoorstel grotendeels voorbij aan wat de rol van het Rijk zou moeten zijn: zorgen dat de financiële en bestuurlijke randvoorwaarden aanwezig zijn zodat gemeenten hun rol binnen de Jeugdwet kunnen vervullen. De grote financiële nood bij gemeenten is geen onderwerp om los van dit wetsvoorstel te parkeren. Gemeenten zien dat er vanuit het kabinet nog geen structureel geld op tafel ligt, terwijl er al wel een wetsvoorstel in gang is gezet met structurele gevolgen voor gemeenten. In het wetsvoorstel worden nadere eisen aan de toegang gesteld, terwijl het aan instrumenten ontbreekt voor gemeenten om op andere verwijsstromen te sturen. Ook missen gemeenten handvatten om de afstemming met andere wettelijke kaders te verbeteren zodat de jeugdigen en hun omgeving de passende hulp ontvangen.

Het wetsvoorstel werkt uit hoe gemeenten hun jeugdhulpplicht moeten invullen in de regionale samenwerking. Dit leidt tot een forse inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid, terwijl gemeenten wel volledig verantwoordelijk zijn en blijven voor het bieden van jeugdhulp, inclusief de financiering. In de huidige context van oplopende tekorten is dit zeer ongewenst. Daarnaast komen ook de toezicht- en sturingsmogelijkheden van gemeenteraden op de financiering en organisatie van de jeugdhulpplicht hierdoor verder onder druk te staan.

In haar vierde rapportage van de interbestuurlijke verhoudingen uit 2016, wijst ook de Raad van State op het risico van het loskoppelen van de discussie over randvoorwaarden met de discussie over taken en verantwoordelijkheden: *De discussie tussen rijk, gemeenten en provincies over budgettaire middelen wordt grotendeels geïsoleerd gevoerd van de discussies over taken en verantwoordelijkheden. Het risico hiervan is dat beide discussies gescheiden vastlopen waar zij elkaar zouden kunnen ondersteunen.*

Met het wetsvoorstel wordt onvoldoende recht gedaan aan de regionale diversiteit en aan de ontwikkelende gemeentelijke praktijk, welke blijkt uit de Norm voor Opdrachtgeverschap. Met de Norm voor Opdrachtgeverschap hebben de gemeenten hun verantwoordelijkheid genomen om de regionale samenwerking te bestendigen. Een belangrijk grondbeginsel in de norm is dat we met elkaar een aantal belangrijke doelstellingen hebben opgenomen (niet-vrijblijvende samenwerking, aanspreekbaarheid, zorgvuldigheid rondom de inkoop en beperking van administratieve lasten, etc.), maar dat de uiteindelijke invulling van de samenwerking in de regio's zelf plaatsvindt. Zo worden de doelstellingen gegarandeerd en hebben gemeenten en regio's de ruimte om binnen hun eigen context passende keuzes te maken. De gemeenten blijven zelf verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Jeugdwet. Een voorbeeld: In het wetsvoorstel wordt terecht aangegeven dat regionale partijen, zoals specialistische zorgaanbieders en Veilig Thuis, op regionaal vlak moeten weten wat ze van lokale teams kunnen verwachten. Daarom hebben gemeenten collectief in de Norm voor Opdrachtgeverschap opgenomen dat in de regiovisie een verbinding wordt gelegd tussen lokale teams en het regionale veld. Aangezien gemeenten dat inzicht zelf hebben, is het onnodig dat ook nog in de wet vast te leggen. Op veel punten kunnen daarom de wettelijke bepalingen geschrapt worden, en kan er hooguit gekozen worden voor een verwijzing naar de Norm voor Opdrachtgeverschap. Daarnaast houdt de keuze om de samenstelling van de jeugdhulpregio's wettelijk vast te leggen, gecombineerd met de keuze om voor een jeugdhulpregio te bepalen wat diens taken zijn en welke taken regionaal moeten worden ingekocht, te weinig rekening met de diversiteit in grootte van de bestaande jeugdhulpregio's. Het is onmogelijk en onwenselijk om die diversiteit in één wettelijk kader te persen.

Het wetsvoorstel erkent gemeenten onvoldoende als medeoverheid en introduceert een rol voor de NZa die wezensvreemd is aan het sociaal domein;

Het wetsvoorstel ademt de geest van het Rijk als exclusief stelselverantwoordelijke, die naar believen bijkomende taken voor de 'lagere overheid' kan bedenken. De Raad van State definieert stelselverantwoordelijkheid als volgt: *dat er een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat voor het functioneren van het stelsel waarbij er geen hiërarchische verhouding bestaat tussen overheden onderling. De controle en eventuele bijsturing moeten in beginsel plaatsvinden binnen de bestuurslaag waar de wettelijke bevoegdheid is neergelegd. Voor het sociale domein betekent dit laatste dat de democratische controle in beginsel niet door de Tweede Kamer, maar door de gemeenteraden wordt uitgeoefend.*

Dit betekent dat een wetsvoorstel dat dermate de interbestuurlijke verhoudingen raakt, alleen zou mogen ontstaan op basis van consensus tussen het Rijk en gemeenten. Deze consensus is er niet. Bovendien worden de instrumenten voor interbestuurlijk toezicht aanzienlijk verzwakt met de introductie van de NZa, zonder dat daartoe een duidelijke motivering ten grondslag ligt.

De VNG vindt het een slecht plan om de NZa de rol van autoriteit in de jeugdhulp te geven. De NZa is wezensvreemd aan het sociaal domein en in het wetsvoorstel wordt niet gemotiveerd waarom het Rijk deze rol wel logisch vindt. De rol van de NZa is geregeld in de Wet marktordening gezondheidszorg (WVG). Deze wet heeft als doel de marktwerking in de zorg te verbeteren. Het is zeer de vraag of dit ook wenselijk is voor de jeugdhulp. Dit geldt zeker voor de cruciale specifieke functies, waarbij gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de beschikbaarheid.

Voor het vraagstuk van regie op het totale stelsel en het borgen van voldoende aanbod, is de Jeugdautoriteit in het leven geroepen. De VNG ziet graag een doorontwikkeling van de Jeugdautoriteit met een specifieke taakomschrijving, zodat recht gedaan kan worden aan het eigene van het sociaal domein.

De open formuleringen in het wetsvoorstel bieden de mogelijkheid aan de NZa om alle gemeentelijke verantwoordelijkheden te onderzoeken, zowel op stelselniveau als bij specifieke regio's of gemeenten. Hierdoor worden de originele taken van de autoriteit uit het oog verloren, zoals bijvoorbeeld het systematisch monitoren van essentiële functies en het zicht houden op de gevolgen van contractuele wijzigingen voor cruciale functies in het zorglandschap. De NZa krijgt in het conceptwetsvoorstel een aanzienlijke rol in het interbestuurlijk toezicht tussen de Rijksoverheid en de gemeentelijke overheid. Formeel wordt genoemd dat dit toezicht niet door een andere partij doorkruist mag worden, maar de facto wordt de onderzoekstaak van de autoriteit bepalend voor dit toezicht. Dit blijkt onder meer uit de opmerking in de memorie van toelichting waarin staat dat de autoriteit een rol krijgt bij de eerste drie stappen van het interbestuurlijk toezicht.

Het wetsvoorstel opent de deur om continu nieuwe eisen aan gemeenten te stellen via de voorgestelde kan-bepalingen en delegatiebepalingen;

De VNG verzet zich tegen de kan-bepalingen in het wetsvoorstel. Het is niet duidelijk wanneer deze bepalingen worden gebruikt. Bovendien kunnen steeds via een AMvB aanvullende eisen worden gesteld. Ook de vele delegatiebepalingen over de regionale samenwerking missen een goede motivatie en afwegingskader voor de desbetreffende ministers bij het gebruik van deze bepalingen. Dit geeft de ministers een positie om beleidsmatige wensen neer te leggen bij gemeenten, met een wettelijke bepaling als stok achter de deur. De vele kan-bepalingen en delegatiebepalingen op het terrein van de toegang, regionale samenwerking en regiovisie stralen zo vooral wantrouwen uit richting de gemeenten. Bovendien zijn ze te algemeen van aard, waardoor niet duidelijk is hoe, wanneer en onder welke voorwaarden de ministers de ruimte om 'in te grijpen' gaan gebruiken. Daarnaast zorgt het steeds stellen van nieuwe eisen ervoor dat gemeenten niet de rust en ruimte hebben om samen met professionals en aanbieders de transformatie vorm te geven. Het is positief dat de minister van BZK mede betrokken is bij de besluitvorming over het gebruikmaken van een kan-bepaling of delegatiebepaling. Zolang er geen goede motivatie voor de bepalingen is en een afwegingskader mist voor de toepassing hiervan, vindt de VNG echter dat deze bepalingen moeten worden geschrapt.

Tot slot:

Dit wetsvoorstel moet in deze vorm van tafel. Gemeenten en Rijk zijn onderdeel van één overheid en willen graag samen aan de slag om de jeugdhulp te verbeteren. Die gezamenlijkheid ontbreekt volledig in dit wetsvoorstel. In een context waarin gemeentelijke tekorten oplopen is het onaanvaardbaar nog nadrukkelijker op te schrijven wat gemeenten in het perspectief van het Rijk zouden moeten doen. We zullen deze zorgen ook overbrengen aan de Tweede Kamer, de Raad van State en de Raad voor Openbaar Bestuur.

Met vriendelijke groet,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a long horizontal line.

mr L.K. (Leonard) Geluk  
Algemeen directeur



**Bijlage bij bestuurlijke brief (kenmerk TISA U20200698) met reactie VNG op onderdelen wetsvoorstel Zorg voor Jeugd**

De reactie bestaat uit de volgende vier onderdelen:

1. Toegang
2. (Boven)regionale samenwerking
3. Kwaliteitseisen jeugdhulpaanbieders en GI's
4. Toezicht Jeugdautoriteit

## Onderdeel 1: Toegang

### Inleiding

Het wetsvoorstel geeft een aanzienlijke beleidsmatige beschouwing in hoofdstuk 3 van de Memorie van Toelichting op het thema toegang. Kortgezegd is de analyse op grond van de evaluatie Jeugdwet uit 2018: de bekendheid met wat lokale teams doen moet groter, er is verscheidenheid in aanpak en kwaliteit van lokale teams, de samenhang met het voorveld is niet altijd georganiseerd en de samenwerking met Veilig Thuis is verschillend.

#### a) Wat vindt de VNG van dit thema?

Kinderen en ouders moeten op een laagdrempelige manier hun vragen kunnen stellen en hulp kunnen vragen als dat nodig is. De gemeentelijke toegang is geen loket. De gemeentelijke toegang omvat een scala van taken, van het ondersteunen van kinderen en ouders bij lichte vragen over opvoeden en opgroeien tot het bieden van samenhangende zorg in de breedte. De toegangsmedewerkers betrekken altijd het netwerk van het kind en bieden samenhangende hulp passend bij de context van het kind. Ook als dat betekent dat er hulp voor ouders moet komen omdat zij bijvoorbeeld schuldproblemen, in armoede leven of psychisch onder druk staan. Kinderen zijn het meest geholpen wanneer de inzet in verbinding staat met het brede veld (integrale hulp, verbinding met het voorveld, inzetten eigen mogelijkheden van ouders, en jongeren). Dan is de hulp ook effectief. De gemeente kiest de vorm (en vindplaats) die daar gegeven de lokale context het beste bij past. Dat levert ook verschillen op tussen gemeenten, en dat is logisch. De Jeugdwet stelt het doel centraal, niet de vorm. De taak die gemeenten hebben (integrale hulp, verbinding met het voorveld, inzetten eigen mogelijkheden van ouders, en jongeren) is dermate contextrijk, dat die ook niet landelijk in wetgeving te vangen is.

#### b) Welke wetsartikelen worden voorgesteld en welke vragen roept dit op?

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld in artikel 2.2 lid 3 sub b de mogelijkheid geïntroduceerd om de gemeenteraad te verplichten een plan over toegang vast te stellen.

Dit roept de volgende vragen op:

1. In hoeverre sluit de probleemstelling uit de memorie van toelichting aan op de wetstekst? Als verscheidenheid het probleem is, waarom is een kan-bepaling om per gemeente in het beleidsplan een onderdeel over toegang op te schrijven dan de oplossing?
2. Is verscheidenheid in lokale teams niet vooral een probleem als je er van een te groot en hoog (landelijk) schaalniveau naar kijkt, en is die verscheidenheid niet juist de bedoeling van de Jeugdwet?
3. De formulering 'wie welke rol in toegang vervult' roept veel vragen op. Wat betekent dit? Een beleidsplan is toch nog nooit op het niveau van: professional A vervult rol X?
4. Wat is de reden om dit in de Jeugdwet te regelen, terwijl één van de doelen in de Jeugdwet samenhangende en domeinoverstijgende hulp is?
5. In welke mate is het logisch om een wetsvoorstel dat niet eerder dan 2022 in zal gaan te schrijven op een evaluatie van de Jeugdwet in 2018, die weer gebaseerd is op dataverzameling over 2016 en 2017? Heeft het Rijk de eigen gegevens voldoende meegewogen die laten zien dat meer jeugdigen en ouders weten bij wie ze terecht kunnen voor hulp (75% in 2018)? Lokale teams zijn sterk in beweging, is het niet veel logischer om beleid te maken op basis van recente inzichten?

6. Op basis waarvan besluit de regering om tot de kan-bepaling over te gaan, daar de voorwaarden om daar toe over te gaan in het wetsvoorstel vaag omschreven zijn (de formulering 'niet voldoende stappen te zetten')?

- c) Wat vindt de VNG van het wetsvoorstel en is er een alternatief?

De VNG stelt voor dit onderdeel uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te schrappen. In veel trajecten die door de Visitatiecommissie Financiële Beheersbaarheid Sociaal Domein uitvoert, geven gemeenten aan instrumenten te missen om te sturen op de niet-gemeentelijke toegang. Daar kan de wetgever een veel belangrijker rol spelen!

Uiteraard is er genoeg te doen om lokale teams te versterken. Het is een thema dat hoog op de lokale agenda staat. Er is veel behoefte bij gemeenten en lokale teams om onderling te delen en te leren. Het Rijk vervult daar op dit moment een nuttige faciliterende rol in, bijvoorbeeld via een samenwerking tussen kennisinstituten via Integraal Werken in de Wijk, of het steunen van de Associatie Wijkteams. Daarnaast is er een tijdelijk impuls via de programma's Geweld hoort nergens thuis en Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd.

In het wetsvoorstel wordt terecht aangeven dat regionale partijen, zoals specialistische zorgaanbieders en Veilig Thuis, regionaal moeten weten wat ze van lokale teams kunnen verwachten. Daarom hebben gemeenten ook collectief in de Norm voor Opdrachtgeverschap opgenomen dat in de regiovisie een verbinding wordt gelegd tussen lokale teams en het regionale veld. Als dat inzicht er bij gemeenten zelf is, is het onnodig dat ook nog in een wet op te schrijven. De VNG verzet zich überhaupt tegen kan-bepalingen in een wet die om beperkt gemotiveerde redenen uit de kast kunnen worden gehaald, en waar bovendien via een AMvB nog eisen aan kunnen worden toegevoegd. Het geeft de minister een positie om beleidsmatige wensen bij gemeenten neer te leggen en met een wettelijke bepaling te dreigen als ze daar niet aan tegemoet komen. Gemeenten en hun partners richten zich op de inhoud, het rijk moet de juiste randvoorwaarden creëren.

- d) Hoe beoordeelt de VNG de uitvoerbaarheid?

Aanvullend op de bovenstaande punten, ziet de VNG een stapeling aan eisen voor het gemeentelijk beleidsplan. Het aantal plannen en planverplichtingen voor gemeenten groeit, en daarmee ook de administratieve lasten.



## Onderdeel 2: Regionale en bovenregionale samenwerking

### Inleiding

In de Jeugdwet hebben de colleges van BenW de opdracht passende jeugdhulp te bieden. Dat vraagt goede lokale teams en lokale verbindingen met ouders en kinderen, scholen, jeugdgezondheidszorg, jeugd- en jongerenwerk. En passende specialistische jeugdhulp die aansluit bij de vraagstukken van kinderen, jongeren en gezinnen die tijdig beschikbaar is. Dit is een opdracht die gemeenten zeer serieus nemen en waar ze zich hard voor maken, het gaat immers om het welbevinden van hun eigen inwoners. In de huidige praktijk hebben gemeenten waar nodig al samenwerking georganiseerd die van belang is om deze opdracht waar te maken. In het wetsvoorstel worden vier wetsartikelen aan de Jeugdwet toegevoegd over (boven)regionale samenwerking.

#### a) Wat vindt de VNG van dit thema?

De keuze om de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp bij één overheid te leggen, is een goede geweest. Dit heeft mogelijk gemaakt samenhangende hulp te leveren, maatwerk te bieden en de vragen van ouders en kinderen centraal te stellen. In de praktijk zien we dat dit werkt. Denk aan de integrale hulp vanuit meerdere domeinen, de inzet op preventie en de jeugd- en wijkteams die hulp leveren in het gewone leven en zo bijdragen aan een normalisering van de hulp. Zo zijn professionals, instellingen en gemeente elke dag bezig om de beloften van de decentralisatie te verwezenlijken.

Tegelijkertijd zien we dat niet alle jeugdhulp binnen de eigen gemeentegrenzen geboden kan worden. Daarom werken gemeenten in regionaal – en in voorkomende situaties zelfs bovenregionaal – met elkaar samen. Dit gaat op veel plekken goed, maar we zien ook dat gemeenten en instellingen hierbij voor grote uitdagingen staan. Afgelopen juni hebben de gemeenten de Norm voor Opdrachtgeverschap aangenomen. Hiermee nemen we onze collectieve verantwoordelijkheid om de regionale samenwerking te verbeteren en het opdrachtgeverschap te versterken, met het oog op een goed functionerend zorglandschap. Het is belangrijk dat het Rijk en de Tweede Kamer zich realiseert dat we al deze hulpconstructies van onderlinge gemeentelijke samenwerking inzetten om invulling te geven aan het hoofdprincipe achter de Jeugdwet: alle jeugdhulp valt onder de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van één partij: de gemeente, en niet onder de verantwoordelijkheid van vijf partijen zoals voor 2015: provincies, het ministerie van JenV, het ministerie van VWS, zorgverzekeraars en zorgkantoren. Die wens te komen tot één van financieel verantwoordelijke partij was één van de belangrijkste uitkomsten van de parlementaire commissie die in 2011 pleitte voor een decentralisatie van de jeugdzorg.

Bovenregionale samenwerking is niet nieuw voor gemeenten. In de afgelopen jaren zien we op veel verschillende onderwerpen een steeds betere bovenregionale samenwerking. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerking rondom de Jeugdzorg Plus, de crisisdiensten, gecertificeerde instellingen (GI) en de landelijke inkoop van de VNG. Bovenregionale samenwerking is wat de VNG betreft flexibele samenwerking tussen regio's op de schaal die de opgave vraagt. Als vijf regio's een relatie hebben met één GI (uitvoerder van jeugdbescherming en jeugdreclassering) dan is het goed dat ze onderlinge afstemming hebben, omdat ze onderling van elkaar afhankelijk zijn. En als vier regio's dezelfde aanbieder hebben van gesloten jeugdzorg hebben, dan hebben ze ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van die hulp. Gemeenten hebben onderlinge verantwoordelijkheden verdeeld door [accounthoudende regio's](#) aan te wijzen voor ruim 50 bovenregionaal werkende instellingen die bij dreigende inhoudelijke of financiële knelpunten de regie voeren om gezamenlijk met andere regio's en de betrokken instelling tot een oplossing te

komen. Het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd helpt hen daarbij. Gemeenten werken landelijk samen door een periodiek mandaat via de ALV van de VNG tot het sluiten van landelijke raamovereenkomsten met een [beperkt aantal spelers](#), zoals academische ziekenhuizen.

Bovenregionale en landelijke samenwerking tussen gemeenten is slechts een hulpconstructie om de lokale en regionale verantwoordelijkheid waar te maken. Dat wordt bijvoorbeeld zichtbaar uit de opzet van de landelijke inkoop (LTA) van de VNG, waar weliswaar raamcontracten worden afgesloten voor alle gemeenten, maar waarbinnen gemeenten naar gebruik afrekenen. Regionale en bovenregionale samenwerking vraagt lokale inbedding, anders is ook de rol van gemeenteraden onvoldoende geborgd.

b) Welke wetsartikelen worden voorgesteld en welke vragen roept dit op?

In artikel 2.2 van het conceptwetsvoorstel wordt geregeld dat gemeenten in een regiovisie vastleggen hoe ze binnen en buiten een regio samenwerken en wordt de mogelijkheid voor de ministers gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) onderwerpen aan te wijzen waarop de gemeente in haar regiovisie ingaat. In het conceptvoorstel wordt het huidige artikel 2.8 Jw over de intergemeentelijke samenwerking geschrapt en in de plaats daarvan worden de artikelen 2.16 tot en met 2.18 ingevoegd. Hierin staat dat bij ministeriële regeling de gemeenten in regio's worden ingedeeld (2.17) en dat gemeenten voor de vorming van een jeugdregio een gemeenschappelijke regeling treffen, 2.18 lid 1 en 2. In lid 3 en 4 staan taken voor de jeugdregio genoemd en wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij AMvB te bepalen welke zorgvormen regionaal moeten worden ingekocht en om extra werkzaamheden op te leggen aan de jeugdregio's.

Dit roept de volgende vragen op:

1. De wetstekst is onduidelijk over de verhouding tussen het gemeentelijk beleidsplan (een al bestaande verplichting) en de regiovisie. Slaat artikel 2.2 lid 1 sub b op het beleidsplan of op de regiovisie? De Memorie van Toelichting stelt dat de regiovisie onderdeel is van het beleidsplan, maar het valt op dat de regiovisie wel opgenomen staat in de definities onder 1.1, maar niet genoemd wordt in artikel 2.2 lid 2 sub b.
2. In lid 3 van artikel 2.2 krijgen de ministers de bevoegdheid om bij AMvB te bepalen welke onderwerpen gemeenten in hun regiovisie opnemen. Daarnaast wordt in artikel 2.18 de mogelijkheid geboden om bij AMvB werkzaamheden en om zorgvormen die regionaal worden ingekocht op te leggen aan de regio's. We missen de onderbouwing van de noodzaak hiervan en een proportionaliteitsweging van deze voorstellen waarin wordt aangegeven hoe deze voorstellen zich verhouden tot de principiële uitgangspunten van het decentrale stelsel. Ook missen we voorwaarden of een afwegingskader bij het opstellen van een AMvB.
3. Uit de ervaringen van afgelopen jaren blijkt dat bij regionale samenwerking de aanspreekbaarheid van een regio en de duurzaamheid van de samenwerking belangrijk zijn. Dit kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. Zo zien we voorbeelden van regio's die dat met en regio's die dat zonder een gemeenschappelijke regeling (GR) organiseren. Hieruit blijkt dat deze keuze niet beslissend is of de samenwerking goed verloopt. Waarom worden nu drie vormen van een GR verplicht opgelegd?
4. Zowel gemeenten als jeugdhulpregio's zijn erg verschillend qua omvang. Hoe verhoudt dit zich tot het in de wet vastleggen van de zorgvormen, werkzaamheden en onderwerpen op regionaal niveau?
5. In de wetstekst wordt het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) geïntroduceerd voor samenwerking tussen regio's. Het op OOGO is vanaf de jaren '90 in wetgeving

geïntroduceerd voor de samenwerking tussen gemeenten en scholen, en is vanaf 2015 ook onderdeel van de Jeugdwet voor de relatie tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Waarom is dit ook een passende vorm voor het overleg tussen gemeenten? Waarom wordt er niet voor gekozen alleen het doel (jeugdhulp, kindbescherming en jeugdreclassering beschikbaar zijn) te formuleren, maar ook het middel?

6. Waarom is gekozen voor een ongeclausuleerde kan-bepaling om onderwerpen toe te kunnen voegen aan het overleg tussen regio's? Op basis van welke afwegingen en proces wordt bepaald om de kan-bepaling toe te passen?
7. Hoe verhoudt de voorgestelde kan-bepaling om te bepalen welke regio's onderling samenwerken zich met het feit dat de vraag welke regio's met elkaar samenwerken sterk bepaald wordt door de opgave die zich aandient en ook in de tijd kan verschillen (als de afbouw van gesloten jeugdzorg zich verder doorzet, moeten steeds meer regio's onderling samenwerken om de resterende capaciteit in stand te houden)?

c) Wat vindt de VNG van het wetsvoorstel en is er een alternatief?

We onderschrijven de noodzaak van een duurzame, niet vrijblijvende regionale samenwerking tussen gemeenten met een helder aanspreekpunt per regio. Dit is van belang voor de borging van cruciale specialistische zorgfuncties, leidt tot vermindering van uitvoeringslasten en draagt bij aan de transformatie. Ook moet dit ervoor zorgen dat aanbieders zich beter gaan verhouden tot de regio's. Tegelijkertijd constateren we dat regionale samenwerking niet de enige oplossing is voor een verbeterde sturing op de jeugdhulp en de borging van de beschikbaarheid van cruciale jeugdhulp. Het gebrek aan voldoende financiële middelen, de verschillende verwijstroom en de problematiek in de afbakening van de jeugdwet met andere wetten zorgen ervoor dat gemeenten onvoldoende mogelijkheden hebben om goed te sturen op de jeugdhulp.

Met de norm voor opdrachtgeverschap hebben de gemeenten hun verantwoordelijkheid gepakt om de regionale samenwerking te bestendigen. Een belangrijk grondbeginsel in de norm is dat we met elkaar een aantal belangrijke doelstellingen hebben opgenomen (niet-vrijblijvende samenwerking, aanspreekbaarheid, zorgvuldigheid rondom de inkoop en beperking van administratieve lasten, etc.), maar de uiteindelijk invulling van de samenwerking in de regio's zelf plaatsvindt. Zo worden de doelstellingen gegarandeerd en hebben gemeenten en regio's de ruimte om in hun eigen context keuzes te maken. De gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdwet.

Deze balans tussen het collectief borgen van een goede regionale samenwerking en het bieden van ruimte aan gemeenten om deze samenwerking inhoudelijk vorm te geven is zoek in dit conceptwetsvoorstel. De ministers wordt hiermee de mogelijkheid geboden om direct te sturen op de inhoud van de regiovisies, de werkzaamheden binnen de regionale samenwerking, en op de vormen van jeugdhulp die regionaal moeten worden ingekocht. Ook worden gemeenten verplicht om de samenwerking te formaliseren door middel van een van de drie genoemde vormen van een gemeenschappelijke regeling. Bij dit direct ingrijpen in het 'hoe' van de samenwerking hebben we grote principiële en praktische bezwaren.

Met de invoering van de jeugdwet is er bewust voor gekozen om één overheid verantwoordelijk te maken voor de hulp aan de jeugdige. Dit biedt mogelijkheden om integraal maatwerk dichtbij de inwoner te bieden in de breedte van het sociaal domein. Om deze taak goed te vervullen zijn gemeenten financieel en inhoudelijk verantwoordelijk voor de invulling van de jeugdhulp. Het

basisprincipe dat gemeenten verantwoordelijkheid zijn, wordt terecht niet losgelaten in dit conceptwetsvoorstel. Tegelijkertijd wordt er wel heel ruim aan de desbetreffende ministers de mogelijkheid geboden om inhoudelijk voor te schrijven hoe de gemeenten de jeugdhulpplicht moeten invullen in de regionale samenwerking. Dit leidt tot een forse inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid, terwijl de gemeenten wel volledig verantwoordelijk zijn en blijven voor het bieden van jeugdhulp, inclusief de financiering hiervan. In de huidige context van oplopende tekorten is dit zeer ongewenst. Colleges van BenW missen dan in toenemende mate de mogelijkheid om zelf afwegingen te maken over hun beleid en ook de toezicht- en sturingsmogelijkheden van gemeenteraden op de financiering en organisatie van de jeugdhulpplicht komen verder onder druk te staan.

We missen in het wetsvoorstel een motivering hoe deze ingrepen bijdragen aan de gestelde doelen (stabiel jeugdhulplandschap, verbeteren beschikbaarheid gespecialiseerde jeugdhulp, duidelijk aanspreekpunt per regio, etc.) en een proportionaliteitsweging. Het ontbreken hiervan zal ertoe leiden dat bij nieuwe beleidswensen van de ministers of aan de hand van incidenten er steeds nieuwe eisen worden gesteld aan de invulling van de regionale samenwerking bij AMvB. Dit risico blijkt bijvoorbeeld al uit de agendering van de samenwerking met passend onderwijs in de regiovisies in de memorie van toelichting. Hoe draagt een verplichting om dit op te nemen in een regiovisie in het kader van de jeugdwet bij aan de doelstellingen die bij dit conceptwetsvoorstel zijn geformuleerd? En welke instrumenten hebben gemeenten vervolgens om deze samenwerking vorm te geven? Dit betreft namelijk een samenwerking die de jeugdwet en de indeling van jeugdregio's overstijgt. Als in de komende jaren steeds vaker dergelijke onderwerpen verplicht worden toegevoegd aan de regiovisies zal dit eerder ertoe leiden dat de regionale samenwerking onder druk komt te staan, dan dat dit de samenwerking verstevtigt.

De introductie van kan-bepalingen over zowel wie met wie samenwerkt als op welke onderwerpen is absoluut onacceptabel. Het geeft de mogelijkheid om continu boodschappenlijstjes van Rijkszijde op gemeenten af te blijven vuren. In het voorstel mist de motivering waarom dit nodig is en biedt ook geen kaders op welke momenten het wordt ingezet. Ook de Raad van State heeft onlangs nog in haar [advies](#) over de nieuwe Wet Inburgering opgeroepen tot terughoudendheid in het opstellen van nadere regelgeving. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel door de minister van SZW. Een navolgenswaardig voorbeeld voor de ministers van VWS en JenV!

De voorgestelde kan-bepaling over bovenregionale samenwerking zal daarnaast in de praktijk ook niet werken. Bovenregionale samenwerking moet flexibel worden ingezet, afhankelijk van het onderwerp en de schaalgrootte van het jeugdhulpaanbod. Gemeenten en regio's hebben afgelopen jaren laten zien dat ze in staat zijn voor verschillende vraagstukken in verschillende bovenregionale contacten de samenwerking vorm te geven. Vanwege de gewenste transformatie van een afbouw van hoog specialistische voorzieningen zal deze flexibiliteit ook komende jaren noodzakelijk blijven. Een centraal opgelegd samenwerking werkt dan alleen maar contraproductief.

Bovendien heeft het conceptwetsvoorstel een stollend effect en zal het de transformatiebeweging in de regio's doorkruisen. Regio A heeft bijvoorbeeld een goede regionale samenwerking met een helder aanspreekpunt en een goed uitgewerkte regiovisie. Er is echter bewust voor gekozen om deze samenwerking niet te formaliseren in de vorm van een van de drie aangewezen gemeenschappelijke regelingen (GR). Dit betekent dat deze regio aan de slag moet om zich om te vormen tot een GR. Dit kost tijd en geld dat niet kan worden besteed aan de inhoudelijke

transformatie. Dit voorbeeld laat zien dat er snel ongewenste effecten optreden bij dit conceptwetsvoorstel. Zo zal het vastleggen van zorgfuncties op regionaal niveau een ongewenst consoliderend effect hebben die een negatieve invloed heeft op de doelstelling om de hulp lokaal in het gewone leven van de inwoners te bieden. Dit vraagt om een afbouw van bepaalde specialistische jeugdhulpvormen en een opbouw van lokale varianten. Juist het vastleggen van de specialistische functies werkt hierop contraproductief. Dergelijke ongewenste doorkruisingen van de regionale ontwikkelingen zullen toenemen als bij AMvB werkzaamheden of onderwerpen worden toegevoegd aan de regiovisie en regionale samenwerking.

Over de noodzaak van het versterken van de bovenregionale en landelijke samenwerking tussen gemeenten daar waar dat nog niet goed belegd is verschillen we niet van mening. Ook in de gemeentelijke norm voor opdrachtgeverschap heeft bovenregionale samenwerking een plaats. De noodzaak tot bovenregionale samenwerking kan juist het gevolg zijn van de beoogde transformatie. Gemeenten zijn gedreven om tot meer gezinsgerichte zorg en minder uithuisplaatsingen te komen. Een beweging waar zoals beschreven in het Memorie van Toelichting nu stappen worden gezet na jarenlange toename van de residentiële zorg in de periode voor de decentralisatie. Dit vraagt dat we samen met aanbieders ervoor durven te kiezen om zorg anders te organiseren en zorgvormen af te bouwen.

Het is goed dat dit wetsvoorstel bovenregionale samenwerking niet als een verplichte nieuwe inkoopscala introduceert, zoals het er in de kabinetsbrief van november 2019 wel uit leek te zien. Wel hebben we bezwaar tegen het formaliseren van bovenregionale samenwerking door het OOGO voor te schrijven als manier om tot overeenstemming te komen. Het OOGO stamt uit de relatie tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden in het onderwijs. Daar is helder met welke samenwerkingsverbanden een jeugdregio in overleg gaat, namelijk de samenwerkingsverbanden in dat gebied. Bij bovenregionale samenwerking kan het aantal betrokken regio in de tijd verschillen, omdat het specialistisch aanbod ook in beweging is. Het introduceren van een OOGO berooft bovenregionale samenwerking van de noodzakelijke flexibiliteit.

Regio's doen dagelijks ervaring op in bovenregionale samenwerking. Soms gaat dat goed, maar soms ook niet. Dat gemeenten dit steeds beter oppakken blijkt bijvoorbeeld uit de rol die de accounthoudende regio Utrecht heeft gepakt toen we werden geconfronteerd met de sluiting van de Hoenderloo Groep om samen met veel betrokken regio's te zoeken naar andere plekken voor de jongeren. Een aantal casussen rond bovenregionale samenwerking heeft een stimulans gegeven om met dit wetsvoorstel te komen. De VNG beschrijft ze kort, en geeft vervolgens aan of het wetsvoorstel een bijdrage gaat leveren aan de oplossing.

Casus 1: Regio's A, B en C hebben een gezamenlijke aanbesteding voor een verblijfsvoorziening. Aanbieder X, die in deze regio werkt wordt niet gegund. Regio's D en E hebben ook kinderen zitten bij aanbieder X, en worden met de gevolgen van deze aanbesteding geconfronteerd. De voorziening van aanbieder X kan niet alleen draaien op de kinderen uit regio's D en E.

Casus 2: Aanbieder Z dreigt om te vallen. 80% van de kinderen komen uit regio's F, G en H. De regio's verschillen sterk in de mate waarin ze alternatieven hebben voor de vorm van zorg die Z biedt. Het vraagt daarom veel energie om de regio's om één lijn te krijgen om het faillissement van aanbieder Z op zo'n manier te begeleiden dat de hulp aan kinderen door kan lopen.

Wat zou kunnen helpen om dit soort casussen te voorkomen, of als ze plaatsvinden, op een goede manier te begeleiden?

- In casus 1 zorgt aanbesteden an sich voor een behoorlijk schoksgewijze verandering. Het zou op gemeentelijke steun kunnen rekenen om voor bepaalde zorgvormen van de aanbestedingsplicht af te kunnen wijken.
- In casus 1 was gesprek nodig tussen de regio's op moment dat inkoop startte, in plaats van dat er een uitkomst was. Daarom is in de Norm voor Opdrachtgeverschap opgenomen dat gemeenten per 2021 uiterlijk 1 april hun inkoopdocumenten publiceren, net zoals verzekeraars en zorgkantoren dat doen.
- Casus 1 en 2 vragen goede procesbegeleiding op ambtelijk en bestuurlijk niveau om tot een voor iedereen aanvaardbare uitkomst te komen.
- In casus 2 waren meer opties geweest als veel vroegtijdiger het gesprek was gevoerd over de financiële toestand van aanbieder Z. Door de systematiek van accounthoudende regio's niet alleen toe te passen bij acute problemen, maar ook door structureel zicht te houden op zo'n aanbieder, kan veel ellende worden gekomen.

Deze voorbeelden laten zien dat er nog genoeg te verbeteren is. Maar de voorgestelde wetgeving om bovenregionale samenwerking te versterken, gaat deze knelpunten niet oplossen. Afgezien rond de eerste vaststelling met betrekking tot aanbesteden, vragen deze verbeteringen geen wetgeving.

Deze bezwaren vragen om een herziening van het conceptwetsvoorstel ten aanzien van de (boven)regionale samenwerking, met inachtneming van de volgende uitgangspunten:

- Gemeenten en Rijk zijn collectief verantwoordelijk voor het stelsel en gemeenten zijn alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdhulp. Dit betekent dat het Rijk zich in wet- en regelgeving alleen moet richten op het 'wat' en het 'hoe' aan de gemeenten is. Dit vraagt om een beperking in het wetsvoorstel tot de doelstellingen en randvoorwaarden van de intergemeentelijke samenwerking die vervolgens regionaal kunnen worden ingevuld.
- Elk voorstel motiveren vanuit dit uitgangspunt en hierbij de proportionaliteit van de inbreuk op de gemeentelijke beleidsvrijheid toetsen. Dit geldt zowel voor dit conceptwetsvoorstel als voor eventuele voorgestelde AMvB's/ministeriële regelingen.

In het komend jaar (juni 2020 – juni 2021) implementeren de gemeenten de Norm voor Opdrachtgeverschap. Hiermee borgen we de regionale samenwerking en dragen we bij aan een collectieve verantwoordelijkheid voor specialistische (bovenlokale) jeugdhulp. We zullen laten zien dat op deze wijze de noodzakelijke samenwerking wordt geborgd en dat er recht wordt gedaan aan de regionale en lokale verschillen. Wij zijn ten alle tijden bereid om hierover het Rijk of de Tweede Kamer nader te informeren, zodat zij dit kan meewegen in haar keuzes rondom dit conceptwetsvoorstel.

#### d) Hoe beoordeelt de VNG de uitvoerbaarheid?

Aangezien gemeenten zelf al de collectieve verantwoordelijkheid op zich hebben genomen om per regio een regiovisie op te stellen, zal dit vereiste niet leiden tot extra werkzaamheden. Voor regio's die nu niet werken met een gemeenschappelijke regeling zal dit voorstel wel tot de nodige extra overlegstructuren en afstemmingen leiden. Over het vastleggen van regio-indelingen bij ministeriële regelingen en de AMvB over de regiovisie en regionale samenwerking is nu nog onvoldoende bekend om een inschatting te maken over de uitvoerbaarheid. Het gebrek aan inhoudelijke en procedurele kaders bij de voorgestelde ministeriële regeling en AMvB's doen ons wel vrezen voor een grote toename van de regeldruk via deze voorgestelde regelingen.

Met name over de uitvoerbaarheid van OOGO tussen regio's is de VNG kritisch. Met nieuwe opgelegde samenwerking vanuit Rijk ontstaat noodzaak tot nieuwe afstemming en

overlegstructuren. Dit vraagt veel tijdsinvestering terwijl wij juist de focus op de uitvoering willen hebben. Het formaliseren van het overleg doet geen recht aan wat bovenregionale samenwerking is: samenwerking tussen regio's, en veronderstelt teveel dat vanuit één vast verband alle bovenregionale samenwerking kan worden aangegaan. Er zijn tal van bovenregionale voorbeelden die functioneren zonder een OOGO, bijvoorbeeld de gezamenlijke transformatieagenda JeugdzorgPlus van de jeugdhulpregio's in Zuid-Holland.

### Onderdeel 3: kwaliteit jeugdhulpaanbieders en GI's

#### Inleiding

In het conceptwetsvoorstel worden er op de volgende drie elementen nieuwe eisen gesteld aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen: (1) De verplichting om een interne toezichthouder te hebben, (2) het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering en (3) nadere eisen aan de jaarverantwoording

#### a) Wat vindt de VNG van dit thema?

De VNG hecht grote waarde aan de kwaliteit en professionele uitvoering van jeugdhulp door jeugdhulp(aanbieders).

Op financieel gebied ziet de VNG verbeterpunten in het doelmatig en kwalitatief besteden van het zorggeld en in het tijdig inzicht krijgen in de financiële positie en eventuele financiële risico's bij aanbieders. Dit is niet alleen van belang om de continuïteit van de jeugdhulp te waarborgen, maar heeft uiteindelijk ook invloed op de kwaliteit. Een openbare jaarverantwoording en transparante financiële bedrijfsvoering draagt hier aan bij en doet daarnaast recht aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van aanbieders.

Naast financiële transparantie, ziet de VNG ook het belang van onafhankelijk en kritisch intern toezicht bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen om de kwaliteit te waarborgen. Tegelijkertijd moeten jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen de ruimte krijgen om hun werk efficiënt en doelmatig uit te voeren. Het is hierbij van belang dat de eisen, met betrekking tot een interne toezichthouder en de financiële verantwoording, proportioneel zijn aan de grootte en het zogenaamd aanbod van de aanbieder; het mag niet leiden tot onevenredige administratieve lasten.

#### b) Welke vragen roept het wetsvoorstel op dit thema op?

1. Hoe moeten we de verhouding tussen het werk van de interne toezichthouder en het externe toezicht duiden? Kan/moet de interne toezichthouder bij (grote) misstanden ergens melden en wat is hierbij dan de rol van de IGJ, de autoriteit en de gemeenten?
2. Controle op de rechtmatigheid is in de praktijk in het bijzonder lastig bij kleinere organisaties die met een persoonsgebonden budget worden bekostigd. Dit komt onder andere omdat dit zich aan het zicht van gemeenten onttrekt. Hoe is hiermee rekening gehouden in dit wetsvoorstel?

#### c) Wat vindt de VNG van het wetsvoorstel en is er een alternatief?

De VNG vindt het een positieve ontwikkeling dat er meer transparantie over de financiële bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders en GI's wordt gevraagd en verwacht dat dit de kwaliteit van de zorg ten goede zal komen. Dit geldt ook voor de interne toezichthouder. Een dergelijk onafhankelijk figuur kan een goede bijdrage leveren aan de kwaliteit en verantwoording van een aanbieder. Meer inzicht in kwaliteit en de financiële situatie is van belang om financiële problemen vroegtijdig te signaleren en op te treden als de continuïteit van jeugdhulp in het geding komt. Daarnaast kan een transparantie financiële bedrijfsvoering helpen bij het bieden van inzicht in tarieven en kostprijzen. Dit zal ten goede komen aan de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrelatie tussen gemeenten en aanbieders.

Net als gemeenten moeten aanbieders opereren binnen smalle financiële grenzen. Deze context maakt het des te belangrijker dat de extra belasting die de naleving van deze voorgestelde conceptwetgeving zo beperkt mogelijk blijft. Deels voorziet het voorstel hierin door de mogelijkheid te creëren om uitzonderingen te bieden voor de verschillende verplichtingen. De VNG benadrukt het belang om bij de nadere regelgeving hier voldoende oog voor te houden.



d) Hoe beoordeelt de VNG de uitvoerbaarheid?

Voor de aanbieders die momenteel geen interne toezichthouder hebben en/of geen uitgebreide financiële administratie, voorziet de VNG dat de wetswijziging uitvoeringslasten met zich meebrengt. De uitzonderingscategorieën moeten passend ingezet worden om aanbieders, voor wie deze eisen niet proportioneel zijn, hiervan vrij te stellen. Het grootste risico zien we in de onduidelijkheid in de verhouding tussen de eisen aan aanbieders (intern toezicht, financiële transparantie), het werk van de toezichthouders IGJ en de autoriteit en de taak van gemeenten om toezicht te houden op de kwaliteit en rechtmatigheid van de uitvoering van de jeugdwet. Hierin zit een risico van stapeling van toezicht vanuit verschillende kaders.

## Onderdeel 4: Jeugdautoriteit

### Inleiding

Per 1 januari 2019 is de Jeugdautoriteit, als onderdeel van het ministerie van VWS, in het leven geroepen met als doel om de continuïteit van cruciale jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te borgen. De Jeugdautoriteit volgde daarmee de Transitieautoriteit Jeugd (TAJ) op, die in de eerste vier jaar na de decentralisatie functioneerde. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om ter opvolging van de jeugdautoriteit een aantal taken en bevoegdheden op het gebied van jeugdhulp onder te brengen bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Hiervoor wordt in het conceptwetsvoorstel hoofdstuk 9A in de jeugdwet gevoegd en worden wijzigingen in de Wet marktordening gezondheidszorg voorgesteld.

#### a) Wat vindt de VNG van dit thema?

In opvolging van de Transitieautoriteit Jeugd vervult de Jeugdautoriteit een belangrijke en noodzakelijke taak, namelijk het waarborgen van de continuïteit van cruciale jeugdzorg. In de opstartfase van de afgelopen anderhalve jaar heeft de jeugdautoriteit ervaring opgedaan met verschillende casuïstiek. De taken bemiddeling in specifieke casuïstiek, (vroegtijdig) signaleren van eventuele discontinuïteit en zicht houden op het gehele jeugdhulplandschap vragen om een autoriteit die onafhankelijk van alle betrokken partijen wordt gepositioneerd. Dit geldt voor gemeenten, aanbieders en ook voor de Rijksoverheid. Ten tijde van de TAJ was het te vroeg betrekken van de gemeenten bij casuïstiek niet vanzelfsprekend. Met de Jeugdautoriteit gaat dit steeds beter.

In lijn met de uitkomsten van de op verzoek van VWS uitgevoerde evaluatie Transitieautoriteit Jeugd<sup>1</sup> vinden we – naast de onafhankelijke positionering - bij de doorontwikkeling en de wettelijke borging van de jeugdautoriteit de volgende elementen van groot belang:

1. Het 'eigenaarschap' van de autoriteit moet aansluiten op de decentrale praktijk met voldoende oog voor de interbestuurlijke verhoudingen en de gemeentelijke beleidsvrijheid;
2. Een duidelijke afgebakende taak met bijbehorende instrumentarium;
3. Een breed draagvlak bij alle partijen.

Aan deze drie uitkomsten wordt geen recht gedaan in het huidige voorstel.

#### b) Welke wetsartikelen worden voorgesteld en welke vragen roept dit op?

In het wetsvoorstel wordt in opvolging van de Jeugdautoriteit voorgesteld om de volgende taken onder te brengen bij de Nederlandse Zorgautoriteit: a. het bevorderen van voldoende beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering; en b. het toezien op de naleving van onder de nieuwe paragraaf 4.5 Jeugdwet voorgestelde regels over goed bestuur (hoofdstuk 9A, zie artikel 9A.1.1) door jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling.

#### Dit roept de volgende vragen op:

1. De TAJ en de Jeugdautoriteit hebben hun meerwaarde (gehad) voor de borging voor de cruciale gespecialiseerde jeugdhulp waarbij vaak meerdere jeugdhulpregio's met elkaar moeten samenwerken. Vanwege deze schaalgrootte is de landelijke regie op de zorgcontinuïteit gewenst. In het wetsvoorstel wordt deze specificering losgelaten en krijgt de autoriteit de algehele taak 'het bevorderen van de voldoende beschikbaarheid van

---

<sup>1</sup> Eindrapportage Evaluatie Transitie Autoriteit Jeugd (AEF), p. 8-9.

jeugdhulp'. Waarom is deze afbakening impliciet losgelaten en hoe staat dit in verhouding met het decentrale stelsel en de beleidsvrijheid van individuele gemeenten?

2. In het voorstel wordt de autoriteit Jeugd ondergebracht bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Is op een goede manier afgewogen waarom de jeugdautoriteit is ondergebracht bij de NZa en zijn er alternatieven overwogen?
3. Met dit wetsvoorstel wordt de Wet Marktordening Gezondheidszorg ook deels van toepassing op de jeugdhulp. In de memorie van toelichting worden enkele onderdelen uitgesloten, maar meerdere onderdelen, zoals artikel 2 en artikel 21 WMG, zijn wel van toepassing. Welke onderwerpen van de WMG zijn wel van toepassing en wat zijn hiervan de consequenties?
4. De WMG heeft tot doel de marktwerking in de zorg te verbeteren. In de jeugdhulp staat de integrale hulp dichtbij de burger centraal. Dit geldt in het bijzonder bij de regie op de cruciale jeugdhulpfuncties. Vindt het kabinet deze nadruk op marktwerking wenselijk? Hoe zit het kabinet dit in relatie tot haar eigen inspanningen om de Europese aanbestedingsrichtlijn aan te passen ten einde verplichte aanbesteding te schrappen?
5. De NZa is ingesteld om uiteindelijk de Tweede Kamer instrumenten in handen te geven in het kader van toezicht. Gemeenten hebben een eigen democratische legitimiteit. Wordt zo gecreëerd dat het ene democratische orgaan meestuurt (de Tweede Kamer) op de bevoegdheden van het andere democratische orgaan (gemeenteraden)?
6. Met dit wetsvoorstel krijgt de NZa een specifieke rol in het interbestuurlijk toezicht met in artikel 9A.2.1. meerdere onderzoeksbevoegdheden. Zijn er andere voorbeelden in het interbestuurlijk toezicht tussen Rijk en gemeenten waarbij een externe partij een dergelijke nadrukkelijke positie krijgt?
7. In het voorgestelde artikel 9A.2.1 is uitgewerkt op welke onderwerpen en op wie de NZa zich kan richten in een algemeen onderzoek ter bevordering van de beschikbaarheid van de jeugdhulp. Dit heeft een grote reikwijdte, waarbij er niet alleen wordt gekeken naar de beschikbaarheid, maar ook naar de passendheid van het aanbod, de contractuele zaken, de informatievoorziening, de kosten en prijzen en de wijze waarop de toeleiding tot jeugdhulp is georganiseerd. Hoe is dit te rijmen met de beleidsvrijheid van de gemeenten, de open normen in de Jeugdwet en het verbod om het interbestuurlijk toezicht te doorkruisen?
8. Meer specifiek: in 9A.2.1., lid f staat dat het onderzoek van de NZa zich ook kan richten op de wijze waarop de toeleiding tot jeugdhulp is georganiseerd. Hoe verhoudt zich dat tot de activiteiten van de samenwerkende inspecties in het kader van Toezicht Sociaal Domein (TSD), die zich ook bezighouden met dergelijke onderwerpen?
9. In veel gemeenten is de toegang breder dan de toegang tot jeugdhulp. Is het kabinet het met de VNG eens dat met artikel 9A.2.1.lid f de NZa impliciet een rol krijgt in het hele sociaal domein?

c) Wat vindt de VNG van het wetsvoorstel en is er een alternatief?

De VNG zou de huidige praktijk van de Jeugdautoriteit willen doorontwikkelen, maar is absoluut tegenstander van de voorgestelde rol van de NZa en de positionering bij de NZa. De voorgestelde rol in het wetsvoorstel is veel groter dan de rol die de huidige jeugdautoriteit of de TAJ ooit vervuld hebben. Bovendien is de NZa niet de aangewezen partij om deze rol op zich te nemen. De NZa is opgehangen aan de Wet marktordening gezondheidszorg (WMG). Deze wet heeft als doel de marktwerking in de zorg te verbeteren. Het is zeer de vraag of dit ook wenselijk is voor de jeugdhulp. Dat geldt zeker voor de cruciale meer specifieke functies, waarbij gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben om die voldoende beschikbaar te houden. Daarnaast is

de positie van gemeenten een totaal andere dan die van verzekeraars. Bij verzekeraars is de bedoeling dat er concurrentie is en dat de NZa toeziet dat burgers niet de dupe hiervan worden. Gemeenten werken lokaal en regionaal om integrale hulp dichtbij de inwoner te bieden. Voor het vraagstuk van regie op het totale stelsel en het borgen van voldoende aanbod, is de jeugdautoriteit in het leven geroepen. Kortom, de jeugdwet is zo totaal anders dan de centrale zorgwetten, dat of de nieuwe jeugdafdeling van de NZa volledig losstaat van de rest van de organisatie, of er is wel sprake van een integratie die leidt tot een botsing tussen het zorgstelsel en de wereld van het sociaal domein. Het risico hierbij is dat het sociaal domein dan steeds meer beheerst zal worden door de logica van zorg en marktwerking.

De taak 'bevorderen van beschikbaarheid van jeugdhulp, (...)' en de bijbehorende onderzoeksbevoegdheden van de autoriteit zijn erg ruim geformuleerd. Hier mist een motivering over de noodzaak en proportionaliteit in de context van het decentrale stelsel. De open formuleringen bieden de mogelijkheid om alle gemeentelijke verantwoordelijkheden te onderzoeken, zowel op stelselniveau als meer gericht op specifieke regio's of gemeenten. Hierdoor wordt de specifieke taak van de huidige Jeugdautoriteit uit het oog verloren, zoals bijvoorbeeld het systematisch monitoren van essentiële functies en het zicht houden op gevolgen voor cruciale functies in het zorglandschap bij contractuele wijzigingen. Bovendien heeft deze brede taakopvatting, inclusief zeer brede onderzoeksmogelijkheden (zie artikel 9A.2.1), een centraliserende werking. Het risico is levensgroot dat hierdoor de ruimte van gemeenten om zelf invulling te geven aan de jeugdhulp wordt ingeperkt, terwijl ze wel volledig financieel verantwoordelijk zijn. Het verbod in het conceptwetsvoorstel aan de autoriteit om regels voor te schrijven aan de gemeente is dan ook niet afdoende nu de autoriteit aan de hand van open normen onderzoek kan doen naar de gehele uitvoering van de jeugdwet en hier een waardering aan kan verbinden. Zo krijgt de NZa een brede toezichthoudende rol op het gehele jeugdhulpstelsel. Hier komt onvermijdelijk uit voort dat de autoriteit zich inhoudelijk gaat uitspreken over het gemeentelijke beleid. Het gesprek hierover moet niet worden gevoerd bij een centrale autoriteit, maar in de gemeenteraad.

De autoriteit krijgt in het conceptwetsvoorstel een belangrijke rol in het interbestuurlijk toezicht tussen Rijksoverheid en gemeentelijke overheid. De facto wordt de onderzoekstaak van de NZa bepalend voor dit toezicht, zoals ook blijkt uit de opmerking in de memorie van toelichting dat de NZa een rol krijgt bij de eerste drie stappen van het toezicht. In combinatie met de hierboven aangekaarte brede taakstelling zorgt dit ervoor dat de verhouding tussen Rijksoverheid en gemeentelijke overheid wordt verstoord. In het kader van de jeugdwet zijn gemeenten en Rijk samen verantwoordelijk voor het stelsel, waarbij gemeenten de eerste overheid zijn voor de inhoudelijke invulling en de Rijksoverheid medeverantwoordelijk is voor de randvoorwaarden. Ook bij het interbestuurlijk toezicht blijft deze verhouding bepalend, en vraagt dit dus om een terughoudende toepassing van dit toezicht door de minister. Met de onderzoeken door de NZa naar het handelen van gemeenteraden, college van BenW en jeugdregio's en de rapportage aan de rijksoverheid wordt deze gelijkwaardige verhouding doorbroken. Dit raakt ook aan de rol van de gemeenteraad als de democratisch gelegitimeerde toezichthouder/controleur van het gemeentelijke jeugdhulpbeleid en zet spanning op de relatie tussen gemeenten en rijksoverheid. Bovendien heeft hierdoor niet alleen de handelswijze van de NZa een centraliserende werking, maar wordt de mogelijkheid gecreëerd voor de ministers om inhoudelijk te sturen op de uitvoering van de jeugdwet. Aan deze impact wordt volledig voorbij gegaan in de toelichting op het wetsvoorstel. Wat de VNG betreft is dat onwenselijk.

Vanwege bovengenoemde punten maken wij ons grote zorgen over dit conceptwetsvoorstel. Welk alternatief zou wel gewenst zijn? De autoriteit moet de duidelijk afgebakende taak krijgen om zicht te houden op de continuïteit van cruciale gespecialiseerde jeugdhulp en op te treden als er discontinuïteit dreigt. Maar ook niet meer dan dat. Hij krijgt het instrumentarium om deze taak goed uit te voeren. Hierbij denken we aan vroegsignalering en monitoring (early warning) en bemiddeling en escalatie bij dreigende discontinuïteit. Om deze taak goed te vervullen moet de autoriteit draagvlak hebben bij alle betrokkenen. Essentieel is hierbij de onafhankelijke positie van de autoriteit. Dit kan worden geborgd doordat de autoriteit wordt gepositioneerd in een zelfstandige entiteit die in het leven wordt geroepen om de afgebakende taken uit te voeren. In zijn verantwoording en rapportage richt de autoriteit zich zowel tot de gemeentelijke overheid als tot de Rijksoverheid.

Tot slot gaan we in op de taak van de autoriteit om toe te zien op de naleving door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen van de artikelen over goed bestuur. Hoewel de keuze om deze taak bij de autoriteit onder te brengen navolgbaar is, vragen we aandacht voor de verhouding tussen deze taak van de autoriteit en de toezichthoudende taak van de Inspectie Gezondheid en Jeugd. De memorie van toelichting is niet helder over de scheiding tussen het werk van deze organisaties. Het zou goed zijn als dit verder wordt uitgekristalliseerd om te voorkomen dat meerdere toezichthouders vanuit een ander kader op dezelfde onderwerpen toezicht houden. Daarnaast vragen we aandacht voor de rol van de gemeente, die tot taak heeft misbruik en oneigenlijk gebruik van de Jeugdwet tegen te gaan. Ook hier ontstaat mogelijk samenloop met het toezicht op de naleving van de artikelen over goed bestuur. Het is belangrijk deze samenhang in ogenschouw te nemen, ook in verband met een mogelijke wettelijke regeling van het gemeentelijk rechtmatigheidstoezicht op de Jeugdwet.<sup>2</sup>

Gemeenten merken dat de jeugdautoriteit, en ook de IGJ, worstelen met hun informatievoorziening richting gemeenten bij casuïstiek rondom aanbieders. In het wetsvoorstel wordt expliciet geregeld (9A.2.2.) dat de autoriteit verslag uitbrengt aan de entiteiten waarop het onderzoek ter bevordering van de beschikbaarheid van jeugdhulp betrekking heeft. Het zou goed zijn als de verslaglegging van de autoriteit richting de verantwoordelijke gemeente(n) over een nalevingsonderzoek bij aanbieders ook een wettelijke grondslag krijgt. Gemeenten zijn namelijk verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de jeugdwet.

d) Hoe beoordeelt de VNG de uitvoerbaarheid?

De onderzoeken van de autoriteit zullen vanwege de brede taakopvatting en brede onderzoekscope leiden tot gedetailleerde uitvragen bij jeugdhulpinstellingen, gemeenteraden, colleges van BenW en jeugdregio's. Het is te verwachten dat dit tot een forse verzwaring van de administratieve lasten leidt in de gehele sector. Uitkomsten van dergelijke onderzoeken leiden tot aanbevelingen en richtlijnen die vervolgens ook leiden tot meer regeldruk voor gemeenten en instellingen.

---

<sup>2</sup> Zie Kamerbrief 1621650-199540-PZO d.d. 11-12-2019, p 2/4.