

Vergaderjaar 2023–2024

36 546

Wijziging van de Jeugdwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat jeugdhulp en gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 december 2023 en het nader rapport d.d. 19 april 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Ministers voor Rechtsbescherming en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 september 2023, no. 2023002182, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 december 2023, no. W13.23.00282/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 september 2023, no. 2023002182, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Jeugdwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg), met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het wetsvoorstel regelt in de Jeugdwet dat gemeenten gezamenlijk in een verplichte gemeenschappelijke regeling (Jeugdregio's), kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en nader aan te wijzen vormen van gespecialiseerde jeugdhulp (hierna: specialistische jeugdzorg²), inkopen. Het doel daarvan is te bevorderen dat deze vormen van zorg altijd in voldoende mate beschikbaar zijn. Daarnaast voorziet het voorstel in eisen voor de toezichtstructuur en de financiële verantwoording. Deze eisen worden gesteld aan aanbieders van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen die niet vallen onder de wet toezicht zorgaanbieders (Wtza) en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Ten slotte krijgt de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de volgende taken op het terrein van de Jeugdwet: stelselonderzoek, vroegsignalering en toezicht.

De Afdeling advisering van de Raad van State ziet het voorstel als een eerste stap in de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd, waarin maatregelen zijn opgenomen om het functioneren van het stelsel van jeugdzorg te verbeteren. De Afdeling onderschrijft het belang van verplichte regionalisering en standaardisering. Maar nu gemeenten beperkt invloed hebben op de instroom, uitstroom en inkoop (voorwaarden) van specialistische jeugdzorg en de mogelijkheid tot landelijke inkoop onderdeel uitmaakt van het voorstel, is het de vraag waarom er niet voor is gekozen om deze zeer specialistische vormen van zorg vanuit het Rijk in te kopen en te financieren.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat essentiële randvoorwaarden die nodig zijn om de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg te kunnen bevorderen en die ook in de Hervormingsagenda Jeugd zijn opgenomen, nog ontbreken. Zo is het noodzakelijk om meer duidelijkheid te bieden over de betekenis van beschikbaarheid van jeugdzorg. Ook is het nodig om in te gaan op de afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht en de financiële randvoorwaarden voor de jeugdzorg, eveneens onderdelen van de Hervormingsagenda Jeugd.

Verder maakt de Afdeling enkele opmerkingen over het niveau van regelgeving van de taaktoedeling en de totstandkoming van de regio-indeling, de betrokkenheid van de Minister van BZK en de financiering van de taken in het licht van de decentralisaties.

Ten slotte plaatst de Afdeling opmerkingen bij de proportionaliteit van de eisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen inzake de toezichtstructuur en de financiële verantwoording en adviseert de Afdeling om de taken van de NZa te verduidelijken.

In verband hiermee adviseert de Afdeling het voorstel nader te overwegen.

1. Opbouw van het advies

Dit advies gaat eerst in op de achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel. Vervolgens komen in het eerste deel opmerkingen aan de orde over de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (punt 3). In punt 4 komt een alternatief van landelijke inkoop en financiering in plaats van regionale inkoop aan de orde. In punt 5 gaat het over het niveau van regelgeving en de betrokkenheid van de Minister van BZK. Het tweede deel van het

² Onder specialistische jeugdzorg wordt in het wetsvoorstel verstaan de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, alsmede de nader aan te wijzen vormen van specialistische jeugdhulp op grond van het voorgestelde artikel 2.19, eerste lid, onderdeel a, onder 1, zie memorie van toelichting, paragraaf 2.1. «Inleiding».

advies bevat opmerkingen over de proportionaliteit van de voorgestelde governance-eisen (punt 6). Punt 7 betreft de nieuwe taken van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA). Punt 8, ten slotte, betreft opnieuw het niveau van regelgeving, maar dan gaat over de gegevensverwerking door de NZa.

2. Inleiding

a. Achtergrond

Tot 2015 waren de verantwoordelijkheden voor de jeugdzorg versnipperd. Een deel lag bij het Rijk. Een ander deel van de jeugdzorg was belegd bij provincies. Ook gemeenten hadden een belangrijke rol. De decentralisatie van de jeugdzorg die met de Jeugdwet per 2015 tot stand is gebracht, was ingegeven door de gedachte dat de gemeente het beste in staat is om op lokaal niveau maatwerk te leveren en daarbij domeinoverstijgend te opereren.

Met de Jeugdwet is ook de verantwoordelijkheid voor bovengemeentelijke (specialistische) jeugdhulpvoorzieningen, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering bij gemeenten belegd. Belangrijke overweging daarbij was de wens versnippering van verantwoordelijkheden te verminderen, en medicalisering en afwentelgedrag van gemeenten tegen te gaan.

De structuurwijziging van 2015 stond niet op zichzelf, maar vormde een reactie op al veel langer spelende problemen, en volgde op eerdere structuurwijzigingen in de jeugdzorg. De laatstgekozen oplossing, die van decentralisatie naar gemeenten, lijkt, net als de eerdere structuurwijzigingen, vooralsnog niet de resultaten op te leveren waarop werd gehoopt.

Eind mei 2019 heeft het kabinet afspraken gemaakt met de VNG over het jeugdzorgbudget van gemeenten. Eén van de afspraken was om in 2020 onderzoek te doen naar de structureel benodigde middelen bij een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet door gemeenten.³ Uit dit onderzoek «Stelsel in groei»⁴, blijkt dat in 2019 gemeenten € 1,6 tot € 1,8 miljard meer hebben moeten uitgeven dan het budget dat bij de decentralisatie destijds is overgeheveld naar het gemeentefonds.

Het kabinet concludeerde dat deze ontwikkeling van uitgaven niet houdbaar is en vond het noodzakelijk om de effectiviteit en de beheersbaarheid te vergroten, zowel door aanpassingen van het stelsel als door effectievere sturing. Het kabinet heeft daartoe de Stuurgroep maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet ingesteld en tijdelijk extra middelen toegekend.⁵

Het rapport van de Stuurgroep adviseert fundamentele keuzes te maken ten aanzien van het doel en de reikwijdte van de Jeugdwet en het daarbij behorende voorzieningenniveau, alsmede ten aanzien van de rol van gemeenten. Bovendien concludeert het rapport dat de mogelijkheden van gemeenten tot sturing op het gebied van toegang, kwaliteit en doelmatigheid van de jeugdzorg, beperkt zijn. Ten aanzien van de specialistische jeugdzorg is in het rapport de vraag gesteld of de gemeente wel het juiste

³ Kamerbrief aanbidding rapport «Stelsel in groei» 18 december 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 760).

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 760.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 760.

niveau is voor de uitvoering van die vormen van jeugdzorg. Gesuggereerd wordt dan ook om regionalisering of centralisering te overwegen.⁶

Vervolgens heeft de VNG verzocht om een oordeel van een Commissie van Wijzen⁷ over het structureel benodigde budget en de te treffen maatregelen. Naar aanleiding hiervan zijn opnieuw incidenteel extra middelen ter beschikking gesteld voor 2022.⁸ Deze commissie adviseerde ook om een gezamenlijke ontwikkelagenda van Rijk en gemeenten op te stellen voor verbetering van het stelsel. Deze Hervormingsagenda is in juni 2023 ondertekend door het Rijk, de gemeenten en betrokken actoren.⁹

b. Hervormingsagenda Jeugd

De toelichting schetst diverse problemen in de jeugdzorg. Dit betreft een tekort aan beschikbaarheid van jeugdzorg, toenemende budgettekorten bij gemeenten, financiële problemen bij jeugdzorgaanbieders en onvolgende inzicht in het functioneren van het stelsel. Als oorzaken daarvan wordt gewezen op de sterke toename van de vraag naar jeugdzorg, toegenomen behandelduur, personeelstekort, hoge werkdruk, administratieve lastendruk en tekortschietende samenwerking en inkoop op het juiste schaalniveau.¹⁰

De Hervormingsagenda Jeugd bevat maatregelen die erop gericht zijn om de jeugdzorg te verbeteren en het stelsel houdbaar te maken. Onderdelen van deze agenda zijn versterking van regionalisering, verbeterde inkoop en minder administratieve lasten, en het verbeteren van inzicht in het jeugdstelsel met uniforme data en monitoring. Deze onderdelen worden in dit wetsvoorstel geregeld.

Andere onderdelen van de agenda, zoals de afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht en de financiële afspraken, zoals een meerjarig financieringsmodel waarin de sturingsmogelijkheden, financiële verantwoordelijkheden en de wijze van financieren in balans zijn, worden geïdentificeerd en geagendeerd. De agenda geeft nog geen oplossingen voor deze vraagstukken. Zij vallen buiten dit wetsvoorstel.

c. Inhoud van het voorstel

Zoals de toelichting vermeldt zijn de uitgangspunten van de decentralisatie in stand gelaten. Gemeenten blijven primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, de toegang, kwaliteit en doelmatigheid. Ook zal de jeugdzorg gefinancierd blijven op het niveau van de gemeenten via het gemeentefonds. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van het gedecentraliseerde stelsel dat één bestuurslaag inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is voor het jeugddomein, aldus de toelichting.¹¹

Het voorstel regelt dat gemeenten kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bepaalde (bij ministeriële regeling aan te wijzen) vormen van jeugdhulp¹² gezamenlijk moeten inkopen.¹³ Dit moet plaatsvinden in een verplichte gemeenschappelijke regeling (zogenoemde

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 775, blz. 12 en bijlage B4.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, nr. 777.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 779.

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 839, nr. 964; Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 777.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 1 «Aanleiding».

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 «Aanleiding».

¹² In het voorstel zijn criteria opgenomen voor het bepalen van de aan te wijzen vormen van jeugdhulp, zie voorgesteld artikel 2.19, vierde lid, van de Jeugdwet.

Jeugdregio's) waarbij de regio-indeling bij ministeriële regeling wordt bepaald. Het doel hiervan is te bevorderen dat deze vormen van zorg altijd in voldoende mate beschikbaar zijn. Dit betreft een brede inspanningsverplichting. Ook moet de verplichte regionalisering leiden tot meer uniforme standaarden wat betreft contractering en verantwoording richting jeugdhulpaanbieders.

Voor zover er al sprake is van gezamenlijke contractering op landelijk niveau door gemeenten, geldt de verplichting tot regionale contractering of subsidiëring niet.¹⁴ Het voorstel biedt daarnaast de mogelijkheid om, in overeenstemming met de afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd, gemeenten bij ministeriële regeling te verplichten om vormen van specialistische jeugdhulp¹⁵ landelijk in te kopen.¹⁶

Verder introduceert dit wetsvoorstel eisen aan de toezichtstructuur van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die niet vallen onder de Wtza en de Wmg en aan de financiële verantwoording door deze organisaties. Het gevolg van het voorstel is onder andere dat de regels van de Wtza ook van toepassing worden op (kleine) lokale, jeugdhulpaanbieders, die alleen jeugdhulp aanbieden en met meer dan 10 jeugdhulpverleners jeugdhulp (doen) verlenen.

Ten slotte krijgt de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de volgende taken op het terrein van de Jeugdwet: stelselonderzoek, vroegsignalering en toezicht.¹⁷ Zij onderzoekt in algemene zin of het aanbod van jeugdzorg aansluit op de vraag en in welke mate aanbieders erin slagen de noodzakelijke hulp te verschaffen. Verder moet zij (risico's op) tekorten signaleren voor de beschikbaarheid van ten minste op regionaal niveau te contracteren of subsidiëren jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Zij moet voor deze risico's waarschuwen en bevorderen dat partijen voldoende maatregelen treffen om de beschikbaarheid van gespecialiseerde jeugdzorg zoveel mogelijk te waarborgen. Daarover moet de NZa partijen adviseren en de Minister informeren als bepaalde vormen van jeugdzorg niet meer geleverd kunnen worden. Ten slotte houdt de NZa toezicht op de naleving door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen van de regels over financiële bedrijfsvoering.

De Hervormingsagenda Jeugd is opgebouwd langs de lijnen van tien belangrijke opgaven. Het wetsvoorstel beoogt belangrijke stappen te zetten met betrekking tot de opgaven die zijn gericht op het verbeteren van de organisatie en inkoop van specialistische jeugdzorg, het verminderen van administratieve lasten en het verbeteren van het inzicht in het jeugdstelsel met uniforme data en monitoring.

¹³ In 2021 is een wetsvoorstel «Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen» voor advies aan de Afdeling voorgelegd. Daarover heeft de Afdeling op 16 juni 2021 geadviseerd. Zie advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, nr. W13.21.0067/III.

¹⁴ Voorgesteld artikel 2.19, derde lid.

¹⁵ Het betreft hier de vormen van specialistische jeugdhulp als bedoeld in voorgesteld artikel 2.19, vierde lid.

¹⁶ Voorgesteld artikel 2.21, eerste lid.

¹⁷ Op 12 oktober 2022 is aan de Afdeling advisering van de Raad van State een wetsvoorstel «Taken zorgautoriteit op jeugdwet-terrein» voor advies voorgelegd. Dat voorstel bevatte de onderwerpen «inzicht en toezicht». Naar aanleiding hiervan heeft een overleg plaatsgevonden als bedoeld in artikel 24 Wet op de Raad van State. De adviesaanvraag over dit wetsvoorstel is ingetrokken en hierover is geen advies verschenen. Zie Kamerstukken II 2022/23, 31 839, nr. 974. Het voorliggende wetsvoorstel betreft in belangrijke mate een samenvoeging van de in deze en voorgaande voetnoot genoemde voorstellen die eerder voor advies zijn voorgelegd.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt omvat de Hervormingsagenda Jeugd op deze onderdelen meer dan de voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel. Zo zijn ook afspraken gemaakt over de standaardisering van inkoop, kwaliteit en administratie, maatregelen om de negatieve kanten van de marktwerking te verminderen, het organiseren van een landelijke centrale monitor en het verbeteren van de kwaliteit en beschikbaarheid van data in het jeugdzorgstelsel. Deze afspraken worden nader uitgewerkt, hebben een eigen tijdspad en vergen bovendien niet allemaal wetswijziging. Ook de overige opgaven uit de Hervormingsagenda Jeugd worden op dit moment verder uitgewerkt. Het betreft onder andere de ontwikkeling van een toekomstbestendig financieringsmodel, waarbij de sturingsmogelijkheden, medebewind/beleidsvrijheid, financiële verantwoordelijkheden en de wijze van financieren in balans zijn. Dit model dient aan te sluiten bij de bestuurlijke bewegingen van de Hervormingsagenda Jeugd om te komen tot een jeugdzorgstelsel waarbij ambities, taken, middelen en uitvoering in balans zijn.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een eerste belangrijke stap gezet die de basis vormt voor de overige hervormingen die de komende jaren zullen worden doorgevoerd. Dit betekent onder meer dat de gemaakte keuzes in dit wetsvoorstel worden meegenomen in de afweging welk financieringsmodel passend is. Alle maatregelen in samenhang gezien moeten leiden tot een goed werkend, beter beheersbaar en financieel houdbaar jeugdzorgstelsel.

In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting is een nadere toelichting opgenomen over de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd die met dit wetsvoorstel worden uitgewerkt, de verhouding tot andere maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd en de keuze om specifiek de in het wetsvoorstel opgenomen onderwerpen te bundelen in één wetsvoorstel.

3. Beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg

Beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg kent verschillende aspecten. Die blijken ook uit de criteria zoals geformuleerd in het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, van de Jeugdwet. In dat artikellid wordt geregeld dat het bij beschikbaarheid van aan te wijzen vormen van specialistische jeugdhulp gaat om schaarste van de vraag, schaarste door complexiteit van de problematiek en schaarste van aanbod of volume. Kenmerkend is de schaarste. Die schaarste maakt regionale of landelijke inkoop van belang, zowel om continuïteit van aanbod te verzekeren als om aan complexe vraag tegemoet te komen. De Afdeling onderkent dat belang en plaatst daarbij enkele kanttekeningen.

a. Inhoud en reikwijdte van het begrip beschikbaarheid

In het bestaande stelsel kopen gemeenten specialistische jeugdzorg in op basis van hun verwachte behoefte aan zorg.¹⁸ De gemeente is er verantwoordelijk voor dat er – kort gezegd – een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod is met het oog op de huidige vraag aan zorg, alsmede dat deze zorg ook toegankelijk is na verwijzing door onder andere de huisarts. Maar die verplichting strekt op dit moment niet zover dat gemeenten verplicht zijn om te allen tijde alle mogelijke soorten van jeugdzorg in stand te houden.¹⁹

¹⁸ Huidige artikelen 2.3, 2.4 en 2.6 van de Jeugdwet. Continuïteit kan daarbij een aanbestedings- en inkoopvoorwaarde zijn.

¹⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr.3, artikelsgewijze toelichting, artikel 2.5, onderdeel a.

Volgens de toelichting wordt de in het voorstel gebruikte term beschikbaar breed ingevuld. Het gaat zowel om de vraag naar, als om het aanbod van de specialistische jeugdzorg, als ook om de vraag in welke mate regio's en gemeenten erin slagen om de zorg waaraan behoefte is, tijdig te verschaffen.²⁰ Daarbij kunnen onder andere wachttijden en reisafstand een rol spelen. Maar elders in de toelichting staat dat het wetsvoorstel er niet toe verplicht om ervoor zorg te dragen «dat specialistische jeugdzorg te allen tijde direct beschikbaar is». Dit zou onuitvoerbaar zijn en leiden tot een onbeheersbare kostenstijging. Het wetsvoorstel beoogt wel te bewerkstelligen dat gemeenten de jeugdhulpplicht beter kunnen waarmaken. Het betreft dus een inspanningsverplichting.²¹ Wat beschikbaarheid inhoudt en in hoeverre deze verplichting verder strekt dan hetgeen waartoe gemeenten nu al verplicht zijn, komt daarom niet (eenduidig) uit de wettekst en de toelichting naar voren.

De Afdeling adviseert in tekst en toelichting duidelijkheid te bieden over het kernbegrip «beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg».

De Afdeling wijst erop dat gemeenten (reeds) in het huidige stelsel verantwoordelijk zijn voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod en dat die verplichting niet zover strekt dat gemeenten verplicht zijn om te allen tijde alle soorten van jeugdzorg in stand te houden. In dat licht adviseert de Afdeling duidelijkheid te bieden over wat «beschikbaarheid» inhoudt en in hoeverre deze verplichting verder strekt dan hetgeen waartoe gemeenten nu al verplicht zijn.

De regering benadrukt dat het wetsvoorstel geenszins beoogt verandering te brengen in bestaande verantwoordelijkheden voor gemeenten, maar ten doel heeft gemeenten in staat te stellen de nu reeds geldende verantwoordelijkheden ten aanzien van de specialistische jeugdzorg beter waar te kunnen maken. Dit vanuit de ambitie om zoveel mogelijk te borgen dat de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen worden voorzien van passende hulp, met de juiste deskundigheid, op de juiste tijd en op de juiste plek. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het voorgaande beter tot uitdrukking gebracht in zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting.²²

Zo is het begrip beschikbaarheid geconcretiseerd om te voorkomen dat de indruk kan ontstaan dat het wetsvoorstel leidt tot een nieuwe (hogere) lat voor gemeenten dan in de huidige Jeugdwet. Geëxpliciteerd is dat het bij «beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg» gaat om een toereikend aanbod van specialistische jeugdhulp om aan de taken, bedoeld in de artikelen 2.3 en 2.4, tweede lid, onderdeel b, van de Jeugdwet te kunnen voldoen en om een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Hiermee komt nadrukkelijker in de tekst naar voren dat er géén wijzigingen worden aangebracht in de bestaande verantwoordelijkheid van gemeenten voor het treffen van jeugdhulpvoorzieningen en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (hierna gezamenlijk: «de jeugdhulpplicht») zoals neergelegd in de artikelen 2.3 en 2.4 van de Jeugdwet. Volledigheidshalve wordt dan ook

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, «Inleiding».

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, «Hoofdpijnen van het voorstel».

²² Concreet zijn in het wetsvoorstel de volgende artikelen aangepast in verband met het vervangen van de term «beschikbaarheid»: de voorgestelde definitie van regiovisie die wordt opgenomen in artikel 1.1 van de Jeugdwet, de voorgestelde artikelen 2.18, 2.19, 2.20 en 2.21 van de Jeugdwet, alsmede de voorgestelde artikelen 9a.1, 9a.2, 9a.3 en 79 Wmg. In lijn hiermee is de artikelsgewijze toelichting bij deze artikelen aangepast en is in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting uitgebreider stilgestaan bij wat in de memorie van toelichting wordt bedoeld met de term «beschikbaarheid».

benadrukt dat dit wetsvoorstel niet met zich brengt dat meer specialistische jeugdzorgvormen te allen tijde per direct beschikbaar moeten zijn; die verplichting blijft – zoals ook nu reeds uit de Jeugdwet volgt – beperkt tot situaties waarin onmiddellijke uitvoering van taken is geboden (artikel 2.6, eerste lid, onderdeel b, van de Jeugdwet).

b. Financiële implicaties

De beschikbaarheidsverplichting kan betekenen dat er zorg moet worden ingekocht in een mate die verder gaat dan wat afzonderlijke gemeenten denken nodig te hebben. Daarmee kunnen wellicht ook risico's voor de continuïteit van zorgaanbieders die gemeente overstijgende jeugdzorg verlenen, worden voorkomen.

Het is echter niet duidelijk wat hiervan de financiële implicaties zijn, en of gemeenten in staat en bereid zullen zijn deze financiële risico's te dragen. Mogelijk zijn gemeenten onder druk van grote financiële tekorten ook terughoudender met de inkoop van specialistische jeugdzorg waaraan op korte termijn geen behoefte bestaat. Zij zullen begrijpelijkerwijs voorrang geven aan uitgaven die vanuit de benodigde behoefte het meest noodzakelijk worden geacht.

De vraag is dan ook wat de financiële gevolgen zijn van de plicht tot beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg en of de introductie van deze wettelijke verplichting los kan worden gezien van nadere invulling van de financiële afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop op toereikende wijze in te gaan.

Zoals hiervoor is toegelicht brengt het wetsvoorstel geen wijziging in de reeds bestaande jeugdhulpplicht van gemeenten, maar wordt beoogd gemeenten beter in staat te stellen hieraan te voldoen. In het licht hiervan bevat het wetsvoorstel onder andere een verplichting tot regionale samenwerking. Gemeenten worden verplicht om een regionale entiteit, de Jeugdregio, te belasten met het contracteren of subsidiëren van de specialistische jeugdzorg.

Voor wat betreft de vergoeding van regionaal gecontracteerde jeugdzorg geldt dat gemeenten – conform de ook nu reeds gehanteerde contractstandaarden – alleen gerealiseerde jeugdzorg zullen vergoeden. In de regel zal daarbij de volgende werkwijze worden gehanteerd. De Jeugdregio zorgt voor een contractbasis door een contract («raamovereenkomst») te sluiten met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Hierin is ten behoeve van de gemeenten in de regio een leveringsplicht van specialistische jeugdzorg voor de betreffende aanbieders neergelegd. Daarbij blijven individuele gemeenten zelf verantwoordelijk voor de toeleiding naar jeugdzorg.²³ Als een gemeente besluit een jeugdige naar een door de Jeugdregio gecontracteerde jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling toe te leiden en de aanbieder daadwerkelijk jeugdzorg heeft verleend ontstaat de bijbehorende betalingsverplichting voor de gemeente.

Dit wetsvoorstel leidt er daarmee niet toe dat een individuele gemeente verplicht wordt méér specialistische jeugdzorg in te kopen of te financieren dan nodig is om te voorzien in de (te verwachten) vraag naar

²³ Met uitzondering van de situatie waarin bij de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering aanvullende jeugdhulp nodig is. In dat geval zijn ook de in artikel 2.4, tweede lid, onderdeel b, genoemde instanties bevoegd om te bepalen dat de jeugdige aanvullend(e) jeugdhulp nodig heeft. De gemeente heeft dan de plicht om die jeugdhulp te leveren.

specialistische jeugdzorg van de jeugdigen in de eigen gemeente. De financiële risico's voor gemeenten zijn daarmee niet anders dan in de huidige situatie, terwijl tegelijkertijd de regionale samenwerking wel een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg bevordert. De verwachting is immers dat regionale samenwerking leidt tot een verbeterd zicht op de regionale opgave ten aanzien van de specialistische jeugdzorg en een betere aansluiting van vraag en aanbod op de korte en lange termijn. Dit onder meer vanwege de verplichting voor gemeenteraden om een regiovisie op te stellen waardoor de gezamenlijke opgave ten aanzien van de organisatie van de specialistische jeugdzorg van alle gemeenten in de regio wordt geïnventariseerd (zie ook paragraaf 3.3.9 van de memorie van toelichting). Door contractering of subsidiering op regionaal niveau wordt voor gemeenten voorts bevorderd dat er voor de specialistische jeugdzorg een contractbasis is en voor aanbieders van specialistische jeugdzorg wordt een bepaalde afname bevorderd zodat deze jeugdzorg niet in gevaar komt (zie ook paragraaf 3.3.3 van de memorie van toelichting).

Paragraaf 3.3.3 van de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt verduidelijkt.

c. Vormen van jeugdhulp

Het wetsvoorstel geeft in artikel 2.19, vierde lid, criteria voor bepaalde vormen van jeugdhulp die samenwerking vereisen. Zij krijgen verdere uitwerking in een ministeriële regeling.²⁴ Uit de toelichting blijkt dat hier specifieke, specialistische vormen van jeugdhulp worden beoogd. Artikel 2.19, vierde lid, laat ruimte om nog andere vormen van jeugdhulp aan te wijzen die samenwerking vereisen door het gebruik van de woorden «in ieder geval».

De vraag rijst of en zo ja, hoe realistisch het is om ervan uit te gaan dat er nog andere vormen van specialistische jeugdhulp kunnen zijn die samenwerking vereisen op regionaal niveau, maar waar het niet gaat om schaarste in vraag, aanbod of complexiteit. Met andere woorden: kunnen de woorden «in ieder geval» niet beter geschrapt worden, ook om te voorkomen dat de eisen die in het artikellid worden gesteld, worden opgerekt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling merkt terecht op dat het bij specialistische jeugdhulp steeds zal gaan om jeugdhulpvormen waarbij sprake is van schaarste in vraag, schaarste in aanbod of complexiteit. De regering heeft dit advies dan ook overgenomen en de woorden «in ieder geval» geschrapt in het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, van de Jeugdwet en de memorie van toelichting daarop aangepast.

d. Arbeidsmarktttekorten; keuzes

Niet alleen moeten financiële middelen beschikbaar zijn, ook zijn er voldoende professionals nodig om de beoogde beschikbaarheid waar te kunnen maken. Uit eerdergenoemde onderzoeken is gebleken dat op dit moment gebrek aan voldoende beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel een van de oorzaken is van de problemen in de (specialistische) jeugdzorg. Nu de huidige krapte op de arbeidsmarkt mede een gevolg is van demografische ontwikkelingen, valt niet te verwachten dat dit een

²⁴ Voorgesteld 2.19, tweede lid, van de Jeugdwet.

tijdelijk probleem zal zijn. Ook al zou er geld zijn om de zorg in te kopen, die zorg kan niet geleverd worden. Dit betekent dat er keuzes gemaakt zullen moeten worden. Welke zorg zal wel geleverd worden, welke niet, meer of anders. De vraag rijst of en in hoeverre hier een taak ligt voor het Rijk.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De regering is het met de Afdeling eens dat de krapte op de arbeidsmarkt die zich in veel sectoren en beroepsgroepen voordoet een uitdaging is, ook in de jeugdzorg. Het advies van de Afdeling is aanleiding geweest om in de memorie van toelichting nadrukkelijker aandacht te besteden aan de samenhang tussen dit wetsvoorstel en de trajecten die mede in het licht van de krapte op de (jeugdzorg)arbeidsmarkt lopen. Hiertoe is paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting aangevuld.

Met dit wetsvoorstel wordt met verschillende aanpassingen beoogd een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg te bevorderen. Tegelijkertijd worden er naast dit wetsvoorstel meer maatregelen getroffen om een toereikend aanbod van (specialistische) jeugdzorg te bevorderen.

Dat de arbeidsmarkt voor delen van de jeugdzorg krap is, benadrukt het belang van een gezamenlijke aanpak waarin met alle betrokken partijen wordt ingezet op de noodzakelijke verbeteringen van het jeugdzorgstelsel en een transitie naar anders werken in de jeugdzorg. Verschillende partijen hebben hierbij een rol. Gezien de stelselverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming ligt er een rol voor het Rijk om de totstandkoming van een toekomstbestendige arbeidsmarkt in de jeugdzorg te stimuleren en faciliteren. Gemeenten hebben een rol vanuit hun wettelijke verantwoordelijkheid voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen, zodat jeugdigen en hun ouders die een bepaalde vorm van jeugdzorg nodig hebben die ook kunnen krijgen. Dit betekent dat gemeenten met aanbieders onder meer afspraken dienen te maken over (acceptabele) wachttijden, hoe te handelen wanneer (te) lange wachttijden ontstaan en de wijze waarop het noodzakelijke aanbod alsnog gerealiseerd kan worden. Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen hebben een rol vanuit hun verantwoordelijkheid als (goed) werkgever.

Specifiek in het kader van de krappe arbeidsmarkt werkt het Rijk met veldpartijen aan verschillende programma's om de jeugdzorgarbeidsmarkt te verbeteren, zoals het programma «Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn»²⁵ en de Arbeidsmarktagenda Jeugdzorg. Onder andere via projecten van het digitale platform «Voor Jeugd en Gezin» zijn goede voorbeelden en handreikingen beschikbaar gesteld die helpen bij onder andere te maken afwegingen bij de inzet van schaarse jeugdhulp.²⁶ Specifiek voor de jeugdbescherming lopen verschillende initiatieven om de werkdruk te verlagen, meer jeugdbeschermers aan te trekken en bestaande jeugdbeschermers te behouden. Zo is de subsidieregeling voor zij-instromers die worden opgeleid tot jeugdbeschermer of jeugdreclasseringsmedewerker uitgebreid met 10 miljoen euro en verlengd tot en met 2025 en ondersteunt het Ministerie van Justitie en Veiligheid de landelijke campagne «Wat zou jij doen?». Het doel van de campagne is om het belangrijke werk van jeugdbeschermers beter op de kaart te zetten.

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 282, nr. 485 (bijlage).

²⁶ Zoals de Handreiking Vereenvoudigen verwijsproces gecertificeerde instellingen naar hulp I Publicatie I voor Jeugd & Gezin (voordejeugdenhetgezin.nl) en <https://www.nji.nl/publicaties/afwegingen-bij-de-inzet-van-schaarse-jeugdhulp>.

Daarnaast zijn in de Hervormingsagenda Jeugd – naast de afspraken die in het onderhavige wetsvoorstel zijn uitgewerkt – meer afspraken gemaakt die naar verwachting bijdragen aan een toereikend aanbod van jeugdzorg. Het betreffen onder andere de afspraken die zijn gericht op het vereenvoudigen van de uitvoering, waardoor meer tijd en budget kan worden besteed aan het daadwerkelijk verlenen van jeugdzorg.

4. Alternatief: inkoop en financiering door het Rijk

Volgens de toelichting zijn bij de Hervormingsagenda Jeugd de uitgangspunten van de decentralisatie in stand gelaten. Ook wordt benoemd dat de jeugdzorg voorlopig gefinancierd zal blijven op het niveau van gemeenten via het gemeentefonds.²⁷ De Afdeling merkt op dat met het voorstel de regie van gemeenten over de inkoop van verschillende vormen van specialistische jeugdzorg sterk wordt verminderd. De onlangs gepubliceerde bestuurlijke afspraken over een landelijk tarief en bekostiging van de kinderscherming en jeugdreclassering versterken dit.²⁸

Tegelijkertijd blijven gemeenten wel operationeel en financieel verantwoordelijk voor het bieden van deze zorg. Maar zij bezitten steeds minder mogelijkheden om deze kosten te voorkomen of te verminderen. In de Hervormingsagenda Jeugd is vermeld dat wordt gewerkt aan financiële afspraken, zoals een meerjarig financieringsmodel, waarin de sturingsmogelijkheden, medebewind/beleidsvrijheid, financiële verantwoordelijkheden en de wijze van financieren in balans zijn.²⁹ Deze afspraken zijn voornamelijk niet gemaakt. Het risico bestaat daarom dat gemeenten met het voorstel voor hogere kosten worden geplaatst, terwijl zij over minder mogelijkheden beschikken om die kosten te vermijden of te verminderen. Dit is, mede in het licht van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, niet verantwoord.³⁰

Gelet op de beperkte(re) invloed van gemeenten op de instroom, uitstroom en (inkoop)voorwaarden, merkt de Afdeling op dat het noodzakelijk is dat de toelichting nader ingaat op het alternatief om zeer specialistische jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering op landelijk niveau in te kopen en te financieren. Dit zou ook aansluiten bij de onlangs gepubliceerde bestuurlijke afspraken over een landelijk tarief en bekostiging van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.³¹

De Afdeling is zich ervan bewust dat een dergelijk alternatief een breuk betekent met de uitdrukkelijke keuze in de Jeugdwet om de financiële verantwoordelijkheden voor de jeugdzorg integraal bij gemeenten te neer te leggen. Belangrijke overwegingen daarbij waren de mogelijkheid om meer maatwerk en integraliteit te bieden, alsook het tegengaan van afwentelingseffecten. Nu gemeenten slechts beperkt invloed hebben op de instroom en uitstroom van in het bijzonder de gespecialiseerde jeugdzorg, en met het voorstel weliswaar een stap naar een hoger niveau van inkoop wordt gezet, maar de financiering bij gemeenten blijft, ligt het volgens de Afdeling in de rede verdergaande stappen te zetten en de keuze nader te overwegen.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1 «Aanleiding».

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 839, nrs. 985 en 986.

²⁹ Hervormingsagenda Jeugd, punt 10.

³⁰ Gewezen zij in dit verband ook op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen van 14 december 2022 (W04.22.0132/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 36 200 VII, nr. 142, onderdeel 4.ii (Aandachtspunten bij medebewind).

³¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 839, nrs. 985 en 986.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

Het uitgangspunt in het wetsvoorstel is de regionale contractering of subsidiering van specialistische jeugdhulpvormen en gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Daarnaast wordt voor enkele zeer specialistische jeugdhulpvormen de bestaande werkwijze rondom landelijke contractering voortgezet. Dit wordt aangevuld met een grondslag in dit wetsvoorstel om, indien noodzakelijk, landelijke contractering onder verantwoordelijkheid van gemeenten door middel van regelgeving te verplichten. Deze uitgangspunten zijn conform de Hervormingsagenda Jeugd.

Zoals hierboven reeds uiteengezet wijzigt het wetsvoorstel niets in de reeds bestaande jeugdhulpplicht van gemeenten. Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen voor jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Zoals de Afdeling in haar advies ook aangeeft, zijn belangrijke redenen voor deze (regie)verantwoordelijkheid van gemeenten in de Jeugdwet de mogelijkheid om maatwerk en integraliteit te bieden en het tegengaan van afwentelingseffecten. Deze overwegingen zijn nog steeds actueel.

Met de keuze om een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg te bevorderen door regionale (en landelijke) samenwerking door gemeenten, blijven deze verantwoordelijkheden integraal bij gemeenten liggen. Hiermee blijft geborgd dat bij een hulpvraag van een jeugdige of diens ouders integraal wordt gekeken naar de benodigde hulp (ongeacht het niveau waarop die hulp is gecontracteerd), op- of afschaling van de jeugdhulp gemakkelijk plaatsvindt en kunnen gemeenten de verbinding leggen met andere sociaal domein brede oplossingen. Dit om te bevorderen dat specialistische jeugdzorg zo effectief en efficiënt mogelijk wordt ingezet, bijvoorbeeld in combinatie met lokaal gecontracteerde jeugdhulp (zoals enkelvoudige begeleiding) of door problematiek in samenhang met andere terreinen (zoals schulden of wonen) aan te pakken. Omdat de financiële verantwoordelijkheid in één hand ligt zijn de financiële prikkels gericht op een doelmatige inzet van verschillende jeugdhulpvormen ongeacht of deze zijn ingekocht op lokaal, regionaal of landelijk niveau.

In het geval contractering en financiering van (zeer) specialistische jeugdhulp – conform het geschetste alternatief door de Afdeling – bij het Rijk zou worden belegd, zou worden afgeweken van de bestaande praktijk en bestuurlijke afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd. Zowel VNG, zorgaanbieders als het Rijk zijn akkoord met de inrichting van de landelijke inkoop. Bovendien is er tevredenheid over de afgelopen periode waarin de VNG voor verschillende vormen van zeer specialistische jeugdhulp de landelijke inkoop heeft verzorgd en deze werkwijze heeft bijgedragen aan het bevorderen van de beschikbaarheid van de betreffende jeugdhulpvormen.

Verder is van belang dat aan de betreffende afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd onder meer ten grondslag ligt dat in het geval contractering en financiering bij het Rijk wordt belegd er een schot zou ontstaan tussen de niveaus waarop de verschillende jeugdhulpvormen worden georganiseerd: lokaal en regionaal enerzijds (toeleiding en financiering bij gemeente) en landelijk anderzijds (toeleiding en financiering bij het Rijk). Daarmee zou integraal kijken naar de benodigde hulp voor een jeugdige en diens ouders worden belemmerd en op- en afschaling in de praktijk complexer worden. Voor de jeugdhulp die door het Rijk wordt gecontracteerd

teerd en gefinancierd zal immers een extra (nog in te richten) loket moeten worden ingericht waar wordt bepaald of toeleiding naar een landelijk gecontracteerde hulpvorm noodzakelijk is. Naast de extra administratieve lasten voor het stelsel, kan dit leiden tot vertraging bij de inzet van jeugdhulp en tot discussie over de noodzakelijke jeugdhulpvorm tussen de verschillende verantwoordelijke partijen (gemeenten en Rijk) met het risico dat een jeugdige tussen wal en schip raakt. Ook is overwogen dat bij contractering en financiering door het Rijk de verbinding met andere sociaal domein brede oplossingen mogelijk moeilijker wordt. Het risico bestaat immers dat een jeugdige in de praktijk sneller uit beeld van de gemeente verdwijnt zodra deze alleen jeugdhulpvoorzieningen ontvangt van een door het Rijk gecontracteerde jeugdhulpaanbieder. Ten slotte is aan de orde geweest dat er een negatieve financiële prikkel kan uitgaan van het beleggen van de contractering van (zeer) specialistische jeugdhulp bij het Rijk («afwentelingseffecten»), waarbij mogelijk sneller wordt opgeschaald naar door het Rijk gecontracteerde en gefinancierde vormen van jeugdhulp. Mogelijk wordt dan sneller en onnodig doorverwezen naar (de toegang tot) de (zeer) specialistische jeugdhulpvormen die door het Rijk zijn gecontracteerd en gefinancierd in plaats van gezinsbreed te kijken naar onderliggende oorzaken en de inzet van lichtere jeugdhulpvormen. Dit is niet in het belang van de jeugdige. Zeker voor de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen is het essentieel dat integrale zorgverlening zonder knelpunten in het proces van toeleiding zoveel mogelijk is geborgd.

Gelet op het bovenstaande is er in het wetsvoorstel weloverwogen en in lijn met de Hervormingsagenda Jeugd voor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de toeleiding en financiering van specialistische jeugdhulp bij gemeenten te laten en de zeer specialistische jeugdhulp op landelijk niveau te laten inkopen door een door gemeenten georganiseerde landelijk werkende organisatie. Daarbij wordt de kracht van regionale en landelijke samenwerking benut om een toereikend aanbod van de specialistische jeugdhulp te bevorderen en de administratieve lasten voor aanbieders te beperken. Inherent aan deze samenwerking is dat de beleidsvrijheid van een individuele gemeente wordt beperkt. Door aan te sluiten bij de Wet gemeenschappelijke regelingen (regionale samenwerking) en de bestaande werkwijze in de praktijk (landelijke samenwerking via de VNG met invloed van gemeenten via de Algemene Ledenvergadering) en de introductie van de regiovisie(s) is evenwel beoogd zoveel als mogelijk te borgen dat gemeenten binnen de wettelijke kaders de samenwerking gezamenlijk verder vorm kunnen geven en zo goed mogelijk kunnen afstemmen op de lokale situatie.

In lijn met de gemaakte keuzes voor de specialistische jeugdhulp is ook voor de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vastgehouden aan het huidige model van de Jeugdwet, waarbij ter bevordering van een toereikend aanbod de contractering of subsidiering uitgevoerd zal gaan worden door de Jeugdregio (en niet het Rijk). In dat kader zij opgemerkt dat de bestuurlijke afspraken over de landelijke tarieven voor de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering waar de Afdeling naar verwijst nadrukkelijk in lijn zijn met de afspraak in de Hervormingsagenda Jeugd dat ten aanzien van gespecialiseerde jeugdzorg wordt toegewerkt naar landelijke tarieven in het huidige decentrale stelsel. Deze afspraken zijn ondersteunend aan de wens van alle betrokken partijen om te komen tot een reële bekostiging van de gecertificeerde instellingen en dragen daarbij (in lijn met de beleidsdoelen van dit wetsvoorstel) eveneens bij aan een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

In het licht van het voorgaande acht de regering verdergaande stappen op dit moment niet in de rede liggen. Wel is het advies van de Afdeling aanleiding geweest om in paragraaf 3.3.7 van de memorie van toelichting de onderbouwing waarom niet is gekozen voor contractering en financiering door het Rijk verder aan te scherpen. Voorts is het advies van de Afdeling aanleiding geweest om in paragraaf 8.5 van de memorie van toelichting te verduidelijken dat het functioneren van de verschillende niveaus waarop specialistische jeugdzorg wordt gecontracteerd of gesubsidieerd deel uitmaakt van de evaluatie van het wetsvoorstel. Daarbij zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan het functioneren van de huidige inrichting van de landelijke contractering van zeer specialistische jeugdhulp door de VNG. Dit mede in het licht van de wens om te komen tot een jeugdzorgstelsel waarbij ambities, taken, middelen en uitvoering in balans zijn.

5. Jeugdregio: niveau van regelgeving en betrokkenheid Minister van BZK

Het voorstel bepaalt dat bij ministeriële regeling van de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming alle gemeenten in jeugdregio's worden ingedeeld.³² De toelichting beschrijft dat daarbij het kan gaan om de oprichting van een openbaar lichaam (met een algemeen en dagelijks bestuur), een bedrijfsvoeringsorganisatie (opgericht door alleen de colleges van burgemeester en wethouders) of een centrumgemeenteconstructie.³³

De Afdeling ziet het belang van het voorstel om samenwerking en contractering van specialistische jeugdzorg meer verplichtend vorm te geven. In ieder geval wat betreft de kinderscherming en jeugdreclassering is gebleken dat de meeste gemeenten individueel onvoldoende in staat zijn om vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen.³⁴ Ook voor de specialistische jeugdhulp is een afgestemde aanpak van belang, mede in het licht van het terugdringen van administratieve lasten voor aanbieders. Wel heeft de Afdeling enkele opmerkingen over het niveau van regelgeving voor de taaktoedeling (punt a) en de regio-indeling (punt b) en de mate van betrokkenheid van de Minister van BZK bij de regio-indeling (punt c).

a. Vormen van specialistische jeugdhulp: niveau van regelgeving

Uit het wetsvoorstel en de toelichting volgt dat bij ministeriële regeling nader zal worden bepaald welke vormen van (specialistische) jeugdhulp en welke administratieve processen onder de Jeugdregio's zullen vallen en welke onderdelen landelijk gecontracteerd zullen worden.³⁵ De Afdeling merkt op dat delegatie van de kernbepalingen naar lagere regelgeving betekent dat het voorstel een «kaderwetachtig» karakter krijgt.

Weliswaar worden in de wet en de toelichting al criteria genoemd die in de regeling verder zullen worden uitgewerkt. Toch wordt onvoldoende gemotiveerd waarom het aan de betrokken Minister wordt gelaten om deze medebewindstaak nader in te vullen, zonder directe betrokkenheid van het parlement. Onduidelijk is waarom niet in dit wetsvoorstel over deze aspecten meer duidelijkheid kan worden geboden. Dit is temeer van

³² Voorgesteld artikel 2.17 van de Jeugdwet.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.2 (Verplichte instelling of aanwijzing van een Jeugdregio).

³⁴ Jeugddoorlicht, De stand van de jeugdzorg, 2023, p. 53–55.

³⁵ Voorgestelde artikelen 2.19 en 2.21 van de Jeugdwet.

belang omdat het hier gaat om specialistische vormen van jeugdzorg, waarvan schaarste en complexiteit bekend zijn. Daarmee kan ook meer duidelijkheid en zekerheid worden geboden richting gemeenten en jeugdzorgaanbieders en kan parlementaire betrokkenheid worden verzekerd.

De Afdeling adviseert om de vormen van specialistische jeugdhulp waarvan gemeenten in regionaal verband de beschikbaarheid moeten realiseren en de landelijk te contracteren specialistische jeugdzorg, in het wetsvoorstel uit te werken. Voor zover er redenen zijn waarom daartoe niet kan worden overgegaan zou gemotiveerd moeten worden waarom niet voor het naast-hoger gelegen niveau van regelgeving wordt gekozen, te weten de algemene maatregel van bestuur (amvb).

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.³⁶

In plaats van vastlegging bij ministeriële regeling, wordt voorgesteld de jeugdhulpvormen die verplicht door de Jeugdregio moeten worden gecontracteerd vast te leggen bij algemene maatregel van bestuur. In aanvulling daarop wordt voorgesteld dat aan de totstandkoming van een dergelijke algemene maatregel van bestuur een voorhangprocedure voorafgaat. De regering acht deze vormgeving passend binnen de uitgangspunten die gelden voor de delegatie van regelgevende bevoegdheid. Hierbij heeft de regering betrokken dat de criteria van de jeugdhulpvormen die verplicht regionaal moeten worden gecontracteerd expliciet in de Jeugdwet worden vastgelegd (het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, van de Jeugdwet). De structurele elementen zijn hiermee op wetsniveau verankerd. De vastlegging van de specifieke jeugdhulpvormen gebeurt op het naast-hoger gelegen niveau. De parlementaire betrokkenheid daarbij is geborgd door opname van een voorhangprocedure. Vastlegging bij algemene maatregel van bestuur biedt gemeenten en jeugdhulpaanbieders duidelijkheid en zekerheid, terwijl tegelijkertijd sprake is van een hogere mate van slagkracht als wijziging wenselijk en noodzakelijk is dan bij opname in de wet. In de Hervormingsagenda Jeugd zijn afspraken gemaakt om een zorgvuldig proces en de betrokkenheid van de relevante partijen bij de initiële invulling van de lijst en eventuele wijzigingen te borgen. De lijst komt tot stand in nauwe afstemming met de VNG en (vertegenwoordigers van) jeugdhulpaanbieders, professionals en cliënten. Het proces voor de invulling van de lijst loopt momenteel.

In lijn met de bovenstaande redenering zal ook het vastleggen van de jeugdhulpvormen waarvoor bovenregionale afstemming verplicht is en de eventuele introductie van een verplichting tot landelijke samenwerking bij algemene maatregel van bestuur (in plaats van ministeriële regeling) geschieden. In beide gevallen geldt voorts een voorhangprocedure. Ook de onderwerpen die verplicht in de regiovisie moeten worden uitgewerkt, zullen worden vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur (in plaats van ministeriële regeling).

De delegatiegrondslag voor het vastleggen van de administratieve processen waarmee de Jeugdregio moet worden belast is niet aangepast. Reden hiervoor is dat met de keuze voor een ministeriële regeling is aangesloten bij de systematiek van het bestaande artikel 2.15, eerste lid,

³⁶ Zie de gewijzigde delegatiegrondslagen in de voorgestelde artikelen 2.2, derde lid, 2.19, eerste lid, onderdeel a, onder 1° en onderdeel c, onder 1°, en 2.21 van de Jeugdwet. Zie voor wat betreft de voorgenomen voorhangprocedure voorts het voorgestelde artikel 2.22, tweede lid, van de Jeugdwet. In lijn hiermee is hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting aangepast, alsmede de artikelsgewijze toelichting bij de voornoemde artikelen.

onderdeel a, van de Jeugdwet. Voorts gaat het hier nadrukkelijk om uitwerking op detailniveau om buiten twijfel te stellen welke administratieve processen, die in het logische verlengde van de contractering van de specialistische jeugdzorg liggen, ook door de Jeugdregio worden uitgevoerd. De belangrijkste administratieve processen zijn bovendien reeds in de wet opgenomen.

b. Regio-indeling: niveau van regelgeving

Ook de regionale indeling van gemeenten waarbinnen tot de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg moet worden gekomen, wordt bij ministeriële regeling bepaald. Aan die bevoegdheid is gekoppeld de mogelijkheid om de regio te beperken tot één gemeente, wat in theorie erop zou neerkomen dat ook bepaald zou kunnen worden dat bepaalde gemeenten niet hoeven samen te werken met andere gemeenten.³⁷ Over de totstandkoming van de regio-indeling merkt de Afdeling het volgende op.

Er zijn verschillende gemeentelijke taken waarbij verplichte samenwerking in de regio is voorgeschreven. Te denken valt aan de veiligheidsregio's, waarbij de (initiële) indeling van gemeenten in de bijlage bij de Wet veiligheidsregio's is opgenomen.³⁸ De samenwerking in gemeentelijke gezondheidsdiensten volgt de indeling van de veiligheidsregio's.³⁹ Voor de intergemeentelijke samenwerking in omgevingsdiensten wordt ook naar de indeling in de Wet veiligheidsregio's verwezen, naast het gegeven dat bij ministeriële regeling een andere indeling kan worden bepaald.⁴⁰ Eenduidigheid over de vraag op welk niveau van regelgeving – en daarmee door wie – bepaald wordt welke gemeenten verplicht met elkaar samenwerken, is er daarmee niet.

Dat laat onverlet dat de vraag beantwoord moet worden waarom in het voorliggende voorstel ervoor wordt gekozen om zowel de initiële indeling van gemeenten in een jeugdregio als een eventuele toekomstige wijziging daarvan, te laten plaatsvinden bij ministeriële regeling. De toelichting stelt dat voor dit niveau is gekozen om slagvaardig te kunnen handelen als blijkt dat een regio niet goed functioneert en er risico's zijn voor het ontstaan van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg.

Die argumentatie zou pleiten voor een mogelijkheid om na een initiële indeling van gemeenten, een eenvoudiger procedure dan wetswijziging te hanteren voor tussentijdse aanpassing als de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Niet duidelijk is waarom ook de initiële indeling van gemeenten bij ministeriële regeling gebeurt, terwijl in de hiervoor genoemde vormen van intergemeentelijke samenwerking aan de wetgever een prominentere plaats toekomt.

Dat is temeer van belang tegen de achtergrond van de huidige systematiek van artikel 2.8 van de Jeugdwet. Dat artikel maakt het mogelijk dat bij amvb gebieden worden aangewezen waarin colleges dienen samen te werken.⁴¹ Van deze bevoegdheid kan (uitsluitend) gebruik worden gemaakt indien de noodzakelijke samenwerking ontbreekt en nadat overleg is gevoerd met de betrokken colleges. Daarbij geldt een verplichting tot openbare consultatie en het voorhangen van die amvb bij

³⁷ Voorgesteld artikel 2.20 van de Jeugdwet.

³⁸ Artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's. Dat artikel biedt de mogelijkheid bij amvb de indeling te wijzigen.

³⁹ Artikel 14 van de Wet publieke gezondheid.

⁴⁰ Artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

⁴¹ Huidig artikel 2.8, tweede lid, van de Jeugdwet.

de Eerste en Tweede Kamer.⁴² In het voorliggende voorstel is voor een lager niveau dan de amvb gekozen en ontbreekt ook een voorhangprocedure. Ook ontbreekt een in de wet opgenomen verplichting over consultatie van gemeenten alvorens tot regionale indeling over te gaan.⁴³

De Afdeling ziet in dit geval geen goede argumenten voor een lager niveau van regeling te kiezen onder afschaffing van de verplichting tot openbare consultatie en het voorhangen van het ontwerp bij de Eerste en Tweede Kamer.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling ten minste te voorzien in een initiële indeling van gemeenten in (een bijlage bij) het voorliggende wetsvoorstel.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.⁴⁴

In plaats van vastlegging bij ministeriële regeling, wordt voorgesteld de regio-indeling vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur en voor de initiële indeling van gemeenten in regio's een voorhangprocedure in de wet op te nemen. In aanvulling daarop is in paragraaf 3.3.1 van de memorie van toelichting nader toegelicht welke criteria worden gehanteerd om te komen tot de indeling in regio's en welk proces wordt gevolgd bij de regio-indeling. Hiermee is verdere duiding gegeven aan de werkwijze bij de regio-indeling. Daarnaast wordt parlementaire betrokkenheid geborgd door opname van een voorhangprocedure bij de initiële indeling. Met de bovenvermelde aanpassingen meent de regering – binnen de uitgangspunten voor de delegatie van regelgeving – tegemoet te komen aan de inhoud en strekking van het advies van de Afdeling.

De regering heeft er – mede in het licht van het te doorlopen proces om tot de initiële indeling van gemeenten te komen – niet voor gekozen de initiële regio-indeling in (een bijlage bij) het wetsvoorstel vast te leggen. In de Hervormingsagenda Jeugd is voor de indeling van de regio's een zorgvuldig proces afgesproken dat samen met gemeenten en jeugdhulp-aanbieders en gecertificeerde instellingen wordt doorlopen. Het afgelopen jaar zijn in samenwerking tussen het Ministerie van VWS, het Ministerie van JenV, het Ministerie van BZK, gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen criteria opgesteld op basis waarvan kan worden besloten of regio's voldoende robuust zijn om de specialistische jeugdzorgvormen waarvoor regionale samenwerking vereist is te organiseren. Het betreft criteria op het terrein van visie en inhoud, de samenwerking tussen de gemeenten onderling en tussen gemeenten en aanbieders, de organisatiestructuur, de kwaliteit van de inkoop en de schaal van de regio. In de eerste helft van dit jaar worden de oorspronkelijke 42 regio's – dat willen zeggen de regio's die gemeenten voor de uitvoering van de Jeugdwet in eerste instantie hebben gevormd – aan de hand van die criteria getoetst op robuustheid. Dit proces is op het moment van indiening van het wetsvoorstel nog niet afgerond. Vastlegging van de initiële regio-indeling op wetsniveau zou daarmee tot vertraging van het wetsvoorstel leiden, terwijl de door de Afdeling bedoelde proceswaarborgen naar de mening van de regering ook kunnen

⁴² Huidig artikel 2.8, vierde lid, van de Jeugdwet.

⁴³ De toelichting spreekt summier over de betrokkenheid van gemeenten, vgl. paragraaf 3.3.3 (Contracteren of subsidiëren van (bepaalde vormen van) jeugdzorg door de Jeugdregio).

⁴⁴ Zie de gewijzigde delegatiegrondslag in het voorgestelde artikel 2.17 van de Jeugdwet. Zie voor wat betreft de voorgenoemde voorhangprocedure voorts het voorgestelde artikel 2.22, eerste lid, van de Jeugdwet. In lijn hiermee is hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting aangepast, alsmede de artikelsgewijze toelichting bij de voornoemde artikelen.

worden gerealiseerd door te kiezen voor een algemene maatregel van bestuur met voorhangprocedure.

Voor latere wijzigingen van de regio-indeling is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur zonder voorhangprocedure. Eenzelfde uitgangspunt geldt bij een wijziging van de regio-indeling in het kader van de Wet veiligheidsregio's. Een latere wijziging van de regio-indeling kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn als wordt geconstateerd dat een regio onverhoopt toch niet robuust genoeg is of door een gemeentelijke herindeling. Conform de geldende procedure bij de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur zal steeds openbare (internet)consultatie plaatsvinden en in lijn met de afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd vindt zowel bij de initiële regio-indeling als bij latere wijziging daarvan afstemming plaats met gemeenten en jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

c. Regio-indeling: mate van betrokkenheid Minister van BZK

Het wetsvoorstel regelt dat bij de taaktoedeling (zie hiervoor punt a) en de indeling van gemeenten in regio's (zie hiervoor punt b) door de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming wordt gehandeld «in overeenstemming» met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁴⁵ De toelichting vermeldt dat dit gebeurt gelet op diens verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van decentralisatie.⁴⁶ De Afdeling onderschrijft dat.

Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving kan medeondertekening achterwege blijven indien het belang van de betrokken bewindspersoon «slechts» door de regeling wordt «geraakt».⁴⁷ In dat geval zou kunnen worden volstaan met het «handelen in overeenstemming met» de Minister van BZK.⁴⁸

Verplichte samenwerking in een gemeenschappelijke regeling vergt een zorgvuldige afweging van de betreffende taak in relatie tot de uitvoeringskracht en financiële positie van (de samenwerkende) gemeenten. Bij indeling van gemeenten in regio's dient daarom niet uitsluitend naar de betreffende taak te worden gekeken. Verder is het nodig om aandacht te besteden aan de vraag naar congruentie tussen regio's.⁴⁹ Dat zijn aspecten die primair de Minister van BZK heeft te wegen vanwege diens verantwoordelijkheid binnen het Rijk voor de medeoverheden. De vraag is of die taak en verantwoordelijkheid niet rechtvaardigt dat de Minister van BZK – onverminderd hetgeen onder punt b is opgemerkt – de regeling waarin de precieze taken van de Jeugdzorgregio's worden vastgelegd en de regeling waarin indeling van gemeenten in regio's geschiedt, medeondertekent.⁵⁰

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande nader in te gaan op de mate van betrokkenheid van de Minister van BZK en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

⁴⁵ Voorgesteld artikel 2.22 van de Jeugdwet.

⁴⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.10 (Betrokkenheid Minister van BZK).

⁴⁷ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 4.33.

⁴⁸ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing. 2.28, derde lid.

⁴⁹ Zie ook de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 maart 2021 over de interbestuurlijke verhoudingen (W04.20.0440/I), Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 97, onderdeel 5b (congruentie tussen regio's).

⁵⁰ Idem, onderdeel 4 (Positie van de overheden en de Minister van BZK) en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen van 14 december 2022 (W04.22.0132/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VII nr. 142, onderdeel 5 (Rol en positie Minister van BZK).

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. Zie hiertoe het (nieuw) voorgestelde artikel 2.23 van de Jeugdwet, alsmede paragraaf 3.3.10 van de memorie van toelichting.

De Afdeling merkt terecht op dat de Minister van BZK binnen het Rijk verantwoordelijkheid draagt voor de positie van de medeoverheden. Vanuit deze verantwoordelijkheid beoordeelt de Minister van BZK voorstellen die gevolgen hebben voor medeoverheden. Eén van de mogelijkheden om deze verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de medeoverheden kracht bij te zetten, is medeondertekening van wet- en regelgeving. In de Actieagenda Sterk Bestuur⁵¹ heeft de Minister van BZK aangekondigd dat medeondertekening aan de orde is bij afwijking van de uitgangspunten die worden gehanteerd bij decentralisaties (zoals verplichte bovengemeentelijke samenwerking) of als sprake is van taken met een grote impact op medeoverheden.

Het feit dat met dit wetsvoorstel gemeenten verplicht worden regionaal samen te werken, heeft er (mede) toe geleid dat de Minister van BZK dit wetsvoorstel medeondertekent. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het voorgestelde uitgangspunt dat de Minister van BZK ook de algemene maatregel van bestuur⁵² medeondertekent waarin de daadwerkelijke regio-indeling van gemeenten wordt geregeld. Dit sluit aan bij de voornoemde Actieagenda Sterk Bestuur waarin is aangekondigd dat medeondertekening aangewezen is bij verplichte bovengemeentelijke samenwerking. In lijn hiermee wordt voorgesteld dat medeondertekening door de Minister van BZK ook aan de orde is in de situatie dat gebruik wordt gemaakt van het voorgestelde artikel 2.21 van de Jeugdwet, en gemeenten aldus verplicht worden het contracteren van bepaalde jeugdhulpvormen op te dragen aan een door alle gemeenten gezamenlijk in stand te houden landelijk werkende organisatie.

Voor de uitwerking van de overige elementen van de (boven)regionale samenwerking in lagere regelgeving is vastgehouden aan het uitgangspunt dat deze worden voorgedragen c.q. vastgesteld *in overeenstemming met* de Minister van BZK. Er is hier niet gekozen voor medeondertekening door de Minister van BZK. Bij deze afweging heeft, onder meer, een rol gespeeld dat de keuze voor de regionaal te contracteren en bovenregionaal af te stemmen jeugdhulpvormen met name het resultaat zijn van een zorginhoudelijke afweging: doel van de verplichte regionale samenwerking is immers het organiseren van een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg. Hoewel betrokkenheid van de Minister van BZK wenselijk is aangezien de zorgvormenlijst invloed heeft op de verdeling van werkzaamheden tussen gemeenten en Jeugdregio, is het nader accentueren van de betrokkenheid van de Minister van BZK door te kiezen voor medeondertekening door de regering niet noodzakelijk geacht.

6. Governance-eisen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Het wetsvoorstel bevat nieuwe bepalingen over de toezichtstructuur en de financiële verantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Voor de regeling van de toezichtstructuur van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is aangesloten bij de regelingen in de Wtza.⁵³ De Wtza is al van toepassing op aanbieders die zorg in de zin van de Wtza verlenen. Het gevolg van het voorstel is dat veel regels van

⁵¹ Kamerstukken II 2022/23, 33 047, nr. 25, p. 9.

⁵² Zoals reeds aangegeven bij het voorgaande punt is besloten de regio-indeling in plaats van bij ministeriële regeling, bij AMvB te regelen.

⁵³ Staatsblad 2020, 180.

de Wtza ook van toepassing worden op die aanbieders van jeugdhulp die geen zorg verlenen in de zin van de Wtza. Het gaat dan vooral om de niet-gespecialiseerde, veelal lokale, jeugdhulp.

De Afdeling maakt opmerkingen over de verplichte interne toezichthouder en de eisen aan de transparante bedrijfsvoering. In beide gevallen zijn deze niet proportioneel.

a. Interne toezichthouder

Voorgesteld wordt om een interne toezichthouder te verplichten voor de jeugdhulpaanbieder die jeugdhulp verleent of doet verlenen door meer dan tien jeugdhulpverleners en gecertificeerde instellingen.⁵⁴ Jeugdhulpaanbieders zijn relatief vaak kleine zorgaanbieders, die laagdrempelige vormen van ondersteuning bieden. Volgens de toelichting zou de eis van een interne toezichthouder disproportioneel zijn voor aanbieders met minder dan 10 jeugdhulpverleners gezien de administratieve lastendruk. Dit zou niet gelden voor aanbieders met meer dan 10 jeugdhulpverleners, gezien het belang van het waarborgen van professionaliteit, kwaliteit en veiligheid van aanbieders.⁵⁵

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde verplichting niet proportioneel is. Weliswaar wordt hulp verleend aan kwetsbare jeugdigen, maar die omstandigheid is op zichzelf onvoldoende motivering voor het stellen van de governance-eisen zoals die gelden voor zorginstellingen. Bovendien is onvoldoende gemotiveerd waarom ten aanzien van de interne toezichtstructuur van (ambulante) jeugdhulpaanbieders zwaardere governance-eisen moeten gelden dan ten aanzien van ambulante zorginstellingen van vijftientwintig of minder zorgverleners.⁵⁶

De Afdeling merkt daarbij op dat de Minister voor Langdurige zorg naar aanleiding van de invoeringstoets Wtza en debat met de Tweede Kamer heeft besloten om de grens van het aantal zorgverleners voor verplicht intern toezicht te verhogen. Er zijn signalen uit de eerstelijnszorg, kleinschalige zorg en de invoeringstoets dat deze eis als niet proportioneel wordt ervaren gezien de verhouding tot het aantal zorgverleners. Ook zijn er signalen dat de grens voor de vergunningplicht leidt tot splitsing van organisaties om onder die grens te blijven.⁵⁷

De Afdeling merkt op dat het niet uitgesloten is dat dezelfde problemen zich zullen voordoen bij een vergelijkbare verplichting voor de jeugdhulpaanbieders. Het ligt daarom in de rede om de verplichting voor een interne toezichthouder in dit wetsvoorstel opnieuw te bezien en in ieder geval de grens van het aantal jeugdhulpverleners substantieel te verhogen.

De Afdeling adviseert om het voorstel op dit punt aan te passen.

Voor de voorgestelde verplichting voor een interne toezichthouder voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is een afweging gemaakt tussen enerzijds het belang van het met meer waarborgen omkleden van de professionaliteit en kwaliteit van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en anderzijds de administratieve lastendruk die een dergelijke verplichting met zich brengt. Hoewel bij deze afweging ook is betrokken dat sprake is van hulp aan kwetsbare jeugdigen, is

⁵⁴ Voorgesteld artikel 4.4.1, eerste lid, van de Jeugdwet.

⁵⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.1. «Onafhankelijk intern toezicht».

⁵⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.4 «Uitzonderingen».

⁵⁷ Kamerstukken II 2023/24, 34 767, nr. 67.

daarbij vooral van belang geacht dat onder meer uit evaluatierapporten van de Transitie Autoriteit Jeugd⁵⁸ (TAJ)⁵⁹ en casuïstiek van jeugdhulp-aanbieders en gecertificeerde instellingen in financiële problemen⁶⁰ blijkt dat er op het terrein van de kwaliteit en de professionalisering van het bestuur en de bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen nog belangrijke stappen moeten worden gezet. Dit beeld wordt bevestigd door recenter onderzoek dat EY in 2023 in opdracht van VWS heeft gedaan naar niet-integere bedrijfsvoering in de jeugdhulp-sector.⁶¹

Zo constateerde de TAJ dat er vaak onvoldoende sprake was van een duurzame bedrijfsvoering⁶² en noemde de TAJ het doen van investeringen die leiden tot verlieslatende exploitatie als één van de terugkerende factoren die zorgen voor een risico voor de continuïteit van de verlening van jeugdzorg.⁶³ Ook uit casuïstiek van jeugdhulpaanbieders in financiële problemen bleek dat de bedrijfsvoering vaak onvoldoende op orde is. Zo komt het voor dat aanbieders moeilijk kunnen berekenen tegen welke kostprijzen zij werken en welk tarief dat vraagt. Het gevolg is dat deze aanbieders instemmen met te lage tarieven en verlieslatend worden. Daarnaast hebben bepaalde aanbieders geen zicht op achterstallige betalingen door gemeenten en het niet tijdig uitbetalen van onderhanden werk en mist een afdoende proactieve houding bij problemen in de inkooprelatie met gemeenten.⁶⁴

Een intern toezichthouder kan een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van de bedrijfsvoering en kwaliteit van de te leveren jeugdhulp. Een interne toezichthouder waakt namelijk over de kwaliteit van de jeugdhulp, de naleving van wet- en regelgeving door de jeugdhulpaanbieder en ziet toe op sturing, risico's en gedrag van de dagelijkse of algemene leiding van de jeugdhulpaanbieder. Zo kan de intern toezichthouder het bestuur adviseren over het optimaliseren van de bedrijfsvoering en het maken van strategische keuzes ten aanzien van het aanbod van de betreffende jeugdhulpaanbieder ook gelet op de regio's en de gemeenten die de aanbieder (wil) bedienen.

Naar verwachting zal het positieve effect van een verplichte intern toezichthouder op de professionaliteit van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de geleverde jeugdhulp het grootst zijn bij jeugdhulpaanbieders met meer dan tien en minder dan vijftig jeugdhulpverleners het grootst zal zijn. Bij grotere jeugdhulpaanbieders is een intern toezichthouder namelijk veelal al onderdeel van de organisatie en uit voornoemd onderzoek van EY blijkt dat het risico op niet-integere bedrijfsvoering zeker ook bij kleinere jeugdhulpaanbieders bestaat.⁶⁵ Bovendien staat tegenover de administratieve lastendruk die wordt veroorzaakt door de verplichting, dat goed en effectief intern toezicht de kwaliteit en de doelmatigheid van de jeugdhulp kan verbeteren en daarmee ook tot besparingen kan leiden.

⁵⁸ De Transitie Autoriteit Jeugd had tussen 2014 en 2018 de taak de continuïteit van zorg voor jeugdigen en gezinnen te helpen borgen tijdens de decentralisatie van de jeugdhulp.

⁵⁹ Eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd, december 2018.

⁶⁰ Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd, IGJ, juli 2021. Stand van zaken jeugdbeschermingsketen, IGJ en IJenV, mei 2022.

⁶¹ Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp, Kamerstukken II 2023/24, 31 839, AK, Bijlage 1121341.

⁶² Evaluatie Transitie Autoriteit Jeugd – Evaluatie 2014–2018.

⁶³ Eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd, december 2018.

⁶⁴ Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 703.

⁶⁵ Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp, Kamerstukken II 2023/24, 31 839, AK, Bijlage 1121341.

Gelet op het voorgaande is de regering van oordeel dat een intern toezichthouder – ook voor jeugdhulpaanbieders van bescheiden omvang – een belangrijke bijdrage kan leveren aan de (verdere) professionalisering en de verbetering van de kwaliteit en (doelmatigheid van de) bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders als adviseur van, en tegenmacht voor, de dagelijkse of algemene leiding. De positieve effecten van de intern toezichthouder – die bovendien op zichzelf ook weer tot besparingen kunnen leiden – wegen daarmee op tegen de administratieve lastendruk van de verplichting. De regering acht de voorgestelde verplichting voor jeugdhulpaanbieders met meer dan tien jeugdhulpverleners dan ook proportioneel.

Zoals hierboven is toegelicht is voor het opnemen van een verplichting voor een interne toezichthouder voor jeugdhulpaanbieders een eigenstandige afweging gemaakt tussen enerzijds het borgen van professionaliteit en kwaliteit en anderzijds de administratieve lastendruk. Vervolgens is mede vanuit het oogpunt van consistentie van wetgeving voor wat betreft *de vormgeving* van de verplichting zoveel mogelijk aangesloten bij de vormgeving van de gelijklopende verplichting voor zorgaanbieders krachtens de Wtza.

Anders dan de Afdeling lijkt te veronderstellen is er overigens géén sprake van een zwaarder regime voor jeugdhulpaanbieders dan voor zorgaanbieders; de voorgestelde uitgangspunten voor jeugdhulpaanbieders zijn in lijn met de uitgangspunten die gelden voor zorgaanbieders. In het Uitvoeringsbesluit Wtza zijn, in relatie tot de omvang van de zorgaanbieder, twee uitzonderingen opgenomen voor de verplichting tot het aanstellen van een interne toezichthouder voor zorgaanbieders. Ten eerste geldt de verplichting niet voor zorgaanbieders die in de regel met tien of minder zorgverleners medisch specialistische zorg (doen) verlenen en ten tweede geldt de verplichting niet voor zorgaanbieders die in de regel met vijftientwintig of minder zorgverleners zorg verlenen zonder verblijf en waarbij géén sprake is van medisch specialistische zorg, verpleging, persoonlijke verzorging of begeleiding. Daarmee geldt de verplichting tot het aanstellen van intern toezichthouder voor zorgaanbieders voor:

(a) zorgaanbieders die medisch specialistische zorg (doen) verlenen met meer dan tien zorgverleners, (b) zorgaanbieders die zorg (doen) verlenen met meer dan tien zorgverleners als sprake is van verblijf en/of verpleging, persoonlijke verzorging of begeleiding en (c) zorgaanbieders die zorg (doen) verlenen met meer dan vijftientwintig zorgverleners als er géén sprake is van verblijf en/of medisch specialistische zorg, verpleging, persoonlijke verzorging of begeleiding.

In het licht van het bovenstaande is het van belang dat bij ambulante jeugdhulp altijd sprake is van persoonlijke begeleiding. Het opnemen van een uitzondering in de Jeugdwet voor jeugdhulpaanbieders die ambulante jeugdhulp bieden zonder verpleging, persoonlijke verzorging of begeleiding heeft in dat licht geen toegevoegde waarde. Immers, geen enkele jeugdhulpaanbieder zou onder de reikwijdte van deze uitzondering vallen. Daarom geldt de verplichting tot het aanstellen van een intern toezichthouder voor jeugdhulpaanbieders als er sprake is van (doen) verlenen van jeugdhulp met meer dan tien jeugdhulpverleners. Zoals hierboven toegelicht is daarmee materieel geen sprake van een onderscheid ten aanzien van de verplichting tot het hebben van een intern toezichthouder op grond van de Wtza.

Tot slot merkt de regering op dat op dit moment nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over een eventuele verhoging van de grens van het aantal zorgverleners voor het verplicht aanstellen van een interne toezichthouder op grond van de Wtza. Wel is in september 2023 aangekondigd dat er een verkenning komt naar hoe het intern toezicht

passender en met meer effect ingevuld kan worden.⁶⁶ De uitkomsten van de verkenning worden medio 2024 verwacht. De huidige wettelijke bepalingen rondom het intern toezicht in de Wtza gelden op dit moment onverkort. Hoewel voor de jeugdhulpsector geldt dat er een eigen afweging wordt gemaakt aan de hand van de sectorspecifieke kenmerken en risico's, zullen de uitkomsten van deze verkenning uiteraard wel ook in het licht van de verplichting tot het aanstellen van een intern toezichthouder voor de jeugdhulpsector worden gezien.

In het licht van het bovenstaande ziet de regering op dit moment geen aanleiding tot aanpassing van de voorgestelde verplichting voor een interne toezichthouder voor jeugdhulpaanbieders. Wel is het advies van de Afdeling aanleiding geweest om de memorie van toelichting op het punt van nut en noodzaak van de intern toezichthouder en de verhouding met de vormgeving voor zorgaanbieders aan te scherpen. Zie hiertoe de paragrafen 4.1, 4.3.1 en 4.3.4 van de memorie van toelichting.

b. Proportionaliteit eisen aan transparante bedrijfsvoering

Daarnaast verplicht het voorstel jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, met uitzondering van solistisch werkende zorgaanbieders,⁶⁷ om een transparante financiële bedrijfsvoering te hebben en tot openbare jaarverantwoording. Om onevenredige lasten te voorkomen zullen daarnaast bij amvb bepaalde categorieën van jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd van deze verplichting. Uit de toelichting blijkt dat bij deze uitzondering in ieder geval wordt gedacht aan jeugdhulpaanbieders die uitsluitend jeugdhulp leveren die bestaat uit het vervoer van een jeugdige en gemeenten die zelf jeugdhulp verlenen.⁶⁸

Dit betekent dat de eisen zullen gelden voor kleine, lokale jeugdhulpaanbieders, zodra er sprake is van jeugdhulpverlening door meerdere jeugdhulpverleners. Anders dan bij de eisen aan de toezichtstructuur is er niet voor gekozen om voor deze verplichtingen ook een ondergrens van ten minste tien jeugdhulpverleners te hanteren. Voor een dergelijke administratieve lastenverzwaring is een toereikende rechtvaardiging noodzakelijk. Een dergelijke verzwaring van de administratieve lasten is niet proportioneel voor in het bijzonder kleine, lokale jeugdhulpverleners.

Volgens de toelichting zal in de Regeling Jeugdwet onder andere de inhoud, inrichting en wijze van openbaarmaking van de jaarverantwoording worden bepaald. Daarbij zijn proportionaliteit, werkbaarheid en uitvoerbaarheid belangrijke uitgangspunten. De nieuwe regels zullen zo veel mogelijk gelijk zijn aan die in de Regeling openbare jaarverantwoording WMG.⁶⁹

Voor de reguliere zorg wordt in de Regeling openbare jaarverantwoording WMG een onderverdeling gemaakt in financiële verantwoordingen voor eenmanszaken, kleine, middelgrote en grote aanbieders.⁷⁰ De Afdeling kan uit de toelichting niet opmaken dat zal worden voorzien in een analoge regeling voor de jeugdhulpaanbieders. Zij acht een differentiatie van de financiële verplichtingen naar omvang van jeugdhulpaanbieders in ieder geval aangewezen.⁷¹

⁶⁶ Kamerstukken II 2023/24, 34 767, nr. 67.

⁶⁷ Zie de voorgestelde artikelen 4.5.1, eerste lid en 4.5.2, eerste lid, van de Jeugdwet.

⁶⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.4 «Uitzonderingen».

⁶⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.3 «Openbare jaarverantwoording».

⁷⁰ Artikel 2 tot en met 7 van de Regeling openbare jaarverantwoording WMG.

⁷¹ Zie ook advies ATR, Wetsvoorstel taken zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein, 25 augustus 2022.

Daarnaast moet in dit verband ook het voorgenomen uitstel van de inwerkingtreding van de verplichtingen voor openbare jaarverantwoording conform artikel 40b van de WMG worden betrokken.⁷² Hierdoor hoeven bepaalde categorieën van bestaande zorgaanbieders, voor wie de openbaarmakingsverplichting nieuw is, op grond van dit besluit geen jaarverantwoording openbaar te maken over de boekjaren 2022 en 2023.

Er is namelijk gebleken dat bestaande zorgaanbieders die behoren tot de nieuwe doelgroep extra tijd nodig hebben om hun financiële bedrijfsvoering aan te passen aan een jaarlijkse verantwoordingscyclus. Om rust te brengen in de zorgsector is besloten de openbaarmakingsplicht met twee jaar uit te stellen voor deze doelgroep. Uit de toelichting zou moeten blijken op welke wijze de lessen over de inwerkingtreding van deze verplichtingen voor openbare jaarverantwoording in de reguliere zorg kunnen worden betrokken bij onderhavig wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

In het wetsvoorstel zijn in het kader van de financiële bedrijfsvoering twee artikelen opgenomen. Allereerst de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering (het voorgestelde artikel 4.5.1 van de Jeugdwet). Die geldt voor alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Daarnaast de verplichting om een openbare jaarverantwoording te hebben (het voorgestelde artikel 4.5.2 van de Jeugdwet). Die geldt voor alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, maar met uitzondering van de solistisch werkende jeugdhulpverlener. Bij de vormgeving van deze verplichtingen is aangesloten bij de systematiek die geldt voor zorgaanbieders (de artikelen 40a en 40b Wmg). De regeldruk van deze verplichtingen is, in opdracht van VWS, in kaart gebracht door Sira Consulting.⁷³

Het voornoemde onderzoek wijst uit dat de regeldruk voor de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering naar verwachting beperkt is. Grote jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen hebben, mede op basis van andere wet- en regelgeving, veelal reeds een transparante financiële bedrijfsvoering. Het onderzoek laat voorts zien dat bij middelgrote en kleine jeugdhulpaanbieders al sprake is van een eenduidige verdeling van taken met betrekking tot de financiële bedrijfsvoering en dat er functieomschrijvingen beschikbaar zijn. De beperkte toename van de regeldruk bij deze groep wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om inzicht te hebben in financiële stromen. Door de financiële transparantie wordt de informatiepositie van direct belanghebbenden, derden en externe toezichthouders versterkt en worden de risico's op een niet integere bedrijfsvoering, verslechterde kwaliteit en onrechtmatig handelen voor eenieder beter inzichtelijk. Zoals eerder toegelicht spelen deze risico's ook bij kleine jeugdhulpaanbieders, waardoor de verplichte transparante financiële bedrijfsvoering ook voor deze jeugdhulpaanbieders een belangrijke toegevoegde waarde heeft. De keuze om bij deze verplichting geen ondergrens van meer dan tien jeugdhulpverleners te hanteren, sluit aan bij de vormgeving van de verplichte transparante financiële bedrijfsvoering voor kleine zorgaanbieders (artikel 40a Wmg). Alles overwegende ziet de regering in het licht van het doel dat met de verplichting wordt nagestreefd, de beperkte administratieve lasten die ermee gepaard gaan en de wenselijkheid van

⁷² Zie het op 16 oktober 2023 in internetconsultatie gegeven ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit uitbreiding en beperking werkingssfeer WMG ter tijdelijke beperking van de werkingssfeer van artikel 40b van de Wet marktordening gezondheidszorg.

⁷³ Sira Consulting, *Onderzoek Regeldruk governancebepalingen Wet Verbetering Beschikbaarheid Zorg voor Jeugdigen*, april 2022.

aansluiting bij de vormgeving van deze verplichting voor zorgaanbieders geen aanleiding om het voorstel op dit punt aan te passen. Wel is het advies van de Afdeling aanleiding geweest om paragraaf 4.3.2 van de memorie van toelichting in lijn met het voorgaande verder aan te scherpen.

De verplichting tot openbare jaarverantwoording geldt naar huidig recht op grond van artikel 8.3.1 van de Jeugdwet. Met dit wetsvoorstel worden de verplichtingen over de openbare jaarverantwoording aangepast in lijn met de openbare jaarverantwoording in de zorgsector. Uitgangspunt daarbij is dat in lagere regelgeving – net als in de Regeling openbare jaarverantwoording WMG voor de zorgaanbieders is gedaan – een differentiatie wordt aangebracht al naar gelang de omvang en de rechtsvorm van de jeugdhulpaanbieder. In de door de Afdeling geadviseerde differentiatie van de verplichtingen bij de openbare jaarverantwoording naar omvang van jeugdhulpaanbieders wordt derhalve voorzien. Paragraaf 4.3.3 van de memorie van toelichting is op dit punt aangescherpt.

Anders dan waartoe voor de zorgsector is besloten, is er voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen geen aanleiding om te voorzien in uitstel van de regels over de openbare jaarverantwoording. Reden hiervoor is dat er met dit wetsvoorstel – anders dan voor de zorgsector – geen sprake is van een uitbreiding van de doelgroep waarvoor de eis van openbare jaarverantwoording geldt. Derhalve hebben alle aanbieders al een jaarlijkse verantwoordingscyclus ingericht. De inhoudelijke verschillen die zullen bestaan tussen de huidige en voorgestelde toekomstige regels over de openbare jaarverantwoording zijn bovendien niet van dien aard dat dit tot grote aanpassingen in de financiële bedrijfsvoering hoeft te leiden. Paragraaf 4.3.3 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

7. Taakinvulling NZa

De Afdeling onderschrijft het nut van de voorgestelde taken van de NZa voor zowel het stelselonderzoek, de vroegsignalering van risico's alsmede het toezicht op jeugdzorgaanbieders. De Afdeling heeft hiervoor al opgemerkt dat wel nadere invulling moet worden gegeven aan de betekenis van beschikbaarheid van jeugdzorg. De NZa zal op basis van deze norm het stelselonderzoek en de vroegsignalering van (risico's van) tekorten en het bevorderen van de oplossing daarvan moet inrichten. In haar uitvoeringstoets wijst de NZa op de onduidelijkheid van wat precies onder jeugdzorg moet worden verstaan. Zij signaleert het risico dat van de NZa wordt verwacht om de inhoud van jeugdzorg af te bakenen, terwijl dit niet haar taak is.⁷⁴ Zo is er nog onduidelijkheid over te hanteren wachttijden en de reisafstand om jeugdzorg te ontvangen.

In aanvulling hierop merkt de Afdeling op dat de normen die zijn opgenomen in de voorgestelde wetsartikelen 9a.1, 9a.2 en 9a.3 van de Jeugdwet zeer open zijn geformuleerd. Dit kan tot ongewenste onduidelijkheid leiden over de taakinvulling van de NZa. Dit betreft met name de taken op het terrein van vroegsignalering van (risico's van) tekorten en het bevorderen van een oplossing daarvan. De signalering van «risico's» en «daadwerkelijk opgetreden tekorten» voor de beschikbaarheid van jeugdzorg dient «zo vroeg mogelijk» te geschieden door de NZa.⁷⁵ Vervolgens dient de NZa te bevorderen dat deze partijen «voldoende

⁷⁴ Uitvoeringstoets NZa op de Wet verbeteren beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, 1 september 2020.

⁷⁵ Voorgesteld artikel 9a.2, eerste en tweede lid, van de Jeugdwet.

maatregelen» treffen om de beschikbaarheid «zoveel mogelijk te waarborgen» en dient zij de regering te informeren wanneer colleges of Jeugdregio's «onvoldoende inspanningen» verrichten om het gesignaleerde risico af te wenden.⁷⁶

Uit de wettekst en de toelichting wordt onvoldoende duidelijk wat precies de onderscheiden taken zijn van de NZa ten opzichte van gemeenten en jeugdhulpaanbieders in het kader van beschikbaarheidsproblemen («vroegsignalering van risico's») en de daarbij te hanteren normen. Dat betreft de niet nader ingevulde normen, zoals hierboven aangeduid. Daarnaast kan de NZa adviseren en meedenken met jeugdhulpaanbieders en gemeenten, maar ook bij problemen bij deze actoren een waarschuwingssignaal afgeven aan de betrokken Minister waarop (interbestuurlijk) toezicht kan volgen. De vraag is daarmee ook hoever de adviseringstaak van de NZa strekt en wanneer in plaats van advisering het afgeven van een waarschuwingssignaal aangewezen is.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de adviserende en toezichthoudende rollen van de NZa, deze van elkaar te onderscheiden en dan ook de daarbij te hanteren normen te verduidelijken. Zo nodig dient het wetsvoorstel te worden aangepast.

De Afdeling onderschrijft het nut van de taken van de NZa zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, maar adviseert om bepaalde onderdelen verder uit te werken om taakonduidelijkheid te voorkomen. De Afdeling gaat daarbij in op de open normen die worden gehanteerd bij de vroegsignaleringstaak, alsmede de precieze inhoud van de taak van de NZa.

Uitgangspunt is dat de vroegsignaleringstaak van de NZa betrekking heeft op dezelfde specialistische jeugdzorgvormen als waarvoor de verplichte regionale contractering (of subsidiering) geldt. Meer concreet gaat het om bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen jeugdhulpvormen, alsmede kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De afbakening van de jeugdzorg waar de vroegsignaleringstaak betrekking op heeft, is derhalve in het wetsvoorstel opgenomen.

In het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling werd in de vroegsignaleringstaak van de NZa gesproken van het zo vroeg mogelijk signaleren van risico's voor de *beschikbaarheid* van de specialistische jeugdhulpvormen en kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Zoals eerder in dit nader rapport toegelicht is er naar aanleiding van het advies van de Afdeling voor gekozen om de term beschikbaarheid in het wetsvoorstel te vervangen en te verduidelijken dat met beschikbaarheid wordt bedoeld op de vraag of sprake is van een toereikend aanbod van specialistische jeugdhulp om aan de taken, bedoeld in artikel 2.3 en 2.4, tweede lid, onderdeel b, van de Jeugdwet te kunnen voldoen en een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (zie paragraaf 3a). Hierdoor wordt ook in het kader van de vroegsignaleringstaak duidelijker dat die in het teken staat van het ondersteunen van colleges bij het waarmaken van de jeugdhulpplicht.

Voorts is het advies van de Afdeling aanleiding geweest om in paragraaf 5.3.3 (in combinatie met paragraaf 5.3.2) van de memorie van toelichting nadrukkelijker stil te staan bij de beleidsruimte van de NZa bij de invulling van de vroegsignaleringstaak, specifiek met betrekking tot de vraag wanneer (kort gezegd) het risico optreedt dat niet kan worden voorzien in een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg of sprake

⁷⁶ Voorgesteld artikel 9a.3, eerste en vierde lid, van de Jeugdwet.

is van een ontoereikend aanbod. In bepaalde gevallen zal duidelijk zijn dat er sprake is van een risico voor het komen tot een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg. Te denken valt aan de situatie dat een gemeente c.q. Jeugdregio voor een specialistische jeugdzorgvorm waar behoefte aan is, geen contractbasis heeft. Een ander duidelijk risico kan optreden als een (grote) aanbieder van specialistische jeugdzorg continuïteitsproblemen heeft door financiële problemen. Als een dergelijke aanbieder wegvalt, is de kans groot dat een gemeente niet meer in een toereikend aanbod van de door die aanbieder geleverde jeugdzorgvorm kan voorzien. Daarnaast spelen wachttijden en reisafstand een rol. Voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zijn voor de wachttijden normen vastgelegd in de artikelen 4.2.1 tot en met 4.2.3 van het Besluit Jeugdwet. Een jeugdige dient in geval van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering binnen vijf werkdagen nadat de gecertificeerde instelling van de uitspraak van de rechter op de hoogte is gesteld, over een jeugdbeschermer of jeugdreclasseringsmedewerker te beschikken. Deze norm is ook in het kader van de vroegsignaleringstaak van de NZa leidend. Voor het overige ontbreken op dit moment wettelijke normen voor een acceptabele wachttijd. Tegelijkertijd zijn er wel andere aangrijpingspunten voor de NZa om te beoordelen of een bepaalde wachttijd leidt tot risico's. Zo maken gemeenten en jeugdhulp-aanbieders contractueel afspraken over wachttijden. Daarbij wordt aangesloten bij de in het veld gangbare normen. In de Contractstandaarden Jeugd – die in opdracht van de stuurgroep i-sociaal Domein (VNG, gemeenten, zorgbranches, VWS) door het Ketenbureau i-Sociaal Domein zijn opgesteld – zijn hierover standaardbepalingen opgenomen. Voorts hanteren ook de Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd en Justitie en Veiligheid normen bij jeugdhulp in een gedwongen kader. Voor wat betreft de reisafstand is het uitgangspunt in de jurisprudentie dat wat een acceptabele reisafstand is mede afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Hierbij weegt mee hoe specialistisch de vorm van jeugdzorg is die de jeugdige nodig heeft en op hoeveel plaatsen in Nederland de betreffende zorgvorm wordt aangeboden.⁷⁷ Het ligt voor de hand dat de NZa bij de vroegsignaleringstaak aansluit bij de bestaande contractstandaarden en (veld)normen en de ontwikkelingen daarin. Op deze wijze blijft zoveel mogelijk geborgd dat de praktijk en de vroegsignaleringstaak bij elkaar aansluiten.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat parallel aan dit wetsvoorstel de zogenoemde «Aanpak Wachttijden»⁷⁸ loopt. In dit kader wordt gewerkt aan het verkrijgen van inzicht in en overzicht van wachttijden, en het aanpakken van oorzaken van wachttijden in de jeugdzorg. Samen met veldpartijen wordt gezien of normeringen voor wachttijden in de jeugdhulp wenselijk zijn, en, zo ja, wat ervoor nodig zou zijn om dergelijke normen vorm te geven. Dit zal medio 2024 leiden tot aanbevelingen. Ook deze ontwikkelingen zijn voor de taakinvulling van de NZa relevant en kunnen invloed hebben op de uitgangspunten die ook bij de invulling van de vroegsignaleringstaak van belang zijn.

De Afdeling adviseert voorts nader in te gaan op de adviserende en toezichthoudende rollen van de NZa. De toezichtrol van de NZa is beperkt tot het toezicht op de naleving door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen van de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en de openbare jaarverantwoording. De vroegsignaleringstaak betreft nadrukkelijk een adviserende taak van de NZa. De NZa heeft jegens gemeenten en Jeugdregio's géén toezichthoudende taken en bevoegdheden. Het toezicht op de Jeugdwettaken van

⁷⁷ Zie o.a. Rechtbank Den Haag 5 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7321.

⁷⁸ Zie de themapagina van de Aanpak Wachttijden op de website «Voor de jeugd en het gezin»

colleges van gemeenten ligt bij de gemeenteraden en het interbestuurlijk toezicht.

Uitgangspunt is dat als de NZa tot de overtuiging is gekomen dat sprake is van een risico voor het komen tot een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg of er daadwerkelijk een ontoereikend aanbod is, dit meldt aan de betrokken jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, gemeenten, Jeugdregio's en (voor zover het gaat om landelijke gecontracteerde of landelijk te contracteren jeugdhulp) de landelijk werkende organisatie belast met de contractering. De NZa kan vervolgens op basis van haar kennis, ervaring en inzichten assisteren bij het duiden van signalen, stimuleren tot het maken van onderlinge afspraken en meedenken over een oplossingsrichting. De NZa kan gemeenten en Jeugdregio's evenwel niet verplichten iets te doen (bijvoorbeeld het opstellen van een herstelplan) of te laten ten behoeve van het wegnemen van het risico of het tekort. De verwachting is dat in het kader van de vroegsignaleringstaak afspraken worden gemaakt met de betrokken partijen over wie welke bijdrage levert aan het oplossen van het gesignaleerde risico of ontoereikende aanbod. Dit kan, in lijn met de huidige werkwijze waarbij de Jeugdautoriteit een rol heeft bij (dreigende) continuïteitsproblematiek van aanbieders, bijvoorbeeld in de vorm van een draaiboek.

Voor wat betreft de scheiding met de toezichttaken is relevant dat de toezichttaak van de NZa in het kader van de transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording specifiek gaat over de vraag of wordt voldaan aan de formele vereisten zoals neergelegd in de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet. Het toezicht op de transparante financiële bedrijfsvoering betreft geen kwalitatieve toets op de inrichting van de bedrijfsvoering zelf of het functioneren van het bestuur in deze. Bij het toezicht op de openbare jaarverantwoording wordt niet inhoudelijk gekeken naar de financiële positie van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Deze elementen kunnen bij de advisering in het kader van de vroegsignaleringstaak wel terugkomen, bijvoorbeeld bij (dreigende) continuïteitsproblematiek van een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling. Het advies van de Afdeling is aanleiding geweest om de paragrafen 5.3.3 en 5.3.4 van de memorie van toelichting op dit punt aan te scherpen

De Afdeling vraagt in haar advies voorts wanneer in het kader van de vroegsignaleringstaak in plaats van advisering het afgeven van een waarschuwingssignaal aangewezen is. In het wetsvoorstel is expliciet opgenomen dat de NZa een waarschuwingssignaal aan de stelselverantwoordelijke bewindspersoon of bewindspersonen afgeeft als: (a) de zorgvormen niet meer geleverd worden of de NZa voorziet dat deze op afzienbare termijn niet meer geleverd kunnen worden of (b) de NZa van mening is dat een of meer colleges of Jeugdregio's onvoldoende inspanningen verrichten om het door de NZa gesignaleerde risico voor een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg af te wenden. Met name dit laatst vergt een afweging door de NZa. Een afweging die de NZa vanwege haar betrokkenheid bij het proces en informatiepositie ook kan maken, omdat zij in de regel goed zicht heeft op de vraag of voortvarend wordt gehandeld. De NZa zal bij een melding aan de bewindspersoon ook de betrokken partijen op de hoogte stellen. In het contact tussen de NZa en de partijen zal een dergelijke melding in de regel niet als verrassing komen. Na een melding is het uiteindelijk aan de verantwoordelijke bewindspersoon om te besluiten over de al dan niet in te zetten acties in het kader van het interbestuurlijk toezicht.

8. Bescherming van persoonsgegevens: niveau van regelgeving

In beginsel zullen bij het uitvoeren van de regionale samenwerking en de uitoefening van de taken van de NZa geen cliëntgegevens worden verwerkt. Voor het zo nodig verwerken van gegevens in het kader van stelselonderzoek is in het voorstel een expliciete wettelijke mogelijkheid opgenomen om gegevens van cliënten te kunnen verwerken.⁷⁹ Ook regelt het wetsvoorstel de grondslag voor het verstrekken van informatie door de NZa ten behoeve van integriteitsbeoordelingen.⁸⁰ Dit kunnen gegevens betreffen over de gezondheid en van strafrechtelijke aard. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald welke persoonsgegevens voor de zorgautoriteit noodzakelijk zijn.⁸¹

De Afdeling merkt op dat het niet in de rede ligt om de aan te wijzen persoonsgegevens en de daarvoor geldende bewaartermijnen op het niveau van de ministeriële regeling te regelen. De Aanwijzingen voor de regelgeving maken duidelijk dat gebruik van de ministeriële regeling wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁸²

Uit de toelichting blijkt niet waarom ervoor gekozen is om op het niveau van een ministeriële regeling en niet op ten minste het niveau van een amvb, de inhoud van de uitwisseling en verwerking van bijzondere persoonsgegevens te regelen. Het aanwijzen van persoonsgegevens is niet van zuiver administratieve aard en/of het betreft niet slechts details van een regeling.

Bovendien raakt deze verwerking van bijzondere persoonsgegevens aan het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10 van de Grondwet maakt weliswaar beperking van dat grondrecht mogelijk als zij plaatsvindt bij of krachtens de wet. Aangezien het echter een beperking van een grondrecht betreft, is terughoudendheid met subdelegatie des te meer van belang.⁸³ De specificatie van uitwisseling van bijzondere persoonsgegevens en de daarvoor geldende bewaartermijnen zou ten minste op het niveau van een amvb moeten worden geregeld.

De Afdeling adviseert om het voorstel aan te passen.

De regering onderschrijft het grote belang van een zorgvuldige invulling van de regels omtrent de verwerking van persoonsgegevens, waaronder gegevens over de gezondheid en gegevens van strafrechtelijke aard. Bij de vormgeving van de artikelen waar het advies van de Afdeling betrekking op heeft – de voorgestelde artikelen 71d Wmg (stelselonderzoek) en 71f Wmg (gegevensuitwisseling NZa en overige toezichthouders) – is de mogelijkheid tot het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens dan ook met de noodzakelijke waarborgen omgeven. In de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op hoe de gegevensuitwisseling past binnen de kaders van artikel 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de Algemene verordening

⁷⁹ Voorgesteld artikel 71d van de Wet marktordening gezondheidszorg.

⁸⁰ Voorgesteld artikel 71f, tweede lid.

⁸¹ Voorgesteld artikel 71d, derde lid, respectievelijk voorgesteld artikel 71f, vierde lid.

⁸² Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸³ Zie advies van de Afdeling advisering van 25 januari 2023 over de Wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met de invoering van een centrale voorziening, nr. W04.22.00126/l.

gegevensbescherming, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 10 van de Grondwet.

Zo geldt steeds dat verwerking van bijzondere persoonsgegevens slechts mogelijk is indien wordt voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste en geldt bij het stelselonderzoek de eis van pseudonimisering. Voorts is op advies van de Autoriteit Persoonsgegevens bij het stelselonderzoek nadrukkelijk in de wettekst opgenomen dat enkel gegevens over gezondheid en gegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt voor zover deze verband houden met de inzet van jeugdzorg. In dat kader is relevant op te merken dat het enkele feit dat jeugdzorg is ingezet reeds kwalificeert als een gegeven over de gezondheid (bij een jeugdhulpvoorziening of kinderschermingsmaatregel) of een gegeven van strafrechtelijke aard (bij jeugdreclassering).

Het voorschrift dat bij ministeriële regeling verder zal worden uitgewerkt welke persoonsgegevens door de NZa mogen verwerkt voor het stelselonderzoek en welke categorieën persoonsgegevens mogen worden uitgewisseld tussen de NZa en andere toezichthouders betreft een nadere – overigens op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming niet vereiste – aanvulling op de voornoemde waarborgen. Dit om hierover reeds in regelgeving meer duidelijkheid te bieden. Eenzelfde structuur geldt bij de taken die de NZa heeft in het zorgdomein (de «zorgtaken»). Ook hier zijn op wettelijk niveau verschillende waarborgen neergelegd, aangevuld met een concretisering van de categorieën persoonsgegevens die mogen worden uitgewisseld bij ministeriële regeling. Vergelijk hiertoe de 60, 65 en 70 Wmg en de Regeling categorieën persoonsgegevens WMG. Met dit wetsvoorstel is voor de nieuwe «Jeugdwettaken» aangesloten bij deze vormgeving en vindt de nadere uitwerking plaats op het niveau van een ministeriële regeling. Dit leidt tot consistentie in de vormgeving van de regels in de Wmg. Het advies van de Afdeling is aanleiding geweest om de reden voor uitwerking op het niveau van een ministeriële regeling ook in de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde artikelen 71d en 71f Wmg nader toe te lichten. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de ministeriële regeling uiteraard voor advies aan de Autoriteit Persoonsgegevens zal worden voorgelegd.

9. Overige wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel, alsmede verschillende wijzigingen in de memorie van toelichting. In het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling waren twee artikelen opgenomen in verband met samenloop met het wetsvoorstel «Reparatiewet forensische zorg». Aangezien dit wetsvoorstel inmiddels tot wet is verheven en in werking is getreden⁸⁴, konden de zgn. samenloopbepalingen vervallen en zijn de betreffende wijzigingen doorgevoerd in artikel II, onderdelen H en T, van het wetsvoorstel. Het betreffen geen inhoudelijke wijzigingen. Voorts zijn artikel VII van het wetsvoorstel en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting aangepast. In de versie zoals voorgelegd aan de Afdeling werd in de evaluatiebepaling gesproken van «Onze Ministers». Aangezien deze term in het wetsvoorstel niet is gedefinieerd, is ervoor gekozen uit te schrijven dat het evaluatieverslag wordt aangeboden door de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming gezamenlijk. In het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn voorts, naast enkele puur redactionele wijzigingen, de volgende wijzigingen aangebracht: door middel van enkele voorbeelden is geïllustreerd wanneer bovenregionale afstemming in ieder geval aangewezen is (paragraaf 3.3.5), er zijn enkele

⁸⁴ Stb. 2023, 202 en Stb. 2023, 307.

tekstuele aanpassingen gedaan om te verduidelijken dat het stelselonderzoek specifiek de beschikbaarheid van jeugdzorg tot onderwerp heeft (paragrafen 2.3, 5.2.1 en 5.3.2), recent verschenen onderzoek van de Jeugddautoriteit (februari '24) over de financiële ontwikkelingen in de jeugdhulpsector is in de probleemanalyse verwerkt (paragrafen 3.1.2 en 4.1) en enkele teksten over de implementatie en inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn geactualiseerd (paragrafen 5.4 en 10.2).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen