

Wijziging van de Jeugdwet en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen)

Voorstel van wet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Jeugdwet en enige andere wetten te wijzigen teneinde te bevorderen dat jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. Wijziging Jeugdwet

De Jeugdwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

- *financiële derivaten*:

1°. financiële contracten waarvan de waarde is afgeleid van een onderliggende waarde of een referentieprijs;

2°. onderdelen van financiële contracten die, op zichzelf beschouwd, financiële contracten als bedoeld onder 1° zijn;

- *Jeugdregio*: openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of college als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, dan wel het college, bedoeld in artikel 2.18, vierde lid;

- *regio*: regio als bedoeld in artikel 2.17;

- *regionaal expertteam*: voor een of meer regio's werkzaam team van jeugdhulpverleners dat desgevraagd adviseert over passende jeugdhulp voor jeugdigen met complexe problemen;

- *regiovisie*: in artikel 2.2, tweede lid, onderdeel b, beschreven onderdeel van het in artikel 2.2 bedoelde plan;.

B

Na het opschrift "**Hoofdstuk 2. Gemeente**" wordt de volgende paragraafaanduiding ingevoegd:

§ 2.1. Algemeen

C

Artikel 2.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met f tot c tot en met g, wordt in het tweede lid een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - b. hoe zij met andere gemeenten samenwerkt teneinde te bewerkstellingen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen vormen van jeugdhulp, alsmede kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, steeds voldoende beschikbaar zijn;.
2. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen onderwerpen worden aangewezen waarop de gemeenteraad in zijn regiovisie ingaat.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
5. De voordracht voor een krachtens het tweede lid, onderdeel b, of het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt gedaan door Onze Ministers in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

D

In artikel 2.6, tweede lid, wordt 'artikel 4.1.6, eerste, tweede, derde lid en vijfde lid' vervangen door 'artikel 4.1.6, eerste, tweede, vierde en vijfde lid'.

E

Artikel 2.8 vervalt.

F

Na artikel 2.15 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 2.2. Samenwerking

Artikel 2.16

De colleges werken met elkaar samen indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is.

Artikel 2.17

Bij regeling van Onze Ministers, handelende in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, worden de gemeenten in regio's ingedeeld.

Artikel 2.18

1. De colleges van de gemeenten in een regio treffen een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen.
2. Bij de gemeenschappelijke regeling wordt een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld dan wel wordt een college van één gemeente in de regio aangewezen dat mede namens de overige colleges in de regio de in het derde en vierde lid bedoelde werkzaamheden alsmede andere in de gemeenschappelijke regeling aangewezen werkzaamheden zal verrichten.
3. Een Jeugdregio als bedoeld in het tweede lid wordt ten minste met de volgende werkzaamheden belast:
 - a. het met inachtneming van de regiovisies van de gemeenten in de regio ten behoeve van alle jeugdigen in die regio contracteren of subsidiëren van de vormen van jeugdhulp, bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, onderdeel b, alsmede van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
 - b. het met inachtneming van de regiovisies van de gemeenten in de regio voeren van overleg met andere Jeugdregio's, teneinde te waarborgen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen vormen van jeugdhulp die krachtens onderdeel a door de Jeugdregio dienen te worden gecontracteerd of gesubsidieerd, alsmede kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, steeds voldoende beschikbaar zijn;
 - c. de organisatie en financiering van de regionale expertteams.

4. Indien een regio bestaat uit één gemeente, gelden het eerste tot en met derde lid niet. In plaats daarvan voert het college van die gemeente met inachtneming van haar regiovisie overleg met andere Jeugdregio's, teneinde te waarborgen dat de vormen van jeugdhulp, bedoeld in het derde lid, onderdeel b, alsmede kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, steeds voldoende beschikbaar zijn en zorgt het voor de organisatie en financiering van een regionaal expertteam.

5. De voordracht voor een krachtens het derde lid, onderdeel b, vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt gedaan door Onze Ministers in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

G

Artikel 4.1.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid vervalt.
2. Het vierde lid wordt vernummerd tot derde lid.
3. In het derde lid (nieuw) wordt 'De jeugdhulpaanbieder' vervangen door 'Een jeugdhulpaanbieder'.
4. Na het derde lid (nieuw) wordt een lid ingevoegd, luidende:
4. Indien een ingevolge artikel 9.2 met het toezicht belaste ambtenaar redelijkerwijs mag vermoeden dat een persoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag of een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling dit ten aanzien van een voor hem werkzame persoon redelijkerwijs mag vermoeden, verlangt deze ambtenaar of rechtspersoon dat de persoon zo spoedig mogelijk opnieuw een verklaring omtrent het gedrag overlegt, die niet ouder is dan drie maanden.

H

In hoofdstuk 4 worden na het slot van § 4.3 twee paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 4.4. Bestuursstructuur

Artikel 4.4.1

1. De jeugdhulpaanbieder die jeugdhulp doet verlenen door meer dan tien jeugdhulpverleners en de gecertificeerde instelling voldoen aan de volgende eisen omtrent de bestuursstructuur:
 - a. er is een interne toezichthouder die toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling en de algemene gang van zaken binnen de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling en die de dagelijkse of algemene leiding van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling met raad ter zijde staat;
 - b. een persoon maakt niet tegelijk deel uit van de interne toezichthouder en de dagelijkse of algemene leiding van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling;
 - c. de interne toezichthouder is zodanig samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, de dagelijkse of algemene leiding van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren; en
 - d. de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling leggen op inzichtelijke wijze de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de interne toezichthouder en de dagelijkse of algemene leiding vast, alsmede de wijze waarop interne conflicten tussen de interne toezichthouder en de dagelijkse of algemene leiding worden geregeld.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere eisen gesteld betreffende de bestuursstructuur waaraan de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling moeten voldoen. Deze nadere eisen kunnen per categorie van jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen verschillen en hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. de waarborging van de onafhankelijke taakvervulling door de interne toezichthouder;
 - b. de samenstelling van de interne toezichthouder;
 - c. de verstrekking van inlichtingen en gegevens aan de interne toezichthouder; en
 - d. de taken of bevoegdheden van de interne toezichthouder.
3. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling leggen schriftelijk vast op welke wijze zij voldoen aan het bepaalde bij of krachtens het eerste en tweede lid. Hierover kunnen bij

ministeriële regeling nadere regels worden gesteld die per categorie van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen kunnen verschillen.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden categorieën van jeugdhulpaanbieders aangewezen waarop het eerste lid niet van toepassing is.

§ 4.5. Regels over financiële bedrijfsvoering

Artikel 4.5.1

1. De jeugdhulpaanbieder, niet zijnde een solistisch werkende jeugdhulpverlener, en de gecertificeerde instelling dragen zorg voor een eenduidige verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële bedrijfsvoering en leggen die verdeling schriftelijk vast.

2. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling onderscheiden in ieder geval in financiële zin hun activiteiten op het gebied van de verlening van jeugdhulp, respectievelijk de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering en hun andere beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten.

3. Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke financiële derivaten een jeugdhulpaanbieder en een gecertificeerde instelling voor welke doeleinden en onder welke voorwaarden kunnen aantrekken.

4. In de financiële administratie van de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zijn ontvangsten, betalingen en de aangetrokken financiële derivaten traceerbaar naar bron en bestemming en is duidelijk wie op welk moment welke verplichtingen voor of namens de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling is aangegaan.

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden categorieën van jeugdhulpaanbieders aangewezen waarop dit artikel, of onderdelen daarvan, niet van toepassing is.

Artikel 4.5.2

1. De jeugdhulpaanbieder, niet zijnde een solistisch werkende jeugdhulpverlener, en de gecertificeerde instelling stellen over elk kalenderjaar een jaarverantwoording op en maken die openbaar vóór 1 juni van het jaar dat volgt op dat kalenderjaar.

2. De jaarverantwoording bestaat uit:

a. een financiële verantwoording;

b. de op grond van een ministeriële regeling bij de financiële verantwoording te voegen informatie, en

c. de op grond van een ministeriële regeling te vermelden andere informatie betreffende de bedrijfsvoering van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling.

3. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over:

a. de inhoud en inrichting van de financiële verantwoording waaronder de op te nemen toelichting omtrent de door de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling aangetrokken financiële derivaten;

b. het door een registeraccountant of een Accountant- Administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, tweede lid, onderdeel i, van de Wet op het accountantsberoep, uit te voeren onderzoek van de financiële verantwoording;

c. de wijze waarop de jaarverantwoording openbaar wordt gemaakt.

4. In de ministeriële regelingen, bedoeld in het tweede en derde lid, kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende categorieën van jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen.

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden categorieën van jeugdhulpaanbieders aangewezen waarop het eerste lid of het derde lid, onderdeel b, niet van toepassing is.

I

In artikel 7.1.2.2, derde lid, wordt na 'het college van de gemeente' ingevoegd 'of de Jeugdregio'.

J

In artikel 7.1.5.2, eerste en tweede lid, wordt na 'het college' telkens ingevoegd 'of, indien deze de verwerkingsverantwoordelijke is als bedoeld in artikel 7.1.2.2, derde lid, de Jeugdregio'.

K

In de artikelen 7.2.1, eerste lid, 7.2.2, 7.2.4, onderdeel a, en 7.2.6, eerste lid, wordt 'en het college' telkens vervangen door ', het college en de Jeugdregio'.

L

In artikel 7.3.11, vijfde lid, wordt na 'het college,' ingevoegd 'de Jeugdregio,'.

M

Artikel 7.4.0 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'Het college of een door het college aangewezen persoon' ingevoegd 'dan wel de Jeugdregio of een door de Jeugdregio aangewezen persoon'.
2. In het tweede lid wordt na 'het college of een door het college aangewezen persoon' ingevoegd 'dan wel de Jeugdregio of een door de Jeugdregio aangewezen persoon' en wordt na 'die voor het college of die personen' ingevoegd door 'dan wel voor de Jeugdregio en die personen'.

N

In de artikelen 7.4.1, tweede lid, en 7.4.2 wordt na 'Het college' telkens ingevoegd 'of de Jeugdregio'.

O

In artikel 7.4.3 wordt na 'het college' ingevoegd 'of de Jeugdregio'.

P

In artikel 7.4.5, tweede lid, wordt 'en het college' vervangen door ', het college en de Jeugdregio'.

Q

§ 8.3. Financiële verantwoording vervalt.

R

Artikel 9.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt ', de artikelen 8.3.1 en 8.3.2'.
2. In het tweede lid wordt 'het bepaalde bij of krachtens artikel 4.2.1, eerste, tweede, derde en vijfde lid' vervangen door 'het bepaalde bij of krachtens de artikelen 4.2.1, eerste, tweede, derde en vijfde lid, en 4.4.1.

ARTIKEL II. Wijziging Verzamelwet VWS 2020

De onderdelen D en E van artikel III van de Verzamelwet VWS 2020 vervallen.

ARTIKEL III. Wijziging Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

In artikel 4.2.6, zesde lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 wordt 'artikel 9.2' vervangen door 'artikel 4.3.1' en wordt 'een rechtspersoon als bedoeld in het eerste lid' vervangen door 'een rechtspersoon als bedoeld in het vierde lid'.

ARTIKEL IV. Wijziging Wet marktordening gezondheidszorg

Artikel 40b, eerste lid, van de Wet marktordening gezondheidszorg komt als volgt te luiden:

1. Een zorgaanbieder stelt over elk kalenderjaar een jaarverantwoording op en maakt die openbaar vóór 1 juni van het jaar dat volgt op dat kalenderjaar.

Artikel V. Wijziging Wet op de economische delicten

In artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd 'de Jeugdwet, de artikelen 4.5.1 en 4.5.2; '.

ARTIKEL VI. Overgangsrecht

Artikel 2.18, derde lid, onderdeel a, heeft geen gevolgen voor contracten, nog niet overeengekomen verlenging van die contracten daaronder niet begrepen, die zijn afgesloten of subsidies die zijn verleend voorafgaand aan de datum waarop het in artikel I, onderdeel F, voorziene artikel 2.18 van de Jeugdwet in werking treedt.

ARTIKEL VII. Evaluatiebepaling

Onze Ministers zenden binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL VIII. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL IX. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

De Minister voor Rechtsbescherming,

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Zes jaar geleden trad de Jeugdwet in werking. Hiermee is de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering overgegaan naar gemeenten. Na invoering blijkt dat de Jeugdwet goede ontwikkelingen in gang heeft gezet: er zijn minder uithuisplaatsingen,

minder jeugdigen in gesloten jeugdhulp en meer jongeren met verlengde pleegzorg¹. Overal in het land zijn er mooie initiatieven van praktisch maatwerk en is zichtbaar dat de gewenste transformatie vorm krijgt.²

Professionals, aanbieders en gemeenten spannen zich dagelijks in om jeugdigen en gezinnen passende hulp te bieden, dicht bij huis. De doelen van de Jeugdwet zijn daarbij onverminderd van kracht: versterken van het gewone leven, ook voor jeugdigen met een levenslange en levensbrede behoefte aan zorg en/of ondersteuning, het versterken van sociale netwerken rond gezinnen, tijdig passende hulp (maatwerk), betere samenwerking rond jeugdigen en gezinnen en meer vertrouwen en ruimte voor professionals om goede en in de tijd steeds beter werkzame zorg te verlenen.³

Ook zijn de uitgangspunten van de decentralisatie onverminderd van kracht. Gemeenten worden als meest nabije overheid het best in staat geacht de hulp en ondersteuning dicht bij jeugdigen en gezinnen te organiseren en lokaal de noodzakelijke verbindingen met andere levenssterreinen te leggen (maatschappelijke ondersteuning, schuldhulpverlening, werk en inkomen, huisvesting, en onderwijs).

De evaluatie van de Jeugdwet⁴, rapportages van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ)⁵, de Evaluatie Passend Onderwijs⁶, een rapport over de knelpunten bij advisering en ten uitvoering van jeugdhulp in strafrechtelijk kader⁷ en recente ervaringen van jeugdhulpinstellingen in financiële problemen laten echter zien dat zich in de uitvoering van de Jeugdwet knelpunten voordoen die risico's opleveren voor de beschikbaarheid van de specialistische zorg voor jeugdigen.⁸ Inspanningen van de betrokken aanbieders en gemeenten zijn niet afdoende gebleken om de beschikbaarheid van de specialistische zorg voor jeugdigen te borgen. Dit maakt, zoals aangekondigd in meerdere brieven aan het parlement, naar het oordeel van de regering ingrijpen in het jeugdstelsel onontkoombaar.⁹

Dit wetsvoorstel bevat noodzakelijke aanpassingen van de Jeugdwet om het gedecentraliseerde jeugdstelsel beter te laten functioneren op twee onderdelen. De voorstellen richten zich enerzijds op de verbetering van de (boven)regionale samenwerking tussen gemeenten (hoofdstuk 3) en anderzijds op de aanscherping van de bestuursstructuur en de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (hoofdstuk 4).

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de context van dit wetsvoorstel. In hoofdstuk 3 van deze toelichting wordt ingegaan op de voorgestelde nieuwe kaders voor regionale samenwerking en bijbehorende regiovisie. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de nieuwe c.q. aangescherpte kaders voor de bestuursstructuur en de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpinstellingen en gecertificeerde instellingen. In de hoofdstukken 5 tot en met 12 wordt achtereenvolgens ingegaan op toezicht, de overige aspecten van het voorliggende wetsvoorstel, gegevensuitwisseling en privacy, de evaluatie, de financiële gevolgen, de reacties op de internetconsultatie, adviesaanvragen en uitvoeringstoetsen en tot slot het overgangsrecht en de voorgenomen inwerkingtredingsdatum.

2. Context van het wetsvoorstel

¹ Rapportage Jeugdhulp eerste halfjaar 2020, CBS.

² Op de website www.voordejeugd.nl worden regelmatig goede praktijkvoorbeelden gepubliceerd.

³ Kamerstukken II, 2012/2013, 33684, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II, 2017/2018, 34880, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II, 2017/2018, 34880, nr. 3, bijlage 839212.

⁶ Kamerstukken II, 2019/2020, 31497, nr. 371.

⁷ Kamerstukken II, 2019/2020, 28741, nr. 77, bijlage 944169.

⁸ Onder zorg voor jeugdigen wordt verstaan de jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Onder specialistische zorg voor jeugdigen wordt verstaan kinderschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en de vormen van zorg zoals opgenomen in de in artikel 2.2, tweede lid, onderdeel b van dit wetsvoorstel genoemde amvb.

⁹ Brief van 27 mei 2019 over *uitkomsten voorjaarsnotabesluitvorming jeugdzorg en ggz* (Kamerstukken II, 2018/19, 31839, nr. 657) en brief van 7 november 2019 *Naar een betere organisatie van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering*, (Kamerstukken II 2019/2020, 31839, nr. 699), brief van 20 maart 2020 *Perspectief voor de Jeugd* (Kamerstukken II 2019/2020, 31839, nr. 723) en brief van 17 juni 2020 *Voortgangsbrief Jeugd* (Kamerstukken II 2019/2020, 31839, 730).

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

De maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld teneinde het jeugdstelsel beter te organiseren staan niet op zichzelf. Het is onderdeel van een breder pakket van maatregelen en acties om de zorg voor jeugdigen te verbeteren. De knelpunten die zich voordoen, vragen naast aanpassing van het wettelijk kader, om gelijktijdige aanpassingen op zorginhoudelijk en financieel vlak.

a. Inhoudelijke zorgvernieuwing

Uit de evaluatie van de Jeugdwet is in 2018 de conclusie getrokken dat extra inspanning nodig is om de transformatie¹⁰ van de zorg voor jeugd verder te brengen. Hiertoe is het programma 'Zorg voor de Jeugd' opgericht waarin professionals, gemeenten, Rijk, cliënten- en jeugdhulporganisaties met elkaar samenwerken om de zorg voor jeugdigen te verbeteren. De zes actielijnen van het programma Zorg voor de Jeugd richten zich onder andere op betere toegang tot zorg, betere ondersteuning van jeugdigen en jongeren (thuis, uitwonend, op school en bij 18 jaar) én doorontwikkeling van het vak en vakmanschap van jeugdprofessionals.¹¹ Aanvullend op het lopende programma 'Zorg voor de Jeugd' heeft het kabinet in 2019 bestuurlijke afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om het jeugdhulpstelsel effectiever, efficiënter en verbeterd te maken. De afspraken lopen langs drie inhoudelijke thema's, te weten: inhoudelijke begrenzing van de jeugdhulp, terugdringen van vermijdbare uitgaven en ordening van het jeugdhulplandschap.¹²

b. Toereikende budgetten

De gemeenten kampen met financiële druk. Om deze te verlichten, heeft het kabinet in 2019 extra middelen uitgetrokken voor de uitvoering van de Jeugdwet: € 420 mln in 2019, € 300 mln in 2020 en € 300 mln in 2021. Daarnaast is bij de Miljoenennota 2021 besloten om de tijdelijke extra middelen voor Jeugdzorg ad € 300 miljoen op jaarbasis te verlengen tot en met 2022. Het kabinet heeft met gemeenten afgesproken een onderzoek te laten doen naar de noodzaak van structureel extra middelen voor de zorg voor jeugdigen (vanaf 2022). Dat onderzoek is eind 2020/begin 2021 beschikbaar gekomen.¹³

2.1 Wetsvoorstel in relatie tot de interbestuurlijke verhoudingen

De regering is bekend met de aanbeveling van de Raad van State om terughoudend te zijn met het initiëren van nieuwe regelgeving op het gebied van gedecentraliseerde bevoegdheden.¹⁴¹⁵ Tegelijkertijd heeft de wetgever zich bij de overdracht van de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering naar gemeenten niet volledig gevrijwaard van verantwoordelijkheid voor het jeugdstelsel. In de vierde periodieke beschouwing schrijft de Afdeling advisering hieromtrent: '*Door de decentralisaties zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar gemeenten overgeheveld, maar er blijft wel sprake van medebewind. Ieder van de betrokken overheden draagt medeverantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel en elk van deze overheden kan daarop worden aangesproken.*' De voor het jeugdstelsel verantwoordelijke ministers kunnen dus op de werking van het stelsel worden aangesproken en zijn bevoegd om, indien daartoe aanleiding bestaat, door middel van het initiëren van nieuwe regelgeving bepaalde problemen aan te pakken.

¹⁰ Kamerstukken II 2012/2013, 33684, nr. 3, p. 2 (MvT).

¹¹ Kamerstukken II 2017/2018, 34880, nr. 3.

¹² Kamerstukken II 2018/2019, 31839, nr. 657.

¹³ Rapport 'Stelsel in groei, een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg'. AEF, 15 december 2020. Kamerstukken II 2020/2021, 31839 nr. 760.

¹⁴ De vierde periodieke beschouwing van de Afdeling advisering van de Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein van 30 september 2016, bijlage bij Kamerstukken II 2016/2017, 34 550-VII, nr. 12, bijlage 790973.

¹⁵ Ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid van 15 juni 2020, bijlage Kamerstukken II 2019/2020, 35300, nr. 78, bijlage 939518.

Het kabinet heeft in aanvulling hierop in een nader rapport opgemerkt dat uit de stelselverantwoordelijkheid voortvloeit dat de verantwoordelijke minister de werking van een deel van de publieke sector stelselmatig volgt en ingrijpt indien een wijziging van het systeem gewenst is (bijv. door het initiëren van wetgeving).¹⁶ Waar de stelselverantwoordelijkheid begint en waar zij eindigt, moet steeds worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden, in samenhang met de wettelijke bevoegdheden, aldus het kabinet. In de eerste evaluatie van de Jeugdwet wordt gesteld *'Een staatssecretaris die 'zijn stelselverantwoordelijkheid neemt' om een bepaald resultaat te verzekeren, doet dus niet per definitie iets kwalijks ten opzichte van een oorspronkelijk decentraal ideaal. Dat ideaal was altijd al aangevuld met stevige stelselverantwoordelijkheid van het Rijk.'*¹⁷

In het licht van de gebleken knelpunten zijn de zorgen over het functioneren van het stelsel van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering dermate groot dat de regering genooddaakt is om in te grijpen middels aanpassing van de wetgeving. Het voorliggende voorstel heeft betrekking op de (boven)regionale samenwerking tussen gemeenten (hoofdstuk 3) en de bestuursstructuur en de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (hoofdstuk 4). De voorstellen met betrekking tot verplichte samenwerking zijn, gelet op de wens de gemeenten zoveel mogelijk beleidsvrijheid te geven, in dit wetsvoorstel beperkt tot die vormen van zorg waarvoor dit, gelet op de wens om kwetsbare jeugdigen tijdig en goed te helpen, echt noodzakelijk is.

3. Versterken van de regionale samenwerking

3.1 Aanleiding voor het versterken van de regionale samenwerking

Uitgangspunt van de Jeugdwet is dat gemeenten voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering regionaal samenwerken.¹⁸ In de memorie van toelichting van de Jeugdwet is over de noodzaak van regionale samenwerking opgenomen: *"sommige vormen van zorg komen zo beperkt voor, zijn dermate duur, of vereisen veel kennis van de inkoopende partij dat het zowel inhoudelijk als vanwege financiële risico opportuun is dat gemeenten deze taken in samenwerkingsverbanden oppakken."*¹⁹ Door hun krachten (boven)regionaal te bundelen, krijgen gemeenten gezamenlijk meer grip op de organisatie van de zorg voor jeugdigen en kunnen ze als collectief beter sturen op de transformatie van deze zorg, samen met de betrokken partijen in het veld.

In het Regeerakkoord 2017 – 2021 'Vertrouwen in de toekomst' is afgesproken: *"Voor het behoud van specialistische jeugdhulp kan regionale samenwerking noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld om gezamenlijk in te kopen en bedrijfsprocessen en verantwoordingssystemen af te stemmen. Als gemeenten de noodzakelijk geachte samenwerking op deze terreinen niet zelf regelen, dan dwingt het Rijk dit af."*²⁰

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de Jeugdwet is in de uitvoeringspraktijk een aantal structurele knelpunten zichtbaar die naar het oordeel van de regering dienen te worden opgelost. Hiervoor is het nodig om concretere eisen te stellen aan de samenwerking tussen gemeenten, zoals in dit wetsvoorstel wordt beschreven. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het Regeerakkoord.

3.2 Probleemschets

Uit de genoemde Evaluatie van de Jeugdwet, rapportages van de TAJ, de evaluatie Passend Onderwijs en recente ervaringen met jeugdhulpinstellingen en gecertificeerde instellingen in financiële problemen volgt dat de noodzakelijke samenwerking van gemeenten niet vanzelfsprekend is en dat de continuïteit van specialistische zorg voor jeugdigen hierdoor onder druk staat. Dit heeft als risico dat de meest kwetsbare jeugdigen met complexe problematiek niet de jeugdhulp krijgen die zij nodig hebben.

De geconstateerde knelpunten worden hieronder toegelicht.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/2021, 35570, nr. 47.

¹⁷ Kamerstukken II 2017/2018, 34 880, nr. 1, bijlage 831794.

¹⁸ Artikel 2.8 Jeugdwet.

¹⁹ Kamerstukken II 2012/2013, 33 684, nr. 3, pp. 23 t/m 25.

²⁰ Kamerstukken II 2017/2018, 34700, nr. 34, bijlage 820240, p. 15 (Regeerakkoord 2017, Vertrouwen in de toekomst).

a. Vrijblijvendheid in de samenwerking zorgt voor instabiliteit

De TAJ schrijft in haar derde jaarrapportage dat de rust om met elkaar gericht te bouwen aan de vernieuwing van de zorg voor jeugdigen ontbreekt, terwijl een stabiele relatie tussen gemeenten en aanbieders een voorwaarde is om de continuïteit voor de (hoog)specialistische jeugdhulp te waarborgen. De TAJ ziet als reële bedreiging dat de voor dit type jeugdhulp, inclusief de uitvoering van kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen, noodzakelijke (boven)regionale samenwerking onvoldoende standhoudt en dat daarmee essentiële functies van jeugdhulp in hun voortbestaan worden bedreigd.²¹

Recente ervaringen in de uitvoeringspraktijk laten zien dat binnen meerdere jeugdzorgregio's²² discussie bestaat of en in hoeverre men de samenwerking met betrekking tot de taken uit de Jeugdwet in stand wil houden:

- Een vijfde van de gemeenten heeft hun onderlinge samenwerking in de regio nog niet geformaliseerd of heeft de taken, rollen en verantwoordelijkheden niet duidelijk belegd.
- Daarnaast is er in meerdere jeugdzorgregio's discussie over omvang van de regionale taken: de financiële problemen leiden tot meer behoefte aan sturing en controle, waarbij de gedachte van gemeenteraden vaak is dat lokaal of subregionaal organiseren daarop het antwoord is.
- Hierdoor worden in diverse regio's steeds opnieuw onderlinge samenwerkingsafspraken gemaakt. Deze discussies kosten gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen veel tijd en energie. Veranderingen volgen elkaar te snel op. De rust om met elkaar gericht te bouwen aan de vernieuwing van de zorg voor jeugdigen ontbreekt.

b. Continuïteit van specialistische zorg voor jeugdigen staat onder druk en een collectief aanspreekpunt ontbreekt

Sinds de invoering van de Jeugdwet is de continuïteit van zorg voor jeugdigen meermalen onder druk komen te staan door gebrek aan (tijdige) afstemming tussen gemeenten en regio's rond de inkoop van specialistische zorg voor jeugdigen.²³ Bepaalde vormen van zorg voor jeugdigen worden in hun voortbestaan bedreigd vanwege versnippering in gemeentelijke contractering.

Door de transformatie (ontwikkeling en vernieuwing) van het zorglandschap verandert de vraag naar bepaald (jeugdhulp)aanbod: vraag naar bepaalde zorg neemt af en alternatieven worden ontwikkeld. Gemeenten vertalen dit naar inkoopafspraken. Hierbij wordt de impact vaak op het niveau van de gemeente bekeken. Maar wanneer gemeenten zonder tijdige afstemming bepaald zorgaanbod afbouwen of elders inkopen, kan dit nadelig uitpakken voor andere gemeenten binnen of buiten de regio die deze zorg of aanbieder wel nodig hebben. Aanbieders hebben namelijk een bepaalde omvang en schaal nodig om specialistische zorg voor jeugdigen beschikbaar te houden. Het wegvallen van contracten bij de ene gemeente/regio kan ervoor zorgen dat de betreffende aanbieder helemaal geen zorg meer kan verlenen, wat ertoe kan leiden dat andere gemeenten/regio's, die van de zorg van die aanbieder afhankelijk zijn, niet meer aan hun zorgplicht kunnen voldoen. Het is in de huidige uitvoeringspraktijk daardoor niet vanzelfsprekend dat de benodigde jeugdhulp toch beschikbaar en betaalbaar blijft voor de regio. Dit effect moet te allen tijde voorkomen worden, omdat het hierbij gaat om de zorg voor de meest kwetsbare jeugdigen.

In het huidige wettelijk kader ontbreekt bovendien het instrumentarium waarmee een collectief van gemeenten door de minister van VWS kan worden aangesproken op hun gedeelde verantwoordelijkheid voor de continuïteit van deze zorg voor jeugdigen.

CASUS

Bij een middelgrote jeugdhulpaanbieder die weinig voorkomende specialistische jeugdhulp biedt aan ruim 1000 kinderen in meerdere regio's, ontstonden grote financiële problemen. Deze problemen kwamen pas in een laat stadium aan het licht. Een deel van de gemeenten die deze aanbieder hadden gecontracteerd, had een acuut probleem. Er moest binnen twee weken

²¹ Kamerstukken 2016/2017, 31 839, nr. 572, bijlage 803712, p. 31.

²² Met jeugdzorgregio wordt verwezen naar de huidige regio-indeling zoals gemeenten die bij aanvang van de transitie hebben ingedeeld. <https://vng.nl/publicaties/kaart-van-42-jeugdregios>.

²³ Dit omvat niet de continuïteit van de aanbieder, maar de continuïteit van de zorg voor de jeugdige.

alternatieve jeugdhulp geregeld worden voor meer dan 100 jeugdigen. Er was echter geen alternatief beschikbaar. Een aantal andere gemeenten kon haar jeugdigen gemakkelijk bij een andere jeugdhulpaanbieder plaatsen, waar zij de benodigde specialistische jeugdhulp ook had gecontracteerd. Individuele gemeenten maakten in dit geval een keuze die nadelige gevolgen had voor de andere gemeenten: de continuïteit van zorg voor de jeugdigen in de gemeenten zonder alternatief kwam in gevaar. De Minister van VWS heeft alle betrokken gemeenten aangesproken. Er volgde een complex en intensief proces voordat er een oplossing in zicht kwam. Kinderen en hun ouders verkeerden lange tijd in onzekerheid.

c. Onvoldoende zicht op de maatschappelijke opgave zorg

De TAJ schrijft in haar vierde jaarrapportage: *“We zien dat gemeenten stap voor stap steeds meer inhoudelijk kijken naar de ontwikkeling van het zorglandschap. In het algemeen bevatten deze analyses maar een zeer beperkte inhoudelijke analyse van de verwachte vraagontwikkeling in de komende jaren en van de hiervoor benodigde veranderingen in het aanbod.”*²⁴

Gemeenten en aanbieders komen er nog onvoldoende aan toe om met elkaar het juiste gesprek te voeren over welke zorg voor jeugdigen er in totaal nodig is in hun regio, op zowel korte als langere termijn.²⁵ Het is vaak onduidelijk welke complexe vraagstukken zich voordoen, welk aanbod ontwikkeld moet worden en welk aanbod kan worden afgebouwd. De beleidsplannen van de regio's zijn onvoldoende richtinggevend waardoor deze lastig te vertalen zijn naar inkoopafspraken. Zo moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat een aanbieder gevraagd wordt om aanbod af te bouwen, dat later of elders toch nodig blijkt. Ook moet voorkomen worden dat aanbieders benodigd aanbod niet kunnen opbouwen waardoor een maatschappelijke opgave onbeantwoord blijft. Knelpunten ontstaan met name bij aanbod waarbij een zeldzame expertise nodig is of specialistisch aanbod met een verblijfsfunctie, waarbij een specifieke infrastructuur en vastgoed nodig zijn. Dit aanbod kan niet gemakkelijk worden opgebouwd, waardoor het risico bestaat dat een jeugdige geen passende hulp krijgt op het moment dat dit nodig is.

d. Gebrek aan regie op de ontwikkeling van het zorglandschap

Transformatie vraagt om planmatige ontwikkeling van het zorgaanbod. Regie hierop is nodig. Met name voor de ontwikkeling van de specialistische zorg voor jeugdigen is het nodig om dit op een grotere schaal te beschouwen dan op het niveau van een individuele gemeente. Het lukt in de praktijk van de uitvoering nog onvoldoende om te sturen op samenhang in het zorglandschap.

- Veel gemeenten hebben onvoldoende in beeld welke invloed hun inkoopkeuzes hebben op het gehele zorglandschap of maken bewust andere keuzes op basis van lokale visie.
- Het is voor aanbieders niet altijd duidelijk welk aanbod gemeenten van hen verlangen en wat de gewenste verandering inhoudt. Aan de andere kant ontwikkelen aanbieders hun aanbod soms in een richting die niet past bij de veranderende vraag van de gemeente.

Om de verandering van het aanbod goed te kunnen begeleiden, is het nodig dat er op basis van een visie duidelijke afspraken worden gemaakt tussen gemeenten, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en andere betrokken partijen zoals het onderwijs, de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en drie Reclasseringsorganisaties (3RO).²⁶

e. Diversiteit in de samenwerkingsafspraken zorgt voor onnodig hoge uitvoeringslasten

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

²⁴ Transitie Autoriteit Jeugd, Vierde Jaarrapportage ‘tussen droom en daad. Op weg naar een volwassen jeugdstelsel’. Bijlage bij Kamerstukken II 2017/2018, 34880, nr. 3

²⁵ En bij jeugdhulp in strafrechtelijk kader ook 3RO (drie reclasseringsorganisaties meerderjarigen) en de Raad voor de Kinderbescherming vanuit hun adviserende rol.

²⁶ Genoemd in het kader van de beschikbaarheid van jeugdhulp in het strafrechtelijk kader.

administratief zeer belastend. Neem bijvoorbeeld groepsbehandelingen waarin jeugdigen uit verschillende gemeenten in de groep zitten, waarbij de professionals per jeugdige de geboden hulp anders moet verantwoorden. Volgens een onderzoek van Berenschot, gaat 29% van het jeugdhulpbudget op aan coördinatiekosten. Het aandeel van aanbieders is 21,3%. Gemeenten zijn voor toegang, regie, administratie, beleid lokaal en in de regio 4,3% van het jeugdhulpbudget aan coördinatiekosten kwijt. Dat is meer dan de oorspronkelijk voor gemeenten geraamde 3.1%.²⁷

Door de geconstateerde knelpunten staat de beschikbaarheid van specialistische zorg voor jeugdigen voor de meest kwetsbare jeugdigen onder druk.

3.3 Doel: het opdrachtgeverschap van gemeenten te versterken voor de organisatie van de specialistische jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering door nadere eisen te stellen aan de regionale samenwerking

De regering beoogt met dit wetsvoorstel het opdrachtgeverschap van gemeenten te versterken voor de organisatie van de specialistische jeugdhulp²⁸, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, door nadere eisen te stellen aan de regionale samenwerking. Gezien de in paragraaf 3.2 geconstateerde knelpunten in de praktijk van de uitvoering, is er met het oog op borging van (zorg)functies, bevordering van de transformatie van het zorglandschap en vermindering van onnodige uitvoeringslasten een noodzaak om tot duurzame, niet-vrijblijvende samenwerking te komen tussen gemeenten. Er is collectieve sturing nodig op de specialistische zorg voor jeugdigen.

Doelen van dit wetsvoorstel zijn:

1. Stabiel jeugdhulplandschap vraagt duurzame niet vrijblijvende samenwerking met één aanspreekpunt

Een stabiele, stevige (boven)regionale samenwerking is nodig om een stabiel, dekkend zorglandschap met een gerichte transformatie te realiseren. Een belangrijke basisvoorwaarde hiervoor is het vastleggen van de samenwerking binnen een regio, waarbij taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd.

Uit onderzoek blijkt dat 75% van de gemeenten regionale bestuursvormen belangrijk vindt voor onder meer het behalen van de doelstellingen van het college van B&W, het ontwikkelen van beleid en het vergroten van de bestuurlijke slagkracht.²⁹ Ook in de 'Discussienota toekomst voor de zorg' wordt gesteld dat de fragmentatie in het zorgaanbod verkleind moet worden en de samenwerking in de regio vergroot moet worden.³⁰ Daarbij moet duidelijk zijn over welke onderwerpen de samenwerking moet gaan en wie bij bepaalde (domeinoverstijgende) zorg waarvoor verantwoordelijk is en dus aanspreekbaar is. Met dit wetsvoorstel wordt wat betreft het vergroten van de regionale samenwerking vooruitgelopen op de discussienota vanwege de urgente knelpunten in het jeugdstelsel. Uit de evaluatie van de Jeugdwet blijkt ook dat de complexiteit van de drie transitie en bijbehorende nieuwe wetgeving (zorgverzekeringswet, Participatiewet en de Jeugdwet) regionale samenwerking met andere gemeenten (nog) meer noodzakelijk maakt.³¹

Het wetsvoorstel beoogt dat gemeenten langdurige samenwerkingsafspraken maken met elkaar en met de partijen in het veld. De langdurige samenwerkingsafspraken zorgen ervoor dat partijen beter kunnen aansluiten op de (lokale) behoefte, aanbod kunnen (door)ontwikkelen, dat er wordt geleerd van casuïstiek en dat jeugdhulp tijdig beschikbaar is, zeker ook wanneer de veiligheid in het geding is of wanneer er jeugdhulp wordt opgelegd vanuit het strafrechtelijk kader.

Het wetsvoorstel beoogt bovendien een duidelijk aanspreekpunt per jeugdzorgregio³² in het dagelijks contact en bij incidenten. Met name voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde

²⁷ Berenschot, 'Ruim 25% van de totale gemeentelijke zorgkosten wordt besteed aan coördinatie', Benchmark Sociaal domein van 24 september 2019.

²⁸ Zoals te regelen bij en krachtens de amvb op grond van het met dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 2.2, tweede lid, onderdeel b.

²⁹ Onderzoek 'Effecten van regionaal bestuur' dat de Universiteit Twente in 2015 in opdracht van BZK heeft uitgevoerd.

³⁰ Discussiestuk 'Zorg voor de Toekomst' waarvoor op 14 december 2020 een internetconsultatie is gestart.

³¹ Kamerstukken II 2017/2018, 34 880, nr. 1, bijlage 831794, p. 37-38.

³² Ook voor de RvdK en Reclassering in het kader van hun adviserende taak. Dit is een van aanbevelingen in rapport AEF Jeugdhulp in strafrechtelijk kader (juni 2020).

instellingen die werken voor meerdere regio's, omdat zij te maken hebben met een veelvoud aan contractpartijen.

Gemeenten in een regio moeten collectief aangesproken kunnen worden op het waarmaken van hun regionale verantwoordelijkheden. Het huidige systeem van overheidsingrijpen via de bestuurlijke escalatieladder is hiertoe ontoereikend, omdat dit eerst op overeenstemming gericht overleg vergt met alle betreffende gemeenten en daarna een algemene maatregel van bestuur (zie artikel 2.8 van de huidige Jeugdwet). Een snelle oplossing van de samenwerkingsproblemen is daardoor niet mogelijk, hetgeen onverenigbaar is met de urgentie indien jeugdigen acuut in problemen verkeren'.

2. Bevordering van transformatie vraagt zicht op de maatschappelijke opgave en een visie daarop

Het vastleggen van de samenwerking is geen doel op zich, de samenwerking moet bijdragen aan de uitvoering van de taken uit de Jeugdwet. Hiervoor is het ook nodig om zicht te hebben op de maatschappelijke opgave en hierop een regionale visie te formuleren. Idealiter weten gemeenten en regio's welke maatschappelijke opgave zij hebben: wat is de behoefte van hun inwoners en welk aanbod is hiervoor nodig. Vanuit een meerjarenvise kunnen zij afspraken maken met aanbieders voor een goede aansluiting van vraag en aanbod op de korte en de langere termijn. Bijvoorbeeld over afbouw van verblijfszorg waar hoge vastgoedkosten mee gemoeid zijn. Afstemming hierover met naburige regio's is nodig.

Om de transformatie van het zorglandschap te versnellen en een lerend jeugdstelsel te creëren, is een langetermijnvisie nodig inclusief regie op de uitvoering ervan. Door in een regio gezamenlijk strategische doelen te bepalen, in combinatie met het vastleggen van deze samenwerkingsafspraken zoals beschreven bij 1, kunnen de gemeenten meer grip krijgen op de transformatie van de jeugdhulp, hun doelen tijdig bijstellen en zal voor aanbieders meer eenduidigheid ontstaan over de gewenste ontwikkelingen van het aanbod. Zo blijft de benodigde specialistische zorg voor jeugdigen beschikbaar en wordt vernieuwing van het aanbod sneller mogelijk.

3. Verbeteren beschikbaarheid en continuïteit van specialistische jeugdhulp vraagt versterking van het opdrachtgeverschap

Er zijn vormen van hulp of zorg voor jeugdigen en gezinnen die dermate schaars zijn, dat de continuïteit ervan niet kan worden gegarandeerd op basis van de hulpvraag vanuit één of enkele gemeenten. Voor een aantal zorgvragen geldt dat het aanbod vanuit de jeugdhulpaanbieders en/of gecertificeerde instellingen dusdanig schaars is, dat (boven)regionale coördinatie met betrekking tot de inkoop van hun aanbod wenselijk is. Zo wordt voorkomen dat ofwel de vraag te versnipperd raakt en/of dat organisaties te weinig vraag ontvangen om het benodigde aanbod in kwalitatieve zin en bedrijfseconomische zin overeind te houden. Indien dit dreigt, dienen gemeenten onderling af te stemmen en/of waar nodig hun inkoopvolumes te bundelen om te waarborgen dat deze minder vaak voorkomende specialistische zorg voor jeugdigen (tijdig) beschikbaar blijft en ook in de toekomst gegarandeerd is.

Regionale samenwerking zorgt er bovendien voor dat gemeenten voldoende (gezamenlijke) draagkracht hebben om fluctuaties op te vangen in de zorgvraag; de inspanningen voor het beschikbaar houden van zorg kunnen zo makkelijker worden gedeeld.

Voor een aantal vormen van zorg voor jeugdigen is zelfs de schaal van een jeugdzorgregio te klein. Bovenregionale samenwerking – samenwerking tussen regio's – is nodig, opdat de optelsom van ingekochte zorg leidt tot een landelijk dekkend aanbod van benodigde zorg voor jeugdigen en de gewenste transformatie mogelijk wordt. Bovenregionale afstemming moet voorkomen dat specialistische, en/of weinig voorkomende (vaak dure) vormen van zorg voor jeugdigen ongewenst verdwijnen. Deze vormen van hulp moeten in voldoende omvang (een landelijk dekkend aanbod), flexibel en met voldoende kwaliteit beschikbaar blijven voor jeugdigen die dit nodig hebben.³³ Daarnaast kan specialistische jeugdhulp uit een andere regio wenselijk zijn vanwege veiligheidsredenen, bijvoorbeeld in situaties waarbij de jeugdige beschermd behoeft tegen iemand in zijn of haar directe omgeving. Zowel om inhoudelijk redenen als vanwege het financiële risico is het opportuun dat gemeenten afstemmen over deze vormen van niet veel voorkomende specialistische zorg voor jeugdigen.

³³ Tevens benadrukt in het rapport 'Belangen van kinderen voorop?', Kinderombudsman, 19 juni 2020.

Uiteraard blijft lokaal maatwerk in de uitvoering voorop staan, ook al wordt deze zorg voor jeugdigen regionaal georganiseerd. De aansluiting met de lokale situatie en de afstemming met het lokale veld blijven cruciaal voor goede en passende zorg voor gezinnen en jeugdigen.

Schematische weergave situatie: indien jeugdhulp ontbreekt of vervalt

Situatie nu	Gewenste situatie
Aanbod ontbreekt of vervalt onverwacht. Jeugdigen in de knel.  Gemeenten moeten in gesprek met aanbieder maar doen dit met individueel mandaat. Geen regiovisies, dus verschillende standpunten. Het kost gemeenten veel tijd, energie en geld om op één lijn te komen. Jeugdigen ontvangen geen passende hulp en hebben geen duidelijkheid.  Aanbieder doet niets, want krijgt diffuse signalen  Gemeenten die wel willen oplossen, dragen onevenredig veel lasten  Rijk kan niet adequaat ingrijpen, zorg voor jeugdigen komt in gevaar.	Aanbod ontbreekt of vervalt. Komt niet als verrassing vanwege de stabiele samenwerking(safspraken) en het Early Warning systeem³⁴.  Gemeenten beschrijven strategische doelen op regionaal niveau. Ze hebben al eerder besloten of dit aanbod wel of niet nodig is in hun regio. Ze spreken een afbouwtraject af met de aanbieder of besluiten dat het aanbod wel nodig is of komen tot ontwikkeling van nieuw aanbod samen met de aanbieders.  Aanbod is wel nodig, dus gaat de regio dit organiseren uit naam van de gemeenten.  Aanbieders hebben een duidelijk aanspreekpunt in de regio met groot inkoopvolume. Gezamenlijke oplossing.  Rijk kan regio/gemeenten aanspreken indien het niet lukt om continuïteit van de zorg voor jeugdigen te borgen.

34

4. Vermindering uitvoeringslasten

Vermindering van uitvoeringslasten bij zowel gemeenten als aanbieders is ook een doel van dit wetsvoorstel. Door regionaal te contracteren, vermindert het aantal contractpartners van regionaal werkende aanbieders. Van belang is dat er binnen een regio een eenduidige manier is van inkoop en verantwoording over de gezamenlijk (regionaal) georganiseerde vormen van zorg voor jeugdigen om de uitvoeringslasten zo laag mogelijk te houden. Uitgangspunt blijft dat daadwerkelijke zorg voor jeugdigen zo lokaal mogelijk wordt geleverd. Wanneer het gaat om administratieve taken vloeien de verschillen tussen gemeenten niet altijd voort uit lokaal maatwerk voor jeugdigen en gezinnen, en kunnen deze verschillen zowel bij gemeenten als bij aanbieders en gecertificeerde instellingen onnodige lasten opleveren.

³⁴ https://vng.nl/files/vng/handreiking_early_warning_-_v1.0.pdf

3.4 Nut en noodzaak

Ook gemeenten zien het belang van stabiele regionale samenwerking en sterker gemeentelijk opdrachtgeverschap. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft daarom in overleg met jeugdhulpaanbieders een zogenoemde 'Norm voor Opdrachtgeverschap' (NvO) uitgewerkt.³⁵ Deze zelfregulerende norm heeft inhoudelijk overlap met dit wetsvoorstel op het gebied van de regionale samenwerking. In aanvulling op de regels zoals gesteld in de NvO hecht de regering veel waarde aan het regionaal organiseren van de inkoop van bepaalde, weinig voorkomende, specialistische vormen van zorg voor jeugdigen alsmede aan de verplichting tot het oprichten van een regionale entiteit op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) waaraan die inkoop én de afstemming tussen regio's wordt opgedragen. De regering ziet deze aanpassingen als noodzakelijke randvoorwaarden om de werking van het stelsel te verbeteren en de geformuleerde doelen te behalen. Nu zelfregulering op deze onderwerpen niet aan de orde is en daarnaast geen interbestuurlijk toezicht mogelijk is op een via zelfregulering tot stand gekomen norm, is het noodzakelijk om de Jeugdwet aan te passen.

3.5 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De Jeugdwet gaat uit van de noodzaak tot regionale samenwerking van gemeenten, maar stelt geen nadere eisen aan inhoud en schaal van de samenwerking. Gegeven de in paragraaf 2.1 en paragraaf 2.2 beschreven knelpunten en beoogde doelen, acht de regering het stellen van deze nadere eisen wenselijk. Dit wetsvoorstel bevat de volgende voorstellen:

1. Gemeenten in een jeugdzorgregio stellen een regiovisie op met hun gezamenlijke opgave ten aanzien van de beschikbaarheid van bij of krachtens amvb te bepalen vormen van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De regiovisie wordt onderdeel van het beleidsplan dat gemeenten op grond van artikel 2.2 van de Jeugdwet moeten opstellen.
2. Gemeenten organiseren (bij of krachtens amvb te bepalen) vormen van (specialistische) jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in regionaal verband. Dit houdt in dat deze vormen van zorg en ondersteuning eenduidig regionaal worden ingekocht (door een regionale entiteit).
3. Over (bij of krachtens amvb te bepalen) specifieke specialistische vormen van jeugdhulp vindt bovenregionale afstemming plaats.
4. Gemeenten treffen voor de organisatie van specialistische jeugdhulp een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Op grond van die gemeenschappelijke regeling richten gemeenten een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie op of wijzen ze een centrumgemeente aan die wordt belast met de regionale inkoop van zorg en de bovenregionale afstemming inzake specialistische jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Deze regionale entiteit wordt 'Jeugdregio' genoemd.
5. In een ministeriële regelgeving wordt vastgelegd welke gemeenten samenwerken in welke Jeugdregio.

Ad 1. Gemeenten in een Jeugdregio stellen een regiovisie op met hun gezamenlijke opgave ten aanzien van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering

Er is een richtinggevende visie nodig om te sturen op de ontwikkeling van het zorglandschap. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat gemeenten binnen een regio (aanvullend op hun lokale beleid) een 'regiovisie' opstellen. Hierin maken gemeenten inzichtelijk wat, tegen de achtergrond van demografie en andere relevante ontwikkelingen in de regio, de behoefte aan zorg in de regio is. De regiovisie beschrijft hoe gemeenten met elkaar samenwerken ten behoeve van de beschikbaarheid van bij of krachtens amvb aan te wijzen specialistische jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het borgen van de beschikbaarheid vereist dat het aanbod wordt afgestemd op de vraag en dat er een zorgvuldige transformatie van het jeugdhulplandschap wordt gerealiseerd. Gelet op het belang en het strategische karakter van de regiovisie, dient iedere gemeenteraad deze visie periodiek vast te stellen, als onderdeel van het algemene beleidsplan voor de Jeugdwet. De regiovisie vormt de basis van waaruit de gemeente met de andere gemeenten in

³⁵ Resolutie met de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) waarmee de leden van de VNG hebben ingestemd
https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/5_resolutie_norm_voor_opdrachtgeverschap.pdf

haar regio wenst samen te werken. De regiovisie is zodanig concreet, dat ze vertaald kan worden naar de (regionale) organisatie van de benodigde zorg voor jeugdigen, in ieder geval voor de zorgvormen die regionaal georganiseerd dienen te worden. Bij of krachtens amvb kunnen overige onderwerpen worden aangewezen waarop gemeenten dienen in te gaan in de regiovisie zodat dit wetsvoorstel de bestaande praktijk kan codificeren. Deze amvb wordt opgesteld in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vanwege diens verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van decentralisatie. Bij het opstellen van de visie kan gekeken worden naar de handreiking van het Nederlands Jeugd instituut (NJI) over 'de ontwikkeling van essentiële functies en expertises in het jeugdzorglandschap'.³⁶ Daarnaast dient er te worden ingegaan op een aanpak schadelijke wachttijden en het omgaan met complexe casuïstiek. Bij het opstellen van de regiovisie kan tevens gebruik worden gemaakt van een door de VNG in het kader van de NvO opgestelde routekaart.

Jeugdigen, ouders/verzorgers en professionals goed betrekken bij het opstellen van de regiovisie
Gelet op het doel van de regiovisie, kan een goede regiovisie alleen tot stand komen met inbreng van jeugdigen, ouders/verzorgers en professionals. Bijvoorbeeld middels een adviserende rol bij het opstellen van de regiovisie. Het is van belang dat zij vanaf de start en bij de verschillende fases van het proces goed worden betrokken. Ook heeft het de voorkeur dat de regiovisie periodiek geëvalueerd wordt samen met jeugdigen, ouders/verzorgers en professionals. Onder andere de Kinderombudsman heeft in haar rapport³⁷ aanbevelingen gedaan over het betrekken van jeugdigen en hun ouders gedurende het hele besluitvormingsproces. De directe betrokkenheid van professionals is van belang omdat professionals met kennis en ervaring vanuit de praktijk en professionele deskundigheid weten welke hulp en ondersteuning nodig is voor jeugdigen en gezinnen. Vertrouwen in en ruimte voor de professional om te doen wat nodig is, is van groot belang voor kwalitatief goede zorg voor jeugd.

Daarnaast acht de regering het wenselijk dat de regiovisie tot stand komt in overleg met aanbieders, professionals, (wettelijke vertegenwoordigers van) jeugdigen en ouders, gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming, onderwijs³⁸, en andere ketenpartijen. In de regiovisie en bij de inkoop worden ook de leerervaringen verwerkt die worden opgedaan vanuit de regionale expertteams en de bovenregionale expertisecentra.

Betrekken van het onderwijs

Gelet op het doel van de regiovisie kan een goede regiovisie alleen tot stand komen wanneer ook het onderwijs betrokken wordt. Het gaat hierbij om het (voortgezet) speciaal onderwijs, primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De aansluiting tussen onderwijs en zorg is van cruciaal belang. Aangezien de regiovisie op grond van dit wetsvoorstel onderdeel wordt van het lokale beleidsplan, dienen de gemeenten over de onderwijsaspecten daarvan ingevolge artikel 2.2, vierde lid van de Jeugdwet (nieuw) 'Op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) te voeren met de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs. In het OOGO kan de visie lokaal vertaald worden in praktische werkafspraken tussen gemeenten (en alle lokale partijen) en scholen. Het ligt voor de hand dat het OOGO (ook) op regionaal niveau worden gevoerd. Uit de evaluatie van passend onderwijs blijkt dat regionale partnerschappen tussen samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten/regio's op steeds meer plekken van de grond komen, zodat domeinoverstijgend aanbod van onderwijs-zorg ook daadwerkelijk tot stand komt. Nieuwe regionale indelingen vragen veel afstemming, nieuwe procedures en criteria. Hoewel er veelvuldig (bestuurlijk) wordt overlegd tussen onderwijs en zorg, leidt dit overleg nog weinig tot gezamenlijk beleid. Bij (bestuurders van) speciaal onderwijs komt deze complexiteit in grote mate samen: zij hebben vaak te maken met meerdere samenwerkingsverbanden (en eigen procedures voor plaatsing en financiering) en meerdere uitvoerders van zorgwetten (in het kader van leerlingenvervoer en afstemming met zorg voor jeugdigen), met eigen procedures en werkwijzen. Dit leidt tot teveel overleg en administratieve lasten. Daarom is het van belang dat in de regiovisie ook de samenwerking met het (speciaal) onderwijs wordt opgenomen. Het is wenselijk dat gemeenten, samenwerkingsverbanden en mbo gezamenlijk afspreken hoe deze samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp wordt ingericht. Denk hierbij aan een beschrijving van de

³⁶ Handreiking NJI, Betere zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problemen, 21 oktober 2020.

³⁷ Rapport 'Belangen van kinderen voorop?', Kinderombudsman, 19 juni 2020.

³⁸ Het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en de MBO's.

gezamenlijke pedagogische visie op ontwikkelingskansen voor jeugdigen in hun regio en hoe het onderwijs en de zorg elkaar versterken. Dit kan door afspraken te maken over de financiering van zorg in onderwijstijd en de inkoop van jeugdhulp op scholen, met name in het speciaal onderwijs en door aan te geven welke arrangementen geboden worden voor jeugdigen die nu tussen wal en schip vallen van onderwijs en zorg, en wat dit betekent voor het leerlingenvervoer.

Lokale toegang verbonden met de regionaal gecontracteerde zorg voor jeugdigen

Het is van groot belang dat er een goede verbinding bestaat tussen de leefomgeving in de wijk en de gecontracteerde zorg voor jeugdigen. Het is daarom vanzelfsprekend dat hier aandacht voor is in de regiovisie. In de NvO met bijbehorende routekaart wordt benoemd dat in de regiovisie de wijze moet worden beschreven waarop de lokale toegang verbonden is met de gecontracteerde hulp, met de vijf basisfuncties voor lokale teams als leidraad.³⁹

Het uitvoeren van deze functies en centrale inzichten binnen de gemeentelijke toegang, vormt de basis voor de verbinding met de gecontracteerde en gespecialiseerde zorg voor jeugdigen. Er kan hierbij gedacht worden aan informatie over welke partijen gecontracteerd zijn en lokale beschikbaarheid en inzet van professionals van gespecialiseerde aanbieders bij preventie, signalering, triage, consultatie en advies. In dit kader is niet alleen de verbinding met de lokale teams van belang (30% doorverwijzingen gaan via lokale teams), maar ook de verbinding van de regionaal gecontracteerde hulp met huisartsen en GI's.

Ad 2. Gemeenten organiseren vormen van specialistische jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in regionaal verband

Eén van de doelen van de regionale samenwerking is het organiseren van de specialistische zorg voor jeugdigen die de schaal van een individuele gemeente overstijgt. Om specialistische zorg voor jeugdigen beschikbaar te houden voor de jeugdigen in de eigen gemeente, is het van belang om dit regionaal te organiseren en bovenregionaal af te stemmen. Ook als individuele gemeenten daar (vooralsnog) geen of weinig gebruik van maken, hebben ze een verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van deze zorg in hun regio. Wat goed is voor de regio, is goed voor lokaal. Ze hebben immers de verantwoordelijkheid voor een dekkend zorgaanbod.

Het betreft vormen van jeugdhulp waarbij er een bepaalde schaal nodig is om de kwaliteit en/of beschikbaarheid te garanderen. Voorgesteld wordt dat gemeenten dit hulpaanbod voor jeugdigen op regionaal niveau organiseren. Dit betekent dat ze regionaal worden ingekocht (gecontracteerd door de Jeugdregio). De regering gaat ervan uit dat inkoop door een Jeugdregio betekent dat er geen onderscheid naar gemeente wordt gemaakt in het te kiezen financieringssysteem, de administratieve processen, de aanlevering van gegevens door de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling of de verantwoording over hun productie. Dit wil zeggen dat de verantwoording plaatsvindt op een eenduidige manier per product per aanbieder. De Jeugdregio zal over de regionaal ingekochte zorg verantwoording afleggen aan de gemeenten voor wie zij inkoop. De regionaal georganiseerde zorg voor jeugdigen moet wel passen en aansluiten bij de lokale situatie, dit betekent dat er bij de inkoop moet worden afgestemd met het lokale veld en sociaal domein breed. Gemeenten leggen in de regiovisie vast hoe ze de specialistische zorg voor jeugdigen gezamenlijk organiseren en inkopen, inclusief de gewenste ontwikkelrichting.

De vormen van jeugdhulp die volgens dit wetsvoorstel regionaal georganiseerd worden, zullen op grond van het voorgestelde artikel 2.2, tweede lid, onderdeel b van de Jeugdwet worden opgenomen in een amvb. In de toelichting bij deze amvb zullen de criteria worden vermeld op grond waarvan wordt besloten of een bepaalde vorm van jeugdhulp regionaal moet worden ingekocht. Deze criteria hebben betrekking op prevalentie van de zorgvraag, mate waarin alternatieven beschikbaar zijn, de hoogte van toetredingsbarrières (mate van benodigde kapitaal- en kennisintensieve infrastructuur) en effectiviteit van de zorg. Het gaat om zorgvormen waarbij de beschikbaarheid kwetsbaar is. Naast de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, die altijd regionaal georganiseerd moeten worden, gaat het volgens de huidige inzichten om:

- alle behandelzorg waarbij verblijf noodzakelijk kan zijn. Voorbeelden hiervan zijn behandelplekken voor eetstoornissen, voor complexe autismeproblematiek, (gesloten)

³⁹ Rapport 'Basisfuncties voor lokale teams in kaart' dat KPMG in opdracht van VWS en de VNG op 30 september 2019 heeft opgesteld <https://www.voordejeugd.nl/projecten/kpmg-onderzoekt-basisfuncties-lokale-teams>.

- woonvoorzieningen voor jeugdigen met complexe problemen (gesloten jeugdhulp, 3-milieusvoorziening, zware intramurale ggz, Wvggz- en Wzd-plaatsen) in samenhang met het onderwijs en jeugdverslavingszorg;
- hoogwaardige ambulante alternatieven voor behandelen met verblijf zoals MST, MPFT, en Jeugd FACT-teams;
- pleegzorg;
- specifieke vormen van dagbehandeling;
- medisch kinderdagverblijf;
- crisishulp: 24 uren beschikbaarheid van crisishulp met opvang met de directe beschikbaarheid van klinische en ambulante voorzieningen;
- benodigde jeugdhulp vanuit de brede veiligheidsketen, waaronder systeem- en gezinsinterventies;
- jeugdhulp vanuit het gedwongen kader, te weten ter uitvoering van een kinderschermingsmaatregel als ook jeugdhulp opgelegd in strafrechtelijk kader (specifieke sociale vaardigheidstrainingen in ggz-kader die erop gericht zijn om recidive te voorkomen, voor zover deze niet door het Ministerie van JenV wordt betaald);
- regionale expertteams, dit is geen jeugdhulp maar vraagt wel regionaal opdrachtgeverschap.

Er wordt over gedacht om in deze amvb een mogelijkheid op te nemen op grond waarvan gemeenten kunnen afwijken van de verplichting tot regionale inkoop van deze vormen van zorg, bijvoorbeeld als zij de inkoop op lokaal- of juist bovenregionaal niveau effectiever kunnen vormgeven dan op regionaal niveau of wanneer de regio een volwaardig of effectiever alternatief heeft ingekocht. Anderzijds kunnen gemeenten de regionaal te organiseren zorgvormen ook uitbreiden door de Jeugdregio te belasten met de inkoop van aanvullende vormen van jeugdhulp.

De amvb wordt opgesteld op basis van extern onderzoek in overleg met gemeenten, jeugdigen, professionals, aanbieders en gecertificeerde instellingen. De ontwikkelingen in het zorglandschap zullen worden gevolgd en kunnen leiden tot actualisatie van de amvb. Zo kan de amvb de transformatie ondersteunen.

Verbinding met het lokale netwerk en het realiseren van de transformatie

Regionale samenwerking en regionale contractering van zorg voor jeugdigen kan ertoe leiden dat de verbinding met het lokale netwerk van zorg en ondersteuning aan de jeugdigen verslapt of verloren gaat. Daarom is het van belang dat de (boven)regionaal opererende aanbieder zich gelijktijdig richt op het lokale netwerk en daarmee goede relaties aangaat. Netwerkgang zo dicht mogelijk bij de thuisomgeving van de jeugdige organiseren blijft het doel van de beweging die in het wetsvoorstel wordt nagestreefd.⁴⁰ Om de transformatie te realiseren, is het nodig om per zorgvorm te kijken naar alternatieven die beter passen bij dit uitgangspunt zodat dit zorgaanbod kan (blijven) aansluiten bij de lokale vraag.

Eenduidigheid in inkoop en verantwoording

Jeugdregio's maken bij de inkoop gebruik van de bestaande uitvoeringsvarianten⁴¹. Indien er bijvoorbeeld inspanningsgericht (PxQ) wordt bekostigd, zullen dezelfde productcodes en dezelfde producten moeten worden afgerekend voor eenduidige tijdsblokken. Als regio's kiezen voor andere uitvoeringsvarianten, zoals outputgerichte financiering of taakgerichte financiering, is het ook belangrijk dat eenduidig wordt verantwoord: wanneer een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling eenduidige afspraken per regio heeft, kunnen uitvoeringslasten afnemen. Minder uitvoeringslasten betekent meer tijd van professionals voor jeugdigen en daarmee zijn alle betrokkenen (gemeenten, aanbieders, gecertificeerde instellingen, professionals en jeugdigen) gebaat. Zo nodig kunnen hierover in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 2.15 van de Jeugdwet, regels worden gesteld. Indien lokaal jeugdhulp wordt ingekocht bij een aanbieder die ook regionaal gecontracteerd is voor een vergelijkbare functie, is het wenselijk om de lokale inkoop en verantwoording zo veel mogelijk gelijk te laten zijn aan de regionale inkoop en verantwoording. In de door de VNG ontwikkelde NvO wordt dit expliciet gesteld: regio's verplichten zich tot beperking van administratieve lasten door 1. de drie uitvoeringsvarianten in het sociaal domein

⁴⁰ Handreiking NJI, Betere zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problemen, 21 oktober 2020.

⁴¹ Handreiking uitvoeringsvarianten iWmo en iJw van 17 juli 2017 van Zorginstituut Nederland, hoofdstuk 2. <https://i-sociaaldomein.nl/cms/view/57979589/uitvoeringsvarianten>.

consequent toe te passen; 2. bij regionale contractering als gemeenten dezelfde contractvoorwaarden en gezamenlijk contractbeheer te hanteren.

Ad 3. Bovenregionale afstemming

Voor een aantal vormen van zorg voor jeugdigen en voor complexere vraagstukken is naast regionale inkoop ook bovenregionale afstemming nodig. Regio's zijn van elkaar afhankelijk voor de beschikbaarheid en continuïteit van deze zorg. Dat vraagt om gezamenlijke keuzes en sturing. Wat betreft de inkoop en uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering geldt in elk geval dat er bovenregionaal moet worden afgestemd, aangezien er minder gecertificeerde instellingen zijn dan er jeugdzorgregio's zijn. Het merendeel van de gecertificeerde instellingen werkt voor gemeenten uit meerdere jeugdzorgregio's.

Op grond van het voorstelde artikel 2.18, derde lid, onderdeel b, van de Jeugdwet wordt bij of krachtens amvb bepaald over welke vormen van regionaal georganiseerde jeugdhulp bovenregionaal moet worden afgestemd. De deelverzameling wordt bepaald op basis van dezelfde te ontwikkelen criteria als bedoeld in de voorgaande paragraaf. De prevalentie is dusdanig laag en de toetredingsbarrière tot de markt dusdanig hoog, dat naast regionale inkoop er ook bovenregionale afstemming nodig is. Het zal weinig voorkomende, zeer intensieve, specialistische jeugdhulp betreffen, waarbij de problematiek (bijna) altijd meervoudig van aard is. De aanbieders van deze vormen van zorg voor jeugdigen bedienen dan ook meerdere jeugdzorgregio's. Bovenregionale afstemming is bovendien nodig omdat er specifieke zorgvormen buiten de regio nodig kunnen zijn, als de veiligheid van een jeugdige in het geding is. Het is nodig dat gemeenten, samen met jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, andere verwijzers en jeugdigen, hierover afspraken maken. Zo komt er zicht en grip op het zorglandschap en de transformatie.

Wat bovenregionaal afgestemd dient te worden, hangt ook af van wat er regionaal is of zal worden ingekocht. Sommige regio's zullen meer bovenregionaal afstemmen omdat het kleine regio's betreffen. Bovenregionale afstemming vindt in ieder geval plaats over:

- (gesloten) woonvoorzieningen voor jeugdigen met complexe problemen (gesloten jeugdhulp, 3-milieusvoorziening, zware intramurale ggz, Wvvgg- en Wzd-plaatsen) in samenhang met het onderwijs, inclusief (de ontwikkeling van) hoogwaardige ambulante alternatieven voor behandelzorg met verblijf zoals MST, MPFT, en Jeugd FACT-teams;
- jeugdhulp vanuit het gedwongen kader, te weten ter uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel als ook jeugdhulp opgelegd in strafrechtelijk kader (specifieke sociale vaardigheidstrainingen in ggz-kader die erop gericht zijn om recidive te voorkomen, voor zover deze niet door het Ministerie van JenV wordt betaald);
- de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
- de expertisecentra voor jongeren met weinig voorkomende ernstige psychiatrische en/of anderszins complexe problematiek.

De afstemming richt zich op:

- het op elkaar laten aansluiten van vraag en aanbod voor de beschikbaarheid en continuïteit van specialistische zorg voor jeugdigen;
- het maken van afspraken over het organiseren van beschikbaarheid en indien nodig de financiering daarvan;
- de gewenste transformatieontwikkeling van specialistische zorg voor jeugdigen, lerende van onder andere de complexe casuïstiek en de expertisecentra.

De bovenregionale afspraken worden toegevoegd aan de regiovisie en vertaald naar regionale inkoop van zorg voor jeugdigen.

De bestuurlijke inrichting van de bovenregionale samenwerking kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het ligt voor de hand dat de Jeugdregio's daarbij niet alleen elkaar, maar ook de bestaande afstemmingsstructuren te betrekken waaronder de accounthoudende regio's voor de GI's, Jeugdzorg Plus, netwerk van expertisecentra jeugdhulp etc. De Jeugdregio's bepalen zelf hoe ze dat doen, stemmen onderling af en leggen dit vast in hun regiovisie.

Bovenregionale afstemming in relatie tot de expertisecentra jeugdhulp

Vanaf 2017 is ingezet op de vorming van expertteams in de regio om passende jeugdhulp mogelijk te maken, als die er op het eerste gezicht niet blijkt te zijn. Er blijft echter (een relatief kleine) groep jeugdigen waarvoor het niet lukt die passende hulp te organiseren. Voor deze doelgroep zijn er acht expertisecentra jeugdhulp in ontwikkeling welke een bovenregionale functie hebben. Deze expertisecentra jeugdhulp moeten door het bieden van consultatie en advies, het bemiddelen naar (intensieve) behandeling en/of een plek en het inrichten van een kennisfunctie bijdragen aan het realiseren van passende zorg voor jeugdigen met complexe, meervoudige problematiek. De expertisecentra jeugdhulp moeten bijdragen aan ketenbreed leren, verbeteren van de behandelingen en voorkomen dat een zorgvraag van jongeren steeds complexer wordt doordat jongeren niet op tijd de passende hulp krijgen.

Acht coördinerende gemeenten worden hiervoor gefinancierd middels een specifieke uitkering. De coördinerende gemeenten dienen ervoor te zorgen dat de expertisecentra jeugdhulp tot stand komen. Het is de taak van deze expertisecentra om gesignaleerde verbeterpunten terug te brengen op lokaal en regionaal niveau, opdat regio's samen met het veld de hulp en ondersteuning in de jeugdhulpketen verbeteren en de juiste hulp beschikbaar hebben.

Het ligt voor de hand om de schaal van de expertisecentra jeugdhulp ook te benutten voor de bovenregionale afstemming van bovenstaande onderwerpen. De inhoudelijke informatie vanuit de expertisecentra jeugdhulp is essentieel om het lerend stelsel te faciliteren: informatie vanuit de casuïstiek moet in de regiovisies, regionale inkoop en gewenste ontwikkeling van het zorglandschap betrokken worden.

Ad 4. Gemeenten richten in de jeugdzorgregio's een regionale entiteit op voor de organisatie van specialistische jeugdhulp, genaamd 'Jeugdregio'

Een goed georganiseerde regio is essentieel om uitvoering te kunnen geven aan de regiovisie. Een goed georganiseerde regio is een stabiele regio waarin langdurige efficiënte samenwerking en afstemming vanzelfsprekend is. Om een regio te kunnen aanspreken op haar verantwoordelijkheid op momenten dat het niet goed gaat, acht de regering het van belang om de samenwerking in de regio te formaliseren door gemeenten in de regio te verplichten tot het bij een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wgr instellen of aanwijzen van een regionale entiteit als bedoeld in die wet. In dit wetsvoorstel wordt deze entiteit geduid met de term 'Jeugdregio'.⁴² De Wgr kent hiertoe verschillende mogelijkheden die passend zijn, van licht naar zwaar: een centrumgemeenteconstructie, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam.⁴³ In een gemeenschappelijke regeling leggen de gemeenten in de regio vast welke taken en verantwoordelijkheden de Jeugdregio krijgt. De Jeugdregio moet in staat zijn taken uit te voeren rondom organisatie van specialistische zorg voor jeugdigen, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (zowel vanuit de regiovisie(s) van de regionale gemeenten als vanuit bovenregionale afstemming) en dient te zorgen voor eenduidige opdrachtverlening, monitoring en verantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen aan de gemeenten in de regio. Dit vraagt om een eenduidige opdracht aan de Jeugdregio op basis van de regiovisie. Om deze reden is het nodig dat de individuele gemeenteraden binnen een regio een zo samenhangend mogelijke, bij voorkeur gelijklopende, regiovisie vaststellen. Ook is het mogelijk dat de gemeenteraden in de regio hun bevoegdheid om regiovisies op te stellen delegeren aan de Jeugdregio. Maar dat kan alleen als deze de rechtsvorm van openbaar lichaam krijgt (zie artt. 8 en 30 Wgr). Het wetsvoorstel bepaalt dat de gemeenten in een regio hun Jeugdregio in ieder geval belasten met de inkoop van de regionaal te organiseren zorg voor jeugdigen en het bovenregionaal afstemmen over specifieke vormen hiervan.

Gemeenten werken in de praktijk ook samen in constructies zonder gemeenschappelijke regeling of zonder een bij die regeling ingestelde of aangewezen regionale entiteit. Zij sluiten dan bijvoorbeeld louter samenwerkingsovereenkomsten met elkaar. Nu de regering ervoor kiest om gemeenten in

⁴² Gekozen is voor 'Jeugdregio' met een hoofdletter om aan te geven dat het hier niet gaat om een gebied, maar om de regionale entiteit (dus een organisatie) die gemeenten in een regio op grond van het voorgestelde artikel 2.18, tweede lid, Jeugdwet moeten instellen of aanwijzen.

⁴³ [Website van de Rijksoverheid, intergemeentelijke samenwerking \(te raadplegen op \[www.rijksoverheid.nl\]\(http://www.rijksoverheid.nl\)\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking)
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>, handreiking VNG over gemeenschappelijke regelingen <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/gemeentelijke-samenwerking>.

voorliggend wetsvoorstel verplicht te laten samenwerken, ligt het in de rede om voor de wijze van samenwerking aan te sluiten bij hetgeen hierover in de Wgr is geregeld, dat wil zeggen een publiekrechtelijke vorm van samenwerking voor te schrijven⁴⁴. De Wgr is immers specifiek geschreven voor samenwerkingsverbanden tussen overheden, en bevat onder andere regels die ertoe strekken de democratische legitimatie en de informatieplicht van de Jeugdregio aan de gemeenteraden te borgen. Met het wetsvoorstel tot 'wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen'⁴⁵ wordt overigens voorgesteld de positie van gemeenteraden ten opzichte van de samenwerkingsverbanden nog te versterken.

Ad 5. Vastleggen van de regio-indeling bij ministeriële regeling

Om rust in het zorglandschap te creëren, is het belangrijk dat een jeugdzorgregio stabiel is wat betreft de samenstelling. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld om bij ministeriële regeling een regio-indeling vast te stellen. De huidige 42 regio's zijn daarbij het vertrekpunt. Op het moment van opstellen van de ministeriële regeling wordt met gemeenten het uiteindelijke aantal regio's vastgesteld (42 of minder). Op verzoek van gemeenten kan de regio-indeling onder voorwaarden worden aangepast. In de toelichting op de regeling zal de procedure hiervoor worden beschreven. Wanneer gemeenten van regio willen wisselen, moet gewaarborgd worden dat de nieuwe en de achterblijvende regio's de taken uit de Jeugdwet kunnen blijven uitvoeren. Zo moet er gekeken worden naar gevolgen voor de beschikbaarheid van expertise in de regio en de continuïteit van zorg, zodat de gevolgen voor aanbieders en de zorg voor jeugdigen getoetst worden. Daarnaast moet de nieuwe schaalgrootte of samenwerking bijdragen aan het principe van congruente (buitengrenzen van) regio's. Congruentie leidt tot minder versnippering, minder contracten, minder aanbestedingen en minder bestuursrollen, zoals ook is beschreven in de 'Discussienota zorg voor de toekomst'.

Lagere regelgeving in overeenstemming met minister van BZK

Naar aanleiding van een advies van de Raad van State, waarin zij aandringt op een sterkere positie voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wanneer regelgeving medeoverheden raakt, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat de aangekondigde amvb's en de ministeriële regeling voor de indeling van de Jeugdregio's worden opgesteld in overeenstemming met de minister van BZK.⁴⁶

Geen nadelige gevolgen voor mededinging op de markt

We verwachten naar aanleiding van dit wetsvoorstel geen nadelige gevolgen voor mededinging op de markt aanzien:

- Gemeenten en Jeugdregio's moeten voldoen aan de Aanbestedingswet 2012. Met die wet is de Europese aanbestedingsrichtlijn (richtlijn 2014/24/EU) geïmplementeerd. Richtlijn en wet bevorderen een eerlijke toegang tot overheidsopdrachten en daarmee de mededinging.
- De strekking van de Jeugdwet is dat gemeenten zo mogelijk meerdere aanbieders contracteren (onder andere opdat de ouders keuzemogelijkheid hebben).
- We verplichten met dit wetsvoorstel alleen de regionale inkoop van niet veel voorkomende jeugdhulp. In deze sector bestaat een hoog risico op monopolisten vanwege de hoge verzonken kosten (vastgoed, gespecialiseerd personeel). Daar kom je alleen tot een redelijke prijs wanneer je daar een inkoopmacht tegenover zet: een groep gemeenten kan overstappen, een enkele gemeente niet (zie bijvoorbeeld de Wet Beschermd wonen en maatschappelijke opvang).
- Op aanpalende markten (van niet-specialistische jeugdhulp) verwachten we ook geen nadelige gevolgen voor mededinging, omdat gemeenten naar verwachting terughoudend zijn gezamenlijke inkoop van jeugdregio's uit te breiden naar aanpalende markten.

3.6 Implementatie

⁴⁴ Ook uit artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet volgt dat privaatrechtelijke samenwerking niet de eerst aangewezen keuze is.

⁴⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 513, nrs. 1-3 e.v.

⁴⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12, bijlage 790973, paragraaf 3.4.2.

Ook gemeenten zien het belang van stabiele regionale samenwerking en sterker gemeentelijk opdrachtgeverschap. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft daarom in overleg met jeugdhulpaanbieders een zogenoemde 'Norm voor Opdrachtgeverschap' (NvO) uitgewerkt.⁴⁷ In de norm staat de regiovisie centraal. In deze visie spreken gemeenten onderling af welke taken op het gebied van jeugd in samenwerking worden opgepakt en welke inhoudelijke ontwikkelingen in de jeugdzorgregio gewenst zijn. In de norm is vastgesteld waar de regiovisie minimaal aan voldoet, de invulling (het hoe) is aan de jeugdzorgregio en gemeenten zelf. Met deze norm versterken de gemeenten hun samenwerking bij het bieden van passende hulp aan jeugdigen. Daarnaast staan er afspraken in om administratieve lasten te beperken en zorgvuldigheidseisen bij de inkoop toe te passen. De NvO is bijna unaniem aangenomen in de Algemene Ledenvergadering van de VNG in juni 2020.⁴⁸ Het proces van wetgeving heeft geleid tot een beweging in de praktijk en krijgt vorm met de NvO. Vanwege de inhoudelijke overlap zal dit de implementatie van het wetsvoorstel bespoedigen. In dit wetsvoorstel worden de kernelementen van de NvO van een wettelijke basis voorzien.

Begin 2021 werkt de helft van de bestaande jeugdzorgregio's met een gemeenschappelijke regeling en bij twee gemeenten valt de jeugdzorgregio samen met de gemeentegrens. Voor hen vraagt dit wetsvoorstel geen extra inspanningen. Ongeveer een kwart van de regio's heeft in 2020 taken, rollen en verantwoordelijkheden niet duidelijk belegd of kennen in het geheel geen afspraken. Zij zullen dit nog moeten realiseren volgens dit wetsvoorstel.

Ten behoeve van de implementatie van de voorgestelde maatregelen, is het van belang voorafgaand aan de voorgenomen inwerkingtreding een goede voorlichting te starten en een passende ondersteuningsstructuur in te richten. De invoering van dit wetsvoorstel wordt mede voorbereid en ondersteund door het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd en andere ondersteuningsstructuren in het sociaal domein.⁴⁹ De Ministeries van VWS en JenV zijn actief betrokken bij pilots waarin gemeenten worden ondersteund bij hun regionale samenwerking door leerervaring op te halen in gesprekken met het veld en door te kijken bij regio's die nu al grotendeels werken als bedoeld in dit wetsvoorstel.

4. Bestuursstructuur en financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

4.1 Aanleiding en probleemschets

Sinds de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in 2015 is overgegaan naar gemeenten is er sprake van een dynamisch jeugdhulpstelsel. Er zijn er veel nieuwe aanbieders die, al dan niet als zzp-er, ambulante jeugdhulp aanbieden. Dit past in het beleid kleinschalige (woon)voorzieningen te creëren. Ook gezinshuizen en zorgboerderijen vertegenwoordigen een belangrijke groep van nieuwe jeugdhulpaanbieders.

Alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen dienen te voldoen aan de in hoofdstuk 4 van de Jeugdwet opgenomen kwaliteitseisen. Het betreft onder andere:

- de verplichting om verantwoorde hulp te bieden en om de organisatie zo in te richten dat hier aan voldaan kan worden;
- het werken met een familiegroepsplan, hulpverleningsplan of plan van aanpak;
- het hebben van een kwaliteitssysteem;
- het hebben van een klachtencommissie;
- het hebben van een cliëntenraad.

Daarnaast dienen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op grond van paragraaf 4.3 van de Jeugdwet jaarlijks maatschappelijke verantwoording af te leggen door middel van het openbaar maken van een verslag van de naleving van de regels omtrent de kwaliteit van de jeugdhulp en van de kwaliteit van uitvoering van taken, het klachtrecht en de medezeggenschap.

⁴⁷ Resolutie met de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) waarmee de leden van de VNG hebben ingestemd.

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

⁴⁸ VNG Ledenbrief: Bekendmaking uitslagen ledenraadpleging (29 juni 2020). <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-met-de-norm-voor-opdrachtgeverschap>.

⁴⁹ Het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd, het Ketenbureau i-Sociaal Domein en het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein. <https://i-sociaaldomein.nl/cms/view/57979442/regioadviseurs>.

Financiële verantwoording vindt op grond van paragraaf 8.3 van de Jeugdwet plaats door middel van het openbaar maken van een jaarverslag.

Aanscherping van de regelgeving terzake de bestuursstructuur en de vereisten rondom de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is nodig omdat:

- a. De continuïteit van jeugdhulp onder druk staat door gebrek aan inzicht in omzet en liquiditeit;
- b. De eisen aan de financiële bedrijfsvoering afwijken van de eisen die op dat terrein aan andere zorgaanbieders worden gesteld.

Ad a. Continuïteit van jeugdhulp onder druk door gebrek aan inzicht in omzet en liquiditeit

Evaluatierapporten van de TAJ⁵⁰ en casuïstiek van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen in financiële problemen⁵¹, laten zien dat er in de kwaliteit en de professionalisering van de besturing en de bedrijfsvoering van nieuwe en bestaande jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen nog belangrijke stappen moeten worden gezet. Zo komt het voor dat aanbieders door het ontbreken van een transparante financiële bedrijfsvoering moeilijk kunnen berekenen tegen welke kostprijzen zij werken en welk tarief dat vraagt. Gevolg is dat deze aanbieders instemmen met te lage tarieven en verlieslatend worden. Daarnaast hebben bepaalde aanbieders geen zicht op achterstallige betalingen door gemeenten en het niet tijdig uitbetalen van onderhanden werk. Gebrek aan inzicht in omzet en liquiditeit van de verschillende onderdelen van de organisatie kan leiden tot het niet tijdig signaleren van financiële problemen, met risico's voor de continuïteit van zorg voor jeugdigen tot gevolg.

De IGJ noteerde hieromtrent in haar jaarbeeld 2019: *"De financiële kant van de jeugdhulp vraagt in toenemende mate aandacht. Van gemeenten ontvangen we steeds meer signalen van vermoedelijke zorgfraude en zorgverwaarlozing door nieuwe, vaak kleine, aanbieders. Tegelijkertijd verkeren grotere aanbieders in financiële problemen door ontoereikende tarieven en andere keuzes van gemeenten. Vooral de (bovenregionale) gespecialiseerde jeugdhulp stond in 2019 onder druk. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van zorg en brengt de zorgcontinuïteit in gevaar."*⁵²

Ook EY deed in 2019 onderzoek naar de financiële gezondheid van jeugdhulpaanbieders en uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.⁵³ Uit de rapportage volgt dat er in 2019 bij 40% van de LTA-instellingen met een omzet groter dan € 10 miljoen ernstige zorgen zijn over de financiële positie.⁵⁴ EY concludeerde in haar rapportage dat de financiële reserves van aanbieders sterk zijn geslonken. Hierdoor ontstaan risico's voor de continuïteit van weinig voorkomende specialistische jeugdhulp, waardoor de zorg voor kwetsbare kinderen en gezinnen in de knel kan komen.

Ad b. Eisen aan de bestuursstructuur en de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen wijken af van die voor andere zorgaanbieders

De Jeugdwet stelt op dit moment weinig eisen aan de bestuursstructuur of de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Er is slechts geregeld dat zij jaarlijks hun financiële jaarverantwoording openbaar dienen te maken (paragraaf 8.3 Jeugdwet).

De Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) en de Aanpassingswet Wet toetreding zorgaanbieders (AWtza), die naar verwachting met ingang van 1 januari 2022 in werking zullen treden, bevatten voor zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw) of de Wet langdurige zorg (Wlz) op dit punt verdergaande regels. Zo zorgt de Wtza ervoor dat de rol van de interne toezichthouder, die deze zorgaanbieders op dit moment al op grond van de Wet toelating zorginstellingen (Wtzi) dienen te hebben, wordt versterkt (zie artikel 3 Wtza). De AWtza voorziet in opname van een artikel 40a, over transparante bedrijfsvoering, en een artikel 40b, over de jaarverantwoording, in de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Laatstgenoemd artikel komt overigens in de plaats van de verantwoordingsartikelen in de Wtzi (artikelen 15 en 16).

⁵⁰ Eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd, december 2018.

⁵¹ In 2019 hebben jeugdhulpaanbieders De Hoenderloo Groep, Juzt en Lijn5 aangegeven te gaan afbouwen

⁵² Jaarverslag IGJ, jaarbeeld 2019, p. 35 (20 mei 2020).

⁵³ EY Advisory Netherlands LLP, rapportage stand van de financiële gezondheid van jeugdhulpaanbieders, 17 oktober 2019.

⁵⁴ Instellingen die landelijk werken op basis van een Landelijk Transitie Arrangement (LTA) en een schaars en bijzonder aanbod hebben.

Naar de mening van de regering kan het eisen van een interne toezichthouder bij een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling hun stabiliteit en daarmee de beschikbaarheid van de zorg voor jeugdigen, ten goede komen. Hetzelfde geldt voor eisen ten aanzien van een transparante financiële bedrijfsvoering. Om die reden wordt voorgesteld deze eisen voor hen in de Jeugdwet te verankeren, waarbij het in artikel 3 Wtza en artikel 40a Wmg geregelde ten voorbeeld heeft gestrekt. Evenzo wordt voorgesteld om de in paragraaf 8.3 Jeugdwet opgenomen artikelen over de financiële verantwoording te vervangen door een nieuw artikel, dat op de leest van artikel 40b Wmg is geschoeid. Het nieuwe artikel geeft namelijk meer gelegenheid om de lagere regelgeving over de financiële verantwoording zo vorm te geven, dat de administratieve lasten worden beperkt.

Het zoveel mogelijk in de Jeugdwet overnemen van de inhoud van de artikelen 3 Wtzi, 40a Wmg en 40b Wmg heeft voor instellingen die zowel zorg verlenen als bedoeld in de Zvw of de Wlz als jeugdhulp in de zin van de Jeugdwet (combi-instellingen) overigens voorts als voordeel, dat de regels voor de interne toezichthouder, de financiële bedrijfsvoering en de jaarverantwoording waar zij zich aan te houden hebben, gelijk zijn. Ook dat bespaart administratieve lasten.

4.2 Doel: versterken opdrachtnemerschap door verbetering van de bestuursstructuur en financiële bedrijfsvoering

Met dit wetsvoorstel worden in de Jeugdwet een aantal wettelijke eisen gesteld aan de bestuursstructuur en de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Dit draagt bij aan een professionelere opdrachtnemersrol richting gemeenten, een stabiele omgeving voor jeugdigen en professionals binnen de organisatie en het verminderen van continuïteitsproblematiek, waardoor de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen beter wordt geborgd. Daarnaast zal de toezichthouder door het vastleggen van de voormelde wettelijke vereisten beter in staat zijn om toezicht te houden op aanbieders van zorg voor jeugdigen en kan zij handhavend optreden als dat nodig is.

4.3 Hoofddijnen van het voorstel

In dit wetsvoorstel wordt voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen een drietal vereisten opgenomen. Die hebben betrekking op:

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

4.3.1 Onafhankelijke intern toezichthouder

Het voorgestelde artikel 4.4.1 van de Jeugdwet verplicht jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen om een onafhankelijk intern toezichthouder - bijvoorbeeld een Raad van Toezicht (RvT) of Raad van Commissarissen (RvC) - te hebben. De interne toezichthouder richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de instelling, het te behartigen maatschappelijke belang en het belang van de betrokken belanghebbenden. Deze verplichting is gebaseerd op artikel 3 van de Wtza, zoals dat zal luiden na de inwerkingtreding van de Wtza. Met deze verplichting, die zal worden opgenomen in artikel 4.4.1 van de Jeugdwet, wordt beoogd te waarborgen dat de bestuursstructuur van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling zodanig is ingericht dat de intern toezichthouder adequaat:

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

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

De verplichting tot het aanstellen van een intern toezichthouder geldt voor jeugdhulpaanbieders die jeugdhulp verlenen c.q. hun taken laten uitvoeren door meer dan tien jeugdhulpverleners en voor gecertificeerde instellingen. Een interne toezichthouder voor een aanbieder met tien of minder jeugdhulpverleners wordt niet proportioneel en bovendien minder noodzakelijk geacht. In de voorgestelde Wtza is dezelfde drempel opgenomen⁵⁵. Door de verplichting tot het hebben van een interne toezichthouder alleen op te leggen aan aanbieders met meer dan tien jeugdhulpverleners wordt recht gedaan aan de wens tot beperking van de administratieve lastendruk enerzijds en de wens van het borgen van professionaliteit, kwaliteit en veiligheid van aanbieders anderzijds.

Bij of krachtens amvb zullen nadere eisen worden gesteld aan de intern toezichthouder. De grote variëteit aan jeugdhulpaanbieders vraagt om ruimte voor flexibiliteit in de regelgeving. Daarom kunnen de nadere eisen per categorie jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen verschillen. Er kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen de aard en de omvang van de aanbieder.

De nadere eisen hebben in ieder geval betrekking op:

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

Daarnaast zullen bij amvb categorieën van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen worden aangewezen waarop de verplichting tot het aanstellen van een onafhankelijk interne toezichthouder niet van toepassing is. Deze aanbieders zullen worden uitgezonderd van de verplichting tot het aanstellen van een interne toezichthouder omdat het toezicht op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van deze instellingen al op andere wijze is geborgd dan wel de eisen met betrekking tot de interne toezichthouder disproportioneel worden geacht. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan gemeenten die zelf jeugdhulp verlenen, omdat die hun eigen (democratische) controlemechanismen kennen, aan (taxi)vervoersbedrijven en aan organisaties die in opdracht van jeugdhulpinstellingen uitsluitend facilitaire, ondersteunende werkzaamheden verrichten, zoals schoonmaakbedrijven en cateraars bij residentiële jeugdinstanties⁵⁶. Vanwege de kwetsbare doelgroep (jeugdigen) zal terughoudend met het aanwijzen van uitzonderingscategorieën worden omgegaan.

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

4.3.2 Transparante financiële bedrijfsvoering

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

Om recht te doen aan het principe dat iedere jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling transparant moet zijn over zijn financiële bedrijfsvoering geldt deze verplichting in beginsel voor alle zorg voor jeugdigen, met uitzondering van de solistisch werkende jeugdhulpverleners. Daarmee wordt aangesloten bij de openbare jaarverantwoordingsplicht, die in beginsel ook geldt

⁵⁵Zie artikel 4, eerste lid, juncto artikel 3, Wtza, en artikel 5 van het concept Uitvoeringsbesluit Wtza, waarin wordt voorgesteld te regelen dat instellingen voor medisch specialistische zorg die in de regel met tien of minder zorgverleners werken, geen interne toezichthouder hoeven te hebben.

⁵⁶Het gaat hier dus om onderaannemers van jeugdhulpaanbieders. Onderaannemers van jeugdhulpaanbieders worden echter zelf ook als jeugdhulpaanbieders beschouwd (zie Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, p. 121).

voor alle gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders, exclusief de solistisch werkende jeugdhulpverleners en met andere zorgsectoren⁵⁷.

In het kader van de beoogde transparantie is in ieder geval nodig dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zorgen voor een eenduidige verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de financiële bedrijfsvoering en dat deze goed worden vastgelegd (eerste lid). Deze verplichting geldt niet voor solistisch werkende jeugdhulpverleners, waar alle taken worden uitgevoerd door één en dezelfde persoon.

Daarnaast is van belang dat de activiteiten in financiële zin op het gebied van verlening van zorg voor jeugdigen worden onderscheiden van andere beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten (tweede lid). Om inzicht te hebben in de geldstromen binnen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is het eveneens van belang dat ontvangsten en betalingen duidelijk traceerbaar zijn naar bron en bestemming, en dat duidelijk is wie op welk moment welke verplichtingen voor of namens de aanbieder is aangegaan (vierde lid).

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

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

Bij amvb zullen categorieën jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd van de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering. In paragraaf 4.3.4 wordt nader op deze uitzonderingen ingegaan.

4.3.3 Openbare jaarverantwoording

In paragraaf 8.3 van de Jeugdwet is thans een verplichting voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen opgenomen om jaarlijks de begroting, de balans en de resultatenrekening alsmede de daarbij behorende toelichting vast te stellen en deze openbaar te maken. In het voorgestelde artikel 4.5.2 wordt, in plaats van paragraaf 8.3 van de Jeugdwet, een verplichting voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen opgenomen om jaarlijks vóór 1 juni een jaarverantwoording openbaar te maken, die bestaat uit (a) een financiële verantwoording, (b) de op grond van een ministeriële regeling bij de financiële verantwoording te voegen informatie en (c) de op grond van een ministeriële regeling verplichte andere informatie betreffende de bedrijfsvoering van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling.

Met dit artikel wordt aangesloten bij artikel 40b van de Wmg dat na inwerkingtreding van de AWtza zal gelden voor aanbieders van verzekerde zorg. Er zijn enkele inhoudelijke verschillen die resulteren in een aanscherping van de jaarverantwoordingsverplichting zoals thans opgenomen in artikel 8.3.1 van de Jeugdwet:

- het voorgestelde artikel 4.5.2 regelt dat jaarlijks voor 1 juni (bij ministeriële regeling in te vullen documenten ter) financiële verantwoording alsmede aanvullende informatie openbaar moet worden gemaakt. Dit geeft ruimte om meer stukken op te vragen dan de bestaande verplichting tot het aanleveren van de begroting, balans en winst en verliesrekening (met toelichting), zoals opgenomen in artikel 8.3.1 van de Jeugdwet;

⁵⁷ Voor de andere zorgsectoren zal dit worden geregeld in artikel 5a van het Besluit uitbreiding en beperking werkingssfeer WMG

- het voorgestelde artikel 4.5.2 schijft een toelichting voor omtrent de door de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling aangetrokken financiële derivaten.

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

Bij ministeriële regeling kan worden geregeld dat bepaalde categorieën van jeugdhulpaanbieders in plaats van met een balans en een winst- en verliesrekening (artikel 361, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek), kunnen volstaan met een balans en een staat van baten en lasten. Omdat een ieder die een bedrijf of zelfstandig beroep in Nederland uitoefent, reeds verplicht is tot het opstellen van een balans en een staat van baten en lasten (artikelen 3:15i, juncto 2:10, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek), kan deze mogelijkheid leiden tot lagere administratieve lasten.

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

Solistisch werkende jeugdhulpverleners zijn – gelijk aan de huidige Jeugdwet en artikel 4.1 van de Regeling Jeugdwet – uitgezonderd van de openbare jaarverantwoordingsverplichting. Voor deze categorie aanbieders wordt de openbare jaarverantwoording niet proportioneel geacht, zowel wat betreft administratieve lasten als wat betreft de met de openbare verantwoording gepaard gaande accountantskosten. Bij amvb zullen nadere categorieën jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd van de verplichtingen zoals voorgesteld in artikel 4.5.2 van de Jeugdwet. In de volgende paragraaf wordt nader op deze uitzonderingen ingegaan.

4.3.4 Uitzonderingen

Op grond van de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet zijn de eisen omtrent een transparante financiële bedrijfsvoering en de eis van een openbare jaarverantwoording in beginsel van toepassing op alle gecertificeerde instellingen en op alle jeugdhulpaanbieders, met dien verstande dat solisten worden uitgezonderd van de voorgestelde verplichting tot openbare jaarverantwoording (artikel 4.5.2) en van de voorgestelde verplichting om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële bedrijfsvoering eenduidig te verdelen (artikel 4.5.1 eerste lid).

Om onevenredige lasten te voorkomen zullen krachtens de voorgestelde artikelen 4.5.1, vijfde lid, en 4.5.2, vijfde lid bij amvb bepaalde categorieën van jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan (taxi)vervoersbedrijven en aan organisaties die in opdracht van jeugdhulpinstellingen uitsluitend facilitaire, ondersteunende werkzaamheden verrichten, zoals schoonmaakbedrijven en cateraars bij residentiële jeugdinstanties.

4.3.5 Combi-instellingen

Er zijn aanbieders die zowel zorg in de zin van artikel 1 Wmg aanbieden als jeugdhulp in de zin van artikel 1 van de Jeugdwet verlenen. Voorbeelden zijn instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (ggz) die zowel volwassenen als jeugdigen behandelen, zorgboerderijen en bepaalde instellingen

voor gehandicapten die jeugdhulp aanbieden aan zowel jeugdigen in de zin van de Wet langdurige zorg (Wlz) als jeugdigen in de zin van de Jeugdwet.

Omdat de voor de Jeugdwet voorgestelde artikelen over de bestuursstructuur en de financiële bedrijfsvoering sterk lijken op de artikelen die ingevolge de Wtza en de Wmg voor zorgaanbieders zullen gelden, wordt zoveel mogelijk voorkomen dat dergelijke combi-instellingen geconfronteerd worden met verschillende regels voor hetzelfde onderwerp.

Voor de financiële verantwoording is dat overigens op dit moment al het geval, aangezien de lagere regelgeving onder paragraaf 8.3 van de Jeugdwet zoveel mogelijk is geharmoniseerd met die onder de Wtzi of, zodra artikel 40b Wmg in werking treedt, met die onder laatstgenoemd artikel. Wel zal het de eerste tijd na de inwerkingtreding van artikel 40b Wmg zo zijn dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) toezicht houdt op de jaarverantwoording door zorginstellingen, terwijl de IGJ toezicht blijft houden op de financiële verantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Dat betekent dat er op de verantwoording van combi-instellingen twee toezichthouders zullen zijn. Om te voorkomen dat combi-instellingen die zich niet goed aan de verantwoordingsregels houden door twee externe toezichthouders worden aangesproken, hebben de IGJ en de NZa afgesproken dat het de NZa is die een combi-instelling in voorkomend geval zal aanspreken en zo nodig handhavingsinstrumenten zal inzetten. In hoofdstuk 5 wordt verder op het toezicht ingegaan.

4.4 Relatie met andere wet- en regelgeving

Zoals in het voorgaande is aangegeven, bevatten de Wtza en – na inwerkingtreding van de AWtza – de Wmg straks een aantal bepalingen die de governance van zorgaanbieders moeten verbeteren. Hetzelfde geldt ingevolge voorliggend wetsvoorstel in de toekomst voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. De wettelijke vereisten op het gebied van integer bestuur worden verder ontwikkeld in een wetsvoorstel Wet Integere bedrijfsvoering zorgaanbieders (Wibz), dat naar verwachting in 2021 in internetconsultatie gaat. De Wibz bouwt als aanpassingswet voort op de (A)Wtza. Het is de intentie om de maatregelen die worden voorbereid in het kader van de Wibz ook te laten gelden voor aanbieders in de jeugdzorgsector. Dit sluit aan bij de motie Kuiken en Peters⁵⁸ waarin wordt gevraagd om te onderzoeken welke maatregelen kunnen worden genomen om excessieve winstuitkering tegen te gaan.

4.5 Implementatie

Ten behoeve van de implementatie van de voorgestelde verplichtingen is het van belang voorafgaand aan de voorgenomen inwerkingtreding goede voorlichting te starten. Dit kan voor nieuwe jeugdhulpaanbieders via de meldplicht die via de AWtza in de Jeugdwet zal worden opgenomen. Deze meldplicht treedt naar verwachting op 1 januari 2022 in werking. Voor de reeds bestaande jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zal de voorlichting ingezet worden via de voor hen gebruikelijke kanalen, zoals de branchepartijen en de toezichthouder. Daarnaast is het van belang dat er voldoende voorbereidingstijd is om de financiële administratie en de statuten aan te passen. Daarbij geldt dat de uitvoering van de voorgestelde artikelen 4.5.1, tweede lid, en – uiteraard – 4.5.2 neerslaat in de jaarverantwoording. Om die reden zullen deze verplichtingen in ieder geval in werking treden per de datum van 1 januari, zodat zij betrekking hebben op een nieuw verantwoordingsjaar. Daarnaast zal zorg worden gedragen voor een voldoende ruime implementatietermijn zodat tijdig voorafgaand aan het opstellen van de jaarverantwoording voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen bekend is aan welke regels jaarverantwoordingen dienen te voldoen. De implementatie van de verplichting tot transparante bedrijfsvoering zal starten als het toezicht hierop is geregeld.

5. Toezicht

5.1 Toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen van gemeenten en op de Jeugdregio's

⁵⁸ Kamerstukken II, 2019/2020, 35300 XVI, nr. 100.

Gemeenteraden controleren of de Colleges van B&W de in dit voorstel opgenomen de verplichtingen in de Jeugdwet naleven. Daarnaast is de Minister van VWS (samen met de Minister voor Rechtsbescherming) verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Continuïteit van zorg is hierbij leidend.

Indien uit signalen blijkt dat een gemeente of Jeugdregio haar taken niet naar behoren uitvoert, dan kunnen de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming hen daarop aanspreken. In het kader van het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet c.q., als de Jeugdregio een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie is, op grond van de Wgr, worden vijf stappen onderscheiden, met toenemende bemoeienis van het Rijk met de gemeentelijke uitvoering. Dit wordt de interventieladder interbestuurlijk toezicht genoemd.⁵⁹

Uiteindelijk kan dit ertoe leiden dat een van de bewindslieden een beschikking geeft waarin de gemeente of het bestuur van een Jeugdregio waaraan is gedelegeerd een termijn krijgt om alsnog aan haar verplichtingen te voldoen. Als een gemeente c.q. Jeugdregio aantoonbaar nalatig blijft in de uitvoering van de Jeugdwet (taakverwaarlozing), kan de Minister op grond van artikel 124b van de Gemeentewet een besluit tot indeplaatsstelling nemen of op grond van artikel 32b juncto 32d van de Wgr namens de Jeugdregio (indien deze een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie is) voorzien in de te nemen beslissing, de te verrichten handeling of het tot stand te brengen resultaat. Het besluit tot indeplaatsstelling kan worden ingetrokken als de gemeente c.q. de Jeugdregio voldoende aannemelijk heeft gemaakt weer zelf aan haar verplichtingen te kunnen voldoen.

5.2 Toezicht op verplichtingen t.a.v. bestuursstructuur en financiële bedrijfsvoering

Op grond van artikel 9.2 van de Jeugdwet houdt de IGJ toezicht op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Overeenkomstig dit uitgangspunt zal de IGJ toezicht houden op de verplichting tot het hebben van een onafhankelijk intern toezichthouder. Dit is conform de Wtza, waarin het toezicht op de intern toezichthouder in andere zorgsectoren, is belegd bij de IGJ.

Daarnaast is in een Kamerbrief van 17 juni 2020⁶⁰ aangekondigd dat een autoriteit zich in bredere zin zal richten op het houden van toezicht op en het verschaffen van inzicht in aspecten van beschikbaarheid van zorg. Daarbij is ook aangegeven dat de autoriteit zal gaan toezien op de naleving van de verplichtingen tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en een openbare jaarverantwoording. Bij de uitvoering van haar toezichthoudende taak zal de autoriteit nauw samenwerken met de IGJ, die verantwoordelijk is voor het kwaliteitstoezicht. Zo nodig kunnen de autoriteit en de IGJ ook handhavend optreden. Een en ander zal in een afzonderlijk wetsvoorstel worden geregeld.

De voorgestelde verplichtingen t.a.v. de financiële bedrijfsvoering, en de daarmee samenhangende andere voorgestelde bepalingen in dit wetsvoorstel, zullen in werking treden tegelijkertijd met het moment waarop dat toekomstige wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking treedt. Tot dat moment zal de IGJ op grond van artikel 9.2 van de Jeugdwet blijven toezien op de huidige, in paragraaf 8.3 van de Jeugdwet opgenomen, verplichting tot het verstrekken van een 'openbare jaarverantwoording'. Omdat de Jeugdwet thans geen equivalent kent van de voorgenomen verplichting tot 'transparante financiële bedrijfsvoering' is toezicht daarop nog niet ingericht. Deze verplichting zal derhalve pas later gaan gelden.

6. Overige aspecten van dit wetsvoorstel

6.1 Regeldruk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de investeringen en inspanningen voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, burgers, professionals en gemeenten om te voldoen aan de voorgestelde verplichtingen. Het gaat daarbij om ervaren regeldruk en regeldrukkosten.

⁵⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/03/20/interventieladder-interbestuurlijk-toezicht-jeugdwet>.

⁶⁰ Brief van 17 juni 2020 *Voortgangsbijlage Jeugd* (Kamerstukken II 2019/20, 31839, 730).

6.1.1 Regionale samenwerking

De verwachting is dat de voorgestelde wijzigingen op het gebied van regionale samenwerking een efficiënter en daardoor kwalitatief beter jeugdhulpstelsel opleveren. Dit resulteert in een vermindering van de uitvoeringslasten voor gemeenten, aanbieders en gecertificeerde instellingen en een versterking van de regierol van gemeenten. De regering gaat ervan uit dat gemeenten zich maximaal zullen inspannen om hun samenwerking zo vorm te geven dat dit met minimale uitvoeringslasten voor betrokken gemeenten en aanbieders gepaard gaat.

De gevolgen voor de regeldruk zijn:

- Gemeenten zullen enige extra investeringen moeten doen om hun lokale beleidsplan aan te vullen met een regiovisie. Doordat gemeenten reeds vanaf 2021 een regiovisie opstellen in het kader van de implementatie van de door de VNG opgestelde NvO, zal de regeldruk beperkt zijn;
- In jeugdregio's waarbij op dit moment de regionale inkoop niet gezamenlijk of eenduidig plaatsvindt, zal de regeldruk bij jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en professionals naar verwachting dalen, met name wanneer aanbieders te maken hebben met een veelvoud aan contractpartijen.
- Het voorstel om bestaande jeugdzorgregio's vast te leggen in een ministeriele regeling, zal niet leiden tot extra regeldruk en voorkomt extra regeldruk door het ongewenst uiteen vallen van regio's;
- De gemeenten in de regio's die in 2020 nog geen gemeenschappelijke regeling hebben met een regionale entiteit of in het geheel geen formele samenwerkingsafspraken kennen, zullen extra inspanningen moeten doen om een gemeenschappelijke regeling op te stellen en een regionale entiteit in te richten of aan te wijzen. De gemeenten in de overige regio's zullen enige investeringen moeten doen om hun huidige afspraken aan te passen.

6.1.2 Bedrijfsvoering jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Voor wat betreft de voorgestelde verplichting tot het hebben van een intern toezichthouder is de inschatting dat de extra regeldruk voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen beperkt zal zijn. Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zullen eenmalig op inzichtelijke wijze moeten vastleggen:

- wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de interne toezichthouder en de dagelijkse of algemene leiding;
- hoe interne conflicten tussen de interne toezichthouder en de dagelijkse of algemene leiding worden geregeld.

Daarnaast zullen de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen de aanstelling en eventuele verlenging van de interne toezichthouder moeten regelen alsmede de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens. De extra administratieve lasten zullen beperkt blijven tot het jaarlijks verzamelen van de benodigde informatie voor de interne toezichthouder over (a) de hoofdlijnen van het strategisch beleid, (b) de algemene en financiële risico's en (c) het beheers- en controlesysteem van de instelling.

Ook de regeldruk van de verplichting tot transparante financiële bedrijfsvoering zal beperkt zijn. De doelgroep waarvoor deze verplichting gaat gelden, overlapt grotendeels met de doelgroep die reeds op grond van paragraaf 8.3 van de Jeugdwet gehouden is tot een openbare jaarverantwoording. Daardoor zal de groep aanbieders die voor het eerst met de transparantie-eisen te maken krijgen klein zijn. Voor zover zij een administratieve lastenverzwaring ervaren door deze verplichting, wordt dit gerechtvaardigd door het belang van de financiële transparantie. Door de financiële transparantie wordt de informatiepositie van direct belanghebbenden, willekeurige derden en externe toezichthouders versterkt en worden de risico's op niet integere bedrijfsvoering, verslechterde kwaliteit en rechtmatigheid voor een ieder inzichtelijk.

De harmonisatie van de openbare jaarverantwoordingsverplichting zal vanwege de reeds bestaande verantwoordingsplicht in paragraaf 8.3 van de Jeugdwet naar verwachting niet leiden tot aanvullende regeldruk. Integendeel, door de bepaling in de Jeugdwet te harmoniseren met de

jaarverantwoordingsplicht die (na inwerkingtreding van de AWtza) geldt voor aanbieders van verzekerde zorg, is de verwachting dat de regeldruk afneemt.

6.2 Rechtsbescherming en gevolgen voor de rechtspraak

Dit wetsvoorstel regelt geen rechten of plichten voor jeugdigen of hun ouders, maar bevat slechts verplichtingen voor gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Deze paragraaf beschrijft de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de rechtsbescherming van gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en gaat in op de gevolgen voor de rechtspraak.

6.2.1 Verplichtingen van gemeenten

Indien uit signalen blijkt dat een gemeente of Jeugdregio haar taken niet naar behoren uitvoert, dan kan dit ertoe leiden dat de Ministers van VWS of voor Rechtsbescherming via het interbestuurlijke toezicht optreden en een beschikking geven waarin de gemeente of het bestuur van een Jeugdregio waaraan is gedelegeerd een termijn krijgt om haar taken alsnog naar behoren uit te voeren en, als dat niet gebeurt, zelfs een beschikking tot indeplaatsstelling.⁶¹ Tegen zulke beschikkingen staat geen bezwaar open, maar slechts beroep voor de gemeenteraad respectievelijk het college van B&W of, voor zover daaraan gedelegeerd is, het bestuur van de Jeugdregio.⁶² Het gaat hier om beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁶³ Mede gelet op het zorgvuldige proces van de interventieladder – dat er op is gericht om in onderling overleg tot een oplossing te komen en geen gebruik te hoeven maken van bovengenoemde soorten beschikkingen – verwacht de regering dat het zelden tot het geven van een van dergelijke beschikkingen zal komen. Zij wordt daarin gesterkt door het feit dat er op grond van de Wgr of de Gemeentewet sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht op 1 oktober 2012 slechts één indeplaatsstelling door een Minister is geweest. Hiervan uitgaande valt te verwachten dat het interbestuurlijke toezicht dat uit voorliggend wetsvoorstel voortvloeit geen of verwaarloosbare gevolgen heeft voor de belasting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

6.2.2 Verplichtingen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

De IGJ zal toezicht houden op de nakoming van de verplichting tot het organiseren van intern toezicht. In dit kader zal de IGJ inlichtingen of inzage in gegevens opvragen bij de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen. Wordt deze niet verstrekt, dan kan de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming een last onder dwangsom opleggen. Hiertegen kan de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling na bezwaar in beroep komen bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁶⁴ Constateert de IGJ op basis van verkregen informatie dat een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling ten onrechte geen intern toezicht heeft ingericht, dan kan de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming een aanwijzing of een last onder dwangsom opleggen.⁶⁵ Ook daartegen staat na bezwaar beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁶⁶ De regering verwacht niet dat het vaak zal komen tot oplegging van een last onder dwangsom ten gevolge van het feit dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen de door de IGJ ten behoeve van het toezicht opgevraagde informatie niet verstrekken, en verwacht derhalve ook niet dat beroepsprocedures daartegen vaak zullen voorkomen.⁶⁷ Over het aantal rechtszaken dat zal ontstaan omdat de IGJ na constatering van onvoldoende intern toezicht een sanctie oplegt, valt in de jeugdsector strikt genomen niet veel te zeggen, aangezien jeugdhulpaanbieders en

⁶¹ Artikel 124 jo. 124b Gemeentewet en de artikelen 32b jo. 32d Wgr.

⁶² Artikel 7:1, eerste lid, onderdeel g, van de Awb en bijlage 1 bij de Awb, en artikel 8:5 en artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb.

⁶³ Artikel 8:6, eerste lid, Awb juncto artikel 2 van bijlage 2 van de Awb.

⁶⁴ Artikelen 5:16 en 5:20 Awb, artikel 9.5, tweede lid, Jeugdwet en de artikelen 8:6 en 8:105 Awb. De last onder dwangsom wordt in artikel 9.5, tweede lid, Awb niet expliciet genoemd, maar vloeit voort uit het feit dat artikel 5:32, eerste lid, Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan een last onder dwangsom kan opleggen. In het geval opgevraagde informatie niet wordt verstrekt, ligt het opleggen van een last onder dwangsom uiteraard meer voor de hand dan een last onder bestuursdwang.

⁶⁵ Artikel 9.3 Jeugdwet alsmede artikel 9.5 Jeugdwet zoals dat artikel met voorliggend wetsvoorstel wordt gewijzigd.

⁶⁶ Artikelen 8:6 en 8:105 Awb.

⁶⁷ Op 1 juli 2020 liep er één zo'n rechtszaak, en wel van een zorgaanbieder (dus op grond van de WTZi).

gecertificeerde instellingen op dit moment nog geen intern toezichthouder hoeven te hebben. Een indicatie kan zijn het aantal rechtszaken hierover in de zorgsector: dat zijn er sinds juni 2017 nul geweest.

Voorts houdt de IGJ, in ieder geval tot de datum van inwerkingtreding van een nader wetsvoorstel, toezicht op de naleving van de in artikel 8.3.1 van de Jeugdwet opgenomen jaarverantwoordingverplichting voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Legt zij in dat verband bestuursrechtelijke sanctie op, dan staat daar na bezwaar beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Sinds juni 2017 zijn er tegen de IGJ twee beroepszaken geweest.

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

De regering is van mening dat inkoopgeschillen tussen opdrachtgevers (gemeenten en Jeugdregio's) enerzijds en opdrachtnemers (jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen) anderzijds bij voorkeur beslecht zouden moeten worden door een daartoe deskundige en onafhankelijke geschillencommissie. De geschillenregeling kan bij voorkeur via zelfregulering tot stand komen en bij gebreke daarvan middels een wettelijke regeling.

6.2.4 Gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht

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

6.3 Relatie met andere wet- en regelgeving

In de brief Perspectief voor de Jeugd van 20 maart 2020 zijn aanvullende voorstellen opgenomen rondom het versterken van de randvoorwaarden van het jeugdstelsel.⁶⁸ De voorstellen hebben onder andere betrekking op een autoriteit die zich in bredere zin zal richten op het verschaffen van inzicht in ontwikkelingen t.a.v. de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen en het toezicht op de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Deze autoriteit zal vormkrijgen of worden aangewezen met een apart wetsvoorstel.

Daarnaast werden in deze brief voorstellen gedaan over kaders voor reële tarieven en zorgvuldigheidseisen bij de inkoop, welke onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel 'Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015'.

Voorts heeft dit wetsvoorstel een relatie met het wetsvoorstel 'Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein' (Wams). Dit wetsvoorstel beoogt een samenhangende uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Jeugdwet, Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening te bevorderen voor burgers die kampen met meervoudige problematiek. Ook wordt betere samenwerking met aanpalende domeinen (zoals wonen en onderwijs) mogelijk. De voorgestelde Wams legt voor het college van B&W de taken en bevoegdheden vast om in voornoemde gevallen zorg te dragen voor een gecoördineerde en integrale aanpak van de problematiek. Deze wettelijke taken legitimeren de daarvoor noodzakelijke verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens. Naast de Wams is er het 'Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens' (PMM), dat tot doel heeft om tot een integrale probleemoplossing te komen voor gezinnen die met heel veel zware problemen tegelijk kampen. Beide trajecten ondersteunen gemeenten om lokaal sociaal domein breed maatwerk te kunnen bieden. De regionale inkoop die met voorliggend wetsvoorstel wordt verplicht, zal naar verwachting tot een betere beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering leiden. Dit betekent dat dergelijke zorg, - waar nodig - sneller zal kunnen worden ingezet, zowel in het kader van een traject als bedoeld in de Wams of PMM, als in situaties waarin geen sprake is van meervoudige problematiek.

Tot slot is van belang dat vanaf 1 januari 2020 de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, waaronder jeugdhulp in strafrechtelijk kader, door een wijziging

⁶⁸ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 839, nr. 723.

van het wetboek van strafvordering is overgegaan van het Openbaar Ministerie naar de Minister voor Rechtsbescherming (de zgn. USB wetgeving).

7. Gegevensuitwisseling en privacy

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

7.1 Privacyaspecten van de voorstellen inzake regionale samenwerking

Op grond van voorliggend wetsvoorstel zullen Jeugdregio's bij amvb te bepalen vormen van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering regionaal inkopen of subsidiëren. Daarnaast zullen ze moeten zorgen voor samenwerking met andere Jeugdregio's. Bij het uitvoeren van deze werkzaamheden zullen geen persoonsgegevens van jeugdigen (of hun ouders) worden verwerkt. Het staat colleges van B&W echter vrij om hun Jeugdregio's ook met andere werkzaamheden te belasten. Het is niet uitgesloten dat er dientengevolge werkzaamheden door de Jeugdregio zullen moeten worden verricht waarvoor verwerking van persoonsgegevens van jeugdigen of hun ouders wél noodzakelijk is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de betaling van rekeningen van door de Jeugdregio ingekochte zorg. Dat zal niet mogelijk zijn als de Jeugdregio niet weet voor welke jeugdige de rekening wordt ingediend. Voordat zij betaalt, zal de Jeugdregio immers de zogenoemde 'formele controle' moeten verrichten. In dat kader moet zij bijvoorbeeld nagaan of de jeugdige voor wie de rekening is ingediend wel woont in een gemeente waarvoor de Jeugdregio werkt. Ook indien colleges van B&W zouden besluiten om hun taken in het kader van de verwijzingsindex risicjongeren door de Jeugdregio te laten verrichten, dient deze bevoegd te zijn om persoonsgegevens te verwerken.

Verwerkt een Jeugdregio persoonsgegevens van jeugdigen, dan doet zij dat als 'verwerkingsverantwoordelijke' in de zin van de AVG, indien het werk waartoe de gegevens worden verwerkt aan haar is gedelegeerd. Dit is het geval indien een Jeugdregio een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie is. Als verwerkingsverantwoordelijke kan de Jeugdregio zelf bepalen welke persoonsgegevens zij ter uitvoering van de aan haar opgedragen taken verwerkt, hoe ze verwerkt worden, wie toegang tot de gegevens heeft, en dergelijke.

Werkt de Jeugdregio op basis van volmacht en mandaat – zoals het geval zal zijn als de Jeugdregio een centrumgemeente is – dan kan de Jeugdregio geen verwerkingsverantwoordelijke zijn in de zin van de AVG. De Jeugdregio zal de persoonsgegevens dan verwerken zoals de colleges van B&W dat wensen. Dit heeft als risico dat het ene college van B&W wenst dat de Jeugdregio persoonsgegevens van in haar gemeente wonende jeugdigen op de ene manier verwerkt, en de andere op de andere manier.

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

7.2 Privacyaspecten van de voorstellen inzake bestuursstructuur en bedrijfsvoering jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

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

8. Evaluatie

Evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de voorgestelde bepalingen in de praktijk vindt plaats binnen vijf jaar na de voorgenomen inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

9. Financiële gevolgen

Deze paragraaf gaat in op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. Het gaat enerzijds om de financiële gevolgen van de verplichte regionale samenwerking zoals beschreven in hoofdstuk 3 voor de overheid (gemeenten en de Rijksoverheid) en anderzijds om de financiële gevolgen van de voorgestelde bepalingen over de bestuursstructuur en financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zoals beschreven in hoofdstuk 4 voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

9.1 Voor gemeenten en de rijksbegroting

De financiële gevolgen van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen uit hoofdstuk 3, bestaan enerzijds uit de in paragraaf 6.1.1 omschreven kosten die gemeenten, aanbieders en gecertificeerde instellingen maken om te voldoen aan de voorgestelde verplichtingen en anderzijds uit de baten van de met de maatregelen beoogde efficiëntere werking van het jeugdstelsel.

Met de baten wordt bedoeld op de passende zorg die door het regionaal inkopen van weinig voorkomende, specialistische zorgvormen tijdig beschikbaar zal zijn voor jeugdigen met complexe problematiek. Dit betekent dat er in een aantal gevallen minder lang lichte hulp wordt ingezet, in afwachting van de beschikbaarheid van zwaardere zorg. Dit resulteert in een vermindering van de totale zorgkosten alsmede in een vermindering van de totale maatschappelijke kosten. Daarnaast zal van baten sprake zijn, omdat de regering ervan uitgaat dat bij regionale inkoop door een Jeugdregio zal worden gekozen voor een eenduidig financieringssysteem, administratief proces en verantwoordingssysteem.

In Jeugdregio's waarbij op dit moment de regionale inkoop niet gezamenlijk of eenduidig plaatsvindt, zullen de uitvoeringslasten voor jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en professionals wier hulp ten gevolge van de voorgestelde maatregelen regionaal zal worden ingekocht, naar verwachting aanzienlijk dalen.

De kosten en baten van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot regionale samenwerking staan beschreven in een onderzoek dat is uitgevoerd naar de gemeentelijke uitgaven voor jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.⁶⁹ In de onderstaande tabel is het financieel effect beschreven van het verplicht regionaal inkopen van bepaalde zorgvormen en daarmee samenhangend regionaal overleg.

Effect	Financieel effect
Lagere administratieve lasten voor aanbieders door vermindering van de contractuele eisen en gezamenlijk contractmanagement	0 tot 9 miljoen euro
Lagere administratieve lasten voor gemeenten doordat minder contractmanagement nodig is	0 tot 2 miljoen euro
Hogere administratieve lasten voor gemeenten door regionale afstemming en overleg	-7 tot 0 miljoen euro
Totaal	-4 tot 7 miljoen euro

De verwachting is dat de kosten van de voorgestelde maatregelen in zijn totaliteit niet zullen uitstijgen boven de baten van de maatregelen, waardoor er per saldo geen sprake zal zijn van

⁶⁹ Rapport 'Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg', AEF, 15 december 2020. Kamerstukken II 2020/2021, 31839, nr. 760.

structurele meer- of minderkosten voor gemeenten. Dit betekent dat gemeenten geen aanvullende financiële ondersteuning van het Rijk nodig zullen hebben voor de uitvoering van de maatregelen. In die zin heeft het wetsvoorstel derhalve geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

9.2 Bestuursstructuur en bedrijfsvoering jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

De verplichting tot het hebben van een intern toezichthouder en de financiële verantwoordingsverplichtingen voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (zoals beschreven in hoofdstuk 4) hebben tot doel een betere interne controle en betere inzage in de financiële prestaties. Het tijdig constateren en bijsturen van financiële problemen kan discontinuïteit van zorg voorkomen. De voorgestelde verplichtingen zullen voor een groep aanbieders niet leiden tot aanpassingen, zij voldoen daar al aan. Voor andere aanbieders zal er een wijziging moeten plaatsvinden in statuten, of bestuursstructuur, of financiële boekhouding. De voorgestelde verplichtingen zijn vrijwel gelijk aan de verplichtingen voor zorgaanbieders in de Wtza en AWtza. In het kader van de totstandkoming van de Wtza en AWtza heeft het ministerie van VWS Sira Consulting gevraagd om een regeldrukberekening uit te voeren. Naar aanleiding daarvan is in september 2020 het rapport Regeldruk Wtza en AWtza tot stand gekomen.⁷⁰ De in dit rapport opgenomen bedragen zijn indicatief voor de administratieve lasten van de voorgestelde verplichting voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen om een onafhankelijk intern toezichthouder te hebben.

De incidentele lasten van het inrichten van een onafhankelijke interne toezichthouder per jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling worden geraamd op € 1.994,- eenmalig. De totale structurele lasten per instelling worden geraamd op €239,50 per jaar.

De omvang van de doelgroep van deze voorgenomen bepalingen is moeilijk vast te stellen. De IGJ schat dat er in Nederland circa 6000 jeugdhulpaanbieders actief zijn, maar niet alle jeugdhulpaanbieders zijn in beeld. Deze lacune wordt verholpen met de inwerkingtreding van de Wtza waarin een meldplicht is opgenomen voor nieuwe aanbieders, en op grond waarvan al bestaande, niet bekende, aanbieders zich ook moeten melden. Doordat de totale kosten voorts afhankelijk zijn van de omvang van de jeugdhulpaanbieders en het aantal aanbieders en gecertificeerde instellingen die al aan gestelde eisen voldoen, is het niet mogelijk een goede inschatting te maken van de totale kosten.

Nu de verplichting tot openbare jaarverantwoording al geldt op het terrein van zorg voor jeugdigen, voldoet een groot deel van de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen aan deze verplichting. De regeldrukkosten voor de invoering van deze bepaling zijn dus zeer beperkt. Hetzelfde geldt voor de kosten verbonden aan de verplichting tot het hebben van een transparante bedrijfsvoering.

10. Adviezen en consultatie

Het wetsvoorstel is van 10 juli tot en met 6 september 2020 voorgelegd voor openbare internetconsultatie. Daarnaast is het wetsvoorstel voor advies voorgelegd aan een aantal adviesorganen en is een aantal instanties gevraagd een uitvoerbaarheids- en toezichtbaarheidstoets uit te voeren. Alle gevraagde adviesorganen en instanties hebben inhoudelijk gereageerd. Daarnaast zijn 275 internetreacties ontvangen. In de volgende paragrafen worden de belangrijkste adviezen en toetsen samengevat, waarna in paragraaf 10.4 is omschreven hoe de adviezen, toetsen en reacties zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de toelichting.

Om de consultatiereacties te kunnen duiden, is relevant dat, in afwijking van de voorliggende versie van het wetsvoorstel, in de consultatieversie ook voorstellen zijn gedaan ter verbetering van het inzicht in en toezicht op de zorg voor jeugdigen. In dit kader is onder andere voorgesteld dat de NZa naast haar taken en bevoegdheden zoals geregeld in de Wmg, specifiek op het terrein van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zal worden belast met:

- a. het doen van onderzoek naar de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen;
- b. het doen van onderzoek naar de naleving c.q. uitvoering van wettelijke verplichtingen van gemeenten die betrekking hebben op de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen;

⁷⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/17/regeldruk-wtza-en-awtza>.

- c. toezicht op de naleving van de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

Naar aanleiding van de consultatie is besloten de (nadere) voorstellen ter verbetering van het inzicht in en toezicht op de zorg voor jeugdigen in een latere fase in te dienen.

10.1 Adviezen

Er is advies ontvangen van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en de Raad voor de rechtspraak.

De AP plaatst opmerkingen bij een tweetal passages in het algemeen deel van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. De eerste opmerking heeft betrekking op de 'andere werkzaamheden' van de Jeugdregio. Het AP constateert terecht dat het colleges van B&W vrij staat om hun Jeugdregio's met andere werkzaamheden te belasten (waarbij mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt). De AP kan deze vrijheid niet rijmen met de bepaling dat andere werkzaamheden bij of krachtens amvb aan de Jeugdregio kunnen worden opgelegd.

Deze opmerking doet niet langer terzake, nu de voormelde bepaling niet in de huidige versie van het wetsvoorstel is opgenomen.

Verder heeft het AP opgemerkt dat colleges van B&W bij een centrumgemeenteconstructie niet kunnen kiezen de Jeugdregio verwerkingsverantwoordelijk te maken. Bij volmacht en mandaat blijft de zeggenschap bij de volmachtgever respectievelijk de mandant, aldus de AP. De centrumgemeente kan dus niet zelf bepalen welke persoonsgegevens zij ter uitvoering van de aan haar opgedragen taken verwerkt, hoe ze deze verwerkt, wie toegang tot de gegevens heeft, en dergelijke. Dit is in de toelichting verwerkt.

De ATR geeft aan dat het nut en de noodzaak van het treffen van maatregelen in de toelichting bij het wetsvoorstel onvoldoende is onderbouwd. Ook urgentie van de maatregelen vraag extra onderbouwing, aldus het ATR. Naar aanleiding hiervan is de algemene toelichting aangepast. De argumentatie in paragraaf 3.2 en 3.3 is aangescherpt, er is meer onderbouwing toegevoegd vanuit onderzoeken en rapportages en de structuur van de tekst is aangepast zodat de beschrijving van de problematiek en beschrijving van de beoogde doelen ook in volgorde op elkaar aansluit.

Het ATR constateert voorts dat ondanks alle institutionele maatregelen in de afgelopen decennia de wezenlijke problemen in de jeugdhulp nog niet zijn opgelost. Met het centraal stellen van het belang van het kind zou mogen worden verwacht dat de maatregelen zich nu vooral zouden richten op preventie: het voorkomen van het aangewezen raken op specialistische hulp.

Het ATR adviseert om in de toelichting inzichtelijk te maken waarom de voorgestelde institutionele maatregelen een adequate oplossing van de problemen bieden. De ATR adviseert voorts om meer samenhang aan te brengen met de inspanningen binnen het onderwijsdomein en de domeinen welzijn en sport. De ATR adviseert in haar dictum de consultatieversie van het wetsvoorstel niet in te dienen. De regering erkent het belang van samenhang binnen het sociaal domein. Van deze samenhang is sprake in toegang, preventieaanbod en lichtere vormen van jeugdhulp. Dit laat onverlet dat thans een gerichte aanpak nodig is voor het verbeteren van de beschikbaarheid van specifieke vormen van zorg als bedoeld in dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel geeft de Raad voor de rechtspraak geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De inschatting is dat het wetsvoorstel geen substantiële gevolgen heeft voor de werklast van de rechtspraak.

10.2 Uitvoerbaarheids- en toezichtbaarheidstoetsen

Er zijn uitvoerbaarheids- en toezichtbaarheidstoetsen gevraagd aan de NZa, de IGJ, de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV), en het Ketenbureau i-Sociaal Domein (Ketenbureau).

De NZa geeft aan dat het nalevingsonderzoek zoals dat in de consultatieversie van wetsvoorstel is beschreven, niet uitvoerbaar is, gelet op de open normen in de Jeugdwet en de daarmee samenhangende beleidsruimte van gemeenten. Ook is het in die versie voorgestelde algemeen

onderzoek gemankeerd doordat de informatieverplichting van gemeenten op grond van het voorstel niet door de NZa kan worden afgedwongen omdat er geen eenheid is in werkwijze van gemeenten. Vanuit de NZa zijn er geen uitvoeringsbezwaren om het toezicht op de financiële verantwoordingsbepalingen voor de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen bij de NZa te beleggen.

De IGJ geeft aan dat het wetsvoorstel het intern en extern toezicht verbetert. De IGJ onderschrijft dat de transparante bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording zal leiden tot meer samenhang met andere sectoren. De IGJ vraagt aandacht voor een goede samenwerking tussen de NZa en de Jeugdautoriteit en het uitwisselen van gegevens met andere toezichthouders in de zorg. Vanuit de IGJ zijn er geen uitvoeringsbezwaren voor wat betreft de voorgestelde interne toezichthouder en bepalingen omtrent de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

Ook de Inspectie JenV vraagt aandacht voor het uitwisselen van informatie tussen toezichthouders, mede in het licht van de AVG en het medisch beroepsgeheim.

Het Ketenbureau iSociaal Domein (Ketenbureau) verwacht dat het in bedrijf brengen van een Jeugdregio niet automatisch leidt tot reductie van vermijdbare administratieve lasten. Volgens het Ketenbureau is van belang dat taken die regionaal worden uitgevoerd naadloos aansluiten op de lokale processen en andersom. Volgens het Ketenbureau zijn eenduidige beleidskeuzes nodig en een regionale inkoopprocedure waarbij de uitvoering (bedrijfsvoering) van regionale afspraken en financieel administratieve processen eenduidig wordt uitgevoerd. Het Ketenbureau verwacht een stijging van administratieve lasten als gevolg van de voorstellen in het wetsvoorstel betreffende afstemmingsafspraken tussen gemeenten en frictiekosten bij het implementeren van de aanvullende eisen aan gemeentelijke beleidsplannen, de inrichting van nieuwe overlegvormen (OOGO), het vastleggen van regio-indelingen, het inrichten van intern toezicht bij aanbieders en de herstructurering van toezichttaken tussen IGJ en NZa.

10.3 Internetreacties

In de consultatieperiode zijn 275 internetreacties ontvangen van onder meer gemeenten, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, cliëntenorganisaties, beroepsverenigingen, professionals en burgers. Er zijn drie algemene consultatievragen toegevoegd aan de internetconsultatie. Ten eerste is respondenten verzocht zich uit te spreken over het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in het algemeen. Ten tweede is gevraagd welke taken, naast het inkopen van regionaal te organiseren zorg voor jeugdigen en het bovenregionaal afstemmen, nog meer bij een Jeugdregio belegd zouden moeten worden. Ten derde is gevraagd welke criteria een rol zouden moeten spelen bij het opstellen van de voorgestelde amvb over regionaal te organiseren zorgvormen.

Bij zowel gemeenten als aanbieders is er steun voor het doel van het wetsvoorstel om de beschikbaarheid van met name de specialistische zorg voor jeugdigen te verbeteren. Gemeenten en aanbieders herkennen de gesignaleerde knelpunten en voelen de urgentie voor verbetering.

Cliëntenorganisaties en beroepsverenigingen stellen voor hun inspraak bij de totstandkoming van de voorgestelde regiovisie wettelijk vast te leggen. Beroeps- en wetenschappelijke verenigingen vragen specifiek aandacht voor zorginhoudelijke verbeteringen en voor de expertise van medisch specialisten bij de toegang tot de jeugdhulp. De Associatie Wijkteams ziet risico's voor het versterken van het gewone leven en het werken vanuit een gedeelde visie met lokale verankering indien een regionaal toegangsplan, regionale samenwerking en bovenregionale afstemming wordt verplicht.

Aanbieders geven aan dat zij voorstander zijn van transparantie, maar dat zij de voorgestelde eisen buitenproportioneel vinden voor kleine aanbieders. Bijvoorbeeld het hebben van een intern toezicht van drie personen op een organisatie met niet veel meer dan 10 zorgverleners, wordt onevenredig geacht.

De reactie van de VNG richt zich op vijf hoofdpunten. Veel gemeenten geven in hun internetreactie aan zich aan te sluiten bij de reactie van de VNG.

1. De grote nadruk in het wetsvoorstel op de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp miskent volgens de VNG en gemeenten de samenhang in het sociaal domein en de noodzaak om hulp dichtbij de inwoners te bieden;
2. Met het voorgestelde wetsvoorstel stuurt de rijksoverheid op een hoog detailniveau op de invulling van de jeugdhulpplicht door gemeenten;
3. Met het wetsvoorstel wordt onvoldoende recht gedaan aan de regionale diversiteit en aan de zich ontwikkelende gemeentelijke praktijk van de NvO;
4. Het wetsvoorstel zou gemeenten onvoldoende als medeoverheid erkennen en introduceert een rol voor de NZa die wezensvreemd is aan het sociaal domein;
5. Het wetsvoorstel opent de deur om continu nieuwe eisen aan gemeenten te stellen met de voorgestelde kan-bepalingen en delegatiebepalingen.

De samenwerkende organisaties voor jeugdhulp (BGZJ) vindt het wetsvoorstel een stap in de goede richting en is voorstander van het strak regelen op een zo hoog mogelijk niveau. De reactie richt zich op negen hoofdpunten:

1. Alles op regionaal niveau, tenzij...
2. Geen nieuwe bovenregionale samenwerkingsverbanden, maar landelijke inkoop.
3. Dát regionale samenwerking is geborgd, is belangrijker dan hóe een regio er uitziet.
4. Uitbreiding van zorgvuldigheidseisen bij inkoop (en verantwoording).
5. Faire tarieven: meer nodig dan alleen een amvb met bouwstenen.
6. Jeugdautoriteit met doorzettingsmacht en ruime bevoegdheden.
7. Jeugdbescherming en jeugdreclassering: 'verlengde overheid' vraagt landelijke regie.
8. Meer eenduidigheid in de toegang: regionaal schaalniveau.
9. Ontwikkel kwaliteitsnormen & expertisecentra: onderzoek, opleiding en kennisontwikkeling.

De Kinderombudsman geeft in zijn internetreactie aan dat de maatregelen uit het wetsvoorstel navolgbaar zijn en bij kunnen dragen aan de versterking van de rechten van kinderen. De Kinderombudsman vindt het positief dat als uitgangspunt wordt genomen dat jeugdigen en ouders/verzorgers betrokken zullen worden bij het opstellen van de regiovisie en jeugdigen hierbij een adviserende rol krijgen. Het zou goed zijn dit recht op participatie minder vrijblijvend te maken aldus de Kinderombudsman. De Kinderombudsman merkt op dat het verplicht onderbrengen van gemeentelijke taken bij een Jeugdregio gevolgen heeft voor de klachtbehandeling en vraagt nadere uitwerking hiervan.

De Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) vindt het wetsvoorstel niet ver genoeg gaan en verwacht van het wetsvoorstel geen merkbare verbeteringen voor jeugdzorgwerkers en gezinnen. De FNV pleit onder meer voor een geoormerkt (hoger) jeugdbudget, standaardtarieven en minder marktwerking. De FNV heeft voor de lange termijn een stelselherziening voor ogen met een geringere rol voor gemeenten. De FNV pleit voor een Stichting Jeugdzorg en een Stichting Jeugdbescherming, waarbij medewerkers in dienst zouden moeten komen.

Gecertificeerde instellingen zijn positief over het wetsvoorstel, maar vinden dat er meer kaders moeten komen. Zij zien graag dat er meer eisen aan de regiovisie worden gesteld en pleiten voor een landelijk tarief voor kinderbeschermingsmaatregelen /jeugdreclassering en aanscherping van het wetsvoorstel met betrekking tot eenduidige inkoop en verantwoording.

Respondenten vanuit cliënt- en beroepsverenigingen willen hun inspraak bij de totstandkoming van de regiovisie graag wettelijk vastgelegd hebben. Dit kan volgens hen het beste op lokaal niveau plaatsvinden. De uitwerking van bovenregionale samenwerking wordt, vergeleken met de overige punten, als summier ervaren. Er wordt gevraagd naar verheldering van de bovenregionale afstemming, de regie op dat proces, hoe de professionals/de inhoudelijk deskundigen worden betrokken en de rol van de expertisecentra.

10.4 Verwerking van adviezen, uitvoerings- en toezichtstoetsen en internetconsultatie

Naar aanleiding van de ontvangen adviezen, toetsen en internetreacties is het wetsvoorstel op verschillende onderdelen aangepast en is de memorie van toelichting verhelderd. Hieronder worden de belangrijkste aanpassingen toegelicht.

Aanpassingen ten aanzien van versterken regionale samenwerking

De voorgestelde bepalingen terzake regionale samenwerking zijn, mede als gevolg van bestuurlijke overleggen met gemeenten en aanbieders, aangepast en een aantal van de aanvankelijk voorgestelde delegatiebepalingen is komen te vervallen of gewijzigd.

- De aanleiding en probleemschets zijn verhelderd en de nut en noodzaak van het wetsvoorstel is sterker benadrukt.
- De voorgestelde regiovisie is meer op hoofdlijnen beschreven en er is in de toelichting expliciet opgenomen dat de regiovisie wordt opgesteld samen met jeugdigen, hun ouders en professionals. Verder wordt in de toelichting voorgesteld dat gemeenten in hun regiovisie aandacht besteden aan de aanpak van wachtlijsten en het omgaan met complexe casuïstiek.
- De aanvankelijk voorgestelde delegatiebepaling over extra aan de regio op te dragen taken is komen te vervallen.
- De aanvankelijk voorgestelde verplichting tot een 'op overeenstemming gericht overleg' (OGOO) is komen te vervallen.
- De aanvankelijk voorgestelde delegatiebepaling over bovenregionale schaalindeling en extra onderwerpen voor bovenregionale afstemming is komen te vervallen.
- De tekst in de toelichting over de voorgestelde amvb die beschrijft welke specialistische zorg voor jeugdigen regionaal georganiseerd zou moeten worden, is aangepast. De toelichting beschrijft de criteria die hebben geleid tot het opnemen van de genoemde zorgvormen en er wordt nagedacht om in de amvb een mogelijkheid op te nemen voor gemeenten om af te wijken. Tevens zal er in de amvb worden ingegaan op specialistische ambulante expertise voor complexe casuïstiek.

De aanvankelijk voorgestelde delegatiebepaling ten aanzien van een toegangsplan is vervallen

Naar aanleiding van de internetconsultatie is besloten de aanvankelijk voorgestelde delegatiebepaling voor een toegangsplan te laten vervallen. Bij diverse respondenten is er veel steun voor het implementeren van de vijf basisfuncties voor de toegang, maar niet om deze in de Jeugdwet vast te leggen. Dit zou volgens hen te zeer ten koste gaan van de gemeentelijke beleidsvrijheid en lokaal maatwerk. Het versterken van lokale teams staat hoog op de lokale, regionale en landelijke agenda. De regering wil deze ontwikkelingen de tijd geven en ziet daarom vooralsnog af van een wetswijziging op het punt van de toegang. Bij de toelichting over de regiovisie is wel aangevuld dat er beschreven moet worden hoe de lokale toegang verbonden is met de regionaal georganiseerde zorg voor jeugdigen.

Voorgestelde bepalingen ter zake goed bestuur en financiële verantwoording aangepast

Naar aanleiding van voortschrijdend inzicht in de periode na de internetconsultatie is besloten de voorgestelde bepalingen ter zake goed bestuur en financiële verantwoording in het wetsvoorstel enigszins aan te passen. In overeenstemming met de bestaande praktijk worden de solistisch werkende jeugdhulpverleners expliciet uitgesloten van de verplichting tot het schriftelijk vastleggen van de taakverdeling en openbare jaarverantwoording. Daarnaast kunnen bij amvb categorieën van jeugdhulpverleners worden uitgesloten van de verplichting om de financiële verantwoording te laten onderzoeken door een registeraccountant.

De verplichting tot het organiseren van intern toezicht bij een aanbieder van meer dan tien hulpverleners is behouden, gelet op het belang van de interne toezichthouder binnen de organisatie en de vergelijkbare eisen gesteld aan Zvw- en Wlz-zorgaanbieders in de Wtza. Bij amvb kunnen uitzonderingen geformuleerd worden zoals dat in het besluit Wtza is gebeurd. De voorgenomen inwerkingtreding van de (aangescherpte) eisen aan de openbare jaarverantwoording en de verplichting tot transparante bedrijfsvoering is uitgesteld tot de datum van inwerkingtreding van een aanvullend wetsvoorstel waarin onder andere het toezicht op deze twee bepalingen wordt ingericht.

Voorstellen rond verbetering van inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen worden in een afzonderlijk wetsvoorstel opgenomen

De belangrijkste aanpassing ten opzichte van het wetsvoorstel zoals dat in consultatie is gebracht, is dat in het voorliggende wetsvoorstel geen voorstellen zijn opgenomen ten aanzien van de voorgenomen verbetering van het inzicht in de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg op het terrein van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, en de verbetering van het toezicht op de naleving van de financiële verantwoordingsverplichtingen.

De ontvangen adviezen, uitvoeringstoetsen (onder andere van de Nza) en internetreacties op dit punt vragen nadere bestudering en verder overleg met betrokken partijen. Zij zullen worden meegenomen in de voorbereiding van een afzonderlijk wetsvoorstel over het verbeteren van het inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen. In dat wetsvoorstel zal onder andere worden ingegaan op het uitwisselen van informatie tussen toezichthouders.

11. Overgangsrecht

Op het moment waarop de plicht om kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en de bij of krachtens de amvb, bedoeld in artikel 2.18, derde lid, onderdeel b, Jeugdwet, te bepalen vormen van jeugdhulp regionaal in te kopen in werking treedt –voorzien op 1 januari 2024 – zullen er voor dezelfde zorg hoogstwaarschijnlijk nog contracten of subsidies lopen van individuele gemeenten. Vooral met het oog op de rechtszekerheid voor de gecertificeerde instellingen en desbetreffende jeugdhulpaanbieders, zorgt artikel V ervoor dat die contracten, behoudens nog niet overeengekomen verlengingen daarvan, uitgediend kunnen worden respectievelijk dat de subsidie kan worden voortgezet totdat het subsidiërende college van B&W deze, gelet op de subsidiebeschikking en hetgeen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is geregeld, mag beëindigen. Omdat contracten voor de hier bedoelde zorg voor jeugdigen doorgaans voor ten minste drie jaren zijn gesloten, betekent dit dat er voor de inkoop van de regionaal te organiseren zorg sprake zal zijn van een ingroeimodel dat meerdere jaren kan beslaan.

Voor het overige kunnen de voorgestelde verplichtingen onmiddellijke werking hebben, en is dus geen overgangsrecht vereist.

12. Inwerkingtreding

Indien het wetsvoorstel voor 1 januari 2023 door het parlement is aanvaard en in het Staatsblad zal zijn gepubliceerd, streeft de regering naar de volgende, gefaseerde, inwerkingtredingsdata:

- 1 januari 2023: inwerkingtreding van algemene samenwerkingsplicht (artikel 2.16 Jeugdwet) en van de regio-indeling (artikel 2.17 Jeugdwet);
- 1 januari 2024: inwerkingtreding van de plicht een regiovisie te hebben (artikel 2.2, tweede lid, onderdeel b, Jeugdwet), van de plicht om een gemeenschappelijke regeling met een Jeugdregio te hebben (artikel 2.18, eerste en tweede lid, Jeugdwet) en deze te laten zorgen voor de inkoop of subsidiëring van regionaal te organiseren zorg en bovenregionaal af te stemmen zorg (art. 2.18, derde lid, Jeugdwet). Aldus krijgen gemeenten ten minste een jaar om zich voor te bereiden op de verplichte (boven)regionale samenwerking waar dit wetsvoorstel in voorziet;
- 1 januari 2023: inwerkingtreding van het vereiste 'onafhankelijk intern toezichthouder' (artikel 4.4.1 van de Jeugdwet), mits een voldoende implementatietermijn resteert voor aanbieders om per die datum aan de vereisten te voldoen. Dit betekent onder meer dat de aanbieder voldoende leden voor de interne toezichthouder dient aan te trekken en schriftelijk – in statuten of een regeling – dient vast te leggen op welke wijze hij voldoet aan de bij of krachtens artikel 4.4.1 gestelde eisen omtrent de bestuursstructuur. Indien in dat verband noodzakelijk kan de inwerkingtreding van deze bepaling worden uitgesteld tot 1 juli 2023;
- 1 januari 2023, of zo spoedig mogelijk daarna: inwerkingtreding van de regels voor financiële bedrijfsvoering (artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet). Zoals toegelicht, zal op deze verplichtingen een met een afzonderlijk wetsvoorstel, volgend op het onderhavige wetsvoorstel, in te stellen of aan te wijzen autoriteit gaan toezien. De datum van inwerkingtreding van de regels voor financiële bedrijfsvoering zal gelijk zijn aan de datum van inwerkingtreding van dat afzonderlijke wetsvoorstel, nadat ook dat tot wet is verheven. De lagere regelgeving over de jaarverantwoording dient dan uiterlijk 1 oktober in het voorgaande kalenderjaar te zijn gepubliceerd.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wijziging Jeugdwet

Onderdeel A

Financiële derivaten

De begripsomschrijving van 'financiële derivaten' is nodig in verband met het hierna voorgestelde artikel 4.5.1. De tekst van de definitie is ontleend aan artikel 1, onderdeel n, van de Wmg, zoals die zal luiden na inwerkingtreding van de AWtza.

Jeugdregio

De colleges van gemeenten in een regio (zie hierna) dienen krachtens dit wetsvoorstel een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wgr te treffen. Die gemeenschappelijke regeling dient onder andere te voorzien in de inrichting of aanwijzing van een regionale entiteit, waaraan de colleges Jeugdwettaken die het best op regionaal niveau kunnen worden uitgevoerd opdragen, onder gelijktijdige delegatie of volmacht, mandaat en machtiging van de bevoegdheden die voor de uitvoering van die taken nodig zijn. Deze regionale entiteit kan een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie zijn als bedoeld in artikel 8 van de Wgr, of een college van een gemeente in de regio ('centrumgemeente-constructie'). Een en ander wordt geregeld in het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 2.18 van de Jeugdwet. Voorgesteld wordt om deze regionale entiteit in de Jeugdwet en de daarop gebaseerde regelgeving de 'Jeugdregio' te noemen. Er zijn op dit moment twee beoogde regio's met ieder slechts één gemeente. Voor dergelijk gemeenten geldt uiteraard niet de verplichting tot regionale samenwerking met andere gemeenten in de regio, want die zijn er niet. Dientengevolge geldt voor de desbetreffende colleges ook niet de plicht om een gemeenschappelijke regeling te treffen waarmee een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingericht of een centrumgemeente aan te wijzen voor het uitvoeren van regionale taken. Daar voorzien die colleges immers zelf in. Wel zullen dergelijke gemeenten bovenregionaal moeten samenwerken en moeten zorgen voor een regionaal expertteam. De omschrijving van 'Jeugdregio' leidt ertoe dat in geval een regio uit één gemeente bestaat, het college van die gemeente als Jeugdregio wordt beschouwd.

Regio

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

Regionaal expertteam

Soms zijn de problemen van een jeugdige zo ingewikkeld, dat de reguliere hulpverlening niet weet welke jeugdhulp het best kan worden ingezet. De reguliere jeugdhulpverleners kunnen dan voor advies terecht bij een regionaal expertteam. Zo'n team bestaat uit de meest deskundige en ervaren (jeugd)hulpverleners in de regio of, indien het geval het expertteam meerdere regio's bedient, de betrokken regio's. Dit kunnen mensen zijn die in dienst zijn van jeugdhulpinstellingen of gecertificeerde instellingen, maar ook zelfstandigen of mensen die in dienst zijn van gemeenten. Zo mogelijk nemen ook experts uit het onderwijs in de teams deel. Omdat de gemeenten de Jeugdregio met de organisatie en de financiering van de regionale expertteams dienen te belasten (zie het voorgestelde artikel 2.18, derde lid, onderdeel c, Jeugdwet) wordt het begrip 'regionaal expertteam' hier omschreven. Opgemerkt wordt nog dat een regionaal expertteam niet hetzelfde is als een expertisecentrum. Laatstbedoelde centra zullen altijd bovenregionaal werken (zie paragraaf 2.4, ad 3, van het algemeen deel van deze memorie van toelichting) en aan de slag gaan voor jeugdigen met de meest complexe problematiek.

Regiovisie

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

Onderdeel B

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

Onderdeel C, subonderdeel 1

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

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

Gemeenteraden van gemeenten die samen met andere gemeenten een regio vormen, zullen in hun regiovisie zowel op de regionale als de bovenregionale samenwerking moeten ingaan. Artikel 2.18 verplicht de Jeugdregio, bestaande uit gemeenten in een regio, om kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bij of krachtens amvb te bepalen vormen van jeugdhulp regionaal in te kopen of te subsidiëren en om bovenregionaal overleg te voeren om te bewerkstelligen dat die maatregelen, jeugdreclassering en (een beperkt aantal) bij of krachtens amvb aan te wijzen vormen van jeugdhulp steeds voldoende beschikbaar zijn. Dat leidt ertoe dat de gemeenteraden in hun regiovisie ten minste zullen moeten aangeven hoe de gemeenten dit – via hun Jeugdregio – zullen vormgeven. Indien een regio slechts één gemeente beslaat – wat op dit moment het geval is voor de regio's Utrecht en Haarlemmermeer – zal de gemeenteraad van die gemeente slechts kunnen ingaan op het bovenregionale overleg.

In paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven dat de regiovisie wat betreft de regering ook in zou moeten gaan op de wijze waarop de lokale toegang verbonden wordt met de regionaal gecontracteerde zorg voor jeugdigen. De regering is overigens van mening dat het aan de gemeenten is om de precieze inhoud van de regiovisies te bepalen. Zij is dan ook verheugd dat de gemeenten in een door de VNG op te stellen Norm voor Opdrachtgeverschap (NVO) hebben opgenomen op welke onderwerpen de regiovisies verder in dienen te gaan.

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

Onderdeel C, subonderdeel 2

Het derde lid regelt dat bij of krachtens amvb onderwerpen kunnen worden aangewezen waarin de gemeente in haar regiovisie ingaat. Zoals in de toelichting op het vorige subonderdeel is aangegeven, zal de regiovisie sowieso moeten ingaan op de wijze waarop bij of krachtens amvb te bepalen vormen van jeugdhulp alsmede kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering worden ingekocht, en hoe de Jeugdregio's met elkaar samenwerken om ervoor te zorgen dat kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en jeugdhulp die door bovenregionaal werkende jeugdhulpinstellingen wordt aangeboden, steeds voldoende beschikbaar is. Dat volgt uit het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 2.18 van de Jeugdwet. Het is de bedoeling dat de

overige onderwerpen waarop de regiovisie moet ingaan, in de NvO worden bepaald. Hierin is onder andere opgenomen dat gemeenten in hun regiovisie ingaan op de wijze waarop de lokale toegang verbonden is met de regionaal gecontracteerde zorg voor jeugdigen. De mogelijkheid om bij of krachtens amvb te bepalen op welke onderwerpen de regiovisie moet ingaan, zal dan ook slechts worden gebruikt voor zover de NvO naar de mening van de regering bepaalde onderwerpen ten onrechte niet noemt of indien gemeenten zich bij het opstellen van hun regiovisies te weinig aan de NvO gelegen laten liggen. Overigens is de NvO door de algemene ledenvergadering van de VNG vastgesteld (waarmee de leden zich tot uitvoering ervan binden). Het ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd kan op basis daarvan zo nodig bemiddelen. De NvO voorziet voorts ook nog in onafhankelijke geschilbeslechting bij eventuele onderlinge meningsverschillen tussen gemeenten en/of Jeugdregio's over de toepassing van de NvO.

vijfde lid

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

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

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

Onderdeel E

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

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

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

Onderdeel F

§ 2.2. Samenwerking

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

Artikel 2.16 Jeugdwet

Het voorgestelde eerste lid van artikel 2.16 bepaalt dat de colleges met elkaar samenwerken indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet is aangewezen. Het is daarmee gelijklozend aan het huidige artikel 2.8, eerste lid, van de Jeugdwet, dat ten gevolge van artikel I, onderdeel E, zal vervallen. In artikel 2.18 wordt deze samenwerkingsverplichting geconcretiseerd voor werkzaamheden waarvan de regering vindt dat deze in ieder geval op (boven)regionaal niveau dienen plaats te vinden. De algemene samenwerkingsplicht van 2.16, eerste lid, behoudt echter haar waarde als algemeen uitgangspunt: ook voor onderwerpen waarvan de wetgever niet voorschrijft dat (boven)regionaal moet worden samengewerkt, dient een college met andere colleges samen te werken als dat bijdraagt aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering. Het gaat daarbij onder andere om de wijze waarop de lokale toegang verbonden is met de regionaal gecontracteerde zorg voor jeugdigen.

Artikel 2.17 Jeugdwet

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

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

Artikel 2.18 Jeugdwet

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

eerste lid

Het eerste lid verplicht de colleges van de gemeenten in een op grond van artikel 2.17 aangewezen regio om een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wgr te treffen. Ingevolge het vierde lid van artikel 2.18 geldt dit overigens natuurlijk niet indien een regio slechts één gemeente beslaat.

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

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

tweede lid

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

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

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

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

Omdat de werkzaamheden van de Jeugdregio uitvoerend zullen zijn, zullen de colleges bij het vormgeven van hun samenwerkingsconstructie uit bovengenoemde drie opties kunnen kiezen. Besloten is om keuze van een vierde in artikel 8 Wgr opgenomen samenwerkingsvariant, namelijk het 'gemeenschappelijke orgaan' niet toe te staan. De reden daarvoor is dat het gemeenschappelijke orgaan geen rechtspersoon is. Dat betekent dat een gemeenschappelijk orgaan niet op eigen titel privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten, en dus volmacht of mandaat van alle onderliggende gemeenten nodig zou hebben voor alles wat het zou doen (dus niet alleen voor het inkopen of subsidiëren van jeugdhulp, maar bijvoorbeeld ook voor het inhuren van personeel of het huren van kantoorruimte). Het gemeenschappelijk orgaan is, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de Wgr, dan ook slechts geschikt voor de uitvoering van werkzaamheden van zeer eenvoudige aard en een beperkte doelstelling, en heeft niet de voorkeur van de wetgever.⁷¹ Gelet op het voorgaande is de regering van mening dat een gemeenschappelijk orgaan geen geschikte vorm voor de Jeugdregio is. Daarbij komt dat uit gesprekken met gemeenten en de VNG niet is gebleken van een behoefte om de Jeugdregio vorm te geven als gemeenschappelijk orgaan.

⁷¹ Kamerstukken II 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 34 en Kamerstukken II 2012/13, nr. 3, pp. 16 en 17.

Aan het bestuur van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen krachtens artikel 30 van de Wgr bevoegdheden worden gedelegeerd.⁷² Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent (aldus artikel 10:13 van de Awb). Als gemeenten in een regio bevoegdheden aan een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie delegeren, gebruikt dat openbaar lichaam of die bedrijfsvoeringsorganisatie derhalve die bevoegdheden onder eigen verantwoordelijkheid. De overdragende gemeenten kunnen de bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen, tenzij ze eerst de delegatie intrekken. Omdat delegatie zo'n vergaande verantwoordelijkheidsverschuiving met zich brengt, stelt artikel 10:15 van de Awb dat dat slechts is toegestaan indien de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. Artikel 30 van de Wgr vormt, voor zover het gaat om overdracht van bevoegdheden van gemeenten aan de in die wet bedoelde openbare lichamen en bedrijfsvoeringsorganisaties, zo'n wettelijk voorschrift.

Aan een centrumgemeenten kunnen op grond van de Wgr op dit moment geen bevoegdheden worden gedelegeerd. Dat wil zeggen dat de centrumgemeenten een volmacht van de andere gemeenten in hun regio nodig zullen hebben om de in het derde lid, onderdeel a, bedoelde inkoopwerkzaamheden te verrichten. Evenzo behoeven zij mandaat van die andere gemeenten om voor alle gemeenten in de regio subsidie te kunnen verstrekken.⁷³

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

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

derde lid

In dit lid wordt geregeld welke twee belangrijkste soorten werkzaamheden de colleges in een regio in ieder geval aan de Jeugdregio's dienen op te dragen.⁷⁴ Daarnaast staat het colleges in een regio

⁷² Overigens is ook het geven van volmacht en mandaat mogelijk, maar dit ligt bij de keuze voor een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie niet voor de hand.

⁷³ Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 Awb).

⁷⁴ De Wgr spreekt, daar waar aan een regionale entiteit gedelegeerd wordt, over het 'overdragen' van bevoegdheden, terwijl het Burgerlijk Wetboek (BW) respectievelijk de Awb spreken van het geven van volmacht respectievelijk mandaat. In artikel 2.18, derde lid, wordt daarentegen gesproken over 'belasten met werkzaamheden'. Dat is nodig omdat dit artikellid de colleges beoogt te verplichten bepaalde werkzaamheden door de Jeugdregio's te laten verrichten. Tegelijk met het geven van de opdracht om die werkzaamheden te verrichten, zullen de bevoegdheden die nodig zijn om die werkzaamheden goed uit te voeren moeten worden gedelegeerd, dan wel zal volmacht en zo nodig ook mandaat moeten worden verleend om de taken goed uit te voeren.

vrij om hun Jeugdregio te belasten met andere werkzaamheden, bijvoorbeeld de (overige) werkzaamheden die uit hun regiovisies voortvloeien.

onderdeel a

Het derde lid, onderdeel a, verplicht de colleges om hun Jeugdregio ten minste te belasten met de inkoop of het subsidiëren van Jeugdwetvoorzieningen die op regionaal of bovenregionaal niveau georganiseerd dienen te zijn. Het gaat hierbij om de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering (die door de gecertificeerde instellingen worden geleverd waarvan de meeste bovenregionaal werken) en om bij amvb aan te wijzen vormen van jeugdhulp (zie ook paragraaf 3.5, ad 2, van het algemeen deel van deze toelichting). Overigens zal in de amvb op verzoek van de VNG en de gemeenten een uitzonderingsmogelijkheid worden opgenomen om daarin opgenomen vormen van jeugdhulp niet regionaal in te kopen of te subsidiëren indien de gemeenteraden⁷⁵ of de colleges aannemelijk maken dat de beschikbaarheid van die vormen van jeugdhulp met een andere wijze van organiseren dan regionale inkoop of subsidiëring nog beter kan worden bereikt.

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

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

onderdeel b

Voor het regionaal waarborgen van de beschikbaarheid van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en een deelverzameling van de jeugdhulp die op grond van het derde lid regionaal zal moeten worden ingekocht of gesubsidieerd, is ook afstemming tussen regio's nodig. Het derde lid, onderdeel b, verplicht de colleges in een regio om hun Jeugdregio op te dragen om samen met de Jeugdregio's van andere regio's te zorgen voor deze bovenregionale afstemming. Doel van de afstemming is ervoor te zorgen dat de desbetreffende voorzieningen tijdig beschikbaar zijn voor alle jeugdigen (en hun ouders) die in de betrokken regio's wonen en dat het zorglandschap kan worden ingericht conform de betrokken regiovisies. De vormen van jeugdhulp waarvoor bovenregionaal moet worden afgestemd, zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald, waarbij geldt dat slechts vormen aangewezen zullen worden die krachtens de amvb, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, regionaal moeten worden ingekocht of gesubsidieerd. Het gaat in onderdeel b dus om een deelverzameling van de zorgvormen uit de amvb, bedoeld in het derde lid, onderdeel a.

onderdeel c

⁷⁵ De gemeenteraden kunnen dit in hun regiovisies opnemen.

Op grond van dit onderdeel dienen de gemeenten in een regio hun Jeugdregio te belasten met de organisatie en financiering van de regionale expertteams. Omdat het werk dat die expertteams verrichten niet te beschouwen is als het verlenen van jeugdhulp (of het uitvoeren van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering) en het werk ook niet steeds zal worden ingekocht of gesubsidieerd (zo is detachering vanuit een gemeente of aanbieder ook mogelijk), is besloten om dit niet in onderdeel a onder te brengen, maar in een afzonderlijk onderdeel.

vierde lid

Er zijn op dit moment twee regio's die slechts uit één gemeente bestaan: Utrecht en Haarlemmermeer. Het vierde lid zorgt ervoor dat de colleges van dergelijke gemeenten geen gemeenschappelijke regeling hoeven te treffen. Zij kunnen immers niet met andere colleges in hun regio samenwerken. De zorg die andere gemeenten door hun Jeugdregio regionaal zullen moeten laten inkopen of subsidiëren, zullen dergelijke gemeenten zelf inkopen.

Wel verplicht het vierde lid de colleges van gemeenten die in hun eentje een regio vormen om te zorgen voor bovenregionale afstemming met andere Jeugdregio's. Omdat het begrip 'Jeugdregio' in artikel 1.1 van de Jeugdwet niet alleen het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of de centrumgemeenten zal omvatten van gemeenten die tezamen een regio vormen, maar ook de colleges van gemeenten die in hun eentje een regio vormen (zie artikel I, onderdeel A) zal de bovenregionale afstemming – waar relevant – zowel met eerstbedoelde entiteiten als met dergelijke colleges moeten plaatsvinden. Daarnaast dient een gemeente die in haar eentje een jeugdregio vormt te zorgen voor de organisatie en financiering van een regionaal expertteam.

vijfde lid

Dit lid regelt dat de voordracht voor een amvb waarin wordt geregeld voor welke vormen van gespecialiseerde jeugdhulp bovenregionaal wordt samengewerkt, wordt gedaan in overeenstemming met de Minister van BZK. Voor de amvb waarin de regionaal in te kopen vormen van jeugdhulp zullen worden opgenomen, geldt overigens hetzelfde. Dat hoeft hier niet te worden geregeld, omdat dat al wordt bereikt doordat die vormen van jeugdhulp gelijk zijn aan de bij amvb te bepalen vormen van jeugdhulp waarop in de regiovisie moet worden ingegaan. Artikel 2.2, vijfde lid, Jeugdwet zal regelen dat de Minister van BZK ook bij die amvb wordt betrokken.

Onderdeel H

Met dit onderdeel worden aan hoofdstuk 4, dat ziet op eisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, twee paragrafen toegevoegd. Deze hebben betrekking op respectievelijk bestuursstructuur en regels over financiële bedrijfsvoering. Hiermee wordt geharmoniseerd met de regelingen die voor deze onderwerpen gelden voor de zorg op grond van de Wtza en de AWtza.

De onderwerpen zijn verdeeld over twee verschillende paragrafen omdat de regering voornemens is het toezicht op de te onderscheiden paragrafen verschillend te beleggen. Op het in paragraaf 4.4 voorgestelde vereiste 'onafhankelijk intern toezicht' zal de IGJ gaan toezien. Op de in paragraaf 4.5 voorgestelde vereisten zal een autoriteit gaan toezien die zich in bredere zin zal richten op het houden van toezicht op en het verschaffen van inzicht in aspecten van beschikbaarheid van zorg. Deze autoriteit zal vorm krijgen of worden aangewezen met een apart wetsvoorstel. De voorgestelde verplichtingen op grond van paragraaf 4.5, en de daarmee samenhangende andere voorgestelde bepalingen in dit wetsvoorstel, zullen in werking treden tegelijkertijd met het moment waarop dat toekomstige wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking treedt. Voor de 'openbare jaarverantwoording' betekent dat dat tot die tijd de IGJ daarop nog zal blijven toezien op basis van de huidige verplichtingen, opgenomen in paragraaf 8.3 van de Jeugdwet. Voor de verplichting tot 'transparante bedrijfsvoering' betekent dat, dat die pas later zal gaan gelden. De Jeugdwet kent daarvan op dit moment geen equivalent.

§ 4.4. Bestuursstructuur

Artikel 4.4.1 Jeugdwet

De inhoud van dit voorgestelde artikel is gebaseerd op artikel 3 van de Wtza.

eerste lid

Met de eisen die bij en krachtens artikel 4.1.1 zullen gaan gelden wordt beoogd te waarborgen dat de bestuursstructuur van een instelling zodanig is ingericht dat adequaat intern toezicht kan worden uitgeoefend op de dagelijkse of algemene leiding. De verplichting zal gelden voor alle gecertificeerde instellingen en voor jeugdhulpaanbieders die jeugdhulp doen verlenen door meer dan tien jeugdhulpverleners. In artikel 1.1 van de Jeugdwet is 'jeugdhulpverlener' gedefinieerd als: natuurlijke persoon die beroepsmatig jeugdhulp verleent. Administratief personeel, stagiairs of vrijwilligers vallen hier dus niet onder. Voor gecertificeerde instellingen is het aantal van meer dan tien niet geëxpliciteerd. Deze instellingen zijn op grond van artikel 1.1 van de Jeugdwet altijd rechtspersoon en voeren ingrijpende maatregelen uit. Daarnaast werken er in praktijk meer dan tien beroepskrachten. De aard en omvang van de gecertificeerde instelling is daarmee steeds zodanig dat voldaan dient te worden aan de eisen omtrent de bestuursstructuur.

Het toezicht op de in deze paragraaf opgenomen verplichting zal komen te liggen bij de IGJ, op grond van artikel 9.2 van de Jeugdwet. In geval van niet naleving is de Minister van VWS of die voor Rechtsbescherming op grond van artikel 9.3 van de Jeugdwet bevoegd tot het geven van een schriftelijke aanwijzing, welke aanwijzing op straffe van een last onder bestuursdwang tijdig dient te worden nageleefd.

tweede lid

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

derde lid

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

vierde lid

Op grond van het vierde lid zullen, net als op grond van artikel 3 van de Wtza, bij algemene maatregel van bestuur categorieën van jeugdhulpaanbieders worden aangewezen waarop artikel 3, eerste lid, niet van toepassing is. Zie hiertoe paragraaf 4.3.1 van het algemeen deel.

§ 4.5. Regels over financiële bedrijfsvoering

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

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

van de Jeugdwet geldt reeds dat onder het begrip 'jeugdhulpaanbieder' ook deze organisatorische verbanden vallen.

De met de artikelen 40a en 40b van de Wmg te introduceren maatregelen worden na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel ook van toepassing op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen als bedoeld in de Jeugdwet. Op grond van artikel 3.4 van de Jeugdwet geldt voor instellingen dat zij slechts voor certificering in aanmerking komen als zij voldoen aan in de Jeugdwet gestelde voorschriften, waaronder dus ook de hierbij voorgestelde voorschriften. Bij een eerstvolgende certificering zal derhalve aan de nieuwe vereisten moeten worden voldaan.

De verplichting ten aanzien van de financiële bedrijfsvoering is erop gericht dat de aanbieder de in deze paragraaf voorgeschreven transparantie betracht. Het gaat dus niet om een kwalitatieve toets op de inrichting van de bedrijfsvoering zelf of het functioneren van het bestuur in deze, maar om het afdwingen van transparantie.

Artikel 4.5.1 Jeugdwet

eerste lid

Deze eis houdt in dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zorgdragen voor een eenduidige verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van een beheerste bedrijfsvoering en deze goed vastleggen. Deze verdeling dient alle niveaus en onderdelen van de organisatie te omvatten. Er dient een eenduidige verdeling van taken te zijn tussen uitvoerende en interne toezicht- of toetsingsfuncties. De bepaling ziet niet op solistisch werkende jeugdhulpaanbieders als bedoeld in de definitiebepaling van jeugdhulpaanbieder in artikel 1.1 van de Jeugdwet. De vereiste taakverdeling kan een solistisch werkende jeugdhulpverlener immers niet realiseren.

tweede en vierde lid

Om inzicht te hebben in de geldstromen binnen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is het van belang dat zij een ordelijke financiële administratie voeren. Daarvoor is het nodig dat de activiteiten in financiële zin op het gebied van jeugdhulpverlening, en van de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in elk geval worden onderscheiden van andere beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten (tweede lid). De aanbieder kan naast activiteiten die samenhangen met jeugdhulpverlening, of de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, namelijk ook nog andere activiteiten verrichten. Denk aan het verlenen van zorg als bedoeld in de Zvw of de Wlz of aan maatschappelijke ondersteuning als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), maar ook aan winkels binnen het gebouw, maaltijdverzorging voor derden etc. Om inzicht te hebben in de geldstromen binnen de organisatie is het ook van belang dat ontvangsten en betalingen duidelijk traceerbaar zijn naar bron en bestemming, en dat duidelijk is wie op welk moment welke verplichtingen namens de organisatie is aangegaan (vierde lid).

derde lid

De voorgestelde bepaling bevat daarnaast een regeling met betrekking tot het aantrekken van financiële derivaten. Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke financiële derivaten onder welke voorwaarden mogen worden aangetrokken. Niet in de regeling genoemde financiële derivaten mogen niet worden aangetrokken. Het gaat uitsluitend om derivaten die de jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling 'aantrekken'. Dus niet om derivaten die voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel reeds zijn aangetrokken.

Beoogd wordt om organisaties die (mede) met publiek geld zijn gefinancierd te verbiedende speculeren met complexe financiële producten, zoals derivaten. Door het Ministerie van Financiën is een algemeen beleidskader voor het gebruik van derivaten door (semi-) publieke instellingen gepubliceerd. De algemene uitgangspunten in dit beleidskader worden verder uitgewerkt in sectorale wetgeving, waarbij afwijkingen en aanscherpingen kunnen plaatsvinden. Het derde lid bevat de opdracht om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Daarbij zal zoveel mogelijk

worden aangesloten bij de voorwaarden die de Stichting Waarborgfonds voor de Zorgsector nu al hanteert voor het gebruik van financiële derivaten door haar deelnemers.

vierde lid

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

vijfde lid

Op grond van dit lid zullen categorieën jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd van (onderdelen van) dit artikel. Gelet op de aard van hun taken en de omvang van hun organisatie geldt deze uitzonderingsmogelijkheid niet voor de gecertificeerde instellingen. Zie hiertoe paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel onder 'uitzonderingen'.

Artikel 4.5.2 Jeugdwet

eerste lid

In het voorgestelde artikel 4.5.2 Jeugdwet wordt bepaald dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen jaarlijks verantwoording afleggen door het openbaar maken van een financiële jaarverantwoording en bijkomende informatie. Deze verplichting komt dan in de plaats van de huidige paragraaf 8.3 over financiële verantwoording. Net als geldt ten aanzien van paragraaf 8.3 zal de verplichting op grond van het voorgestelde artikel 4.5.2 niet gelden voor jeugdhulpaanbieders die solistisch werkende jeugdhulpverleners zijn (zie ook de definitie van 'jeugdhulpaanbieder' in artikel 1.1 van de Jeugdwet). Deze verplichting wordt voor deze solisten niet proportioneel geacht.

Met het nieuwe artikel wordt de jaarverantwoording geharmoniseerd met de jaarverantwoording in de zorg, zoals die komt te luiden na inwerkingtreding van het in de AWTza opgenomen artikel 40b van de Wmg. Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om te expliciteren dat de jaarverantwoording per kalenderjaar wordt opgesteld. Om de harmonisatie met artikel 40b Wmg te bewaren, wordt in artikel IV voorgesteld om hetzelfde op te nemen in het eerste lid van laatstgenoemd artikel.

De jaarverantwoording moet openbaar gemaakt worden opdat zowel de betrokkenen/belanghebbenden (stakeholders) als de gehele maatschappij daarvan kennis kunnen nemen. De aanbieder is zelf verantwoordelijk voor de tijdigheid, de juistheid en volledigheid van de gegevens in de jaarverantwoording.

tweede tot en met vijfde lid

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

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

De verplichting geldt in beginsel ten aanzien van alle jeugdhulpaanbieders (met uitzondering van de solistisch werkende jeugdhulpaanbieders) en gecertificeerde instellingen. Op grond van het vijfde lid zullen bij amvb categorieën jeugdhulpaanbieders van deze verplichting worden uitgezonderd, paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel gaat daarop nader in. Op grond van het vierde lid kan bij ministeriële regeling bovendien onderscheid gemaakt worden tussen verschillende

categorieën van jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen in de zwaarte en omvang van de verplichtingen.

Onderdelen I en J

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

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

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

Onderdeel K

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

Onderdelen L tot en met P

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

Zoals aan het slot van de toelichting op het voorgestelde artikel 2.18, tweede lid, Jeugdwet is aangegeven, is het niet nodig om aan bepalingen waarin rechten en plichten van de colleges zijn opgenomen, telkens waar de Jeugdregio als gedelegeerde of gemandateerde/gevolmachtigde van die colleges werkzaamheden kan of zal verrichten, de Jeugdregio toe te voegen. Voor bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens wordt hier echter een uitzondering op gemaakt. Dit houdt verband met het feit dat de Jeugdregio indien taken aan haar zijn gedelegeerd, verwerkingsverantwoordelijke voor die gegevens zal worden. Ook in geval colleges taken aan de Jeugdregio hebben gemandateerd en volmacht hebben verleend – zoals het geval zal zijn indien de Jeugdregio een centrumgemeente is – zal dat er in de praktijk waarschijnlijk⁷⁶ toe leiden dat de Jeugdregio verwerkingsverantwoordelijke wordt.

Overigens wordt opgemerkt dat de werkzaamheden die de regering op dit moment voor de Jeugdregio voorziet, namelijk inkoop van regionaal te organiseren zorg voor jeugdigen en bovenregionale afstemming, niet met zich brengen dat de Jeugdhulp persoonsgegevens van jeugdigen verwerkt. Dit kan echter anders worden indien (bijvoorbeeld) besloten zou worden dat Jeugdregio's ook de facturen betalen voor de door hen ingekochte zorg (zie ook de toelichting op

⁷⁶ Indien niet gedelegeerd is maar gewerkt wordt met mandaten en volmachten, kan de verwerkingsverantwoordelijkheid in theorie bij de afzonderlijke colleges blijven. De Jeugdregio zou in AVG-termen dan slechts verwerker zijn. Dit kan er echter toe leiden dat de Jeugdregio wat betreft de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van een zelfde deeltaak rekening moet houden met verschillende beleidsuitgangspunten en lijkt daarom weinig aantrekkelijk.

het voorgestelde artikel 2.18, vierde lid). Aan een betaling dient immers de zogenoemde 'formele controle' vooraf te gaan, en daartoe is onder andere nodig dat wordt gecontroleerd of een jeugdige wel woont in een gemeente waar de Jeugdregio voor werkt. Daarnaast is het natuurlijk mogelijk dat colleges zonder dat de wetgever daartoe verplicht taken aan de Jeugdregio opdragen. Indien – bijvoorbeeld – de colleges in een regio besluiten dat "hun" Jeugdregio de college taken t.a.v. de verwijzingsindex risicojongeren zal vervullen, zal die Jeugdregio ook daartoe gegevens dienen te verwerken (zie ook onderdelen I en J).

Onderdeel Q

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

Zoals ook vermeld bij onderdeel H zal artikel 4.5.2, en daarom ook het daarmee samenhangende onderdeel Q waarmee paragraaf 8.3 zal vervallen, pas in werking treden op het moment dat het toezicht op en het inzicht in de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen met een apart wetsvoorstel wordt belegd bij de daarvoor in te stellen of aan te wijzen autoriteit.

Onderdeel R

Met het vervallen van de artikelen 8.3.1 en 8.3.2 dient ook de verwijzing daarnaar in artikel 9.5, eerste lid, van de Jeugdwet te vervallen. Ook dit onderdeel zal pas in werking treden op het moment dat het toezicht op en het inzicht in de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen met een apart wetsvoorstel wordt belegd bij de daarvoor in te stellen of aan te wijzen autoriteit. In dat voorstel zal dan ook worden voorzien in de handhaving van artikel 4.5.2, dat in de plaats zal komen van de artikelen 8.3.1 en 8.3.2.

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

Artikel II. Wijziging Verzamelwet VWS 2020

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

Artikel III. Wijziging Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

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

Artikel IV. Wijziging Wet marktordening gezondheidszorg

Voor een toelichting op de hier voorgestelde wijziging wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel H, bij het voorgestelde artikel 4.5.2, eerste lid, Jeugdwet.

Artikel V. Wijziging Wet op de economische delicten

De wijziging van de Wet op de economische delicten maakt het mogelijk om bij overtreding van de eisen van een transparante financiële bedrijfsvoering te kiezen voor strafrechtelijke afdoening in plaats van handhaving via het bestuursrecht. De strafbaarstelling past in de systematiek die geldt voor het niet naleven van informatie- en administratieverplichtingen op grond van de Wmg. Hiermee stelt de regering voor ook op dit onderdeel te harmoniseren met de zorg. Immers, na inwerkingtreding van artikel XVA van de AWtza worden de artikelen 40a en 40b van de Wmg, waarin de vereisten van een transparantie financiële bedrijfsvoering voor de (overige) zorg zijn opgenomen, toegevoegd aan de opsomming van artikel 1, onder ten tweede, van de Wet op de economische delicten. Ook dit artikel zal pas in werking treden op het moment dat de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet in werking zullen treden.

Artikel VI. Overgangsrecht

Zie hiertoe hoofdstuk 11 van het algemeen deel.

Artikel VII. Evaluatiebepaling

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

Artikel VIII. Inwerkingtreding

Zie hiertoe hoofdstuk 12 van het algemeen deel.

Artikel IX. Citeertitel

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

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

P. Blokhuis