

No. W13.23.00282/III

's-Gravenhage, 6 december 2023

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

Het wetsvoorstel regelt in de Jeugdwet dat gemeenten gezamenlijk in een verplichte gemeenschappelijke regeling (Jeugdregio's), kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en nader aan te wijzen vormen van gespecialiseerde jeugdhulp (hierna: specialistische jeugdzorg¹), inkopen. Het doel daarvan is te bevorderen dat deze vormen van zorg altijd in voldoende mate beschikbaar zijn. Daarnaast voorziet het voorstel in eisen voor de toezichtstructuur en de financiële verantwoording. Deze eisen worden gesteld aan aanbieders van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen die niet vallen onder de wet toezicht zorgaanbieders (Wtza) en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Ten slotte krijgt de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de volgende taken op het terrein van de Jeugdwet: stelselonderzoek, vroegsignalering en toezicht.

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

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

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

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

AAN DE KONING

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

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

1. Opbouw van het advies

Dit advies gaat eerst in op de achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel. Vervolgens komen in het eerste deel opmerkingen aan de orde over de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (punt 3). In punt 4 komt een alternatief van landelijke inkoop en financiering in plaats van regionale inkoop aan de orde. In punt 5 gaat het over het niveau van regelgeving en de betrokkenheid van de minister van BZK. Het tweede deel van het advies bevat opmerkingen over de proportionaliteit van de voorgestelde governance-eisen (punt 6). Punt 7 betreft de nieuwe taken van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Punt 8, ten slotte, betreft opnieuw het niveau van regelgeving, maar dan gaat over de gegevensverwerking door de NZa.

2. Inleiding

a. *Achtergrond*

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

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

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

Eind mei 2019 heeft het kabinet afspraken gemaakt met de VNG over het jeugdzorgbudget van gemeenten. Eén van de afspraken was om in 2020 onderzoek te doen naar de structureel benodigde middelen bij een doelmatige en doeltreffende

uitvoering van de Jeugdwet door gemeenten.² Uit dit onderzoek 'Stelsel in groei'³, blijkt dat in 2019 gemeenten € 1,6 tot € 1,8 miljard meer hebben moeten uitgeven dan het budget dat bij de decentralisatie destijds is overgeheveld naar het gemeentefonds.

Het kabinet concludeerde dat deze ontwikkeling van uitgaven niet houdbaar is en vond het noodzakelijk om de effectiviteit en de beheersbaarheid te vergroten, zowel door aanpassingen van het stelsel als door effectievere sturing. Het kabinet heeft daartoe de Stuurgroep maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet ingesteld en tijdelijk extra middelen toegekend.⁴

Het rapport van de Stuurgroep adviseert fundamentele keuzes te maken ten aanzien van het doel en de reikwijdte van de Jeugdwet en het daarbij behorende voorzieningenniveau, alsmede ten aanzien van de rol van gemeenten. Bovendien concludeert het rapport dat de mogelijkheden van gemeenten tot sturing op het gebied van toegang, kwaliteit en doelmatigheid van de jeugdzorg, beperkt zijn. Ten aanzien van de specialistische jeugdzorg is in het rapport de vraag gesteld of de gemeente wel het juiste niveau is voor de uitvoering van die vormen van jeugdzorg. Gesuggereerd wordt dan ook om regionalisering of centralisering te overwegen.⁵

Vervolgens heeft de VNG verzocht om een oordeel van een Commissie van Wijzen⁶ over het structureel benodigde budget en de te treffen maatregelen. Naar aanleiding hiervan zijn opnieuw incidenteel extra middelen ter beschikking gesteld voor 2022.⁷ Deze commissie adviseerde ook om een gezamenlijke ontwikkelagenda van Rijk en gemeenten op te stellen voor verbetering van het stelsel. Deze Hervormingsagenda is in juni 2023 ondertekend door het Rijk, de gemeenten en betrokken actoren.⁸

b. *Hervormingsagenda Jeugd*

De toelichting schetst diverse problemen in de jeugdzorg. Dit betreft een tekort aan beschikbaarheid van jeugdzorg, toenemende budgettekorten bij gemeenten, financiële problemen bij jeugdzorgaanbieders en onvoldoende inzicht in het functioneren van het stelsel. Als oorzaken daarvan wordt gewezen op de sterke toename van de vraag naar jeugdzorg, toegenomen behandelduur, personeelstekort, hoge werkdruk, administratieve lastendruk en tekortschietende samenwerking en inkoop op het juiste schaalniveau.⁹

De Hervormingsagenda Jeugd bevat maatregelen die erop gericht zijn om de jeugdzorg te verbeteren en het stelsel houdbaar te maken. Onderdelen van deze agenda zijn versterking van regionalisering, verbeterde inkoop en minder

² Kamerbrief aanbieding rapport 'Stelsel in groei' 18 december 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 760).

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 760.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 760.

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 775, blz. 12 en bijlage B4.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, nr. 777.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 779.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 964; Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 777.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding'.

administratieve lasten, en het verbeteren van inzicht in het jeugdstelsel met uniforme data en monitoring. Deze onderdelen worden in dit wetsvoorstel geregeld.

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

c. *Inhoud van het voorstel*

Zoals de toelichting vermeldt zijn de uitgangspunten van de decentralisatie in stand gelaten. Gemeenten blijven primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, de toegang, kwaliteit en doelmatigheid. Ook zal de jeugdzorg gefinancierd blijven op het niveau van de gemeenten via het gemeentefonds. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van het gedecentraliseerde stelsel dat één bestuurslaag inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is voor het jeugddomein, aldus de toelichting.¹⁰

Het voorstel regelt dat gemeenten kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bepaalde (bij ministeriële regeling aan te wijzen) vormen van jeugdhulp¹¹ gezamenlijk moeten inkopen.¹² Dit moet plaatsvinden in een verplichte gemeenschappelijke regeling (zogenoemde Jeugdregio's) waarbij de regio-indeling bij ministeriële regeling wordt bepaald. Het doel hiervan is te bevorderen dat deze vormen van zorg altijd in voldoende mate beschikbaar zijn. Dit betreft een brede inspanningsverplichting. Ook moet de verplichte regionalisering leiden tot meer uniforme standaarden wat betreft contractering en verantwoording richting jeugdhulpaanbieders.

Voor zover er al sprake is van gezamenlijke contractering op landelijk niveau door gemeenten, geldt de verplichting tot regionale contractering of subsidiëring niet.¹³ Het voorstel biedt daarnaast de mogelijkheid om, in overeenstemming met de afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd, gemeenten bij ministeriële regeling te verplichten om vormen van specialistische jeugdhulp¹⁴ landelijk in te kopen.¹⁵

Verder introduceert dit wetsvoorstel eisen aan de toezichtstructuur van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die niet vallen onder de Wtza en de Wmg en aan de financiële verantwoording door deze organisaties. Het gevolg van het voorstel is onder andere dat de regels van de Wtza ook van toepassing worden op

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding'.

¹¹ In het voorstel zijn criteria opgenomen voor het bepalen van de aan te wijzen vormen van jeugdhulp, zie voorgesteld artikel 2.19, vierde lid, van de Jeugdwet.

¹² In 2021 is een wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' voor advies aan de Afdeling voorgelegd. Daarover heeft de Afdeling op 16 juni 2021 geadviseerd. Zie advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, nr. W13.21.0067/III.

¹³ Voorgesteld artikel 2.19, derde lid.

¹⁴ Het betreft hier de vormen van specialistische jeugdhulp als bedoeld in voorgesteld artikel 2.19, vierde lid.

¹⁵ Voorgesteld artikel 2.21, eerste lid.

(kleine) lokale, jeugdhulpaanbieders, die alleen jeugdhulp aanbieden en met meer dan 10 jeugdhulpverleners jeugdhulp (doen) verlenen.

Ten slotte krijgt de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de volgende taken op het terrein van de Jeugdwet: stelselonderzoek, vroegsignalering en toezicht.¹⁶ Zij onderzoekt in algemene zin of het aanbod van jeugdzorg aansluit op de vraag en in welke mate aanbieders erin slagen de noodzakelijke hulp te verschaffen. Verder moet zij (risico's op) tekorten signaleren voor de beschikbaarheid van ten minste op regionaal niveau te contracteren of subsidiëren jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Zij moet voor deze risico's waarschuwen en bevorderen dat partijen voldoende maatregelen treffen om de beschikbaarheid van gespecialiseerde jeugdzorg zoveel mogelijk te waarborgen. Daarover moet de NZa partijen adviseren en de minister informeren als bepaalde vormen van jeugdzorg niet meer geleverd kunnen worden. Ten slotte houdt de NZa toezicht op de naleving door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen van de regels over financiële bedrijfsvoering.

3. Beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg

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

a. *Inhoud en reikwijdte van het begrip beschikbaarheid*

In het bestaande stelsel kopen gemeenten specialistische jeugdzorg in op basis van hun verwachte behoefte aan zorg.¹⁷ De gemeente is er verantwoordelijk voor dat er – kort gezegd – een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod is met het oog op de huidige vraag aan zorg, alsmede dat deze zorg ook toegankelijk is na verwijzing door onder andere de huisarts. Maar die verplichting strekt op dit moment niet zover dat gemeenten verplicht zijn om te allen tijde alle mogelijke soorten van jeugdzorg in stand te houden.¹⁸

Volgens de toelichting wordt de in het voorstel gebruikte term beschikbaarheid breed ingevuld. Het gaat zowel om de vraag naar, als om het aanbod van de specialistische jeugdzorg, als ook om de vraag in welke mate regio's en gemeenten erin slagen om de

¹⁶ Op 12 oktober 2022 is aan de Afdeling advisering van de Raad van State een wetsvoorstel 'Taken zorgautoriteit op jeugdwet-terrein' voor advies voorgelegd. Dat voorstel bevatte de onderwerpen 'inzicht en toezicht'. Naar aanleiding hiervan heeft een overleg plaatsgevonden als bedoeld in artikel 24 Wet op de Raad van State. De adviesaanvraag over dit wetsvoorstel is ingetrokken en hierover is geen advies verschenen. Zie Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 974. Het voorliggende wetsvoorstel betreft in belangrijke mate een samenvoeging van de in deze en voorgaande voetnoot genoemde voorstellen die eerder voor advies zijn voorgelegd.

¹⁷ Huidige artikelen 2.3, 2.4 en 2.6 van de Jeugdwet. Continuïteit kan daarbij een aanbestedings- en inkoopvoorwaarde zijn.

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr.3, artikelsgewijze toelichting, artikel 2.5, onderdeel a.

zorg waaraan behoefte is, tijdig te verschaffen.¹⁹ Daarbij kunnen onder andere wachttijden en reisafstand een rol spelen. Maar elders in de toelichting staat dat het wetsvoorstel er niet toe verplicht om ervoor zorg te dragen 'dat specialistische jeugdzorg te allen tijde direct beschikbaar is'. Dit zou onuitvoerbaar zijn en leiden tot een onbeheersbare kostenstijging. Het wetsvoorstel beoogt wel te bewerkstelligen dat gemeenten de jeugdhulpplicht beter kunnen waarmaken. Het betreft dus een inspanningsverplichting.²⁰ Wat beschikbaarheid inhoudt en in hoeverre deze verplichting verder strekt dan hetgeen waartoe gemeenten nu al verplicht zijn, komt daarom niet (eenduidig) uit de wettekst en de toelichting naar voren.

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

b. *Financiële implicaties*

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

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

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

c. *Vormen van jeugdhulp*

Het wetsvoorstel geeft in artikel 2.19, vierde lid, criteria voor bepaalde vormen van jeugdhulp die samenwerking vereisen. Zij krijgen verdere uitwerking in een ministeriële regeling.²¹ Uit de toelichting blijkt dat hier specifieke, specialistische vormen van jeugdhulp worden beoogd. Artikel 2.19, vierde lid, laat ruimte om nog andere vormen van jeugdhulp aan te wijzen die samenwerking vereisen door het gebruik van de woorden 'in ieder geval'.

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

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, 'Inleiding'.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, 'Hoofdpijnen van het voorstel'.

²¹ Voorgesteld 2.19, tweede lid, van de Jeugdwet.

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

d. *Arbeidsmarkttekorten; keuzes*

Niet alleen moeten financiële middelen beschikbaar zijn, ook zijn er voldoende professionals nodig om de beoogde beschikbaarheid waar te kunnen maken. Uit eerdergenoemde onderzoeken is gebleken dat op dit moment gebrek aan voldoende beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel een van de oorzaken is van de problemen in de (specialistische) jeugdzorg. Nu de huidige krapte op de arbeidsmarkt mede een gevolg is van demografische ontwikkelingen, valt niet te verwachten dat dit een tijdelijk probleem zal zijn. Ook al zou er geld zijn om de zorg in te kopen, die zorg kan niet geleverd worden. Dit betekent dat er keuzes gemaakt zullen moeten worden. Welke zorg zal wel geleverd worden, welke niet, meer of anders. De vraag rijst of en in hoeverre hier een taak ligt voor het Rijk.

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

4. Alternatief: inkoop en financiering door het Rijk

Volgens de toelichting zijn bij de Hervormingsagenda Jeugd de uitgangspunten van de decentralisatie in stand gelaten. Ook wordt benoemd dat de jeugdzorg *voorlopig* gefinancierd zal blijven op het niveau van gemeenten via het gemeentefonds.²² De Afdeling merkt op dat met het voorstel de regie van gemeenten over de inkoop van verschillende vormen van specialistische jeugdzorg sterk wordt verminderd. De onlangs gepubliceerde bestuurlijke afspraken over een landelijk tarief en bekostiging van de kinderscherming en jeugdreclassering versterken dit.²³

Tegelijkertijd blijven gemeenten wel operationeel en financieel verantwoordelijk voor het bieden van deze zorg. Maar zij bezitten steeds minder mogelijkheden om deze kosten te voorkomen of te verminderen. In de Hervormingsagenda Jeugd is vermeld dat wordt gewerkt aan financiële afspraken, zoals een meerjarig financieringsmodel, waarin de sturingsmogelijkheden, medebewind/beleidsvrijheid, financiële verantwoordelijkheden en de wijze van financieren in balans zijn.²⁴ Deze afspraken zijn vooralsnog niet gemaakt. Het risico bestaat daarom dat gemeenten met het voorstel voor hogere kosten worden geplaatst, terwijl zij over minder mogelijkheden beschikken om die kosten te vermijden of te verminderen. Dit is, mede in het licht van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, niet verantwoord.²⁵

Gelet op de beperkte(re) invloed van gemeenten op de instroom, uitstroom en (inkoop)voorwaarden, merkt de Afdeling op dat het noodzakelijk is dat de toelichting nader ingaat op het alternatief om zeer specialistische jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering op landelijk niveau in te kopen

²² Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding'.

²³ Kamerstukken II 2023/24, 31839, nrs. 985 en 986.

²⁴ Hervormingsagenda Jeugd, punt 10.

²⁵ Gewezen zij in dit verband ook op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen van 14 december 2022 (W04.22.0132/II/Vo), bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 36200-VII nr. 142, onderdeel 4.ii (Aandachtspunten bij medebewind).

en te financieren. Dit zou ook aansluiten bij de onlangs gepubliceerde bestuurlijke afspraken over een landelijk tarief en bekostiging van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.²⁶

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

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

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

Het voorstel bepaalt dat bij ministeriële regeling van de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming alle gemeenten in jeugdregio's worden ingedeeld.²⁷ De toelichting beschrijft dat daarbij het kan gaan om de oprichting van een openbaar lichaam (met een algemeen en dagelijks bestuur), een bedrijfsvoeringsorganisatie (opgericht door alleen de colleges van burgemeester en wethouders) of een centrumgemeente-constructie.²⁸

De Afdeling ziet het belang van het voorstel om samenwerking en contractering van specialistische jeugdzorg meer verplichtend vorm te geven. In ieder geval wat betreft de kinderbescherming en jeugdreclassering is gebleken dat de meeste gemeenten individueel onvoldoende in staat zijn om vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen.²⁹ Ook voor de specialistische jeugdhulp is een afgestemde aanpak van belang, mede in het licht van het terugdringen van administratieve lasten voor aanbieders. Wel heeft de Afdeling enkele opmerkingen over het niveau van regelgeving voor de taaktoedeling (punt a) en de regio-indeling (punt b) en de mate van betrokkenheid van de Minister van BZK bij de regio-indeling (punt c).

a. *Vormen van specialistische jeugdhulp: niveau van regelgeving*

Uit het wetsvoorstel en de toelichting volgt dat bij ministeriële regeling nader zal worden bepaald welke vormen van (specialistische) jeugdhulp en welke administratieve processen onder de Jeugdregio's zullen vallen en welke onderdelen landelijk gecontracteerd zullen worden.³⁰ De Afdeling merkt op dat delegatie van de kernbepalingen naar lagere regelgeving betekent dat het voorstel een 'kaderwetachtig' karakter krijgt.

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 31839, nrs. 985 en 986.

²⁷ Voorgesteld artikel 2.17 van de Jeugdwet.

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.2 (Verplichte instelling of aanwijzing van een Jeugdregio).

²⁹ Jeugdautoriteit, De stand van de jeugdzorg, 2023, p. 53-55.

³⁰ Voorgestelde artikelen 2.19 en 2.21 van de Jeugdwet.

Weliswaar worden in de wet en de toelichting al criteria genoemd die in de regeling verder zullen worden uitgewerkt. Toch wordt onvoldoende gemotiveerd waarom het aan de betrokken minister wordt gelaten om deze medebewindstaak nader in te vullen, zonder directe betrokkenheid van het parlement. Onduidelijk is waarom niet in dit wetsvoorstel over deze aspecten meer duidelijkheid kan worden geboden. Dit is temeer van belang omdat het hier gaat om specialistische vormen van jeugdzorg, waarvan schaarste en complexiteit bekend zijn. Daarmee kan ook meer duidelijkheid en zekerheid worden geboden richting gemeenten en jeugdzorgaanbieders en kan parlementaire betrokkenheid worden verzekerd.

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

b. *Regio-indeling: niveau van regelgeving*

Ook de regionale indeling van gemeenten waarbinnen tot de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg moet worden gekomen, wordt bij ministeriële regeling bepaald. Aan die bevoegdheid is gekoppeld de mogelijkheid om de regio te beperken tot één gemeente, wat in theorie erop zou neerkomen dat ook bepaald zou kunnen worden dat bepaalde gemeenten *niet* hoeven samen te werken met andere gemeenten.³¹ Over de totstandkoming van de regio-indeling merkt de Afdeling het volgende op.

Er zijn verschillende gemeentelijke taken waarbij verplichte samenwerking in de regio is voorgeschreven. Te denken valt aan de veiligheidsregio's, waarbij de (initiële) indeling van gemeenten in de bijlage bij de Wet veiligheidsregio's is opgenomen.³² De samenwerking in gemeentelijke gezondheidsdiensten volgt de indeling van de veiligheidsregio's.³³ Voor de intergemeentelijke samenwerking in omgevingsdiensten wordt ook naar de indeling in de Wet veiligheidsregio's verwezen, naast het gegeven dat bij ministeriële regeling een andere indeling kan worden bepaald.³⁴ Eenduidigheid over de vraag op welk niveau van regelgeving – en daarmee door wie – bepaald wordt welke gemeenten verplicht met elkaar samenwerken, is er daarmee niet.

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

³¹ Voorgesteld artikel 2.20 van de Jeugdwet.

³² Artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's. Dat artikel biedt de mogelijkheid bij amvb de indeling te wijzigen.

³³ Artikel 14 van de Wet publieke gezondheid.

³⁴ Artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

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

Dat is temeer van belang tegen de achtergrond van de huidige systematiek van artikel 2.8 van de Jeugdwet. Dat artikel maakt het mogelijk dat bij amvb gebieden worden aangewezen waarin colleges dienen samen te werken.³⁵ Van deze bevoegdheid kan (uitsluitend) gebruik worden gemaakt indien de noodzakelijke samenwerking ontbreekt en nadat overleg is gevoerd met de betrokken colleges. Daarbij geldt een verplichting tot openbare consultatie en het voorhangen van die amvb bij de Eerste en Tweede Kamer.³⁶ In het voorliggende voorstel is voor een lager niveau dan de amvb gekozen en ontbreekt ook een voorhangprocedure. Ook ontbreekt een in de wet opgenomen verplichting over consultatie van gemeenten alvorens tot regionale indeling over te gaan.³⁷

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

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

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

Het wetsvoorstel regelt dat bij de taaktoedeling (zie hiervoor punt a) en de indeling van gemeenten in regio's (zie hiervoor punt b) door de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming wordt gehandeld "in overeenstemming" met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³⁸ De toelichting vermeldt dat dit gebeurt gelet op diens verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van decentralisatie.³⁹ De Afdeling onderschrijft dat.

Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving kan medeondertekening achterwege blijven indien het belang van de betrokken bewindspersoon "slechts" door de regeling wordt "geraakt".⁴⁰ In dat geval zou kunnen worden volstaan met het "handelen in overeenstemming met" de Minister van BZK.⁴¹

Verplichte samenwerking in een gemeenschappelijke regeling vergt een zorgvuldige afweging van de betreffende taak in relatie tot de uitvoeringskracht en financiële positie van (de samenwerkende) gemeenten. Bij indeling van gemeenten in regio's dient

³⁵ Huidig artikel 2.8, tweede lid, van de Jeugdwet.

³⁶ Huidig artikel 2.8, vierde lid, van de Jeugdwet.

³⁷ De toelichting spreekt summier over de betrokkenheid van gemeenten, vgl. paragraaf 3.3.3 (Contracteren of subsidiëren van (bepaalde vormen van) jeugdzorg door de Jeugdregio).

³⁸ Voorgesteld artikel 2.22 van de Jeugdwet.

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.10 (Betrokkenheid minister van BZK).

⁴⁰ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 4.33.

⁴¹ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.28, derde lid.

daarom niet uitsluitend naar de betreffende taak te worden gekeken. Verder is het nodig om aandacht te besteden aan de vraag naar congruentie tussen regio's.⁴² Dat zijn aspecten die primair de Minister van BZK heeft te wegen vanwege diens verantwoordelijkheid binnen het Rijk voor de medeoverheden. De vraag is of die taak en verantwoordelijkheid niet rechtvaardigt dat de Minister van BZK – onverminderd hetgeen onder punt b is opgemerkt – de regeling waarin de precieze taken van de Jeugdzorgregio's worden vastgelegd en de regeling waarin indeling van gemeenten in regio's geschiedt, medeondertekent.⁴³

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

6. Governance-eisen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Het wetsvoorstel bevat nieuwe bepalingen over de toezichtstructuur en de financiële verantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Voor de regeling van de toezichtstructuur van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is aangesloten bij de regelingen in de Wtza.⁴⁴ De Wtza is al van toepassing op aanbieders die zorg in de zin van de Wtza verlenen. Het gevolg van het voorstel is dat veel regels van de Wtza ook van toepassing worden op die aanbieders van jeugdhulp die geen zorg verlenen in de zin van de Wtza. Het gaat dan vooral om de niet-gespecialiseerde, veelal lokale, jeugdhulp.

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

a. *Interne toezichthouder*

Voorgesteld wordt om een interne toezichthouder te verplichten voor de jeugdhulpaanbieder die jeugdhulp verleent of doet verlenen door meer dan tien jeugdhulpverleners en gecertificeerde instellingen.⁴⁵ Jeugdhulpaanbieders zijn relatief vaak kleine zorgaanbieders, die laagdrempelige vormen van ondersteuning bieden. Volgens de toelichting zou de eis van een interne toezichthouder disproportioneel zijn voor aanbieders met minder dan 10 jeugdhulpverleners gezien de administratieve lastendruk. Dit zou niet gelden voor aanbieders met meer dan 10 jeugdhulpverleners, gezien het belang van het waarborgen van professionaliteit, kwaliteit en veiligheid van aanbieders.⁴⁶

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde verplichting niet proportioneel is. Weliswaar wordt hulp verleend aan kwetsbare jeugdigen, maar die omstandigheid is op zichzelf

⁴² Zie ook de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 maart 2021 over de interbestuurlijke verhoudingen (W04.20.0440/I), Kamerstukken II 2020/21, 35570 VII, nr. 97, onderdeel 5b (congruentie tussen regio's).

⁴³ Idem, onderdeel 4 (Positie van de overheden en de Minister van BZK) en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen van 14 december 2022 (W04.22.0132/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 36200-VII nr. 142, onderdeel 5 (Rol en positie Minister van BZK).

⁴⁴ Staatsblad 2020, 180.

⁴⁵ Voorgesteld artikel 4.4.1, eerste lid, van de Jeugdwet.

⁴⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.1. 'Onafhankelijk intern toezicht'.

onvoldoende motivering voor het stellen van de governance-eisen zoals die gelden voor zorginstellingen. Bovendien is onvoldoende gemotiveerd waarom ten aanzien van de interne toezichtstructuur van (ambulante) jeugdhulpaanbieders zwaardere governance-eisen moeten gelden dan ten aanzien van ambulante zorginstellingen van vijftientig of minder zorgverleners.⁴⁷

De Afdeling merkt daarbij op dat de Minister voor Langdurige zorg naar aanleiding van de invoeringstoets Wtza en debat met de Tweede Kamer heeft besloten om de grens van het aantal zorgverleners voor verplicht intern toezicht te verhogen. Er zijn signalen uit de eerstelijnszorg, kleinschalige zorg en de invoeringstoets dat deze eis als niet proportioneel wordt ervaren gezien de verhouding tot het aantal zorgverleners. Ook zijn er signalen dat de grens voor de vergunningplicht leidt tot splitsing van organisaties om onder die grens te blijven.⁴⁸

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

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

b. Proportionaliteit eisen aan transparante bedrijfsvoering

Daarnaast verplicht het voorstel jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, met uitzondering van solistisch werkende zorgaanbieders,⁴⁹ om een transparante financiële bedrijfsvoering te hebben en tot openbare jaarverantwoording. Om onevenredige lasten te voorkomen zullen daarnaast bij amvb bepaalde categorieën van jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd van deze verplichting. Uit de toelichting blijkt dat bij deze uitzondering in ieder geval wordt gedacht aan jeugdhulpaanbieders die uitsluitend jeugdhulp leveren die bestaat uit het vervoer van een jeugdige en gemeenten die zelf jeugdhulp verlenen.⁵⁰

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

Volgens de toelichting zal in de Regeling Jeugdwet onder andere de inhoud, inrichting en wijze van openbaarmaking van de jaarverantwoording worden bepaald. Daarbij zijn proportionaliteit, werkbaarheid en uitvoerbaarheid belangrijke uitgangspunten. De

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.4 'Uitzonderingen'.

⁴⁸ Kamerstukken II 2023/24, 34767, nr. 67.

⁴⁹ Zie de voorgestelde artikelen 4.5.1, eerste lid en 4.5.2, eerste lid, van de Jeugdwet.

⁵⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.4 'Uitzonderingen'.

nieuwe regels zullen zo veel mogelijk gelijk zijn aan die in de Regeling openbare jaarverantwoording WMG.⁵¹

Voor de reguliere zorg wordt in de Regeling openbare jaarverantwoording WMG een onderverdeling gemaakt in financiële verantwoordingen voor eenmanszaken, kleine, middelgrote en grote aanbieders.⁵² De Afdeling kan uit de toelichting niet opmaken dat zal worden voorzien in een analoge regeling voor de jeugdhulpaanbieders. Zij acht een differentiatie van de financiële verplichtingen naar omvang van jeugdhulpaanbieders in ieder geval aangewezen.⁵³

Daarnaast moet in dit verband ook het voorgenomen uitstel van de inwerkingtreding van de verplichtingen voor openbare jaarverantwoording conform artikel 40b van de WMG worden betrokken.⁵⁴ Hierdoor hoeven bepaalde categorieën van bestaande zorgaanbieders, voor wie de openbaarmakingsverplichting nieuw is, op grond van dit besluit geen jaarverantwoording openbaar te maken over de boekjaren 2022 en 2023.

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

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

7. Taakinvulling NZa

De Afdeling onderschrijft het nut van de voorgestelde taken van de NZa voor zowel het stelselonderzoek, de vroegsignalering van risico's alsmede het toezicht op jeugdzorgaanbieders. De Afdeling heeft hiervoor al opgemerkt dat wel nadere invulling moet worden gegeven aan de betekenis van beschikbaarheid van jeugdzorg. De NZa zal op basis van deze norm het stelselonderzoek en de vroegsignalering van (risico's van) tekorten en het bevorderen van de oplossing daarvan moet inrichten. In haar uitvoeringstoets wijst de NZa op de onduidelijkheid van wat precies onder jeugdzorg moet worden verstaan. Zij signaleert het risico dat van de NZa wordt verwacht om de inhoud van jeugdzorg af te bakenen, terwijl dit niet haar taak is.⁵⁵ Zo is er nog onduidelijkheid over te hanteren wachttijden en de reisafstand om jeugdzorg te ontvangen.

⁵¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.3 'Openbare jaarverantwoording'.

⁵² Artikel 2 tot en met 7 van de Regeling openbare jaarverantwoording WMG.

⁵³ Zie ook advies ATR, Wetsvoorstel taken zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein, 25 augustus 2022.

⁵⁴ Zie het op 16 oktober 2023 in internetconsultatie gegeven ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit uitbreiding en beperking werkingssfeer WMG ter tijdelijke beperking van de werkingssfeer van artikel 40b van de Wet marktordening gezondheidszorg.

⁵⁵ Uitvoeringstoets NZa op de Wet verbeteren beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, 1 september 2020.

In aanvulling hierop merkt de Afdeling op dat de normen die zijn opgenomen in de voorgestelde wetsartikelen 9a.1, 9a.2 en 9a.3 van de Jeugdwet zeer open zijn geformuleerd. Dit kan tot ongewenste onduidelijkheid leiden over de taakinvulling van de NZa. Dit betreft met name de taken op het terrein van vroegsignalering van (risico's van) tekorten en het bevorderen van een oplossing daarvan. De signalering van "risico's" en "daadwerkelijk opgetreden tekorten" voor de beschikbaarheid van jeugdzorg dient "zo vroeg mogelijk" te geschieden door de NZa.⁵⁶ Vervolgens dient de NZa te bevorderen dat deze partijen "voldoende maatregelen" treffen om de beschikbaarheid "zoveel mogelijk te waarborgen" en dient zij de regering te informeren wanneer colleges of Jeugdregio's "onvoldoende inspanningen" verrichten om het gesignaleerde risico af te wenden.⁵⁷

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

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

8. Bescherming van persoonsgegevens: niveau van regelgeving

In beginsel zullen bij het uitvoeren van de regionale samenwerking en de uitoefening van de taken van de NZa geen cliëntgegevens worden verwerkt. Voor het zo nodig verwerken van gegevens in het kader van stelselonderzoek is in het voorstel een expliciete wettelijke mogelijkheid opgenomen om gegevens van cliënten te kunnen verwerken.⁵⁸ Ook regelt het wetsvoorstel de grondslag voor het verstrekken van informatie door de NZa ten behoeve van integriteitsbeoordelingen.⁵⁹ Dit kunnen gegevens betreffen over de gezondheid en van strafrechtelijke aard. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald welke persoonsgegevens voor de zorgautoriteit noodzakelijk zijn.⁶⁰

De Afdeling merkt op dat het niet in de rede ligt om de aan te wijzen persoonsgegevens en de daarvoor geldende bewaartermijnen op het niveau van de ministeriële regeling te regelen. De Aanwijzingen voor de regelgeving maken duidelijk dat gebruik van de ministeriële regeling wordt beperkt tot voorschriften van

⁵⁶ Voorgesteld artikel 9a.2, eerste en tweede lid, van de Jeugdwet.

⁵⁷ Voorgesteld artikel 9a.3, eerste en vierde lid, van de Jeugdwet.

⁵⁸ Voorgesteld artikel 71d van de Wet marktordening gezondheidszorg.

⁵⁹ Voorgesteld artikel 71f, tweede lid.

⁶⁰ Voorgesteld artikel 71d, derde lid, respectievelijk voorgesteld artikel 71f, vierde lid.

administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁶¹

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

Bovendien raakt deze verwerking van bijzondere persoonsgegevens aan het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10 van de Grondwet maakt weliswaar beperking van dat grondrecht mogelijk als zij plaatsvindt bij of krachtens de wet. Aangezien het echter een beperking van een grondrecht betreft, is terughoudendheid met subdelegatie des te meer van belang.⁶² De specificatie van uitwisseling van bijzondere persoonsgegevens en de daarvoor geldende bewaartermijnen zou ten minste op het niveau van een amvb moeten worden geregeld.

De Afdeling adviseert om het voorstel aan te passen.

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

De vice-president van de Raad van State,

⁶¹ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶² Zie advies van de Afdeling advisering van 25 januari 2023 over de Wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met de invoering van een centrale voorziening, nr. W04.22.00126/I.