



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Jeugdwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat jeugdhulp en gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg)

Nader Rapport

19 april 2024
3806179-1053076-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Jeugdwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat jeugdhulp en gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg)

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

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

Bij Kabinetsmissive van 20 september 2023, no. 2023002182, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister van Binnenlandse Zaken en 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.

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'.



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

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

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

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

1. Opbouw van het advies

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

² Kamerbrief aanbieding rapport 'Stelsel in groei' 18 december 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 760).

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 760.

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



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 behandeluur, 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 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 kinderschermingsmaatregelen, 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

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 775, blz. 12 en bijlage B4.

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

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 779.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 839, nr. 964; Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 777.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding'.

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.



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 (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, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Zij moet voor deze risico's waarschuwen en bevorderen dat partijen voldoende maatregelen treffen om de beschikbaarheid van gespecialiseerde jeugdzorg zoveel mogelijk te waarborgen. Daarover moet de NZa partijen adviseren en de minister informeren als bepaalde vormen van jeugdzorg niet meer geleverd kunnen worden. Ten slotte houdt de NZa toezicht op de naleving door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen van de regels over financiële bedrijfsvoering.

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

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

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

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

3. Beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg

Beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg kent verschillende aspecten. Die blijken ook uit de criteria zoals geformuleerd in het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, van de Jeugdwet. In dat artikellid wordt geregeld dat het bij beschikbaarheid van aan te wijzen vormen van specialistische jeugdhulp gaat om schaarste van de vraag, schaarste door complexiteit van de problematiek en schaarste van aanbod of volume. Kenmerkend is de schaarste. Die schaarste maakt regionale of

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.

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, 31 839, nr. 974. Het voorliggende wetsvoorstel betreft in belangrijke mate een samenvoeging van de in deze en voorgaande voetnoot genoemde voorstellen die eerder voor advies zijn voorgelegd.



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 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'.

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

De regering benadrukt dat het wetsvoorstel geenszins beoogt verandering te brengen in bestaande verantwoordelijkheden voor gemeenten, maar ten doel heeft gemeenten in staat te stellen de nu reeds geldende verantwoordelijkheden ten aanzien van de specialistische jeugdzorg beter waar te kunnen maken. Dit vanuit de ambitie om zoveel mogelijk te borgen dat de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen worden voorzien van passende hulp, met de juiste deskundigheid, op de juiste tijd en op de juiste plek. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het voorgaande beter tot uitdrukking gebracht in zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting.²¹

Zo is het begrip beschikbaarheid geconcretiseerd om te voorkomen dat de indruk kan ontstaan dat het wetsvoorstel leidt tot een nieuwe (hogere) lat voor gemeenten dan in de huidige Jeugdwet. Geëxpliciteerd is dat het bij 'beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg' gaat om een toereikend aanbod van specialistische jeugdhulp om aan de taken, bedoeld in de artikelen 2.3 en 2.4, tweede lid, onderdeel b, van de Jeugdwet te kunnen voldoen en om een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Hiermee komt nadrukkelijker in de tekst naar voren dat er géén wijzigingen worden aangebracht in de bestaande verantwoordelijkheid van gemeenten voor het treffen van jeugdhulpvoorzieningen en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (hierna gezamenlijk: 'de jeugdhulpplicht') zoals neergelegd in de artikelen 2.3 en 2.4 van de Jeugdwet. Volledigheidshalve wordt dan ook benadrukt dat dit wetsvoorstel niet met zich brengt dat meer specialistische jeugdzorgvormen te allen tijde per direct beschikbaar moeten zijn; die verplichting blijft – zoals ook nu reeds uit de Jeugdwet volgt – beperkt tot situaties waarin onmiddellijke uitvoering van taken is geboden (artikel 2.6, eerste lid, onderdeel b, van de Jeugdwet).

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, 33 684, nr.3, artikelsgewijze toelichting, artikel 2.5, onderdeel a.

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

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

²¹ Concreet zijn in het wetsvoorstel de volgende artikelen aangepast in verband met het vervangen van de term 'beschikbaarheid': de voorgestelde definitie van regiovisie die wordt opgenomen in artikel 1.1 van de Jeugdwet, de voorgestelde artikelen 2.18, 2.19, 2.20 en 2.21 van de Jeugdwet, alsmede de voorgestelde artikelen 9a.1, 9a.2, 9a.3 en 79 Wmg. In lijn hiermee is de artikelsgewijze toelichting bij deze artikelen aangepast en is in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting uitgebreider stilgestaan bij wat in de memorie van toelichting wordt bedoeld met de term 'beschikbaarheid'.



b. Financiële implicaties

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

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

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

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

Voor wat betreft de vergoeding van regionaal gecontracteerde jeugdzorg geldt dat gemeenten – conform de ook nu reeds gehanteerde contractstandaarden – alleen gerealiseerde jeugdzorg zullen vergoeden. In de regel zal daarbij de volgende werkwijze worden gehanteerd. De Jeugdregio zorgt voor een contractbasis door een contract ('raamovereenkomst') te sluiten met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Hierin is ten behoeve van de gemeenten in de regio een leveringsplicht van specialistische jeugdzorg voor de betreffende aanbieders neergelegd. Daarbij blijven individuele gemeenten zelf verantwoordelijk voor de toeleiding naar jeugdzorg.²² Als een gemeente besluit een jeugdige naar een door de Jeugdregio gecontracteerde jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling toe te leiden en de aanbieder daadwerkelijk jeugdzorg heeft verleend ontstaat de bijbehorende betalingsverplichting voor de gemeente.

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

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

c. Vormen van jeugdhulp

Het wetsvoorstel geeft in artikel 2.19, vierde lid, criteria voor bepaalde vormen van jeugdhulp die samenwerking vereisen. Zij krijgen verdere uitwerking in een ministeriële regeling.²³ 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'.

²² Met uitzondering van de situatie waarin bij de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering aanvullende jeugdhulp nodig is. In dat geval zijn ook de in artikel 2.4, tweede lid, onderdeel b, genoemde instanties bevoegd om te bepalen dat de jeugdige aanvullend(e) jeugdhulp nodig heeft. De gemeente heeft dan de plicht om die jeugdhulp te leveren.

²³ Voorgesteld 2.19, tweede lid, van de Jeugdwet.



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.

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

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

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.

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

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

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

Specifiek in het kader van de krappe arbeidsmarkt werkt het Rijk met veldpartijen aan verschillende programma's om de jeugdzorgarbeidsmarkt te verbeteren, zoals het programma 'Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg & Welzijn'²⁴ en de Arbeidsmarktagenda Jeugdzorg. Onder andere via projecten van het digitale platform 'Voor Jeugd en Gezin' zijn goede voorbeelden en handreikingen beschikbaar gesteld die helpen bij onder andere te maken afwegingen bij de inzet van schaarse jeugdhulp.²⁵ Specifiek voor de jeugdbescherming lopen verschillende initiatieven om de werkdruk te verlagen, meer jeugdbeschermers aan te trekken en bestaande jeugdbeschermers te behouden. Zo is de subsidieregeling voor zij-instromers die worden opgeleid tot jeugdbeschermers of jeugdreclasseringsmedewerker uitgebreid met 10 miljoen euro en verlengd tot en met 2025 en ondersteunt het ministerie van Justitie en Veiligheid de landelijke campagne 'Wat zou jij doen?'. Het doel van de

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 282, nr. 485 (bijlage).

²⁵ Zoals de Handreiking Vereenvoudigen verwijsproces gecertificeerde instellingen naar hulp | Publicatie | voor Jeugd & Gezin (voordejeugdennhetgezin.nl) en <https://www.nji.nl/publicaties/afwegingen-bij-de-inzet-van-schaarse-jeugdhulp>.



campagne is om het belangrijke werk van jeugdbeschermers beter op de kaart te zetten.

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

4. Alternatief: inkoop en financiering door het Rijk

Volgens de toelichting zijn bij de Hervormingsagenda Jeugd de uitgangspunten van de decentralisatie in stand gelaten. Ook wordt benoemd dat de jeugdzorg voorlopig gefinancierd zal blijven op het niveau van gemeenten via het gemeentefonds.²⁶ 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.²⁷

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.²⁸ 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.²⁹

Gelet op de beperkte(re) invloed van gemeenten op de instroom, uitstroom en (inkoop)voorwaarden, merkt de Afdeling op dat het noodzakelijk is dat de toelichting nader ingaat op het alternatief om zeer specialistische jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering op landelijk niveau in te kopen en te financieren. Dit zou ook aansluiten bij de onlangs gepubliceerde bestuurlijke afspraken over een landelijk tarief en bekostiging van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.³⁰

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.

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

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

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding'.

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 839, nrs. 985 en 986.

²⁸ Hervormingsagenda Jeugd, punt 10.

²⁹ Gewezen zij in dit verband ook op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen van 14 december 2022 (W04.22.0132/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 36 200-VII nr. 142, onderdeel 4.ii (Aandachtspunten bij medebewind).

³⁰ Kamerstukken II 2023/24, 31 839, nrs. 985 en 986.



tegangaan van afwentelingseffecten. Deze overwegingen zijn nog steeds actueel.

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

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

Verder is van belang dat aan de betreffende afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd onder meer ten grondslag ligt dat in het geval contractering en financiering bij het Rijk wordt belegd er een schot zou ontstaan tussen de niveaus waarop de verschillende jeugdhulpvormen worden georganiseerd: lokaal en regionaal enerzijds (toeleiding en financiering bij gemeente) en landelijk anderzijds (toeleiding en financiering bij het Rijk). Daarmee zou integraal kijken naar de benodigde hulp voor een jeugdige en diens ouders worden belemmerd en op- en afschaling in de praktijk complexer worden. Voor de jeugdhulp die door het Rijk wordt gecontracteerd en gefinancierd zal immers een extra (nog in te richten) loket moeten worden ingericht waar wordt bepaald of toeleiding naar een landelijk gecontracteerde hulpvorm noodzakelijk is. Naast de extra administratieve lasten voor het stelsel, kan dit leiden tot vertraging bij de inzet van jeugdhulp en tot discussie over de noodzakelijke jeugdhulpvorm tussen de verschillende verantwoordelijke partijen (gemeenten en Rijk) met het risico dat een jeugdige tussen wal en schip raakt. Ook is overwogen dat bij contractering en financiering door het Rijk de verbinding met andere sociaal domein brede oplossingen mogelijk moeilijker wordt. Het risico bestaat immers dat een jeugdige in de praktijk sneller uit beeld van de gemeente verdwijnt zodra deze alleen jeugdhulpvoorzieningen ontvangt van een door het Rijk gecontracteerde jeugdhulpaanbieder. Ten slotte is aan de orde geweest dat er een negatieve financiële prikkel kan uitgaan van het beleggen van de contractering van (zeer) specialistische jeugdhulp bij het Rijk ('afwentelingseffecten'), waarbij mogelijk sneller wordt opgeschaald naar door het Rijk gecontracteerde en gefinancierde vormen van jeugdhulp. Mogelijk wordt dan sneller en onnodig doorverwezen naar (de toegang tot) de (zeer) specialistische jeugdhulpvormen die door het Rijk zijn gecontracteerd en gefinancierd in plaats van gezinsbreed te kijken naar onderliggende oorzaken en de inzet van lichtere jeugdhulpvormen. Dit is niet in het belang van de jeugdige. Zeker voor de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen is het essentieel dat integrale zorgverlening zonder knelpunten in het proces van toeleiding zoveel mogelijk is geborgd.

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

In lijn met de gemaakte keuzes voor de specialistische jeugdhulp is ook voor de kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vastgehouden aan het huidige model van de Jeugdwet, waarbij ter bevordering van een toereikend aanbod de contractering of subsidiering uitgevoerd zal gaan worden door de Jeugdregio (en niet het Rijk). In dat kader zij opgemerkt dat de bestuurlijke afspraken over de landelijke tarieven voor de kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering waar de Afdeling naar verwijst nadrukkelijk in lijn zijn met de afspraak in de Hervormingsagenda Jeugd dat ten aanzien



van gespecialiseerde jeugdzorg wordt toegewerkt naar landelijke tarieven in het huidige decentrale stelsel. Deze afspraken zijn ondersteunend aan de wens van alle betrokken partijen om te komen tot een reële bekostiging van de gecertificeerde instellingen en dragen daarbij (in lijn met de beleidsdoelen van dit wetsvoorstel) eveneens bij aan een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

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

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

Het voorstel bepaalt dat bij ministeriële regeling van de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming alle gemeenten in jeugdregio's worden ingedeeld.³¹ 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.³²

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 kindbescherming en jeugdreclassering is gebleken dat de meeste gemeenten individueel onvoldoende in staat zijn om vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen.³³ 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.³⁴ De Afdeling merkt op dat delegatie van de kernbepalingen naar lagere regelgeving betekent dat het voorstel een 'kaderwetachtig' karakter krijgt.

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

³¹ Voorgesteld artikel 2.17 van de Jeugdwet.

³² Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.2 (Verplichte instelling of aanwijzing van een Jeugdregio).

³³ Jeugdautoriteit, De stand van de jeugdzorg, 2023, p. 53–55.

³⁴ Voorgestelde artikelen 2.19 en 2.21 van de Jeugdwet.



Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.³⁵

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

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

De delegatiegrondslag voor het vastleggen van de administratieve processen waarmee de Jeugdregio moet worden belast is niet aangepast. Reden hiervoor is dat met de keuze voor een ministeriële regeling is aangesloten bij de systematiek van het bestaande artikel 2.15, eerste lid, onderdeel a, van de Jeugdwet. Voorts gaat het hier nadrukkelijk om uitwerking op detailniveau om buiten twijfel te stellen welke administratieve processen, die in het logische verlengde van de contractering van de specialistische jeugdzorg liggen, ook door de Jeugdregio worden uitgevoerd. De belangrijkste administratieve processen zijn bovendien reeds in de wet opgenomen.

b. Regio-indeling: niveau van regelgeving

Ook de regionale indeling van gemeenten waarbinnen tot de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg moet worden gekomen, wordt bij ministeriële regeling bepaald. Aan die bevoegdheid is gekoppeld de mogelijkheid om de regio te beperken tot één gemeente, wat in theorie erop zou neerkomen dat ook bepaald zou kunnen worden dat bepaalde gemeenten niet hoeven samen te werken met andere gemeenten.³⁶ 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.³⁷ De samenwerking in gemeentelijke gezondheidsdiensten volgt de indeling van de veiligheidsregio's.³⁸ 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.³⁹ 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

³⁵ Zie de gewijzigde delegatiegrondslagen in de voorgestelde artikelen 2.2, derde lid, 2.19, eerste lid, onderdeel a, onder 1° en onderdeel c, onder 1°, en 2.21 van de Jeugdwet. Zie voor wat betreft de voorgenomen voorhangprocedure voorts het voorgestelde artikel 2.22, tweede lid, van de Jeugdwet. In lijn hiermee is hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting aangepast, alsmede de artikelsgewijze toelichting bij de voornoemde artikelen.

³⁶ Voorgesteld artikel 2.20 van de Jeugdwet.

³⁷ Artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's. Dat artikel biedt de mogelijkheid bij amvb de indeling te wijzigen.

³⁸ Artikel 14 van de Wet publieke gezondheid.

³⁹ Artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.



voor dit niveau is gekozen om slagvaardig te kunnen handelen als blijkt dat een regio niet goed functioneert en er risico's zijn voor het ontstaan van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg.

Die argumentatie zou pleiten voor een mogelijkheid om na een initiële indeling van gemeenten, een eenvoudiger procedure dan wetwijziging 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.⁴⁰ 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.⁴¹ 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.⁴²

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

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

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.⁴³

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

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

Voor latere wijzigingen van de regio-indeling is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur zonder voorhangprocedure. Eenzelfde uitgangspunt geldt bij een wijziging van de regio-indeling in het

⁴⁰ Huidig artikel 2.8, tweede lid, van de Jeugdwet.

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

⁴² 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).

⁴³ Zie de gewijzigde delegatiegrondslag in het voorgestelde artikel 2.17 van de Jeugdwet. Zie voor wat betreft de voorgenomen voorhangprocedure voorts het voorgestelde artikel 2.22, eerste lid, van de Jeugdwet. In lijn hiermee is hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting aangepast, alsmede de artikelsgewijze toelichting bij de voornoemde artikelen.



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

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

Het wetsvoorstel regelt dat bij de taaktoedeling (zie hiervoor punt a) en de indeling van gemeenten in regio's (zie hiervoor punt b) door de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming wordt gehandeld 'in overeenstemming' met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁴⁴ De toelichting vermeldt dat dit gebeurt gelet op diens verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van decentralisatie.⁴⁵ 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 'gemaakt'.⁴⁶ In dat geval zou kunnen worden volstaan met het 'handelen in overeenstemming met' de Minister van BZK.⁴⁷

Verplichte samenwerking in een gemeenschappelijke regeling vergt een zorgvuldige afweging van de betreffende taak in relatie tot de uitvoeringskracht en financiële positie van (de samenwerkende) gemeenten. Bij indeling van gemeenten in regio's dient daarom niet uitsluitend naar de betreffende taak te worden gekeken. Verder is het nodig om aandacht te besteden aan de vraag naar congruentie tussen regio's.⁴⁸ 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.⁴⁹

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.

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

De Afdeling merkt terecht op dat de Minister van BZK binnen het Rijk verantwoordelijkheid draagt voor de positie van de medeoverheden. Vanuit deze verantwoordelijkheid beoordeelt de Minister van BZK voorstellen die gevolgen hebben voor medeoverheden. Eén van de mogelijkheden om deze verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de medeoverheden kracht bij te zetten, is medeondertekening van wet- en regelgeving. In de Actieagenda Sterk Bestuur⁵⁰ heeft de Minister van BZK aangekondigd dat medeondertekening aan de orde is bij afwijking van de uitgangspunten die worden gehanteerd bij decentralisaties (zoals verplichte bovengemeentelijke samenwerking) of als sprake is van taken met een grote impact op medeoverheden.

Het feit dat met dit wetsvoorstel gemeenten verplicht worden regionaal samen te werken, heeft er (mede) toe geleid dat de Minister van BZK dit wetsvoorstel medeondertekent. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het voorgestelde uitgangspunt dat de Minister van BZK ook de algemene maatregel van bestuur⁵¹ medeondertekent waarin de daadwerkelijke regio-indeling van gemeenten wordt geregeld. Dit sluit aan bij de voornoemde Actieagenda Sterk Bestuur waarin is aangekondigd dat medeondertekening aangewezen is bij verplichte bovengemeentelijke samenwerking. In lijn hiermee wordt voorgesteld dat medeondertekening door de Minister van BZK ook aan de orde is in de situatie dat gebruik wordt gemaakt van het voorgestelde artikel 2.21 van de Jeugdwet, en gemeenten

⁴⁴ Voorgesteld artikel 2.22 van de Jeugdwet.

⁴⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.10 (Betrokkenheid minister van BZK).

⁴⁶ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 4.33.

⁴⁷ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing. 2.28, derde lid.

⁴⁸ Zie ook de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 maart 2021 over de interbestuurlijke verhoudingen (W04.20.0440/I), Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 97, onderdeel 5b (congruentie tussen regio's).

⁴⁹ Idem, onderdeel 4 (Positie van de overheden en de Minister van BZK) en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen van 14 december 2022 (W04.22.0132/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36 200-VII nr. 142, onderdeel 5 (Rol en positie Minister van BZK).

⁵⁰ Kamerstukken II 2022/23, 33 047, nr. 25, p. 9.

⁵¹ Zoals reeds aangegeven bij het voorgaande punt is besloten de regio-indeling in plaats van bij ministeriële regeling, bij AMvB te regelen.



aldus verplicht worden het contracteren van bepaalde jeugdhulpvormen op te dragen aan een door alle gemeenten gezamenlijk in stand te houden landelijk werkende organisatie.

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

6. Governance-eisen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Het wetsvoorstel bevat nieuwe bepalingen over de toezichtstructuur en de financiële verantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Voor de regeling van de toezichtstructuur van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is aangesloten bij de regelingen in de Wtza.⁵² 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.⁵³ 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.⁵⁴

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde verplichting niet proportioneel is. Weliswaar wordt hulp verleend aan kwetsbare jeugdigen, maar die omstandigheid is op zichzelf onvoldoende motivering voor het stellen van de governance-eisen zoals die gelden voor zorginstellingen. Bovendien is onvoldoende gemotiveerd waarom ten aanzien van de interne toezichtstructuur van (ambulante) jeugdhulpaanbieders zwaardere governance-eisen moeten gelden dan ten aanzien van ambulante zorginstellingen van vijftientig of minder zorgverleners.⁵⁵

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.⁵⁶

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.

⁵² Staatsblad 2020, 180.

⁵³ Voorgesteld artikel 4.4.1, eerste lid, van de Jeugdwet.

⁵⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.1. 'Onafhankelijk intern toezicht'.

⁵⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.4 'Uitzonderingen'.

⁵⁶ Kamerstukken II 2023/24, 34 767, nr. 67.



Voor de voorgestelde verplichting voor een interne toezichthouder voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is een afweging gemaakt tussen enerzijds het belang van het met meer waarborgen omkleeden van de professionaliteit en kwaliteit van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en anderzijds de administratieve lastendruk die een dergelijke verplichting met zich brengt. Hoewel bij deze afweging ook is betrokken dat sprake is van hulp aan kwetsbare jeugdigen, is daarbij vooral van belang geacht dat onder meer uit evaluatierapporten van de Transitie Autoriteit Jeugd⁵⁷ (TAJ)⁵⁸ en casuïstiek van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen in financiële problemen⁵⁹ blijkt dat er op het terrein van de kwaliteit en de professionalisering van het bestuur en de bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen nog belangrijke stappen moeten worden gezet. Dit beeld wordt bevestigd door recenter onderzoek dat EY in 2023 in opdracht van VWS heeft gedaan naar niet-integere bedrijfsvoering in de jeugdhulpsector.⁶⁰

Zo constateerde de TAJ dat er vaak onvoldoende sprake was van een duurzame bedrijfsvoering⁶¹ en noemde de TAJ het doen van investeringen die leiden tot verlieslatende exploitatie als één van de terugkerende factoren die zorgen voor een risico voor de continuïteit van de verlening van jeugdzorg.⁶² Ook uit casuïstiek van jeugdhulpaanbieders in financiële problemen bleek dat de bedrijfsvoering vaak onvoldoende op orde is. Zo komt het voor dat aanbieders moeilijk kunnen berekenen tegen welke kostprijzen zij werken en welk tarief dat vraagt. Het gevolg is dat deze aanbieders instemmen met te lage tarieven en verlieslatend worden. Daarnaast hebben bepaalde aanbieders geen zicht op achterstallige betalingen door gemeenten en het niet tijdig uitbetalen van onderhanden werk en mist een afdoende proactieve houding bij problemen in de inkooprelatie met gemeenten.⁶³

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

Naar verwachting zal het positieve effect van een verplichte intern toezichthouder op de professionaliteit van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de geleverde jeugdhulp het grootst zijn bij jeugdhulpaanbieders met meer dan tien en minder dan vijftig jeugdhulpverleners het grootst zal zijn. Bij grotere jeugdhulpaanbieders is een intern toezichthouder namelijk veelal al onderdeel van de organisatie en uit voornoemd onderzoek van EY blijkt dat het risico op niet-integere bedrijfsvoering zeker ook bij kleinere jeugdhulpaanbieders bestaat.⁶⁴ Bovendien staat tegenover de administratieve lastendruk die wordt veroorzaakt door de verplichting, dat goed en effectief intern toezicht de kwaliteit en de doelmatigheid van de jeugdhulp kan verbeteren en daarmee ook tot besparingen kan leiden.

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

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

Anders dan de Afdeling lijkt te veronderstellen is er overigens géén sprake van een zwaarder regime

⁵⁷ De Transitie Autoriteit Jeugd had tussen 2014 en 2018 de taak de continuïteit van zorg voor jeugdigen en gezinnen te helpen borgen tijdens de decentralisatie van de jeugdhulp.

⁵⁸ Eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd, december 2018.

⁵⁹ Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd, IGJ, juli 2021. Stand van zaken jeugdbeschermingsketen, IGJ en IJenV, mei 2022.

⁶⁰ Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp, Kamerstukken II 2023/24, 31 839, AK, Bijlage 1121341.

⁶¹ Evaluatie Transitie Autoriteit Jeugd – Evaluatie 2014-2018.

⁶² Eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd, december 2018.

⁶³ Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 703.

⁶⁴ Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp, Kamerstukken II 2023/24, 31 839, AK, Bijlage 1121341.



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

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

Tot slot merkt de regering op dat op dit moment nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over een eventuele verhoging van de grens van het aantal zorgverleners voor het verplicht aanstellen van een interne toezichthouder op grond van de Wtza. Wel is in september 2023 aangekondigd dat er een verkenning komt naar hoe het intern toezicht passender en met meer effect ingevuld kan worden.⁶⁵ De uitkomsten van de verkenning worden medio 2024 verwacht. De huidige wettelijke bepalingen rondom het intern toezicht in de Wtza gelden op dit moment onverkort. Hoewel voor de jeugdhulpsector geldt dat er een eigen afweging wordt gemaakt aan de hand van de sectorspecifieke kenmerken en risico's, zullen de uitkomsten van deze verkenning uiteraard wel ook in het licht van de verplichting tot het aanstellen van een intern toezichthouder voor de jeugdhulpsector worden gezien.

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

b. Proportionaliteit eisen aan transparante bedrijfsvoering

Daarnaast verplicht het voorstel jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, met uitzondering van solistisch werkende zorgaanbieders,⁶⁶ 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.⁶⁷

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

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

⁶⁵ Kamerstukken II 2023/24, 34 767, nr. 67.

⁶⁶ Zie de voorgestelde artikelen 4.5.1, eerste lid en 4.5.2, eerste lid, van de Jeugdwet.

⁶⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.4 'Uitzonderingen'.



zijn aan die in de Regeling openbare jaarverantwoording WMG.⁶⁸

Voor de reguliere zorg wordt in de Regeling openbare jaarverantwoording WMG een onderverdeling gemaakt in financiële verantwoordingen voor eenmanszaken, kleine, middelgrote en grote aanbieders.⁶⁹ 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.⁷⁰

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.⁷¹ Hierdoor hoeven bepaalde categorieën van bestaande zorgaanbieders, voor wie de openbaarmakingsverplichting nieuw is, op grond van dit besluit geen jaarverantwoording openbaar te maken over de boekjaren 2022 en 2023.

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

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

In het wetsvoorstel zijn in het kader van de financiële bedrijfsvoering twee artikelen opgenomen. Allereerst de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering (het voorgestelde artikel 4.5.1 van de Jeugdwet). Die geldt voor alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Daarnaast de verplichting om een openbare jaarverantwoording te hebben (het voorgestelde artikel 4.5.2 van de Jeugdwet). Die geldt voor alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, maar met uitzondering van de solistisch werkende jeugdhulpverlener. Bij de vormgeving van deze verplichtingen is aangesloten bij de systematiek die geldt voor zorgaanbieders (de artikelen 40a en 40b Wmg). De regeldruk van deze verplichtingen is, in opdracht van VWS, in kaart gebracht door Sira Consulting.⁷²

Het voornoemde onderzoek wijst uit dat de regeldruk voor de verplichting tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering naar verwachting beperkt is. Grote jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen hebben, mede op basis van andere wet- en regelgeving, veelal reeds een transparante financiële bedrijfsvoering. Het onderzoek laat voorts zien dat bij middelgrote en kleine jeugdhulpaanbieders al sprake is van een eenduidige verdeling van taken met betrekking tot de financiële bedrijfsvoering en dat er functieomschrijvingen beschikbaar zijn. De beperkte toename van de regeldruk bij deze groep wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om inzicht te hebben in financiële stromen. Door de financiële transparantie wordt de informatiepositie van direct belanghebbenden, derden en externe toezichthouders versterkt en worden de risico's op een niet integere bedrijfsvoering, verslechterde kwaliteit en onrechtmatig handelen voor eenieder beter inzichtelijk. Zoals eerder toegelicht spelen deze risico's ook bij kleine jeugdhulpaanbieders, waardoor de verplichte transparante financiële bedrijfsvoering ook voor deze jeugdhulpaanbieders een belangrijke toegevoegde waarde heeft. De keuze om bij deze verplichting geen ondergrens van meer dan tien jeugdhulpverleners te hanteren, sluit aan bij de vormgeving van de verplichte transparante financiële bedrijfsvoering voor kleine zorgaanbieders (artikel 40a Wmg). Alles overwegende ziet de regering in het licht van het doel dat met de verplichting wordt nagestreefd, de beperkte administratieve lasten die ermee gepaard gaan en de wenselijkheid van aansluiting bij de vormgeving van deze verplichting voor zorgaanbieders geen aanleiding om het voorstel op dit punt aan te passen. Wel is het advies van de Afdeling aanleiding geweest om paragraaf 4.3.2 van de memorie van toelichting in lijn met het voorgaande verder aan te scherpen.

De verplichting tot openbare jaarverantwoording geldt naar huidig recht op grond van artikel 8.3.1 van de Jeugdwet. Met dit wetsvoorstel worden de verplichtingen over de openbare jaarverantwoording aangepast in lijn met de openbare jaarverantwoording in de zorgsector. Uitgangspunt daarbij is dat in lagere regelgeving – net als in de Regeling openbare jaarverantwoording WMG voor de zorgaanbie-

⁶⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.3 'Openbare jaarverantwoording'.

⁶⁹ Artikel 2 tot en met 7 van de Regeling openbare jaarverantwoording WMG.

⁷⁰ Zie ook advies ATR, Wetsvoorstel taken zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein, 25 augustus 2022.

⁷¹ 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.

⁷² Sira Consulting, *Onderzoek Regeldruk governancebepalingen Wet Verbetering Beschikbaarheid Zorg voor Jeugdigen*, april 2022.



ders is gedaan – een differentiatie wordt aangebracht al naar gelang de omvang en de rechtsvorm van de jeugdhulpaanbieder. In de door de Afdeling geadviseerde differentiatie van de verplichtingen bij de openbare jaarverantwoording naar omvang van jeugdhulpaanbieders wordt derhalve voorzien. Paragraaf 4.3.3 van de memorie van toelichting is op dit punt aangescherpt.

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

7. Taakinfilling 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.⁷³ Zo is er nog onduidelijkheid over te hanteren wachttijden en de reisafstand om jeugdzorg te ontvangen.

In aanvulling hierop merkt de Afdeling op dat de normen die zijn opgenomen in de voorgestelde wetsartikelen 9a.1, 9a.2 en 9a.3 van de Jeugdwet zeer open zijn geformuleerd. Dit kan tot ongewenste onduidelijkheid leiden over de taakinfilling 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.⁷⁴ 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.⁷⁵

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

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

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

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

⁷³ Uitvoeringstoets NZa op de Wet verbeteren beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, 1 september 2020.

⁷⁴ Voorgesteld artikel 9a.2, eerste en tweede lid, van de Jeugdwet.

⁷⁵ Voorgesteld artikel 9a.3, eerste en vierde lid, van de Jeugdwet.



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

Voorts is het advies van de Afdeling aanleiding geweest om in paragraaf 5.3.3 (in combinatie met paragraaf 5.3.2) van de memorie van toelichting nadrukkelijker stil te staan bij de beleidsruimte van de NZa bij de invulling van de vroegsignaleringstaak, specifiek met betrekking tot de vraag wanneer (kort gezegd) het risico optreedt dat niet kan worden voorzien in een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg of sprake is van een ontoereikend aanbod. In bepaalde gevallen zal duidelijk zijn dat er sprake is van een risico voor het komen tot een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg. Te denken valt aan de situatie dat een gemeente c.q. Jeugdregio voor een specialistische jeugdzorgvorm waar behoefte aan is, geen contractbasis heeft. Een ander duidelijk risico kan optreden als een (grote) aanbieder van specialistische jeugdzorg continuïteitsproblemen heeft door financiële problemen. Als een dergelijke aanbieder wegvalt, is de kans groot dat een gemeente niet meer in een toereikend aanbod van de door die aanbieder geleverde jeugdzorgvorm kan voorzien. Daarnaast spelen wachttijden en reisafstand een rol. Voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zijn voor de wachttijden normen vastgelegd in de artikelen 4.2.1 tot en met 4.2.3 van het Besluit Jeugdwet. Een jeugdige dient in geval van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering binnen vijf werkdagen nadat de gecertificeerde instelling van de uitspraak van de rechter op de hoogte is gesteld, over een jeugdbeschermer of jeugdreclasseringsmedewerker te beschikken. Deze norm is ook in het kader van de vroegsignaleringstaak van de NZa leidend. Voor het overige ontbreken op dit moment wettelijke normen voor een acceptabele wachttijd. Tegelijkertijd zijn er wel andere aangrijpingspunten voor de NZa om te beoordelen of een bepaalde wachttijd leidt tot risico's. Zo maken gemeenten en jeugdhulpaanbieders contractueel afspraken over wachttijden. Daarbij wordt aangesloten bij de in het veld gangbare normen. In de Contractstandaarden Jeugd – die in opdracht van de stuurgroep i-sociaal Domein (VNG, gemeenten, zorgbranches, VWS) door het Ketenbureau i-Sociaal Domein zijn opgesteld – zijn hierover standaardbepalingen opgenomen. Voorts hanteren ook de Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd en Justitie en Veiligheid normen bij jeugdhulp in een gedwongen kader. Voor wat betreft de reisafstand is het uitgangspunt in de jurisprudentie dat wat een acceptabele reisafstand is mede afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Hierbij weegt mee hoe specialistisch de vorm van jeugdzorg is die de jeugdige nodig heeft en op hoeveel plaatsen in Nederland de betreffende zorgvorm wordt aangeboden.⁷⁶ Het ligt voor de hand dat de NZa bij de vroegsignaleringstaak aansluit bij de bestaande contractstandaarden en (veld)normen en de ontwikkelingen daarin. Op deze wijze blijft zoveel mogelijk geborgd dat de praktijk en de vroegsignaleringstaak bij elkaar aansluiten.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat parallel aan dit wetsvoorstel de zogenoemde 'Aanpak Wachttijden'⁷⁷ loopt. In dit kader wordt gewerkt aan het verkrijgen van inzicht in en overzicht van wachttijden, en het aanpakken van oorzaken van wachttijden in de jeugdzorg. Samen met veldpartijen wordt gezien of normeringen voor wachttijden in de jeugdhulp wenselijk zijn, en, zo ja, wat ervoor nodig zou zijn om dergelijke normen vorm te geven. Dit zal medio 2024 leiden tot aanbevelingen. Ook deze ontwikkelingen zijn voor de taakinvulling van de NZa relevant en kunnen invloed hebben op de uitgangspunten die ook bij de invulling van de vroegsignaleringstaak van belang zijn.

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

Uitgangspunt is dat als de NZa tot de overtuiging is gekomen dat sprake is van een risico voor het komen tot een toereikend aanbod van specialistische jeugdzorg of er daadwerkelijk een ontoereikend

⁷⁶ Zie o.a. Rechtbank Den Haag 5 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7321.

⁷⁷ Zie de themapagina van de Aanpak Wachttijden op de website 'Voor de jeugd en het gezin'



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

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

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

8. Bescherming van persoonsgegevens: niveau van regelgeving

In beginsel zullen bij het uitvoeren van de regionale samenwerking en de uitoefening van de taken van de NZa geen cliëntgegevens worden verwerkt. Voor het zo nodig verwerken van gegevens in het kader van stelselonderzoek is in het voorstel een expliciete wettelijke mogelijkheid opgenomen om gegevens van cliënten te kunnen verwerken.⁷⁸ Ook regelt het wetsvoorstel de grondslag voor het verstrekken van informatie door de NZa ten behoeve van integriteitsbeoordelingen.⁷⁹ Dit kunnen gegevens betreffen over de gezondheid en van strafrechtelijke aard. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald welke persoonsgegevens voor de zorgautoriteit noodzakelijk zijn.⁸⁰

De Afdeling merkt op dat het niet in de rede ligt om de aan te wijzen persoonsgegevens en de daarvoor geldende bewaartermijnen op het niveau van de ministeriële regeling te regelen. De Aanwijzingen voor de regelgeving maken duidelijk dat gebruik van de ministeriële regeling wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁸¹

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.

⁷⁸ Voorgesteld artikel 71d van de Wet marktordening gezondheidszorg.

⁷⁹ Voorgesteld artikel 71f, tweede lid.

⁸⁰ Voorgesteld artikel 71d, derde lid, respectievelijk voorgesteld artikel 71f, vierde lid.

⁸¹ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



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.⁸² De specificatie van uitwisseling van bijzondere persoonsgegevens en de daarvoor geldende bewaartermijnen zou ten minste op het niveau van een amvb moeten worden geregeld.

De Afdeling adviseert om het voorstel aan te passen.

De regering onderschrijft het grote belang van een zorgvuldige invulling van de regels omtrent de verwerking van persoonsgegevens, waaronder gegevens over de gezondheid en gegevens van strafrechtelijke aard. Bij de vormgeving van de artikelen waar het advies van de Afdeling betrekking op heeft – de voorgestelde artikelen 71d Wmg (stelselonderzoek) en 71f Wmg (gegevensuitwisseling NZa en overige toezichthouders) – is de mogelijkheid tot het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens dan ook met de noodzakelijke waarborgen omgeven. In de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op hoe de gegevensuitwisseling past binnen de kaders van artikel 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de Algemene verordening gegevensbescherming, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 10 van de Grondwet.

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

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

9. Overige wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel, alsmede verschillende wijzigingen in de memorie van toelichting. In het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling waren twee artikelen opgenomen in verband met samenloop met het wetsvoorstel ‘Reparatiewet forensische zorg’. Aangezien dit wetsvoorstel inmiddels tot wet is verheven en in werking is getreden⁸³, konden de zgn. samenloopbepalingen vervallen en zijn de betreffende wijzigingen doorgevoerd in artikel II, onderdelen H en T, van het wetsvoorstel. Het betreffen geen inhoudelijke wijzigingen. Voorts zijn artikel VII van het wetsvoorstel en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting aangepast. In de versie zoals voorgelegd aan de Afdeling werd in de evaluatiebepaling gesproken van ‘Onze Ministers’. Aangezien deze term in het wetsvoorstel niet is gedefinieerd, is ervoor gekozen uit te schrijven dat het evaluatieverslag wordt aangeboden door de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming gezamenlijk. In het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn voorts, naast enkele puur redactionele wijzigingen, de volgende wijzigingen aangebracht: door middel van enkele voorbeelden is geïllustreerd wanneer bovenregionale afstemming in ieder geval aangewezen is (paragraaf 3.3.5), er zijn enkele tekstuele aanpassingen gedaan om te verduidelijken dat het stelselonderzoek specifiek de beschikbaarheid van jeugdzorg tot

⁸² 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.

⁸³ Stb. 2023, 202 en Stb. 2023, 307.



onderwerp heeft (paragrafen 2.3, 5.2.1 en 5.3.2), recent verschenen onderzoek van de Jeugdautoriteit (februari '24) over de financiële ontwikkelingen in de jeugdhulpsector is in de probleemanalyse verwerkt (paragrafen 3.1.2 en 4.1) en enkele teksten over de implementatie en inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn geactualiseerd (paragrafen 5.4 en 10.2).

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

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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

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



Advies Raad van State

No. W13.23.00282/III
's-Gravenhage, 6 december 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 september 2023, no.2023002182, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Jeugdwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat jeugdhulp, 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.

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.

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'.



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, kindbeschermingsmaatregelen 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, voorsnog 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 administratieve lasten, en het verbeteren van inzicht in het jeugdstelsel

² Kamerbrief aanbieding rapport 'Stelsel in groei' 18 december 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 760).

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 760.

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

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 775, blz. 12 en bijlage B4.

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

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 779.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 839, nr. 964; Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 777.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding'.



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 (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.

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.

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, 31 839, nr. 974. Het voorliggende wetsvoorstel betreft in belangrijke mate een samenvoeging van de in deze en voorgaande voetnoot genoemde voorstellen die eerder voor advies zijn voorgelegd.



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 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'.

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, 33 684, nr.3, artikelsgewijze toelichting, artikel 2.5, onderdeel a.

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

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

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 kinderbescherming 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, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering op landelijk niveau in te kopen en te financieren. Dit zou ook aansluiten bij de onlangs gepubliceerde bestuurlijke afspraken over een landelijk tarief en bekostiging van 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.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 1 ‘Aanleiding’.

²³ Kamerstukken II 2023/24, 31 839, 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/I/Vo), bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 36 200-VII nr. 142, onderdeel 4.ii (Aandachtspunten bij medebewind).

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 31 839, nrs. 985 en 986.



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 kindbescherming 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.

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.

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.

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.



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

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

Dat is temeer van belang tegen de achtergrond van de huidige systematiek van artikel 2.8 van de Jeugdwet. Dat artikel maakt het mogelijk dat bij amvb gebieden worden aangewezen waarin colleges dienen samen te werken.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 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.

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.

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, 35 570 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, 36 200-VII nr. 142, onderdeel 5 (Rol en positie Minister van BZK).



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 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 toerei-

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'.

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.4 'Uitzonderingen'.

⁴⁸ Kamerstukken II 2023/24, 34 767, 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'.



kende rechtvaardiging noodzakelijk. Een dergelijke verzwarende van de administratieve lasten is niet proportioneel voor in het bijzonder kleine, lokale jeugdhulpverleners.

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

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 waarschuwingssig-

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 werkingsfeer WMG ter tijdelijke beperking van de werkingsfeer van artikel 40b van de Wet marktordening gezondheidszorg.

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

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

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



naal 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 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,
Th.C. de Graaf.*

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.

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/l.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Jeugdwet, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten teneinde te bevorderen dat jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn (Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg)

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, de Wet marktordening gezondheidszorg en enige andere wetten te wijzigen teneinde te bevorderen dat jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering steeds voldoende beschikbaar zijn en om in het kader daarvan onder meer de zorgautoriteit te belasten met het verrichten van onderzoek naar de beschikbaarheid van jeugdzorg, met het vroegtijdig signaleren van risico's voor die beschikbaarheid, alsmede met het houden van toezicht op de nakoming van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet;

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 VAN DE JEUGDWET

De Jeugdwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 1.1, 3.4, eerste en vierde lid, en onderdeel a van het zesde lid, 4.2.4, derde lid, en 7.2.9 wordt 'Onze Minister van Veiligheid en Justitie' telkens vervangen door 'Onze Minister voor Rechtsbescherming'.

B

Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische volgorde worden 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;

– *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:* gemeentelijke visie op hoe de gemeente met inachtneming van de op grond van paragraaf 2.2 geldende verplichtingen met andere gemeenten samenwerkt teneinde de beschikbaarheid te bevorderen van:

- 1°. vormen van jeugdhulp als bedoeld in artikel 2.19, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, en
- 2°. kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;

2. In de definitie van 'jeugdhulpaanbieder', onderdeel 1°, wordt na 'natuurlijke persoon die' ingevoegd 'bedrijfsmatig jeugdhulp doet verlenen' en wordt 'de rechtspersoon die bedrijfsmatig jeugdhulp doet verlenen' vervangen door 'de rechtspersoon die bedrijfsmatig jeugdhulp verleent of doet verlenen'.

3. Onder vervanging van de punt aan het slot van de omschrijving van 'woonplaats' door een puntkomma wordt een begripsbepaling toegevoegd, luidende:

– *zorgautoriteit:* Nederlandse Zorgautoriteit, genoemd in artikel 3, eerste lid, van de Wet marktordening gezondheidszorg.

C

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



§ 2.1. Algemeen

D

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. de regiovisie;.

2. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke onderwerpen in ieder geval in de regiovisie worden opgenomen.

E

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'.

F

Artikel 2.8 vervalt.

G

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 ministeriële regeling 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 teneinde de beschikbaarheid te bevorderen van:
 - a. vormen van jeugdhulp als bedoeld in artikel 2.19, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, en
 - b. kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.
2. Bij de gemeenschappelijke regeling wordt een regionale entiteit genaamd Jeugdregio ingesteld of aangewezen, zijnde een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen dan wel een college van één gemeente in de regio dat mede namens de overige colleges in de regio de in artikel 2.19, eerste lid, bedoelde werkzaamheden alsmede andere in de gemeenschappelijke regeling aangewezen werkzaamheden zal verrichten.

Artikel 2.19

1. De colleges van de gemeenten in een regio belasten de Jeugdregio ten minste met het met inachtneming van de regiovisies van de gemeenteraden uit de regio verrichten van de volgende werkzaamheden:
 - a. het ten behoeve van alle jeugdigen in die regio contracteren of subsidiëren van:
 - 1°. bij ministeriële regeling te bepalen vormen van jeugdhulp waarvoor samenwerking tussen gemeenten vereist is, en
 - 2°. kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
 - b. bij ministeriële regeling te bepalen administratieve processen behorende bij de contractering of subsidiëring door de Jeugdregio krachtens onderdeel a, waaronder in ieder geval:

- 1°. monitoring en relatiemanagement, en
 - 2°. het maken van afspraken met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen over door hen aan te leveren gegevens noodzakelijk voor de verantwoording over de geleverde prestaties of voor de evaluatie van de gesloten contracten of verstrekte subsidies, alsmede de wijze van aanlevering;
 - c. het afstemmen met andere Jeugdregio's of colleges van regio's als bedoeld in artikel 2.20 teneinde de beschikbaarheid te bevorderen van:
 - 1°. bij ministeriële regeling te bepalen vormen van jeugdhulp die krachtens onderdeel a, onder 1°, door de Jeugdregio worden gecontracteerd of gesubsidieerd waarbij voor het kunnen bevorderen van de beschikbaarheid sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen regio's, en
 - 2°. kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
 - d. de organisatie van de regionale expertteams.
2. Bij het contracteren of subsidiëren, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, zijn geen verschillen in contractvoorwaarden of subsidievoorwaarden tussen gemeenten toegestaan.
 3. Het eerste lid, onderdelen a tot en met c, is niet van toepassing ten aanzien van vormen van jeugdhulp die zijn gecontracteerd door een door alle gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie en waarbij alle gemeenten in de regio uitsluitend gebruikmaken van dat landelijk gecontracteerde aanbod.
 4. De regeling, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1°, betreft in ieder geval vormen van jeugdhulp die samenwerking vereisen in verband met de schaarste van de vraag, de complexiteit van de problematiek in combinatie met de daarvoor benodigde multidisciplinaire specialistische expertise, de schaarste van het aanbod of het volume dat een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om verantwoorde jeugdhulp te kunnen leveren of een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren.

Artikel 2.20

Indien een regio bestaat uit één gemeente zijn de artikelen 2.18 en 2.19 niet van toepassing en is het college van die gemeente met inachtneming van de regiovisie belast met:

- a. het afstemmen met Jeugdregio's of andere colleges van regio's die bestaan uit één gemeente teneinde de beschikbaarheid te bevorderen van:
 - 1°. vormen van jeugdhulp als bedoeld in artikel 2.19, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, en
 - 2°. kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering,
- b. de organisatie van een regionaal expertteam.

Artikel 2.21

1. Indien landelijke samenwerking noodzakelijk is voor het bevorderen van de beschikbaarheid van een of meer van de in artikel 2:19 vierde lid, bedoelde vormen van jeugdhulp, kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat de colleges een door hen gezamenlijk in stand te houden landelijk werkende organisatie belasten met het ten behoeve van alle jeugdigen in Nederland contracteren van de desbetreffende vorm of vormen van jeugdhulp.
2. Bij het contracteren, bedoeld in het eerste lid, zijn geen verschillen in contractvoorwaarden tussen gemeenten toegestaan.
3. In geval toepassing is gegeven aan het eerste lid geeft de gemeenteraad in de regiovisie aan hoe de gemeente met andere gemeenten samenwerkt teneinde de beschikbaarheid te bevorderen van de vormen van jeugdhulp, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 2.22

Het vaststellen van een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.2, derde lid, 2.17, artikel 2.19, eerste lid, of artikel 2.21, eerste lid, gebeurt door Onze Ministers handelende in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

H

Artikel 4.1.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde lid tot derde lid.



2. In het derde lid (nieuw) wordt 'De jeugdhulpaanbieder' vervangen door 'Een jeugdhulpaanbieder'.

3. 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.

I

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 met meer dan tien jeugdhulpverleners jeugdhulp verleent of doet verlenen 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 of gecertificeerde instellingen kunnen verschillen.
4. Een jeugdhulpaanbieder zorgt er binnen zes maanden nadat het aantal jeugdhulpverleners, bedoeld in het eerste lid, meer dan tien is gaan bedragen, voordat hij aan de bij en krachtens dit artikel gestelde eisen voldoet.
5. Indien de jeugdhulpaanbieder tevens een instelling is als bedoeld in de Wet toetreding zorgaanbieders, worden voor die instelling werkende zorgverleners voor de toepassing van het eerste en vierde lid beschouwd als jeugdhulpverleners.
6. Bij algemene maatregel van bestuur worden categorieën van jeugdhulpaanbieders aangewezen waarop dit artikel 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 schriftelijke 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. Dit artikel is niet van toepassing op een jeugdhulpaanbieder die tevens een zorgaanbieder is waarop artikel 40a van de Wet marktordening gezondheidszorg van toepassing is.
6. Bij algemene maatregel van bestuur worden andere 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.
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 en het tijdstip 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. Dit artikel is niet van toepassing op een jeugdhulpaanbieder die tevens een zorgaanbieder is waarop artikel 40b van de Wet marktordening gezondheidszorg van toepassing is.
6. Bij algemene maatregel van bestuur worden categorieën van jeugdhulpaanbieders aangewezen waarop het eerste lid of het derde lid, onderdeel b, niet van toepassing is.

J

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



K

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'.

L

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'.

M

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

N

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'.

O

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

P

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

Q

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

R

§ 8.3. Financiële verantwoording vervalt.

S

Het opschrift '**Hoofdstuk 9. Toezicht en handhaving**' wordt vervangen door '**Hoofdstuk 9. Onderzoek, toezicht en handhaving**'.

T

In de tweede zin van artikel 9.2, eerste lid, wordt 'geen toezicht op de naleving van artikel 1a.1' vervangen door 'geen toezicht op de naleving van de artikelen 1a.1, 4.5.1 en 4.5.2'.

U

Artikel 9.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt 'van de artikelen 8.3.1 en 8.3.2 en'.

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'.

V

Na hoofdstuk 9 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:



Hoofdstuk 9a. Stelselonderzoek, vroegsignalering en toezicht door de zorgautoriteit

Artikel 9a.1

1. De zorgautoriteit onderzoekt in algemene zin of het aanbod van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering aansluit op de vraag en in welke mate de colleges, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen erin slagen jeugdigen en hun ouders de noodzakelijke jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te verschaffen.
2. Het onderzoek kan zich onder meer richten op:
 - a. het aanbod van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de te verwachten ontwikkelingen daarin;
 - b. de vraag naar jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de te verwachten ontwikkelingen daarin;
 - c. de mate waarin het aanbod, bedoeld in onderdeel a, aansluit of naar verwachting zal aansluiten op de vraag, bedoeld in onderdeel b, alsmede de risicofactoren voor een goede aansluiting van het aanbod op de vraag;
 - d. de wijze van totstandkoming van overeenkomsten tussen colleges of Jeugdregio's enerzijds en jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen anderzijds en de in die overeenkomsten opgenomen prestaties, de prijzen daarvoor en overige voorwaarden, alsmede de totstandkoming van door colleges of Jeugdregio's aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen verstrekte subsidies en de subsidievoorwaarden;
 - e. de wijze van totstandkoming van overeenkomsten van opdracht waarmee jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen andere jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen bij de verlening van jeugdhulp of het uitvoeren van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering inschakelen, de daarin opgenomen prestaties, de prijzen daarvoor en overige voorwaarden;
 - f. de ontwikkeling van de kosten voor jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
 - g. de invloed van de inrichting van de toegang tot de jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering op de snelheid waarmee benodigde hulp of maatregelen kunnen worden ingezet, en
 - h. de wijze waarop en de mate waarin de continuïteit van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering voor jeugdigen of hun ouders wordt gewaarborgd indien nieuwe jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen oude opvolgen.

Artikel 9a.2

1. De zorgautoriteit heeft tot taak zo vroeg mogelijk risico's te signaleren voor de beschikbaarheid van:
 - a. vormen van jeugdhulp als bedoeld in artikel 2.19, eerste lid, onderdeel a, onder 1°;
 - b. kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, en
 - c. in geval toepassing is gegeven aan artikel 2.21, eerste lid, vormen van jeugdhulp als bedoeld in dat lid.
2. De zorgautoriteit heeft voorts tot taak daadwerkelijk opgetreden tekorten aan jeugdhulp als bedoeld in het eerste lid, of aan kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering zo vroeg mogelijk te signaleren.
3. Ter uitvoering van het eerste en tweede lid:
 - a. zorgt de zorgautoriteit ervoor dat eenieder aan haar ontwikkelingen bij gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen kan melden die de beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in gevaar kunnen brengen of meldingen over tekorten kan doen;
 - b. analyseert de zorgautoriteit in ieder geval:
 - 1°. de meldingen, bedoeld in onderdeel a;
 - 2°. gegevens en inlichtingen van de inspecties, bedoeld in artikel 9.1, eerste en tweede lid, die kunnen duiden op een risico als bedoeld in het eerste lid;
 - 3°. bij haar op grond van artikel 71b van de Wet marktordening gezondheidszorg aan te leveren gegevens met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, alsmede met betrekking tot de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die deze diensten leveren;
 - 4°. informatie die tot haar beschikking is gekomen in het kader van het onderzoek, bedoeld in artikel 9a.1;
 - 5°. informatie die tot haar beschikking is gekomen bij de uitvoering van haar in de Wet



marktordening gezondheidszorg geregelde taken; en
6°. openbare informatie.

4. De zorgautoriteit verstrekt colleges en Jeugdregio's bij ministeriële regeling te bepalen gegevens om zelf zo vroeg mogelijk tekorten aan of risico's voor de beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in hun eigen gemeente of regio te kunnen signaleren.
5. Jeugdhulpaanbieders die vormen van jeugdhulp als bedoeld in het eerste lid verlenen of doen verlenen, gecertificeerde instellingen, colleges, Jeugdregio's en, voor zover het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering:
 - a. leveren de zorgautoriteit desgevraagd de aanvullende informatie die zij nodig heeft om te kunnen bepalen of sprake is van een risico als bedoeld in het eerste lid of een tekort als bedoeld in het tweede lid;
 - b. doen een melding aan de zorgautoriteit zodra zij voorzien dat de diensten, bedoeld in het eerste lid, op afzienbare termijn niet meer geleverd zullen kunnen worden en zodra deze daadwerkelijk niet meer geleverd worden.
6. Zodra de zorgautoriteit tot de overtuiging is gekomen dat een risico als bedoeld in het eerste lid of een tekort als bedoeld in het tweede lid bestaat, waarschuwt zij de betrokken jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, colleges, Jeugdregio's en, indien het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering.

Artikel 9a.3

1. De zorgautoriteit bevordert dat partijen waaraan zij een signaal als bedoeld in artikel 9a.2, zesde lid, heeft afgegeven, voldoende maatregelen treffen om de beschikbaarheid van de in haar signaal genoemde jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering zoveel mogelijk te waarborgen.
2. Partijen betrekken de zorgautoriteit zowel op eigen initiatief als op haar verzoek bij hun planning om te komen tot maatregelen als bedoeld in het eerste lid, alsmede bij de inhoud van die maatregelen en bij de invoering ervan.
3. De zorgautoriteit adviseert partijen over de onderwerpen, bedoeld in het tweede lid, en kan hen ook voor het overige met raad terzijde staan om het doel, bedoeld in het eerste lid, te bereiken.
4. De zorgautoriteit informeert Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport of Onze Minister voor Rechtsbescherming indien:
 - a. de diensten als bedoeld in artikel 9a.2, eerste lid, niet meer geleverd worden of de zorgautoriteit voorziet dat zij op afzienbare termijn niet meer geleverd zullen kunnen worden; of
 - b. zij van mening is dat een of meer colleges of Jeugdregio's onvoldoende inspanningen verrichten om het door haar gesignaleerde risico af te wenden.

Artikel 9a.4

De zorgautoriteit houdt toezicht op de naleving door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 4.5.1 en 4.5.2.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET MARKTORDENING GEZONDHEIDSZORG

De Wet marktordening gezondheidszorg wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 1, derde lid, en 7, derde lid, wordt 'Onze Minister van Veiligheid en Justitie' telkens vervangen door 'Onze Minister voor Rechtsbescherming'.

B

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:



1. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel w door een puntkomma worden aan het eerste lid twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- x. *jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregel, jeugdreclassering, jeugdhulpaanbieder, gecertificeerde instelling*: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1 van de Jeugdwet;
- y. *Jeugdregio*: Jeugdregio als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, van de Jeugdwet;
- z. *college*: college van burgemeester en wethouders.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

- 4. Voor de toepassing van deze wet wordt jeugdhulp niet als zorg beschouwd.

C

Artikel 2, derde lid, vervalt.

D

In artikel 7, vierde lid, wordt 'een individuele zorgaanbieder, ziektekostenverzekeraar of consument' vervangen door 'een individuele zorgaanbieder, ziektekostenverzekeraar, jeugdhulpaanbieder, gecertificeerde instelling, Jeugdregio of consument, of een individueel college'.

E

Aan artikel 14, eerste lid, wordt toegevoegd 'Voor zover het werkprogramma in de Jeugdwet geregelde taken of forensische zorg als omschreven in artikel 1.1, tweede lid, van de Wet forensische zorg betreft, heeft het tevens de goedkeuring van Onze Minister voor Rechtsbescherming.'

F

Artikel 16 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt 'gezondheidszorg' vervangen door 'zorg'.
2. De punt aan het slot van onderdeel o wordt vervangen door een puntkomma.
3. Er worden twee onderdelen ingevoegd, luidende:
 - q. het toezicht op de naleving door de ziektekostenverzekeraar van artikel 15f van de Wet aanvullende bepalingen verwerking persoonsgegevens in de zorg;
 - r. de taken die haar op grond van hoofdstuk 9a van de Jeugdwet zijn toebedeeld.

G

Artikel 16a vervalt.

H

Artikel 17, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel j wordt 'en' vervangen door een puntkomma.
2. Onder vervanging van de punt achter het eerste onderdeel k door een puntkomma, worden het tweede onderdeel k en onderdeel l verletterd tot de onderdelen l en m, waarbij de punt achter onderdeel m (nieuw) wordt vervangen door een puntkomma.
3. Na onderdeel m (nieuw) worden drie onderdelen ingevoegd, luidende:
 - n. de Nederlandse Arbeidsinspectie;
 - o. de Inspectie van het Onderwijs; en
 - p. Onze Minister of Onze Minister voor Rechtsbescherming, voor zover het betreft de werkzaamheden na een signaal als bedoeld in artikel 9a.3, vierde lid, van de Jeugdwet.

I

In artikel 19, eerste lid, wordt na 'zorgaanbieders' ingevoegd ', jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde



instellingen, met dien verstande dat zij het oordeel van de inspectie, bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, van de Jeugdwet volgt voor zover het de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen als bedoeld in artikel 1.1 van die wet betreft’.

J

De artikelen 22 en 22a worden vervangen door:

Artikel 22

1. Onze Minister en Onze Minister voor Rechtsbescherming enerzijds en de zorgautoriteit anderzijds verstrekken elkaar desgevraagd de gegevens en inlichtingen die zij voor de uitoefening van hun taken nodig hebben.
2. Onze Minister, Onze Minister voor Rechtsbescherming en de zorgautoriteit stellen gezamenlijk een informatiestatuut vast. Het informatiestatuut bevat inhoudelijke en procedurele afspraken met betrekking tot de verstrekking van gegevens en inlichtingen als bedoeld in het eerste lid, waaronder de inlichtingen, bedoeld in artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
3. De gegevens en inlichtingen hebben geen betrekking op medische persoonsgegevens als bedoeld in artikel 60.
4. De gegevens en inlichtingen die door de zorgautoriteit aan Onze Minister voor Rechtsbescherming worden verstrekt, hebben geen betrekking op de bedrijfsvoering van zorgaanbieders die forensische zorg leveren of kunnen leveren, indien verstrekking van die gegevens een onevenredige inbreuk maakt op hun onderhandelingspositie bij het overeenkomen van de levering van die zorg.

K

Artikel 33 vervalt.

L

Aan artikel 40a wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Indien een zorgaanbieder tevens jeugdhulpaanbieder is, zijn voorgaande leden ook van toepassing op de door die aanbieder geleverde jeugdhulp.

M

Artikel 40b wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Een zorgaanbieder stelt over elk kalenderjaar een jaarverantwoording op en maakt die openbaar.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

7. Indien een zorgaanbieder tevens jeugdhulpaanbieder is, zijn voorgaande leden ook van toepassing op de door die aanbieder geleverde jeugdhulp.

N

Na het opschrift ‘Hoofdstuk 5. Informatie’ wordt de volgende paragraafaanduiding ingevoegd:

Paragraaf 5.1. Informatie zorg

O

Voor artikel 60 wordt een artikel ingevoegd, luidende:



Artikel 59a

Deze paragraaf geldt niet voor gegevens en inlichtingen, verband houdende met de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 16, onderdeel r.

P

In artikel 60, eerste lid, wordt 'In dit hoofdstuk' vervangen door 'In deze paragraaf'.

Q

In artikel 63 wordt 'in dit hoofdstuk' vervangen door 'in deze paragraaf'.

R

In artikel 69, derde lid, wordt 'het bepaalde krachtens artikel 65' vervangen door 'het bepaalde bij of krachtens de artikelen 65, 71b, tweede lid, 71c, derde lid, onderdeel a, en vijfde lid, en 71d, derde lid,'.

S

In artikel 70a wordt 'als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens' vervangen door 'als bedoeld in artikel 4 van de Algemene verordening gegevensbescherming'.

T

Na artikel 71 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

Paragraaf 5.2 Informatie jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering

Artikel 71a

Deze paragraaf geldt voor gegevens en inlichtingen, verband houdende met de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 16, onderdeel r.

Artikel 71b

1. Colleges, Jeugdregio's, de Stichting Inlichtingenbureau, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en, indien het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering, verstrekken de zorgautoriteit gegevens en inlichtingen ter uitvoering van haar taak, bedoeld in artikel 9a.2 van de Jeugdwet.
2. Bij ministeriële regeling bepalen Onze Minister en Onze Minister voor Rechtsbescherming welke gegevens en inlichtingen op grond van het eerste lid verstrekt worden en of dat periodiek of incidenteel geschiedt.
3. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, kunnen persoonsgegevens betreffen, maar geen persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4 van de Algemene verordening persoonsgegevens die betrekking hebben op jeugdigen als bedoeld in de Jeugdwet of hun ouders.

Artikel 71c

1. Colleges, Jeugdregio's, de Stichting Inlichtingenbureau, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en, indien het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering, verstrekken de zorgautoriteit desgevraagd de gegevens en inlichtingen die zij nodig heeft voor de uitvoering van haar taken, bedoeld in hoofdstuk 9a van de Jeugdwet.
2. Het eerste lid geldt ook voor:
 - a. derden die werkzaamheden verrichten ten behoeve van de colleges, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en, indien het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering, voor zover die werkzaamheden verband houden met de uitvoering van de Jeugdwet, en
 - b. rechtspersonen die samen met een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling



deel uitmaken van een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing:
 - a. op persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4 van de Algemene verordening gegevensbescherming die betrekking hebben op jeugdigen als bedoeld in de Jeugdwet of hun ouders;
 - b. op gegevens en inlichtingen die de betrokkene reeds aan een ander bestuursorgaan heeft verstrekt en die door dat bestuursorgaan aan de zorgautoriteit verstrekt kunnen worden.
4. Het eerste lid en het tweede lid, onderdeel a, zijn niet van toepassing op bij een gemeente, Jeugdregio of ten behoeve van een gemeente of Jeugdregio bij een derde berustende gegevens en inlichtingen waarvoor op grond van een belang als bedoeld in artikel 5.1 van de Wet open overheid geheimhouding is opgelegd. Geheimhouding als bedoeld in de vorige zin wordt opgelegd door de het college, de gemeenteraad, de burgemeester, een commissie als bedoeld in hoofdstuk V van de Gemeentewet, een bestuur van een Jeugdregio of, indien een commissie van een Jeugdregio is belast met de uitvoering van werkzaamheden als bedoeld in artikel 2.19, eerste lid, van de Jeugdwet, door die commissie.
5. Ten behoeve van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij en krachtens de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet is de zorgautoriteit bevoegd persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming te verwerken.

Artikel 71d

1. In afwijking van artikel 71c, derde lid, onderdeel a, verstrekt de Stichting Inlichtingenbureau de zorgautoriteit desgevraagd de persoonsgegevens van jeugdigen als bedoeld in de Jeugdwet en hun ouders die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van haar taak, bedoeld in artikel 9a.1 van de Jeugdwet. Deze persoonsgegevens kunnen gegevens omvatten over:
 - a. de gezondheid als bedoeld in artikel 4, onderdeel 15, van de Algemene verordening gegevensbescherming, uitsluitend voor zover het gegevens betreft over de inzet van een voorziening van jeugdhulp of van een opgelegde kindbeschermingsmaatregel, en
 - b. persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, uitsluitend voor zover het gegevens betreft over de inzet van de opgelegde jeugdreclassering.
2. Op de aan de zorgautoriteit te verstrekken persoonsgegevens is pseudonimisering als bedoeld in artikel 4, onderdeel 5, van de Algemene verordening gegevensbescherming toegepast die vervolgens onafgebroken is gecontinueerd.
3. Bij ministeriële regeling bepalen Onze Minister en Onze Minister voor Rechtsbescherming welke persoonsgegevens voor de zorgautoriteit noodzakelijk zijn voor de uitvoering van haar taak, bedoeld in artikel 9a.1 van de Jeugdwet en de daarvoor geldende maximale bewaartermijnen.
4. De zorgautoriteit verstrekt de Stichting Inlichtingenbureau een redelijke vergoeding voor de uitvoering van de taken als bedoeld in het eerste en tweede lid.

Artikel 71e

1. De in deze paragraaf bedoelde gegevens en inlichtingen worden volledig en naar waarheid verstrekt.
2. De zorgautoriteit is bevoegd de gegevens en inlichtingen die haar ter beschikking zijn gekomen bij de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 16, onderdeel r, te gebruiken voor de uitvoering van alle taken die haar bij of krachtens de wet zijn opgedragen.
3. Bij het gebruik door de zorgautoriteit van gegevens en inlichtingen als bedoeld in tweede lid is het bepaalde bij of krachtens de artikelen 65, 71b, tweede lid, 71c, derde lid, onderdeel a, en vijfde lid, en 71d, derde lid, met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens van overeenkomstige toepassing.

Artikel 71f

1. De zorgautoriteit, de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie van het onderwijs verstrekken elkaar de



gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun wettelijke taken.

2. De zorgautoriteit verstrekt het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, en de FIOD-ECD de gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun wettelijke taken.
3. De zorgautoriteit verstrekt de Gezondheidsraad, het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu, de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, het Centraal Planbureau, het Centraal bureau voor de statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau desgevraagd de gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun wettelijke taken.
4. Bij ministeriële regeling bepalen Onze Minister en Onze Minister voor Rechtsbescherming welke categorieën persoonsgegevens de zorgautoriteit mag verstrekken aan de in dit artikel genoemde instanties ten behoeve van de uitoefening van hun wettelijke taken.
5. Voor degene die op grond van het eerste tot en met derde lid gegevens en inlichtingen ontvangt, gelden dezelfde wettelijke voorschriften inzake geheimhouding van die gegevens en inlichtingen als voor degene die ze heeft verstrekt.
6. De gegevens en inlichtingen als bedoeld in het tweede lid worden door de zorgautoriteit verstrekt mits:
 - a. de geheimhouding van de gegevens of inlichtingen in voldoende mate is gewaarborgd, en
 - b. voldoende is gewaarborgd dat de gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij worden verstrekt.
7. Het vijfde lid laat onverlet de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ingevolge artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016. De Algemene Rekenkamer is bij het doen van mededelingen, bedoeld in de artikelen 7.30, 7.34, negende lid, en 7.39 van de Comptabiliteitswet 2016 verplicht tot geheimhouding, voor zover het betreft gegevens en inlichtingen die haar ingevolge de eerste volzin bekend zijn geworden.

Artikel 71g

De griffiers of secretarissen van de in de Wet op de rechterlijke organisatie bedoelde gerechten, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven verstrekken aan de zorgautoriteit, aan de FIOD-ECD of aan een krachtens artikel 72 aangewezen persoon vrij van alle kosten alle gegevens en uittreksels uit of afschriften van vonnissen, arresten, uitspraken, registers en andere bij deze rechterlijke colleges berustende stukken die ten behoeve van de uitvoering van hoofdstuk 9a van de Jeugdwet in verbinding met deze wet van hen worden verlangd.

U

Artikel 72 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'in de artikelen 16 en 16a' vervangen door 'in artikel 16'.
2. Onder vernummering van het tweede lid tot vierde lid, worden twee leden ingevoegd, luidende:
 2. In afwijking van het eerste lid zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij en krachtens de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet, welk toezicht op grond van artikel 16, onderdeel r, in verbinding met artikel 9a.4 van de Jeugdwet tot de taken van de zorgautoriteit behoort, slechts belast:
 - a. de bij besluit van de zorgautoriteit aangewezen medewerkers van de zorgautoriteit; en
 - b. de medewerkers van de FIOD-ECD.
 3. De personen, bedoeld in het tweede lid, beschikken niet over de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 5:18 en 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht.
4. In het vierde lid (nieuw) wordt 'als bedoeld in het eerste lid, onder a of b' vervangen door 'als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, of het tweede lid, onder a'.

V

In artikel 74 wordt na 'met het bij of krachtens de wet bepaalde' ingevoegd 'en van meldingen als bedoeld in artikel 9a.2, derde lid, onderdeel a, van de Jeugdwet'.



W

In artikel 78c, eerste lid, wordt 'bedoeld in artikel 16a' vervangen door 'bedoeld in artikel 16, onderdeel q'.

X

Na artikel 78g wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 78h

De zorgautoriteit kan uit hoofde van haar taak, bedoeld in artikel 16, onderdeel r, een aanwijzing geven aan een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling die niet voldoet aan het bepaalde bij of krachtens:

- a. de artikelen 71b of 71c van deze wet of artikel 9a.2, vijfde lid, van de Jeugdwet;
- b. artikel 9a.3, tweede lid, van de Jeugdwet; of
- c. de artikelen 4.5.1 of 4.5.2 van de Jeugdwet.

Y

Artikel 79 wordt als volgt gewijzigd

1. In het eerste lid wordt 'als bedoeld in de artikelen 76 tot en met 78g' vervangen door 'als bedoeld in de artikelen 76 tot en met 78h'.

2. Er worden zes leden toegevoegd, luidende:

3. In afwijking van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 3.1, derde lid, en 3.3, vijfde lid, onderdeel h, van de Wet open overheid, is de zorgautoriteit niet gehouden een belanghebbende die naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen openbaarmaking van een op grond van deze wet gegeven aanwijzing, in de gelegenheid te stellen om zijn zienswijze naar voren te brengen, indien van hem geen adres bekend is en het adres ook niet met een redelijke inspanning kan worden verkregen.
4. De zorgautoriteit maakt een op grond van deze wet gegeven aanwijzing, onverminderd het bepaalde in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel i, van de Wet open overheid, niet eerder uit eigen beweging openbaar dan nadat vijf werkdagen na de mededeling, bedoeld in artikel 3.1, vierde lid, van die wet, zijn verstreken.
5. Indien een belanghebbende die bedenkingen heeft tegen openbaarmaking van een aanwijzing, verzoekt een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht te treffen, wordt de werking van de op grond van artikel 3.1, vierde lid, van de Wet open overheid, met een besluit gelijkgestelde mededeling over die openbaarmaking, opgeschort totdat er een uitspraak is van de voorzieningenrechter.
6. Indien het adequaat functioneren van de verzekeringsmarkt, de positie van de verzekeraars op die markt, het adequaat functioneren van de zorgverlenings- of zorginkoopmarkt, de positie van zorgaanbieders op die markt of het belang van de beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbebeschermingsmaatregelen of jeugdclassering geen uitstel toelaat, kan de zorgautoriteit in afwijking van het vierde en vijfde lid en van de artikelen 3.1, derde lid, en 3.3, vijfde lid, onderdelen h en i, van de Wet open overheid, een op grond van deze wet gegeven aanwijzing onverwijld uit eigen beweging openbaar maken.
7. Indien de belanghebbende tot wie een openbaar gemaakte aanwijzing is gericht, aan die aanwijzing voldoet, maakt de zorgautoriteit dat feit uit eigen beweging openbaar.
8. Indien een zorgaanbieder niet binnen de in het tweede lid bedoelde termijn aan een krachtens artikel 76, tweede lid, gegeven aanwijzing voldoet, is de zorgautoriteit bevoegd het bedrag, bedoeld in dat lid, in te vorderen. Titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Z

De artikelen 80 tot en met 81b vervallen.



AA

Artikel 82 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. In het eerste lid (nieuw) wordt '78f of 79, tweede lid' vervangen door 'of 78f' en vervalt 'dan wel het opleggen van een last onder dwangsom'.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. De zorgautoriteit is bevoegd ter handhaving van een krachtens deze wet door haar gegeven aanwijzing indien de belanghebbende aan wie de aanwijzing is gegeven, niet de binnen de termijn, bedoeld in artikel 79, tweede lid, aan die aanwijzing heeft voldaan, een last onder bestuursdwang op te leggen.

BB

Na artikel 84b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 84c

De zorgautoriteit kan uit hoofde van haar taak, bedoeld in artikel 16, onderdeel r, een last onder dwangsom opleggen aan een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling die niet voldoet aan het bepaalde bij of krachtens:

- a. de artikelen 71b of 71c van deze wet of artikel 9a.2, vijfde lid, van de Jeugdwet;
- b. artikel 9a.3, tweede lid, van de Jeugdwet; of
- c. de artikelen 4.5.1 of 4.5.2 van de Jeugdwet.

CC

Na artikel 92 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 93

1. De zorgautoriteit kan uit hoofde van haar taak, bedoeld in artikel 16, onderdeel r, een bestuurlijke boete opleggen aan een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling die niet voldoet aan het bepaalde bij of krachtens:
 - a. de artikelen 71b of 71c van deze wet of artikel 9a.2, vijfde lid, van de Jeugdwet;
 - b. artikel 9a.3, tweede lid, van de Jeugdwet; of
 - c. de artikelen 4.5.1 of 4.5.2 van de Jeugdwet.
2. De bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding als bedoeld in het eerste lid bedraagt ten hoogste € 500.000.

DD

Artikel 104 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'artikel 81, eerste lid, onderdeel c' vervangen door 'artikel 79, achtste lid'.
2. In het tweede lid wordt 'de artikelen 82 en 85' vervangen door 'de artikelen 82, 84c, 85 of 93'.
3. In het vijfde lid vervalt '81a,' en wordt 'het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten' vervangen door 'het Fonds langdurige zorg'.

EE

In artikel 105 wordt 'consumenten of patiënten' vervangen door 'consumenten, patiënten of cliënten' en wordt 'consumenten- en patiëntenorganisaties' vervangen door 'consumenten-, patiënten- en cliëntenorganisaties'.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE GEMEENTEWET

Bijlage I bij de Gemeentewet, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, van die wet, wordt als volgt gewijzigd:



1. Aan onderdeel D wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

7. Wet marktordening gezondheidszorg.

2. Aan onderdeel G wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

3. Wet marktordening gezondheidszorg.

ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE VERZAMELWET VWS 2020

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

ARTIKEL V. WIJZIGING VAN DE 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 VI. WIJZIGING VAN DE 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 VII. EERSTE SAMENLOOPBEPALING WETSVOORSTEL REPARATIEWET FORENSISCHE ZORG

Indien het bij koninklijke boodschap van 11 oktober 2021 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Wet forensische zorg en enige andere wetten (Reparatiewet forensische zorg; Kamerstukken 35936) tot wet is of wordt verheven en artikel XVIII van die wet eerder in werking treedt of is getreden dan artikel II van deze wet, wordt artikel II van deze wet als volgt gewijzigd:

A

Onderdeel H komt te luiden:

H

Artikel 17, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel j wordt 'en' vervangen door een puntkomma.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel m door een puntkomma worden drie onderdelen ingevoegd, luidende:

- n. de Nederlandse Arbeidsinspectie;
- o. de Inspectie van het Onderwijs; en
- p. Onze Minister of Onze Minister voor Rechtsbescherming, voor zover het betreft de werkzaamheden na een signaal als bedoeld in artikel 9a.3, vierde lid, van de Jeugdwet.

B

In het in onderdeel T opgenomen artikel 71f, eerste lid, wordt 'Inspectie voor de Sanctietoepassing' vervangen door 'Inspectie Justitie en Veiligheid'.

ARTIKEL VIII. TWEDE SAMENLOOPBEPALING WETSVOORSTEL REPARATIEWET FORENSISCHE ZORG

Indien het bij koninklijke boodschap van 11 oktober 2021 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Wet forensische zorg en enige andere wetten (Reparatiewet forensische zorg; Kamerstukken 35936) tot wet is of wordt verheven en artikel XVIII van die wet later in werking treedt of is getreden dan artikel II, komt onderdeel A van artikel XVIII van die wet te luiden:

A

Artikel 17, eerste lid, onderdeel k, komt te luiden:



k. de Inspectie Justitie en Veiligheid;

ARTIKEL IX. 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 X. OVERGANGSRECHT

Artikel 2.19, eerste 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 G, voorziene artikel 2.19 van de Jeugdwet in werking treedt.

ARTIKEL XI. INWERKINGTREDINGSBEPALING

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 XII. CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.

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,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Aanleiding

De regering vindt het belangrijk dat jeugdigen opgroeien in een gezonde, kansrijke en veilige omgeving, zodat zij zich volop kunnen ontwikkelen en ontplooien, ongeacht kwetsbaarheid of beperking. Ouders of verzorgers hebben hierin een primaire rol. De overheid komt in beeld als het onverhoopt niet goed gaat. Er moet dan laagdrempelige hulp beschikbaar zijn, dicht bij het gezin. Als jeugdhulp, een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering (hierna gezamenlijk te noemen: jeugdzorg)¹ nodig is, dan is het belangrijk dat dit aansluit bij de behoefte van jeugdigen en gezinnen. Dit betekent passende zorg en ondersteuning van goede kwaliteit, op de juiste plek en op het juiste moment. Deze inzet vloeit mede voort uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

In 2015 trad de Jeugdwet in werking. Vanuit de ambitie om jeugdzorg zoveel mogelijk in de omgeving van de jeugdige en het gezin te organiseren, is de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de organisatie van de jeugdzorg toen overgegaan naar gemeenten.

De Jeugdwet heeft goede ontwikkelingen in gang gezet: sinds 2015 zijn er minder uithuisplaatsingen, minder jeugdigen in gesloten jeugdhulp en meer jongeren met verlengde pleegzorg.² Uit meerdere onderzoeken, rapporten en adviezen van onder meer de Sociaal Economische Raad (SER)³ en de FNV⁴ blijkt evenwel dat er ook diverse knelpunten zijn in de jeugdzorg: de beschikbaarheid van, met name, specialistische vormen van jeugdzorg staat onder druk, gemeenten hebben toenemende tekorten op hun budgetten, er zijn jeugdhulpaanbieders in financiële problemen en er is onvoldoende inzicht in het functioneren van het stelsel. De oorzaken voor de knelpunten zijn divers en liggen onder meer in de sterke toename van de vraag naar jeugdhulp, de toegenomen behandelduur, personeelstekort, hoge werkdruk, administratieve lastendruk en tekortschietende samenwerking en inkoop op het juiste schaalniveau.

In mei 2021 heeft de Commissie van Wijzen⁵ de financiële staat en stand van de jeugdzorg beoordeeld. Het Rijk en de gemeenten kregen het dringende advies een agenda op te stellen om de opgaven in de jeugdzorg gezamenlijk aan te pakken met een pakket aan maatregelen om de zorg te verbeteren en het stelsel houdbaar te maken voor de toekomst. Dit advies was het vertrekpunt voor het opstellen van een meerjarige Hervormingsagenda Jeugd.⁶

De Hervormingsagenda Jeugd is op 19 juni 2023 ondertekend door het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), jeugdhulpaanbieders, professionals en cliëntenorganisaties. In de Hervormingsagenda Jeugd zijn maatregelen en acties afgesproken om de jeugdzorg te verbeteren en het stelsel houdbaar te maken. Het is een brede agenda met opgaven op het gebied van:

1. Het voeren van een fundamenteel (politiek-maatschappelijk) gesprek over opvoeden en opgroeien en de ontwikkelingen (ook buiten het jeugdstelsel) die ten grondslag liggen aan het toenemende beroep op jeugdhulp.
2. Integrale aanpak: wanneer kinderen en gezinnen jeugdhulp nodig hebben is het van belang dat deze wordt ingezet met oog voor de situatie van het gezin waarin een jeugdige opgroeit: soms is het beter in te zetten op hulp aan het gezin in plaats van aan de individuele jeugdige. Jeugdzorg wordt daarom steviger verbonden aan aanpalende domeinen zoals het onderwijs, volwassenenggz en bestaanszekerheid.
3. Reikwijdte: de afbakenen van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht om te bewerkstelligen dat, waar jeugdhulp nodig is, deze toegankelijk en beschikbaar is voor de meest kwetsbaren.
4. Toegang: jeugdigen en hun ouders kunnen voor jeugdhulp laagdrempelig en dichtbij huis terecht

¹ Jeugdzorg wordt in deze memorie van toelichting gebruikt als verzamelterm voor jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Onder kinderbeschermingsmaatregelen wordt verstaan: ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing (titel 14, afdeling 4 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW)), voorlopige voogdij (artikel 1:241 BW) voogdij (titel 14, afdeling 6 van Boek 1 BW) en de gezagsbeëindigende maatregel (titel 14, afdeling 5 van Boek 1 BW). Jeugdreclassering kan onder andere bestaan uit toezicht en begeleiding, scholing en training, individuele trajectbegeleiding en gedragsbeïnvloedende maatregelen (artikel 6a.5 van de Regeling Jeugdwet).

² Rapportage Jeugdhulp eerste halfjaar 2020, CBS.

³ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/van-systemen-naar-mensen.pdf>.

⁴ https://beroepseer.nl/wpcontent/uploads/2021/09/de_jeugdsprong_herzien_sept2021.pdf.

⁵ Op verzoek van de VNG heeft een onafhankelijke Commissie van Wijzen zich gebogen over het structureel benodigde budget voor jeugdzorg en de te treffen maatregelen om het jeugdstelsel toekomstbestendig te maken. In haar advies 'Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg' d.d. 18 mei 2021 adviseert de Commissie van Wijzen het Rijk en de VNG onder meer voortvarend aan de slag te gaan met de inrichting en uitvoering van een Ontwikkelagenda 2022–2028. Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 777.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 839, AH.



bij stevige lokale teams die waar nodig ook zelf hulp bieden: De Hervormingsagenda Jeugd bevat diverse voorstellen om deze teams te versterken en hierover nadere bestuurlijke afspraken te maken met gemeenten, jeugdhulpaanbieders, cliëntenorganisaties en professionals.

5. **Het voorkomen en terugdringen van residentiële jeugdhulp:** kinderen groeien zoveel mogelijk thuis op, ook als zij hulp nodig hebben. Gesloten residentiële jeugdhulp wordt zo veel mogelijk afgebouwd. Transformeren naar kleinschalige woonvoorzieningen voor situaties waarin residentiële plaatsing toch nodig is.
6. **Kwaliteit:** jeugdigen en ouders mogen erop vertrouwen dat de zorg die zij ontvangen van goede kwaliteit is en hen daadwerkelijk helpt. Dit vraagt om het realiseren van een stevige kwaliteits- en effectiviteitsverbetering en het creëren van een structuur om blijvend te kunnen leren.
7. **Regionalisering:** verbeteren van de beschikbaarheid van jeugdzorg voor de meest kwetsbare kinderen door het versterken van de regionale samenwerking tussen gemeenten en het beter organiseren van de regionale en landelijke contractering van specialistische zorg.
8. **Inkoop en administratieve lasten:** eenvoudiger uitvoering en inkoop, minder administratieve lasten en de aanpak van negatieve effecten van marktwerking.
9. **Monitoring:** verbeteren van het inzicht in het jeugdstelsel met uniforme data en monitoring. De ambitie is te komen tot betere kwaliteit en beschikbaarheid van data en een betere landelijke integrale monitoring, die inzicht geeft in de werking van het jeugdstelsel op het gebied van kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid. Daarnaast is de monitoring bedoeld om beter zicht te krijgen op de effecten van landelijk, regionaal en gemeentelijk beleid, zodat aan de hand van data kan worden geleerd en keuzes kunnen worden gemaakt om het stelsel beter beheersbaar te maken.
10. **Financiën:** een meerjarig financieringsmodel, waarin de sturingsmogelijkheden, medebewind/beleidsvrijheid, financiële verantwoordelijkheden en de wijze van financieren in balans zijn.

Bij de Hervormingsagenda Jeugd zijn de uitgangspunten van de decentralisatie in stand gelaten. De noodzakelijke regionale samenwerking tussen gemeenten, onder andere ter verbetering van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg, was reeds voorzien bij de totstandkoming van de Jeugdwet en laat onverlet dat iedere gemeente primair zelf verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de Jeugdwet, en daarmee ook voor de toegang, kwaliteit en doelmatigheid⁷. Voorts zal de jeugdzorg voorlopig gefinancierd blijven op het niveau van gemeenten via het gemeentefonds. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van het gedecentraliseerde stelsel dat één bestuurslaag inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is voor het jeugd domein.

Het onderhavige wetsvoorstel is één van de acties om opvolging te geven te geven aan de in Hervormingsagenda Jeugd geformuleerde opgaven en de daarover gemaakte afspraken. In het volgende hoofdstuk worden de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel nader toegelicht.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Inleiding

De wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld hebben als gemene deler dat ze zijn gericht op het verbeteren van de beschikbaarheid van, met name, de specialistische jeugdzorg.

Uit meerdere rapporten en adviezen en ervaringen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is gebleken dat specialistische jeugdzorg voor een groot aantal jeugdigen en gezinnen onvoldoende of niet tijdig beschikbaar is.⁸ Om de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg te verbeteren, worden, in lijn met de Hervormingsagenda Jeugd, verschillende wetswijzigingen voorgesteld. De wijzigingen liggen onder andere op het terrein van de regionale samenwerking (opgave 7) en inkoop en administratieve lasten (opgave 8). Hierbij is er steeds verbinding met de opgave kwaliteit (opgave 6).

Onder specialistische jeugdzorg wordt in dit wetsvoorstel allereerst verstaan de kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Dit gezien de aard van de zorg die daaronder valt in combinatie met het feit dat de zorg wordt geleverd door een beperkt aantal instellingen in Nederland, zoge-

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, paragraaf 3.8.

⁸ Onder andere het rapport van de eerste evaluatie Jeugdwet, 30 januari 2018; rapportages van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ), de Evaluatie Passend Onderwijs, een rapport over de knelpunten bij advisering en ten uitvoering van jeugdhulp in strafrechtelijk kader, het rapport 'Stelsel in groei, een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg'. AEF, 15 december 2020. Kamerstukken II 2020/21, 31 839 nr. 760, 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 2016/17, 34 550-VII, nr. 12, bijlage 790973, Ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid van 15 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78, bijlage 939518, Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 47, en VNJA, 'Brandbrief: Tekort aan passende jeugdhulp voor minderjarigen!'



noemde gecertificeerde instellingen.⁹ Daarnaast vallen verschillende vormen van jeugdhulp onder dit begrip. Het betreft hier vormen van jeugdhulp die moeilijk op lokaal niveau te organiseren zijn, bijvoorbeeld vanwege de schaarste van de vraag, de complexiteit van de problematiek in combinatie met de daarvoor benodigde multidisciplinaire specialistische expertise, de schaarste van het aanbod of het volume dat een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instellingen minimaal nodig heeft om verantwoorde jeugdzorg te kunnen leveren of een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren.¹⁰

De term 'beschikbaarheid' wordt breed ingevuld. Het gaat zowel om de vraag naar jeugdzorg, het door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen ontwikkelde aanbod, de aansluiting van de vraag op het aanbod, als om de vraag in welke mate gemeenten en Jeugdregio's erin slagen om de zorg waaraan behoefte is, tijdig te verschaffen. Onder andere wachttijden en reisafstand kunnen hierbij een rol spelen. Om de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg te verbeteren worden, in lijn met de Hervormingsagenda Jeugd, verschillende wetswijzigingen voorgesteld.

2.2 Regionale samenwerking en landelijke contractering

In het wetsvoorstel zijn verschillende wijzigingen opgenomen om gemeenten te verplichten om ter bevordering van de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg samen te werken. Dit vanuit het gedeelde inzicht tussen de bij de Hervormingsagenda Jeugd betrokken partijen dat deze vormen van zorg het beste op regionaal niveau of, waar nodig, op landelijk niveau kunnen worden georganiseerd en gecontracteerd of gesubsidieerd. In de praktijk zien we evenwel dat de samenwerking en gezamenlijke contractering op regionaal niveau nu te vrijblijvend is georganiseerd. Het gevolg daarvan is onder meer dat het zicht op de regionale opgave ten aanzien van de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg onvoldoende is en individuele gemeenten onvoldoende in staat zijn om te borgen dat vraag en aanbod op de korte én lange termijn goed op elkaar zijn aangesloten en concrete problemen ten aanzien van de beschikbaarheid op te lossen. Bovendien worden jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die voor meerdere gemeenten werken geconfronteerd met veel verschillende inkoopprocedures en contractvoorwaarden. Dat leidt tot zeer hoge uitvoeringslasten en gaat ten koste van de tijd en het budget dat idealiter wordt besteed aan het verlenen van goede jeugdzorg. Concreet zijn in de Hervormingsagenda Jeugd aan de hand van vijf bouwstenen afspraken gemaakt ter verbetering van de organisatie en inkoop van specialistische jeugdhulp om de beschikbaarheid daarvan te bevorderen. Een eerder ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel, dat reeds was aangekondigd in meerdere brieven aan het parlement¹¹, is daarbij het vertrekpunt geweest. Daarbij is vastgesteld dat er breed draagvlak is voor de uitgangspunten van het wetsvoorstel.

De bouwstenen hebben betrekking op:

1. Het versterken van regio's. Hieronder vallen de afspraken om kort gezegd:
 - in een ministeriële regeling op te nemen welke zorgvormen dermate complex of weinig voorkomend zijn dat deze regionaal moeten worden ingekocht;
 - alle administratieve processen voor regionaal in te kopen zorgvormen te harmoniseren en door de Jeugdregio te laten afhandelen;
 - in samenspraak met gemeenten en jeugdzorgaanbieders criteria op te stellen op grond waarvan kan worden beoordeeld of regio's voldoende robuust zijn om als regio te opereren en aan de hand daarvan een regio-indeling op te nemen in een ministeriële regeling;
2. Standaardisering van inkoop, kwaliteit en administratie.
Door standaardisering van inkoop, kwaliteit en administratie worden gemeenten, professionals, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op een aantal taken ontlast, worden de administratieve lasten beperkt en kan de focus worden gericht op het leveren van kwalitatief en kwantitatief toereikende jeugdzorg;
3. Het door-ontwikkelen van de landelijke inkoop en organisatie daarvan om de beschikbaarheid van een aantal hoog-specialistische en weinig voorkomende vormen van jeugdzorg te verbeteren.
4. Landelijke regie te houden op de transformatie van bepaalde jeugdzorgvormen naar een andere invulling als gevolg van breed gedragen inhoudelijke uitgangspunten en maatschappelijke opvattingen, zoals de afbouw en/of ombouw van de gesloten jeugdhulp.
5. Na te gaan welke mogelijkheden er zijn voor het onderling verevenen van risico's bij gemeenten. Bij deze bouwsteen gaan gemeenten na of er als onderdeel van onderlinge solidariteit verevening

⁹ Een gecertificeerde instelling is een rechtspersoon die in het bezit is van een certificaat of voorlopig certificaat als bedoeld in artikel 3.4 van de Jeugdwet en die een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoert.

¹⁰ Het betreft de vormen van specialistische jeugdhulp die op grond van het voorgestelde artikel 2.19, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, van de Jeugdwet regionaal moeten worden ingekocht.

¹¹ Brief van 7 november 2019 *Naar een betere organisatie van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering*, (Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 699), brief van 20 maart 2020 *Perspectief voor de Jeugd* (Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 723) en brief van 17 juni 2020 *Voortgangsbrief Jeugd* (Kamerstukken II 2019/2020, 31 839, 730), brief van 13 mei 2022 *'hervormingen jeugdzorg'* (Kamerstukken II 2022/23, 31 839, nr. 914, p. 3) en brief van 14 november 2022 *'Passende zorg voor jongeren die bescherming en veiligheid'* (Kamerstukken II 2021/22, 31 839, nr. 853).



dient plaats te vinden bij buitengewoon hoge kosten als gevolg van de inzet van de veelal zeer kostbare specialistische jeugdzorgvormen.

Een deel van deze bouwstenen vergt wetswijziging. Het betreft onder andere de voorstellen met betrekking tot de inkoop op regionale en landelijke schaal, de versterking van de regio's en de harmonisatie van administratieve processen. Hiertoe zijn in het onderhavige wetsvoorstel verschillende voorstellen opgenomen. Een nadere probleemschets bij het ontbreken van de gewenste regionale samenwerking en een nadere uitwerking van de voorgestelde oplossingsrichtingen zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting.

2.3 Inzicht in de werking van het stelsel en eisen aan bestuursstructuur en financiële verantwoording

In aansluiting op de voormelde afspraken op het gebied van regionalisering is er behoefte aan meer inzicht in de werking van het stelsel, zodat gemeenten lokaal én in gezamenlijkheid beter kunnen sturen op de beschikbaarheid van jeugdzorg. Hiertoe is in de Hervormingsagenda Jeugd opgenomen dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de taak zal krijgen om inzicht te geven in de ontwikkeling van de beschikbaarheid van jeugdzorg door het uitvoeren van een stelselonderzoek. Specifiek ten aanzien van de specialistische jeugdzorg krijgt de NZa bovendien een vroegsignaleringsstaak. Indien de NZa risico's signaleert ten aanzien van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg, kan in het kader van vroegsignalering ook de hulp van de NZa worden ingeroepen. Voorts zal de NZa toezicht gaan houden op de naleving van de eisen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld ten aanzien van de transparantie van de financiële bedrijfsvoering en de openbare jaarverantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. In de Hervormingsagenda Jeugd is afgesproken dat de voormelde taken van de NZa op het terrein van de Jeugdwet zullen worden opgenomen het onderhavige wetsvoorstel. Logischerwijs geldt hetzelfde voor de voornoemde nieuwe eisen ten aanzien van de transparante financiële bedrijfsvoering waar het toezicht van de NZa zich toe uitstrekt alsmede de voor de nieuwe verplichting tot het hebben van een intern toezichthouder. Deze verplichtingen sluiten aan bij het overkoepelende doel van dit wetsvoorstel – het bevorderen van de beschikbaarheid van de (specialistische) jeugdzorg – omdat hiermee beoogd wordt bij te dragen aan een professionelere opdrachtnemersrol van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen richting gemeenten en het verminderen van continuïteitsproblematiek, waardoor naar verwachting ook de beschikbaarheid van jeugdzorg verbetert.

Een nadere probleemschets en voorgestelde uitwerking van de eisen die worden gesteld aan de bestuursstructuur en financiële verantwoording is opgenomen in hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting. Voor de voorgestelde taken van de NZa op Jeugdwetterrein is de nadere uitwerking opgenomen in hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting.

2.4 In de context van de Hervormingsagenda Jeugd

De voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel maken zoals gezegd deel uit van de Hervormingsagenda Jeugd die in overeenstemming met de VNG, jeugdhulpaanbieders, professionals en cliëntorganisaties tot stand is gekomen. Gezien de onderlinge samenhang tussen de onderwerpen, de mate waarin ze zijn uitgekristalliseerd en het gemeenschappelijke doel dat ze nastreven is ervoor gekozen deze onderwerpen te bundelen in één wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zal, naar de verwachting van de regering, in belangrijke mate bijdragen aan de noodzakelijke verbetering van de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg.

De voorstellen staan evenwel niet op zichzelf. In de Hervormingsagenda Jeugd zijn meer maatregelen opgenomen ter bevordering van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg. Het betreft onder andere het afbakenen van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht (zoals in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting genoemd onder opgave 2). Deze maatregel wordt uitgewerkt en opgenomen in een separaat wetsvoorstel. De uitwerking heeft evenwel geen invloed op de inhoud van de maatregelen die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorbereid, omdat de afbakening – naar huidig inzicht – niet zal bestaan uit het in- of uitsluiten van jeugdhulpvormen maar zal toezien op jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties waarvoor veelal de specialistische jeugdzorg nodig is die op grond van dit wetsvoorstel regionaal dan wel landelijk georganiseerd zal worden. Daarnaast zal een stevige kwaliteits- en effectiviteitsverbetering worden gerealiseerd door middel van nadere richtlijnen en/of handreikingen. Deze maatregelen worden nader uitgewerkt en hebben een eigen tijdsplan. Alle maatregelen ter bevordering van de beschikbaarheid van de jeugdzorg in samenhang bezien, dragen bij aan het realiseren van de ambitie om de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen te voorzien van passende hulp, met de juiste deskundigheid, op de juiste tijd, op de juiste plek.



2.5 Leeswijzer

Zoals hiervoor aangegeven wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 5 ingegaan op de voorgestelde kaders voor regionale samenwerking en landelijke contractering door gemeenten, de bestuursstructuur en de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en op de voorgestelde taken van de NZa op het terrein van de Jeugdwet. Hoofdstuk 6 gaat over gegevensuitwisseling en privacy. Hoofdstuk 7 gaat over de financiële en regeldrukgevolgen. Tot slot komen in de hoofdstukken 8 tot en met 10 de overige aspecten van het voorliggende wetsvoorstel aan bod, zoals de ontvangen advies- en consultatiereacties, het overgangsrecht en de voorgenomen inwerkingtredingdatum van het wetsvoorstel.

Deze memorie van toelichting is opgesteld mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Verbeteren regionale samenwerking

3.1 Probleemschets

Met de decentralisatie is de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor organisatie van de jeugdzorg overgegaan naar gemeenten. In veel gevallen is de schaal van individuele gemeenten te klein om de jeugdzorg goed te kunnen organiseren. Samenwerking op regionaal niveau is dan noodzakelijk. Dit geldt des te meer voor kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en specialistische vormen van jeugdhulp. Voor de organisatie van regionale samenwerking kan een toereikend aanbod worden bevorderd, bijvoorbeeld doordat voor vormen van jeugdzorg die een individuele gemeente slechts beperkt afneemt toch duurzame contracten met een jeugdhulpaanbieder en gecertificeerde instelling kunnen worden afgesloten en gemeenten goede afspraken kunnen maken over het plaatsen van jeugdigen bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen in andere gemeenten. Daarnaast kan door samenwerking kennis beter worden gebundeld en uitgewisseld. Ten slotte kan regionale samenwerking ertoe bijdragen dat de uitvoeringslasten voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen worden verminderd, omdat zij met minder diversiteit in eisen en voorwaarden vanuit gemeenten te maken krijgen.¹²

In de praktijk blijkt evenwel dat de regionale samenwerking tussen gemeenten nog onvoldoende vorm heeft gekregen. Eén van de gevolgen daarvan is dat de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg onder druk staat. Uit onderzoeken blijkt dat kinderen vaak lang moeten wachten op passende hulp. Naast wachtlijsten zijn bepaalde hulpvormen soms helemaal niet meer beschikbaar. Dit heeft gevolgen voor het realiseren van een tijdig en passend aanbod. De meest kwetsbare jeugdigen met complexe problematiek krijgen daardoor niet de jeugdzorg die zij nodig hebben.¹³ Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende knelpunten die in de praktijk bestaan bij de totstandkoming van duurzame regionale samenwerking die wenselijk en noodzakelijk is voor het bevorderen van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg.

3.1.1 Instabiliteit in de samenwerking in regio's

Voor de uitvoering van de Jeugdwet hebben gemeenten in eerste instantie 42 regio's gevormd.¹⁴ Deze regio's zijn vanuit de inhoud tot stand gekomen: gemeenten hebben gekeken welke taken zij zelf kunnen uitvoeren en voor welke taken zij moeten samenwerken om hun inwoners goed te kunnen ondersteunen. De regio's zijn divers in omvang en de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd, is veelal vrijblijvend van aard. Dit leidt tot verschillen in de slagkracht en regie van gemeenten en regio's op de organisatie van jeugdzorg. Voor aanbieders van specialistische jeugdzorg is dit complicerend omdat zij zich in de regel tot veel verschillende gemeenten en regio's moeten verhouden. Ook afspraken over de financiën kunnen een bron van problemen zijn bij regionale samenwerking. Veel gemeenten ervaren de regionale samenwerking ten aanzien van de specialistische

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34 857, nr. 3.

¹³ Rijksoverheid, 'Rapport Eerste evaluatie Jeugdwet', 30 januari 2018; VNJA, 'Brandbrief: Tekort aan passende jeugdhulp voor minderjarigen! - Kamerdebat 31 mei 2018', 6 mei 2018; De Kinderombudsman, 'Jaarverslag 2018: hulp aan kwetsbare kinderen schiet tekort', 10 april 2019; WODC, 'Jeugdzorg onder druk', 619, jaargang 45; IGJ en IJenV, 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering' november 2019; FNV, 'Verzoek aan minister De Jonge om oplossingen jeugdzorgstelsel over te nemen', 23 februari 2020; Jeugdzorg Nederland, 'Brandbrief jeugdbranches aan Tweede Kamer', 18 juni 2020; Inspectie Gezondheidszorg en jeugd, Kinderombudsman, Nationale Ombudsman, Nederlandse Zorgautoriteit en Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Samen verder; kinderen en gezinnen met complexe problemen samen verder helpen', Den Haag, april 2021; Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg, 'Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg', Den Haag, 18 mei 2021.

¹⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 857, nr. 3.

jeugdzorg als lastig, moeizaam of complex.¹⁵ Het is in de praktijk geen uitzondering dat regio's opsplitsen, dat de kaders van de regio's veranderen en dat binnen de regio's kleinere samenwerkingsverbanden bestaan.¹⁶ Hierdoor zijn er inmiddels meer samenwerkingsverbanden te onderscheiden dan de oorspronkelijke 42 regio's. Het maken van steeds nieuwe samenwerkingsafspraken over de organisatie van specialistische jeugdzorg kost gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen veel tijd en energie. Tegelijkertijd moet een gemeente die uit een samenwerkingsverband stapt zelf een dekkend zorglandschap organiseren, hetgeen niet realistisch is ten aanzien van de specialistische jeugdzorg. Instabiliteit in de samenwerking heeft een negatieve invloed op de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg.¹⁷

3.1.2 Continuïteit van specialistische jeugdzorg staat onder druk

Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat er zorgen bestaan over de financiële positie van een aantal jeugdhulpaanbieders die specialistische jeugdzorg leveren, waardoor er risico's ontstaan voor de continuïteit van deze jeugdzorg. Zo volgt uit onderzoeken van de Jeugdautoriteit in 2020 en 2021 dat diverse specialistische jeugdhulpaanbieders destijds een potentieel continuïteitsrisico liepen (zie ook paragraaf 4.1).¹⁸ Deze continuïteitsproblematiek leidt tot een risico voor de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg. In het geval een aanbieder van specialistische jeugdhulp wegvalt, kan dit grote gevolgen hebben. Specialistische jeugdzorg kan immers veelal niet gemakkelijk worden opgebouwd, onder meer vanwege de daarvoor benodigde multidisciplinaire specialistische expertise. Bovendien kan de situatie zich voordoen dat een gemeente of regio niet meer aan haar zorgplicht kan voldoen, in het geval dat een aanbieder waar zij afhankelijk van is omvalt. Derhalve bestaat het risico dat een jeugdige geen passende zorg krijgt op het moment dat dit nodig is.

3.1.3 Onvoldoende zicht op de maatschappelijke opgave

Bij veel gemeenten ontbreekt een planmatige visie op het vormgeven van de inkoop van specialistische jeugdzorg en de uitvoering van de daarbij behorende regionale samenwerking.¹⁹ Het is voor een aantal gemeenten onduidelijk welke vraagstukken zich op regionaal niveau voordoen en welk aanbod moet worden op- of afgebouwd. De beleidsplannen van gemeenten en regio's zijn hiervoor onvoldoende richtinggevend. Hierdoor zijn deze lastig te vertalen naar goede inkoopafspraken. In het verlengde hiervan is het voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen niet altijd duidelijk welk aanbod gemeenten verlangen.²⁰ Daardoor ontwikkelen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen hun aanbod soms in een richting die niet past bij de veranderende vraag van gemeenten. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de afbouw van aanbod dat later of elders toch nodig blijkt, of het niet opbouwen van aanbod waardoor een zorgvraag onbeantwoord blijft. Daarnaast kunnen beslissingen van individuele gemeenten om een bepaald aanbod niet meer te contracteren grote gevolgen hebben voor andere gemeenten (binnen of buiten de regio). Aanbieders van specialistische jeugdzorg hebben namelijk een zekere omvang en schaal nodig om een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren en om de kwaliteit van de jeugdzorg op peil te kunnen houden. Daarmee zijn zij, om deze jeugdzorg beschikbaar te kunnen houden, veelal afhankelijk van meerdere gemeenten en regio's. Het wegvallen van contracten met een gemeente of regio kan ervoor zorgen dat de betreffende aanbieder vanwege onvoldoende schaalniveau ook geen zorg meer kan verlenen aan andere gemeenten of regio's. Bovendien worden bepaalde vormen van zorg in hun voortbestaan bedreigd door versnippering in gemeentelijke contractering. Hierdoor is het zorgaanbod verspreid over te veel aanbieders die onvoldoende schaalniveau hebben om de beschikbaarheid van de geleverde zorg te borgen.

3.1.4 Onnodig hoge uitvoeringslasten door diversiteit in de afspraken bij administratieve processen

Aanbieders van specialistische jeugdzorg hebben vaak te maken met hoge uitvoeringslasten. Berenschot concludeerde in 2019 dat 29% van het gehele jeugdzorgbudget opgaat aan zogenoemde

¹⁵ Raad volksgezondheid & Samenleving, 'Reiken naar de regio; achtergrondstudie over de casus van regionalisering in de jeugdhulp', 2022.

¹⁶ Advies kwartiermaker zorglandschap, 'Collectief opdrachtgeverschap voor transformatie specialistische jeugdhulp', oktober 2016 en Raad volksgezondheid & Samenleving, 'Reiken naar de regio; achtergrondstudie over de casus van regionalisering in de jeugdhulp', 2022.

¹⁷ Transitie Autoriteit Jeugd, 'Zorgen voor de jeugd', derde jaarrapportage 30 maart 2017.

¹⁸ 'Onderzoeksrapport financiële positie jeugdhulpaanbieders', Jeugdautoriteit, 19 februari 2021 en Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 750 en Verdiepingsonderzoek Financiële Positie Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit, 4 november 2021, Kamerstukken I 2021/22, 31 839, nr. V.

¹⁹ Transitie Autoriteit Jeugd, 'Tussen droom en daad; op weg naar een volwassen jeugdinstelling', vierde jaarrapportage 28 maart 2018.

²⁰ E. van Bostelen, 'Verschillen in uitstroom jeugdhulp in 4 gemeenten onderzocht', in opdracht van Ambtelijk voorbereidend overleg Beleidsinformatie Jeugd (ABJ), april 2022.



coördinatiekosten.²¹ Dit zijn kosten die gemeoid zijn met inkopen, contracteren, coördineren, administreren, verantwoorden, controleren en evalueren. Het merendeel (21,3%) van deze kosten wordt gemaakt door jeugdhulpaanbieders.

Hoewel in de Regeling Jeugdwet regels zijn opgenomen met als doel het beperken van de uitvoeringslasten bij de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen²², blijven de uitvoeringslasten hoog. Dit komt onder meer doordat gemeenten (en regio's) verschillende eisen en voorwaarden hanteren bij de contractering en administratieve afhandeling van de jeugdzorg. Deze verschillen hangen samen met de wijze waarop gemeenten de bedrijfsvoering, ICT-infrastructuur en declaratiesystemen hebben ingericht. Zo moet een aanbieder soms per gemeente de administratie op een andere wijze bijhouden, met bijvoorbeeld een andere wijze van facturering en rapportage. Voor de betreffende jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen betekent dit onnodig veel tijd en budget voor het nakomen van deze diversiteit aan afspraken, ten koste van het geld dat beschikbaar is voor de jeugdzorg zelf. Dit geldt met name voor aanbieders van specialistische jeugdzorg omdat zij zich verhouden tot een groot aantal gemeenten en regio's. Dat is des te zorgelijker nu het zorgvormen betreft waarvan de beschikbaarheid reeds onder druk staat.

3.1.5 Collectief aanspreekpunt ontbreekt vaak

In de praktijk wordt in 14 van de oorspronkelijke 42 regio's gewerkt met een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). De overige regio's hebben een privaatrechtelijke of meer informele samenwerkingsvorm.²³ Bij een gemeenschappelijke regeling waarin geen sprake is van delegatie van bevoegdheden en bij privaatrechtelijke of meer informele samenwerkingsverbanden is er in het kader van het interbestuurlijk toezicht geen formeel collectief aanspreekpunt voor de stelselverantwoordelijke bewindspersonen van VWS en JenV.²⁴ Indien er aanleiding is tot het inzetten van het interbestuurlijk toezicht moeten derhalve alle individuele gemeenten die onderdeel zijn van de regio afzonderlijk worden aangesproken. Dit kost veel tijd en bemoeilijkt het maken van afspraken om de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg te bevorderen.

3.2 Noodzaak wetswijziging

Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet zijn in de praktijk diverse initiatieven ondernomen om de samenwerking tussen gemeenten ten aanzien van de specialistische jeugdzorg te bevorderen. Een in de praktijk ontstane werkwijze waarbij op landelijk niveau bepaalde vormen van specialistische jeugdhulp worden gecontracteerd is het zogenoemde 'Landelijke Transitie Arrangement' (LTA).²⁵ Aangezien het construct van het LTA bijdraagt aan het bevorderen van de beschikbaarheid van de betreffende jeugdhulpvormen is het wenselijk dat deze werkwijze wordt gecontinueerd en doorontwikkeld (zie uitgebreid de paragrafen 3.3.7 en 3.3.8 van deze memorie van toelichting).

Ten aanzien van de jeugdzorgvormen waarvoor inkoop op regionale schaal aangewezen is, zijn de afgelopen jaren verschillende stappen gezet. Zo hebben de VNG en de branches van jeugdhulpaanbieders met ondersteuning van VWS afgesproken dat de regio's waarbinnen gemeenten vrijwillig samenwerken, investeren in een collectief opdrachtgeverschap en beter inzicht in het (boven)regionale zorglandschap. Daarnaast zijn gemeenten en jeugdhulpaanbieders ondersteund bij de verdere ontwikkeling van hun professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, bijvoorbeeld tijdens regionale bijeenkomsten. Daarbij is bijvoorbeeld afgesproken dat gemeenten gaan werken vanuit stabiele regio's met een duidelijk bestuurlijk en ambtelijk aanspreekpunt voor jeugdhulpaanbieders en bovenregionale partijen.²⁶ In juni 2020 heeft de VNG in aansluiting bij de voorgaande initiatieven een zogenoemde 'Norm voor Opdrachtgeverschap' (NvO) uitgewerkt. Hierin is opgenomen dat individuele gemeenten een visie dienen op te stellen over de organisatie van jeugdzorg in de regio.²⁷ De NvO is bijna unaniem aangenomen in de Algemene Ledenvergadering van de VNG.²⁸ De Jeugdautoriteit²⁹

²¹ Berenschot, Overzicht coördinatiekosten Wmo en Jeugd, 23 september 2019.

²² Artikel 6c.1 van de Regeling Jeugdwet.

²³ Rapport Jeugdautoriteit 'Onderzoeksrapport regiovisies jeugdhulp' d.d. 30 juni 2022.

²⁴ Artikel 124 jo. 124b van de Gemeentewet en artikel 32b jo. 32d van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

²⁵ De werkwijze bij het LTA is dat de VNG – met instemming van alle gemeenten via de Algemene Ledenvergadering – overeenkomsten met jeugdhulpaanbieders sluit waarbij zij ten behoeve van gemeenten het afnemen van bepaalde jeugdhulpvormen onder standaardvoorwaarden bedingt. Voor welke jeugdhulpvormen de VNG deze overeenkomsten sluit is bepaald via de Algemene Ledenvergadering.

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 857, nr. 3. Zie ook de lijst accounthoudende regio's jeugdhulp: <https://vng.nl/publicaties/lijt-accounthoudende-regios-jeugdhulp>.

²⁷ 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.

²⁸ VNG Ledenbrief: Bekendmaking uitslagen ledenraadpleging (29 juni 2020). <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-met-de-norm-voor-opdrachtgeverschap>.



heeft begin 2022 geanalyseerd of gemeenten in regionaal verband uitvoering hebben gegeven aan de afspraak om een regiovisie op te stellen en of die regiovisies inhoudelijk voldoen aan de eisen van de NvO.³⁰ Uit het onderzoek volgt dat in slechts 24 van de 42 regio's een regiovisie is opgesteld. De inhoud van deze regiovisies verschilt in intensiteit, reikwijdte en kwaliteit. Daarnaast blijkt dat slechts in 14 regio's wordt samengewerkt op basis van een gemeenschappelijke regeling in de zin van de Wgr. De resultaten van het onderzoek laten daarmee zien dat de NvO te vrijblijvend is om de vereiste regionale samenwerking in de praktijk tot stand te laten komen.

De regering acht een meer verplichtende aanpak om te komen tot regionale samenwerking dan ook noodzakelijk. In het regeerakkoord 2021–2025 is hierover opgenomen dat gespecialiseerde jeugdzorg centraler wordt ingekocht.³¹ In de huidige Jeugdwet is artikel 2.8 het centrale artikel over regionale samenwerking. Op grond van dit artikel zijn gemeenten verplicht samen te werken indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet aangewezen is. Er zijn geen verdere eisen gesteld aan de inhoud en de schaal van de samenwerking. Wel bestaat de mogelijkheid om gemeenten te verplichten om samen te werken. Concreet kunnen bij algemene maatregel van bestuur (amvb) gebieden worden aangewezen waarbinnen gemeenten moeten samenwerken met het oog op de uitvoering van de aan de gemeenten bij of krachtens de Jeugdwet en andere wetten opgedragen taken. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld over de vorm van de samenwerking. Er gelden verschillende procedurevoorschriften voor de totstandkoming van een dergelijke amvb.³² Het artikel gaat uit van een gebiedsgerichte aanpak, waarbij een verplichting tot samenwerking kan worden opgelegd indien de noodzakelijke samenwerking in een gebied ontbreekt en reeds een op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de colleges van de betrokken gemeenten. Aangezien het met het oog op de bestaande knelpunten voor het duurzaam verbeteren van de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg wenselijk wordt geacht om op landelijke schaal en niet voor een enkel gebied of enkele gebieden te komen tot een verplichte vorm van regionale samenwerking tussen gemeenten, wordt artikel 2.8 van de Jeugdwet niet het geëigende instrumentarium geacht. De geconstateerde knelpunten vragen om een eenduidige richting voor de vormgeving van de regionale samenwerking voor alle gemeenten en regio's. Een wijziging van de Jeugdwet waarin deze kaders zijn neergelegd is in dat geval te verkiezen boven de mogelijkheden die het huidige artikel 2.8 van de Jeugdwet biedt om voor gebieden afzonderlijk bij amvb regels te stellen.

Nu uit het voorgaande volgt dat de ambities ten aanzien van de noodzakelijke regionale samenwerking nog niet zijn behaald en de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg mede als gevolg daarvan onder druk staat, zijn in de Hervormingsagenda Jeugd in samenspraak met de VNG, jeugdhulpaanbieders, cliëntorganisaties en professionals bestuurlijke afspraken gemaakt over regionale samenwerking en landelijke inkoop en de wijze waarop deze vormgegeven dienen te worden. Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze afspraken. De voorgestelde verplichtingen rondom de regionale samenwerking – waaronder de verplichting tot regionale inkoop en bovenregionale samenwerking – brengen naar verwachting meer rust en stabiliteit in het jeugdzorglandschap.

De verplichte instelling of aanwijzing van Jeugdregio's en de inrichting van de landelijke gecontracteerde jeugdhulp betreffen aanpassingen van het huidige gedecentraliseerde jeugdzorgstelsel. Het is belangrijk deze wijzigingen ook te beschouwen in de bredere context van de financieel bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten: de Kamerbrief Actieagenda Sterk Bestuur zet in op een betere balans tussen de financieel bestuurlijke verhoudingen met meer aandacht voor de uitvoerbaarheid.³³ Uitgangspunt is dat er balans is tussen ambities, taken, middelen en uitvoering. De huidige aanpassingen van het stelsel met dit wetsvoorstel dienen in dit licht te worden gezien. Het betreffen aanpassingen van een stelsel dat uit balans is. Naast deze aanpassingen wordt ingezet op het oplossen van onderliggende fundamentele systeemvraagstukken. Om deze reden wordt in de hervormingsagenda Jeugd ook ingezet op de ontwikkeling van een structureel beter financieringsmodel voor jeugd. Er wordt werk gemaakt van een beter passend en bestendig financieringsmodel, waarin de sturingsmogelijkheden, medebewind/beleidsvrijheid, financiële verantwoordelijkheden en de wijze van financieren in balans zijn.

²⁹ In 2019 is de Jeugdautoriteit opgericht als onderdeel van het ministerie van VWS om bij te dragen aan het borgen van de continuïteit van jeugdzorg. De taken en positie van de Jeugdautoriteit zijn uitgewerkt en vastgelegd in een instellingsbesluit dat van kracht is tot 1 januari 2025 (Instellingsbesluit Jeugdautoriteit).

³⁰ Rapport Jeugdautoriteit 'Onderzoeksrapport regiovisies jeugdhulp' d.d. 30 juni 2022.

³¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr.77 (bijlage).

³² Zo kan de amvb uitsluitend worden opgesteld indien de noodzakelijke regionale samenwerking ontbreekt en nadat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) tevergeefs op overeenstemming gericht overleg heeft gevoerd met de betrokken gemeenten. Over het ontwerp van de amvb moet voorts overeenstemming zijn met de minister van BZK, door publicatie van het ontwerp in de Staatscourant moet aan een ieder de gelegenheid worden geboden om er binnen een maand wensen en bedenkingen over te uiten en het ontwerp moet bij de Tweede Kamer en Eerste Kamer worden voorgehangen.

³³ Kamerstukken II 2022/23, 33 047, nr. 25.



3.3 Hoofdlijnen van het voorstel

Concreet bevat dit wetsvoorstel met het oog op het verbeteren van de (regionale) samenwerking tussen gemeenten en het bevorderen van de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg de volgende voorstellen:

1. Er komt een verplichte indeling van gemeenten in regio's.
2. De colleges van de gemeenten in een regio treffen voor de regionale organisatie van de specialistische jeugdzorg een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wgr waarbij een regionale entiteit wordt ingesteld of aangewezen genaamd: 'Jeugdregio'.
3. De colleges zijn verplicht de Jeugdregio ten minste met de volgende werkzaamheden te belasten:
 - a. het regionaal contracteren of subsidiëren van verschillende bij ministeriële regeling te bepalen jeugdhulpvormen, alsmede kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
 - b. het uitvoeren van bepaalde administratieve processen behorende bij die contractering of subsidiëring. Gemeenten zullen de Jeugdregio hiertoe op eensluidende wijze instrueren, zodat de administratieve processen ten aanzien van regionaal ingekochte zorg voor alle gemeenten in de regio gelijk zijn;
 - c. bovenregionale afstemming over een deel van de jeugdhulpvormen die door de Jeugdregio worden gecontracteerd of gesubsidieerd, alsmede over kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
 - d. de organisatie van regionale expertteams.
4. Er wordt de mogelijkheid gecreëerd dat – indien het hiervoor benoemde instrumentarium om de (boven)regionale samenwerking te verbeteren in combinatie met bestuurlijke afspraken over de vormen van jeugdhulp die op landelijk niveau worden gecontracteerd niet voldoende zijn om de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg te bevorderen – bij ministeriële regeling wordt vastgelegd dat gemeenten verplicht zijn de contractering van bepaalde specialistische jeugdhulpvormen op landelijk niveau te beleggen.
5. De verplichting voor de gemeenteraad om een 'regiovisie' vast te stellen. Voorstel is dat deze visie onderdeel wordt van het reeds bestaande gemeentelijke beleidsplan en hierin wordt ingegaan op de gemeentelijke visie op hoe de gemeente met inachtneming van de bovenstaande verplichtingen met andere gemeenten samenwerkt om de beschikbaarheid te bevorderen van de specialistische jeugdzorg.

De voorstellen worden hieronder in afzonderlijke paragrafen nader toegelicht. Daarbij wordt ook ingegaan op de uitzonderingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen op enkele van deze verplichtingen. Deze uitzonderingen hebben allereerst betrekking op de situatie dat een regio bestaat uit slechts één gemeente. Het treffen van een gemeenschappelijke regeling en de instelling of aanwijzing van een Jeugdregio is dan logischerwijs niet aan de orde. Een andere uitzondering geldt voor de situatie dat alle gemeenten in een regio voor een bepaalde jeugdhulpvorm gebruikmaken van het aanbod van een op landelijk niveau gecontracteerde jeugdhulpaanbieder (in de praktijk via het LTA). In dat geval vervalt de verplichting tot het belasten van de Jeugdregio met de contractering voor deze specifieke jeugdhulpvorm. De beschikbaarheid van de jeugdhulpvorm wordt dan immers op andere wijze bevorderd.

Vooropgesteld zij dat met deze voorstellen geen wijziging van de jeugdhulpplicht als zodanig wordt beoogd. Gemeenten (via de Jeugdregio's) worden met dit wetsvoorstel dus niet verplicht om te bewerkstelligen of borgen dat alle vormen van specialistische jeugdzorg te allen tijde direct beschikbaar zijn. Die verplichting³⁴ blijft beperkt tot situaties waarin onmiddellijke uitvoering van taken is geboden. Het wetsvoorstel verplicht regio's niet om ervoor zorg te dragen dat specialistische jeugdzorg te allen tijde direct beschikbaar is. Dit zou onuitvoerbaar zijn en bovendien leiden tot een onbeheersbare kostenstijging. Het wetsvoorstel beoogt daarentegen wel te bewerkstelligen dat gemeenten de jeugdhulpplicht beter kunnen waarmaken. Het betreft een inspanningsverplichting voor gemeenten om de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg te verbeteren. Deze inspanningsverplichting wordt in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht door bij de verplichtingen die worden geïntroduceerd steeds te spreken over het 'bevorderen' van de beschikbaarheid van de betreffende zorgvormen.

3.3.1 Duurzame samenwerking in een goed georganiseerde regio

Een belangrijk startpunt voor het bevorderen van de regionale samenwerking en de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg is dat de regio waarin wordt samengewerkt robuust is. Het is wenselijk dat de regio stabiel is qua samenstelling en beschikt over voldoende bestuurlijke en organisatorische slagkracht om daadwerkelijk een cruciale rol te kunnen spelen in het bevorderen van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg. In het licht hiervan wordt voorgesteld om bij

³⁴ Artikel 2.6, eerste lid, onder b, van de Jeugdwet.



ministeriële regeling een regio-indeling vast te stellen, zodat de samenstelling van de regio's in regelgeving een meer duurzaam karakter krijgt. Er is gekozen voor het vastleggen van de regio's in een ministeriële regeling om slagvaardig te zijn als blijkt dat een regio niet goed functioneert en risico's ontstaan voor de beschikbaarheid van jeugdzorg. In een voorkomend geval zullen gemeenten de gelegenheid krijgen de samenwerking te verbeteren, maar als dat geen soelaas biedt, dan zal de verantwoordelijke bewindspersoon van VWS besluiten de regio-indeling aan te passen. Voortvarendheid is daarbij geboden, gelet op de ontstane risico's voor de beschikbaarheid in de betreffende regio.

In samenspraak met gemeenten, aanbieders van jeugdzorg en het Rijk worden criteria opgesteld op grond waarvan kan worden bepaald of de oorspronkelijke 42 regio's voldoende robuust zijn. Aan de hand van deze criteria vindt er een toets plaats. Op het moment van opstellen van de ministeriële regeling wordt, na overleg met gemeenten, de uiteindelijke regio-indeling door de staatssecretaris van VWS vastgesteld (42 regio's of minder) en vastgelegd in de ministeriële regeling. In de ministeriële regeling worden tevens de criteria vastgelegd.

Beoogd uitgangspunt is om de robuustheid van het vastgestelde aantal regio's na twee jaar te evalueren. Indien op grond hiervan aanpassing van de regio-indeling nodig blijkt, zal de ministeriële regeling worden gewijzigd.

3.3.2 *Verplichte instelling of aanwijzing van een Jeugdregio*

Aansluiting bij Wgr

Een stabiele en robuuste samenwerking in de regio kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Voorstel is om voor wat betreft de wijze van samenwerking tussen gemeenten in een regio aan te sluiten bij de Wgr. .

In de Wgr wordt een publiekrechtelijke vorm van samenwerking mogelijk gemaakt. De Gemeentewet kent een voorkeur voor deze publiekrechtelijke weg en schrijft voor dat het college slechts tot oprichting van en de deelneming in privaatrechtelijke verbanden besluit, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.³⁵

Wanneer gemeenten in een gemeenschappelijke regeling gaan samenwerken, is het een gegeven dat de raden van die gemeenten meer op afstand komen te staan en minder gemakkelijk bij kunnen sturen. Om de kaderstellende en controlerende rol van de raden zoveel mogelijk te borgen, bevat de Wgr verschillende bepalingen die ertoe strekken de gemeenteraden een steviger positie te geven indien bepaalde taken bij een ten opzichte van de gemeenschappelijke regeling worden belegd. Zo volgt uit de Wgr dat de gemeenteraad het recht heeft om het collegelid dat aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling deelneemt, ter verantwoording te roepen.³⁶ Ook heeft elk afzonderlijk gemeenteraadslid het recht informatie te vragen aan het collegelid dat lid is van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.³⁷ Voorts heeft de gemeenteraad (of de afzonderlijke leden van de gemeenteraad) het recht informatie te vragen aan het (gehele) bestuur van een gemeenschappelijke regeling (art. 17 Wgr).

Door een recente aanpassing van de Wgr met ingang van 1 juli 2022 is de positie van gemeenteraden ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen versterkt.³⁸ Met deze wetswijziging is de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij het bestuur van een samenwerkingsverband verbeterd. Gemeenteraden hebben meer invloed gekregen op besluiten van het bestuur van gemeenschappelijke regelingen. In de regeling kan worden afgesproken dat bij belangrijke besluiten een zienswijze aan de raad wordt gevraagd. Daarnaast is het bestuur van een gemeenschappelijke regeling verplicht om de gemeenteraden actief te informeren en zijn er extra controlebevoegdheden geïntroduceerd, zoals de mogelijkheid om een enquête in te stellen over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. Ook moeten er in de regeling verplicht afspraken worden opgenomen over evaluatie. Als gevolg hiervan kunnen gemeenteraden meer en beter invulling geven aan hun kaderstellende en controlerende rol richting het bestuur van een gemeenschappelijke regeling, waardoor de democratische legitimatie van de regelingen beter wordt geborgd.

Een bijkomend voordeel van het aansluiten bij de Wgr houdt verband met het interbestuurlijk toezicht. Indien sprake is van taken die gedelegeerd zijn aan een gemeenschappelijke regeling kan de verantwoordelijke bewindspersoon bij signalen van taakverwaarlozing de gemeenschappelijke regeling daar namelijk op aanspreken in plaats van alle individuele gemeenten.

³⁵ Zie artikel 160, tweede lid, Gemeentewet.

³⁶ Artikel 19, jo. 16, eerste lid, Wgr.

³⁷ Artikel 19, jo. 16, tweede lid, Wgr.

³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 513, nr. 3.



Gelet op de wens om meer rust en stabiliteit in het zorglandschap te brengen zoals beschreven in paragraaf 3.1 en 3.2, alsmede de wens om gemeenteraden zo goed mogelijk toe te rusten om invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol ook in een meer indirecte context van regionale samenwerking, acht de regering het van belang om de samenwerking in de regio te formaliseren door gemeenten te verplichten tot het bij een gemeenschappelijke regeling instellen of aanwijzen van een regionale entiteit: de zogenoemde 'Jeugdregio'. In de gemeenschappelijke regeling leggen de gemeenten vast welke taken en verantwoordelijkheden de Jeugdregio krijgt. Voorgesteld wordt expliciet in wet- en regelgeving vast te leggen met welke werkzaamheden de colleges van gemeenten de Jeugdregio in ieder geval moeten belasten (zie de navolgende paragrafen).

De Wgr kent verschillende mogelijkheden die passend worden geacht voor de Jeugdregio, van licht naar zwaar: een centrumgemeente-constructie, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam. Het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie hebben rechtspersoonlijkheid, zodat zij zelfstandig kunnen optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 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 worden ingesteld door colleges ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. De centrumgemeente-constructie 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.

Aan het bestuur van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen krachtens artikel 30 Wgr bevoegdheden worden gedelegeerd. 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 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. Aan een centrumgemeente kunnen op grond van de Wgr 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 de volgende paragraaf beschreven inkoopwerkzaamheden te verrichten. Evenzo behoeven zij mandaat van die andere gemeenten om voor alle gemeenten in de regio subsidie te kunnen verstrekken. Overigens is bij de keuze voor een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie delegatie niet verplicht. Derhalve kan ook in dat geval – hoewel minder voor de hand liggend – worden gewerkt met volmacht en mandaat.

De regering is van mening dat het contraproductief zou zijn om goed functionerende samenwerkingsverbanden te laten ontmantelen. In de praktijk werken verschillende regio's bijvoorbeeld reeds effectief samen via de centrumgemeente-constructie, waardoor ook nadrukkelijk deze mogelijkheid in het wetsvoorstel is opgenomen. Tegelijkertijd meent de regering dat delegatie aan een Jeugdregio, en daarmee ook de keuze voor een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie, 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.

Uitzondering voor regio's die bestaan uit één gemeente

Het is in uitzonderlijke gevallen mogelijk dat één gemeente voldoet aan de criteria voor een robuuste regio (zie paragraaf 3.3.1). Voor regio's die slechts uit één gemeente bestaan wordt voorgesteld om een uitzondering te maken op de verplichting tot het instellen of aanwijzen van een Jeugdregio en het beleggen van taken aldaar. Zij kunnen logischerwijs niet met andere colleges in hun regio samenwerken maar verrichten de (onderstaande) werkzaamheden zelf.

3.3.3 Contracteren of subsidiëren van (bepaalde vormen van) jeugdzorg door de Jeugdregio

Voor sommige vormen van jeugdzorg is het zowel om inhoudelijke als financiële overwegingen opportuun dat gemeenten taken in het samenwerkingsverband organiseren om het aanbod van deze zorgvormen snel in te kunnen zetten en beschikbaar te houden. Dit geldt in het bijzonder voor



kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en diverse vormen van specialistische jeugdhulp. Specifiek betreft het hier vormen van jeugdhulp waarvoor lokale contractering niet volstaat, bijvoorbeeld vanwege de schaarste van de vraag, de complexiteit van de problematiek in combinatie met de daarvoor benodigde multidisciplinaire specialistische expertise, de schaarste van het aanbod of het volume dat een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om verantwoorde jeugdhulp te kunnen leveren of een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij jeugdhulp met verblijf, specialistische jeugdzorg in verband met ernstige persoonlijkheidsproblematiek, complexe eetproblemen, jeugdhulp in verband met een visuele of auditieve beperking en pleegzorg. Bij gebreke van regionale samenwerking ontstaan risico's voor de beschikbaarheid van dergelijke vormen van jeugdhulp. In een ministeriële regeling zal worden vastgelegd welke zorgvormen het betreft. In de Hervormingsagenda Jeugd is bestuurlijk afgesproken dat het Rijk over de invulling van deze ministeriële regeling gemeenten en aanbieders van specialistische jeugdzorg zal betrekken. In het wetsvoorstel zal worden geborgd dat kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering regionaal zullen worden ingekocht, waardoor zij niet meer in deze ministeriële regeling hoeven te worden opgenomen.

Ten behoeve van het realiseren van een passende schaal waarop de betreffende zorg wordt gecontracteerd of gesubsidieerd wordt voorgesteld dat de colleges van gemeenten in een regio verplicht zijn de Jeugdregio te belasten met de contractering of subsidiëring van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bij ministeriële regeling te bepalen jeugdhulpvormen ten behoeve van alle jeugdigen in de regio. Voor gemeenten wordt op deze manier bevorderd dat er voor de specialistische jeugdzorg een contractbasis is. Voor aanbieders van specialistische jeugdzorg wordt een bepaalde afname bevorderd zodat deze jeugdzorg niet in gevaar komt. Zo wordt voorkomen dat de vraag te versnipperd raakt en aanbieders te weinig vraag ontvangen om het benodigde aanbod in kwalitatieve zin (verantwoorde hulp) of bedrijfseconomische zin (gezonde bedrijfsvoering) te kunnen blijven leveren.

De verplichting om de contractering of subsidiëring van specialistische jeugdzorg bij de Jeugdregio neer te leggen, betekent dat gemeenten de Jeugdregio, in de minimale variant, op eenduidige wijze in een gemeenschappelijke regeling belasten met het sluiten van overeenkomsten met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen waarin voor de individuele gemeenten in de regio het recht op levering van de betreffende jeugdhulpvormen, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (onder standaardvoorwaarden) is neergelegd. Bij een toeleiding van een jeugdige naar een door de Jeugdregio gecontracteerde aanbieder krijgt de gemeente derhalve een afzonderlijk recht op levering van de benodigde jeugdzorg door de gecontracteerde jeugdhulpaanbieder, volgens eenduidige, op regionaal niveau overeengekomen, voorwaarden. Aangezien de Jeugdregio voor de specialistische jeugdzorg namens alle gemeenten in de regio afspraken maakt over de geldende voorwaarden en eisen, hebben de gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders voor wat betreft de daarover te maken afspraken te maken met één aanspreekpunt.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel niet bepaalt hoe de specialistische jeugdzorg moet worden bekostigd. Hoe hier invulling aan wordt gegeven en of het in dat kader vereist is dat de gemeenten voorschotten ter beschikking stellen aan de Jeugdregio zal afhankelijk zijn van de werkwijze bij de contractering en de in dat kader gehanteerde voorwaarden.³⁹

3.3.4 Minder uitvoeringslasten door harmonisatie van administratieve processen in de regio

Van de voornoemde verplichting om de Jeugdregio te belasten met de contractering of subsidiëring van bepaalde vormen van jeugdzorg gaat een harmoniserende werking uit, aangezien een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling voor een regionaal in te kopen zorgvorm afspraken over de voorwaarden maakt met de Jeugdregio en niet met alle gemeenten afzonderlijk. Hierdoor worden er voor alle gemeenten in een regio eensluidende voorwaarden afgesproken. De aanbieder heeft daardoor nog maar met één set inhoudelijke afspraken te maken. Eventueel kunnen er waar nodig uiteraard wel voor verschillende zorgvormen (percelen) per aanbieder of tussen aanbieders andersluidende afspraken worden gemaakt. Dit beperkt voor aanbieders van specialistische jeugdzorg de hoeveelheid partijen waarmee zij over de voorwaarden tot overeenstemming dient te komen en daarmee de uitvoeringslasten.

³⁹ Op dit moment bestaan er drie zogenaamde 'uitvoeringsvarianten': de inspanningsgerichte, outputgerichte en taakgerichte. In de taakgerichte variant, ook wel lumpsum-bekostiging genoemd, komen de Jeugdregio en de aanbieder overeen dat de aanbieder ervoor zorgt dat een (deel)populatie van de cliënten in de jeugdregio de benodigde zorg krijgt. De aanbieder krijgt hiervoor een vooraf afgesproken bedrag (lumpsum of budget). Indien voor die vorm van bekostiging wordt gekozen, ligt het voor de hand dat iedere gemeente in de jeugdregio een voorschot ter beschikking stelt. Indien echter gekozen wordt voor de inspanningsgerichte of de outputgerichte uitvoeringsvariant, geldt dat voor iedere geleverde tijdseenheid product (inspanningsgerichte variant) of voor een cliënt behaald resultaat (outputgerichte variant) wordt betaald. In dat geval is het ter beschikking stellen van een voorschot niet nodig. Iedere gemeente in een regio betaalt dan (evt. via de Jeugdregio) voor de daadwerkelijk aan haar inwoners geleverde zorg.



In de Hervormingsagenda Jeugd zijn bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk, de VNG, jeugdhulpaanbieders, cliëntenorganisaties en professionals over het harmoniseren van administratieve processen van de regionale contractering of subsidiëring in een regio. Dit sluit aan bij de bevindingen van de stuurgroep 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet', die heeft geconcludeerd dat de uitvoeringslasten kunnen worden verminderd door verdere harmonisatie van de administratieve processen.⁴⁰

In het wetsvoorstel wordt hieraan invulling gegeven door op te nemen dat gemeenten verplicht zijn de Jeugdregio te belasten met de uitvoering van bij ministeriële regeling te bepalen administratieve processen. Hierbij wordt in ieder geval gedacht aan monitoring- en relatiemanagement en het maken van afspraken met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen over de door hen aan te leveren gegevens (wat en hoe) die noodzakelijk zijn voor de verantwoording over de geleverde prestaties of voor de evaluatie van de gesloten contracten of verantwoording van verstrekte subsidies. Hoewel veel van deze processen mogelijk ook zonder expliciete vastlegging in regelgeving bij de Jeugdregio zouden worden gelegd in verband met de onderlinge samenhang en verwevenheid met de verplichte contractering of subsidiëring door de Jeugdregio, wordt het omwille van de duidelijkheid en gezien het grote belang van het beperken van de uitvoeringslasten voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen wenselijk geacht hierover in regelgeving duidelijkheid te bieden.

3.3.5 Bovenregionale afstemming

Voor het bevorderen van de beschikbaarheid van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en van bepaalde jeugdhulpvormen die regionaal gecontracteerd of gesubsidieerd worden, is bovenregionale afstemming wenselijk. Bij kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is bovenregionale afstemming in alle gevallen noodzakelijk, omdat er minder gecertificeerde instellingen zijn dan er – in ieder geval initieel – Jeugdregio's zijn. De gecertificeerde instellingen werken dus voor gemeenten uit meerdere Jeugdregio's en zullen aldus met meerdere Jeugdregio's een contract of subsidierelatie aangaan, waardoor er voor het kunnen bevorderen van de beschikbaarheid sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen regio's. Bij ministeriële regeling wordt vastgelegd over welke vormen van jeugdhulp bovenregionale afstemming moet plaatsvinden. Het gaat om jeugdhulpvormen waarvoor regio's van elkaar afhankelijk zijn voor het kunnen bevorderen van de beschikbaarheid.

De bestuurlijke inrichting van de bovenregionale afstemming kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De Jeugdregio's bepalen zelf hoe ze dat doen. Het ligt voor de hand dat de Jeugdregio's daarbij niet alleen elkaar, maar ook de bestaande afstemmingsstructuren betrekken waaronder bijvoorbeeld de accounthoudende regio's voor de gecertificeerde instellingen, jeugdzorgplus en de bovenregionale expertisenetwerken. De verplichting tot bovenregionale afstemming geldt onverkort ook voor regio's die bestaan uit één gemeente en voor Jeugdregio's omvat de verplichting tot bovenregionale afstemming ook de verplichting om waar nodig af te stemmen met regio's die bestaan uit één gemeente.

3.3.6 Organisatie van regionale expertteams

Omdat de behoefte aan jeugdzorg continue aan verandering onderhevig is, zijn er situaties waarin jongeren met complexe zorgvragen vastlopen in zorg of geen passende hulp ontvangen. Om hier een dekkend vangnet voor te organiseren zijn gemeenten in 2017 gevraagd om een regionaal expertteam (RET) in te richten.⁴¹ Het doel van een regionaal expertteam is om bij hulpvragen, waar de reguliere hulpverlening niet uitkomt, te adviseren hoe passende jeugdhulp georganiseerd kan worden. Het gaat hierbij vaak om multidisciplinaire zorgvragen, waarvoor het belangrijk is dat specialistische jeugdhulpaanbieders gezamenlijk passende hulp organiseren. Regionale expertteams zijn er voor jongeren, ouders, lokale teams en professionals.

In 2020 heeft de VNG-commissie Zorg Jeugd en Onderwijs vier functies vastgesteld voor RET's⁴²:

1. Consultatie en advies bij complexe zorgvragen;
2. Procesregie om ervoor te zorgen dat alle hulpverleners/ partners die nodig zijn voor een doorbraak tot een gezamenlijk plan komen en dit ook uitvoeren;
3. Leren van vastgelopen zorgvragen door de door het RET behandelde casuïstiek met enige regelmaat te evalueren met betrokkenen;
4. Signaleren en adviseren door de door het RET behandelde casuïstiek te analyseren en ontwikkelingen en knelpunten voorzien van een advies (boven)regionaal te agenderen.

In 2022 is er een borgingsdocument geschreven over de randvoorwaarden die georganiseerd dienen

⁴⁰ Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, 8 april 2021.

⁴¹ https://vng.nl/sites/default/files/20170714_statement_24-uurssessie_3.pdf.

⁴² <https://vng.nl/nieuws/commissie-zjo-spreekt-zich-uit-over-functies-expertteams>.



te zijn om goede invulling te kunnen geven aan deze functies.⁴³

In regio's heeft het regionaal expertteam op verschillende manieren vorm gekregen. In sommige regio's is onvoldoende invulling gegeven aan de benodigde randvoorwaarden waardoor het regionaal expertteam onvoldoende invulling kan geven aan de vier functies. In het onderhavige wetsvoorstel worden de Jeugdregio's formeel belast met de organisatie van regionale expertteams. De regering verwacht van de Jeugdregio's dat zij een regionaal expertiseteam organiseren en in stand houden dat aan ten minste de voormelde randvoorwaarden voldoet en de afspraken hierover vastleggen. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in het (beter) bieden van passende hulp aan jongeren met complexe zorgvragen en hun gezin.

3.3.7 Landelijk gecontracteerde jeugdhulp op basis van bestuurlijke afspraken

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de regionale inkoop van zorgvormen door de Jeugdregio. Zoals reeds aangekondigd in paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting geldt de verplichting tot regionale inkoop niet voor de zorgvormen die (thans middels het LTA) door alle gemeenten in een regio uitsluitend op landelijk niveau gecontracteerd zijn.

De werkwijze bij landelijke inkoop is thans dat de VNG – met bestuurlijke instemming van alle gemeenten via de Algemene Ledenvergadering – overeenkomsten met jeugdhulpaanbieders sluit waarbij zij ten behoeve van gemeenten het afnemen van bepaalde jeugdhulpvormen onder standaardvoorwaarden bedingt. Voor welke jeugdhulpvormen de VNG deze overeenkomsten sluit is bepaald via de Algemene Ledenvergadering. Concreet betreft het hierbij jeugdhulpvormen die zeer complex van aard zijn, waarbij sprake is van een landelijke schaal en waar individuele gemeenten en regio's zeer weinig gebruik van maken. Als een gemeente gebruik wil maken van het door de VNG bedongen aanbod komt via een derdenbeding een overeenkomst tot stand tussen de gemeente en jeugdhulpaanbieder.⁴⁴ In deze overeenkomst zijn de relevante beperkingen en voorwaarden opgenomen waaronder de jeugdhulp wordt afgenomen en geleverd. Voor alle gemeenten en jeugdhulpaanbieders gelden aldus dezelfde beperkingen en voorwaarden. Deze werkwijze bevordert dat er voor jeugdhulp die gemeenten zeer weinig afnemen een contractbasis is. Aangezien het construct van het LTA bijdraagt aan het bevorderen van de beschikbaarheid van de betreffende jeugdhulpvormen is het wenselijk dat deze werkwijze wordt gecontinueerd en wordt doorontwikkeld.

In de Hervormingsagenda Jeugd zijn over de invulling van en doorontwikkeling de landelijk gecontracteerde jeugdhulp bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk, de VNG, jeugdhulpaanbieders, cliëntenorganisaties en professionals. Hierbij is afgesproken dat het Rijk, gemeenten en jeugdhulpaanbieders een zorglandschapstafel inrichten. Deze zorglandschapstafel geeft aan het Rijk en de VNG advies over de inrichting van het zorglandschap met een focus op de jeugdhulpvormen die landelijk georganiseerd dienen te worden. De huidige selectiecriteria voor de landelijke inkoop (prevalentie, uniciteit en kennis) zullen hierbij leidend blijven. Daarnaast wordt de naam van de huidige landelijke inkoop (thans het LTA) gewijzigd in 'Landelijke Inkoop Jeugdhulp'.

In het licht van het bovenstaande wordt voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel vast te leggen dat gemeenten in een regio niet verplicht zijn de Jeugdregio te belasten met het contracteren of subsidiëren van jeugdhulpvormen, indien de betreffende jeugdhulpvormen zijn gecontracteerd door een door de gemeenten aan te wijzen landelijk werkende organisatie en alle gemeenten in de regio uitsluitend gebruikmaken van dat landelijk gecontracteerde aanbod. Gelet op het feit dat gemeenten zich middels de Hervormingsagenda, de bovengenoemde bestuurlijke afspraken en de ALV van de VNG committeren aan het op landelijke schaal inkopen van de zorgvormen in het LTA / de Landelijke Inkoop Jeugdhulp is de verwachting dat de Jeugdregio's in de praktijk dan ook niet met de contractering van deze zorgvormen zullen worden belast.

De verplichting om de Jeugdregio te belasten met de administratieve processen die samenhangen met de regionale inkoop en de verplichting tot de bovenregionale afstemming gelden niet voor de

⁴³ <https://www.voordejeugdennhetgezin.nl/documenten/publicaties/2022/06/01/notitie-borgingsdocument-expertteams>.

⁴⁴ Dit loopt in de praktijk via twee routes. Allereerst komt een overeenkomst tussen een gemeente en jeugdhulpaanbieder tot stand als een toegangsmedewerker van een gemeente een jeugdige verwijst naar de landelijk georganiseerde jeugdhulpvorm. De gemeente verwijst de jeugdige dan dus zelf rechtstreeks naar de jeugdhulpaanbieder waarmee de VNG een overeenkomst heeft gesloten en ten aanzien waarvan zij op grond van het derdenbeding recht heeft op levering van jeugdhulp. Daarnaast kan – onder voorwaarden – automatisch een overeenkomst tussen de gemeente en jeugdhulpaanbieder tot stand komen als een jeugdige via een andere verwijzroute dan de gemeente bij een jeugdhulpaanbieder is uitgekomen voor een landelijk georganiseerde jeugdhulpvorm. Te denken valt aan een verwijzing door een huisarts. In dat geval stuurt de jeugdhulpaanbieder een zogenoemd 'verzoek tot toewijzing' naar de gemeente zodat de jeugdhulp ten behoeve van de jeugdige kan worden ingezet. Als dit verzoek is gedaan onder verwijzing naar de overeenkomst die is gesloten tussen VNG en de jeugdhulpaanbieder, de gemeente het derdenbeding niet onverwijld en schriftelijk afwijst met een bericht aan de VNG en jeugdhulpaanbieder en de gemeente het verzoek toewijst, komt een overeenkomst tussen de gemeente en jeugdhulpaanbieder tot stand conform de landelijk gemaakte afspraken.



jeugdhulpvormen die landelijk zijn gecontracteerd. Voor de administratieve processen gaat dan immers – al naar gelang de gemaakte afspraken – reeds een harmoniserende werking uit van het feit dat één partij is belast met de contractering van de betreffende zorgvorm. Bovenregionale afstemming is in de situatie dat voor een bepaalde vorm van jeugdhulp gebruik wordt gemaakt van de Landelijke Inkoop Jeugdhulp evenmin noodzakelijk, aangezien in het kader van de Landelijke Inkoop Jeugdhulp reeds is geborgd dat de afstemming van vraag en aanbod van de betreffende jeugdhulpvormen op bovenregionaal (namelijk landelijk) niveau is geregeld.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Jeugdregio ten aanzien van de voornoemde werkzaamheden geen wettelijk voorgeschreven rol heeft. Het staat gemeenten in een regio evenwel – net als in de bestaande praktijk – vrij de Jeugdregio te belasten met bijvoorbeeld het aanvaarden van het derdenbeding t.a.v. de landelijk georganiseerde jeugdhulpvormen in geval van een specifieke hulpvraag van een jeugdige in de regio.

Door de verantwoordelijkheid voor de landelijk te contacteren jeugdhulp bij gemeenten te laten – en niet bij het Rijk te beleggen – blijft de verbinding met het sociaal domein in den brede zoveel mogelijk geborgd. Bovendien blijft zowel de budgetverantwoordelijkheid als de toegang tot zowel de lokaal, regionaal als landelijk gecontracteerde jeugdhulp in één hand. Dat heeft verschillende voordelen. Doordat er geen schotten ontstaan tussen lokaal, regionaal en landelijk gecontracteerde jeugdhulp blijft het – conform de uitgangspunten van de Jeugdwet – mogelijk dat de jeugdhulp zo integraal mogelijk wordt verleend in de context van het gezin. Bovendien kan de jeugdhulp in individuele gevallen gemakkelijker worden op- en afgeschaald en hebben jeugdigen en hun ouders te maken met één partij (de gemeente), ongeacht het niveau waarop de zorg is ingekocht.

Het is van belang deze huidige werkwijze t.a.v. de landelijke inkoop te bezien in de bredere context van de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten. De Actieagenda Sterk Bestuur vraagt om een expliciete afweging rond de vraag welke bestuurslaag het meest geëigend is om een taak uit te voeren. Gezien het feit dat de inkoop op landelijke schaal plaatsvindt, zou deze taak in lijn met de bestuurlijke hoofdstructuur op het eerste gezicht bij het rijk (de staatssecretaris van VWS) moeten worden belegd. Gelet op bovenstaande argumenten is er echter toch voor gekozen de landelijke inkoop onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten te laten. Het gevolg van deze gekozen werkwijze is wel dat de inkoop van landelijke zorgvormen op een relatief grote afstand van de gemeenten (en daarmee de gemeenteraden) komt te staan. Hoewel de gemeenteraad de inzet van landelijk ingekochte vormen van jeugdhulp op lokaal niveau blijft controleren is het voor een enkele gemeenteraad als één van de 342 zeer lastig om op landelijk niveau invloed te hebben op de kaderstelling, te controleren en waar mogelijk bij te sturen. Alles afwegende, en met name gelet op de bovenstaande voordelen voor de hulpverlening aan jeugdigen en hun ouders, alsmede de wens om zoveel mogelijk recht te doen aan het huidige decentrale stelsel waarin gemeenten bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Jeugdwet, is ervoor gekozen om de huidige werkwijze van landelijke inkoop door gemeenten in dit wetsvoorstel te bestendigen.

Zoals hierboven reeds toegelicht ligt het geenszins in de lijn der verwachting dat gemeenten géén gebruik zullen maken van het landelijk gecontracteerde aanbod. Zij zouden dan immers afwijken van de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt en het akkoord dat zij in de ALV van de VNG hebben gegeven. In het onwaarschijnlijke geval dat één of meer gemeenten in een regio desondanks geen gebruik maken van het landelijk gecontracteerde aanbod, geldt evenwel de verplichting voor gemeenten om de Jeugdregio te belasten met het regionaal contracteren van de betreffende jeugdhulpvorm, de bijbehorende administratieve processen en zo nodig bovenregionale afstemming. Hiermee is in ieder geval geborgd dat voor de inkoop van deze jeugdhulpvorm niet wordt teruggevalen op het lokale niveau maar op het regionale niveau. Dit is een wenselijk voordeel ten opzichte van de huidige inrichting van het stelsel. Inkoop op lokaal niveau is gelet op het zeer weinig voorkomende aanbod immers geheel niet passend.

Daarnaast zal met de betreffende gemeenten of regio in gesprek worden gegaan over het niet nakomen van de bestuurlijke afspraken. In paragraaf 3.3.8 wordt verder ingegaan op de situatie waarin bestuurlijke afspraken niet worden opgevolgd en tevens risico's ontstaan voor de beschikbaarheid van (vormen van) jeugdhulp.

3.3.8 Landelijke contractering jeugdhulp op basis van regelgeving

Zoals uit het voorgaande blijkt, is de landelijke samenwerking ten aanzien van bepaalde specialistische vormen van jeugdhulp vormgegeven door middel van bestuurlijke afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd. Hiertoe geldt geen specifieke wettelijke verplichting. Indien risico's ontstaan voor de beschikbaarheid van bepaalde specialistische jeugdhulpvormen, bijvoorbeeld doordat de bestuurlijke afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd niet worden opgevolgd, kan het opleggen van een verplichting tot landelijke samenwerking in de praktijk evenwel wenselijk zijn. In het licht hiervan is in dit wetsvoorstel, in lijn met de gemaakte afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd, een delegatiebe-



paling opgenomen waarmee mogelijk wordt gemaakt dat gemeenten bij ministeriële regeling verplicht worden om een door hen aan te wijzen en gezamenlijk in stand te houden landelijk werkende organisatie te belasten met het ten behoeve van alle jeugdigen in Nederland contracteren van bepaalde – bij ministeriële regeling aan te wijzen – vorm of vormen van specialistische jeugdhulp. Daarbij gaat het om een of meer vormen van jeugdhulp die eerder op grond van artikel 2:19 regionaal moesten worden gecontracteerd of gesubsidieerd en waarvoor samenwerking is vereist vanwege de schaarste van de vraag, de complexiteit van de problematiek in combinatie met de daarvoor benodigde multidisciplinaire specialistische expertise, de schaarste van het aanbod of het volume dat een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om verantwoorde jeugdhulp te kunnen leveren of een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren. Deze landelijk werkende instantie zal – gelijk aan de huidige werkwijze van de landelijke inkoop – ten minste moeten worden belast met het sluiten van overeenkomsten met op landelijk niveau opererende jeugdhulpaanbieders waarin voor gemeenten het recht op afname van de betreffende jeugdhulpvormen onder standaardvoorwaarden is bedongen. Er zal terughoudend worden omgegaan met de het gebruik maken van deze delegatiebepaling.

Er is gekozen voor deze zgn. ‘kan-bepaling’ vanuit de gedachte om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de – over het algemeen – goed werkende praktijk. In deze omstandigheden volstaat het opnemen van een waarborg voor het geval een wettelijke verplichting tot landelijke samenwerking nodig is om de beschikbaarheid van bepaalde specialistische vormen van jeugdhulp te bevorderen.

3.3.9 Gemeenteraden stellen regiovisie vast

In de voorgaande paragrafen is uitgewerkt welke uitgangspunten gelden bij de verplichte samenwerking van gemeenten om de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg te bevorderen. Binnen de wettelijke kaders dienen de gemeenten in een regio gezamenlijk de samenwerking vorm te geven. Een visie op deze samenwerking en een inventarisatie van de verwachte zorgbehoefte en hoe daarop kan worden geanticipeerd is daarvoor cruciaal. Gemeenten zijn thans op grond van de aangenomen NvO gehouden een regiovisie op te stellen, maar uit onderzoek van de Jeugdautoriteit is gebleken dat dit slechts in 24 van de 42 regio’s daadwerkelijk is gebeurd (zie paragraaf 3.2). Om de gezamenlijke opgave van gemeenten ten aanzien van de organisatie van de specialistische jeugdzorg te inventariseren, worden op grond van dit wetsvoorstel alle gemeenteraden verplicht een regiovisie vast te stellen waarin wordt geadresseerd hoe uitvoering zal worden gegeven aan de wettelijke verplichtingen rondom de regionale samenwerking. De regiovisie is onderdeel van het gemeentelijke beleidsplan dat de gemeenteraad periodiek vaststelt als richtinggevend plan voor de beslissingen betreffende jeugdhulp en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (artikel 2.2 van de Jeugdwet). Gelet hierop ligt het voor de hand dat de regiovisie (als onderdeel van het beleidsplan) wordt opgesteld door het college en wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Beoogd uitgangspunt is dat de regiovisie zodanig concreet is, dat deze vertaald kan worden naar de (regionale) organisatie van de specialistische jeugdzorg. De regiovisie binnen regio zal derhalve op hoofdlijnen eensluidend moeten zijn. In dit verband is van belang dat alle gemeenten in een regio de regiovisie onderling met elkaar afstemmen. Het is de verwachting dat gemeenten in staat zijn eventuele conflicten onderling op te lossen om aan de wettelijke verplichting te voldoen.

Het is aan de gemeenteraden om de precieze inhoud van de regiovisies te bepalen, met dien verstande dat bij ministeriële regeling verschillende onderwerpen worden aangewezen waarop gemeenten in de regiovisie in ieder geval moeten ingaan. Dit om te borgen dat de belangrijkste onderwerpen ten aanzien van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg in alle regiovisies worden geadresseerd met behoud van de nodige flexibiliteit t.a.v. de onderwerpen in de regiovisie. De regering acht van belang dat in de regiovisie in ieder geval wordt ingegaan op:

- aanpak wachttijden;
- bovenregionale afstemming;
- de verbinding met de op landelijke schaal georganiseerde jeugdhulp;
- de verbinding met het lokale niveau;
- de verbinding met aanpalende beleidsterreinen, zoals zorg, onderwijs en bestaanszekerheid;
- realisatie van de regionale expertteams en de bovenregionale expertisenetwerken⁴⁵;
- samenhang met andere regionale opgaven, zoals preventie en versterking domeinoverstijgend werken in de zorg⁴⁶.

Bij het opstellen van de regiovisie kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de handreiking van het Nederlands Jeugd instituut (NJI) waarin zij ingaat op de ontwikkeling van essentiële functies en

⁴⁵ Wat doen de Bovenregionale Expertisenetwerken Jeugd? | VNG.

⁴⁶ Integraal zorgakkoord (IZA); samen werken aan gezonde zorg, september 2022 en Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA), januari 2023.



expertises in het jeugdzorglandschap⁴⁷ en een door de VNG in het kader van de NvO opgestelde routekaart (zie in het kader van de NvO ook paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting)⁴⁸.

Voor de totstandkoming van de regiovisie is het noodzakelijk dat gemeenten in een regio afstemming zoeken met elkaar. Daarnaast is het wenselijk dat gemeenten in een regio afstemming zoeken met de relevante partijen in het veld. Hierbij kan allereerst worden gedacht aan nadere afstemming met jeugdigen en ouders/verzorgers. Het is van belang dat de doelgroep van de jeugdzorg vanaf de start en bij de verschillende fases van het proces tot vaststelling van de regiovisie goed worden betrokken. Dit kan bijvoorbeeld door hen een adviserende rol te geven. Ook heeft het de voorkeur dat de regiovisie periodiek geëvalueerd wordt samen met jeugdigen en ouders/verzorgers. Onder andere de Kinderombudsman heeft aanbevelingen gedaan over het betrekken van jeugdigen en hun ouders gedurende het hele besluitvormingsproces.⁴⁹ Daarnaast is betrokkenheid van jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en andere ketenpartners van cruciaal belang, gezien hun kennis en ervaring over en vanuit de dagelijkse praktijk. Tot slot is van belang dat gemeenten en het onderwijs onderling afstemmen voor zover de regiovisie ziet op de afstemming van en effectieve samenwerking met het onderwijs.

De verwachting is dat gemeenten door de voornoemde afstemming en het opstellen van de regiovisie beter zicht krijgen op de maatschappelijke opgaven en zorgbehoeften van de inwoners in de regio en welk aanbod nodig is. Vanuit een meerjarenvizie kunnen gemeenten dan afspraken maken met elkaar en met aanbieders van specialistische jeugdzorg om vraag en aanbod op de korte en de langere termijn goed op elkaar te laten aansluiten.

Het is mogelijk dat de gemeenteraden in de regio hun taak om regiovisies op te stellen in de gemeenschappelijke regeling delegeren aan de Jeugdregio.

3.3.10 Betrokkenheid minister van BZK

Verschillende onderwerpen in het kader van de verplichte (regionale) samenwerking tussen gemeenten worden nader uitgewerkt in lagere regelgeving. Concreet betreft het de indeling van gemeenten in regio's, de jeugdhulpvormen waarvoor gemeenten de Jeugdregio moeten belasten met de contractering of subsidiëring, de door de Jeugdregio uit te voeren administratieve processen behorende bij die contractering of subsidiëring, de onderwerpen die in ieder geval aan bod moeten komen in de regiovisie en de mogelijkheid om gemeenten te verplichten om een landelijk werkende organisatie te belasten met het contracteren van bepaalde jeugdhulpvormen. Voorgesteld wordt expliciet vast te leggen dat het vaststellen van de betreffende regelingen altijd wordt gedaan in overeenstemming met de Minister van BZK. Dit vanwege diens verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van decentralisatie.

3.4 Implementatie

Beoogd uitgangspunt is dat gemeenten één jaar implementatietijd krijgen om een gemeenschappelijke regeling en een regiovisie op te stellen en de voorgeschreven werkzaamheden bij de Jeugdregio te beleggen. Zie verder hoofdstuk 10 voor het noodzakelijke overgangsrecht in verband met de verplichte contractering of subsidiëring door de Jeugdregio en nadere informatie rondom de inwerkingtreding.

Ten behoeve van de implementatie van de voorgestelde maatregelen, is het van belang dat voorafgaand aan de voorgenomen inwerkingtreding goede voorlichting plaatsvindt en een passende ondersteuningsstructuur wordt ingericht. De ministeries van VWS en JenV zullen hieraan bijdragen, onder meer door gemeenten te ondersteunen bij het realiseren van de verplichte regionale samenwerking door te leren van regio's die nu al grotendeels werken conform de uitgangspunten van dit wetsvoorstel.

4. Bestuursstructuur en financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

4.1 Probleemschets

Het vorige hoofdstuk richt zich met name op de rol van gemeenten en regio's bij het verbeteren van de

⁴⁷ Handreiking NJi, 'Betere zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problemen', 21 oktober 2020.

⁴⁸ VNG, 'Routekaart 'Norm voor Opdrachtgeverschap', 24 november 2020.

⁴⁹ Kinderombudsman, 'Belangen van kinderen voorop?', 19 juni 2020.



beschikbaarheid van jeugdzorg. In dit hoofdstuk staat primair de rol van aanbieders in relatie tot de beschikbaarheid centraal en dan specifiek de regelgeving omtrent de bestuursstructuur en (financiële) bedrijfsvoering.

Alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen dienen te voldoen aan de in paragraaf 4.1 van de Jeugdwet opgenomen minimumkwaliteitseisen. 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 over de naleving van de regels omtrent de kwaliteit van de jeugdhulp onderscheidenlijk de kwaliteit van de uitvoering van de taken, het klachtrecht en de medezeggenschap. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) onderzoeken of aan deze normen wordt voldaan (artikel 9.1 van de Jeugdwet). De Jeugdwet stelt op dit moment evenwel weinig eisen aan de bestuursstructuur en de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Er is slechts geregeld dat zij jaarlijks hun financiële jaarverantwoording dienen te deponeren (paragraaf 8.3 van de Jeugdwet).

Evaluatierapporten van de Transitie Autoriteit Jeugd⁵⁰ (TAJ)⁵¹ en casuïstiek van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen⁵² in financiële problemen laten zien dat er op het terrein van de kwaliteit en de professionalisering van de besturing en de bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen nog belangrijke stappen moeten worden gezet. Zo komt het voor dat aanbieders moeilijk kunnen berekenen tegen welke kostprijzen zij werken en welk tarief dat vraagt. Het gevolg is dat deze aanbieders instemmen met te lage tarieven en verlieslatend worden. Daarnaast hebben bepaalde aanbieders geen zicht op achterstallige betalingen door gemeenten en het niet tijdig uitbetalen van onderhanden werk. 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 en beschikbaarheid van jeugdzorg tot gevolg.

Ook EY Advisory Netherlands LP (EY) deed in 2019 onderzoek naar de financiële gezondheid van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.⁵³ Uit de rapportage volgt dat er in 2019 bij 40% van de onderzochte jeugdhulpaanbieders⁵⁴ ernstige zorgen waren over de financiële positie.⁵⁵ EY concludeerde in haar rapportage dat de financiële reserves van aanbieders sterk waren geslonken. Door een kwetsbare financiële positie ontstaan risico's voor de continuïteit en beschikbaarheid van (weinig voorkomende) specialistische jeugdhulp, waardoor de zorg voor kwetsbare jeugdigen en gezinnen in de knel kan komen.

Ten slotte onderzocht de Jeugdautoriteit eind 2020⁵⁶ de financiële positie van jeugdhulpaanbieders met een omzet op jeugd van meer dan € 2 miljoen. Uit dat onderzoek bleek dat 81 van de 226 jeugdhulpaanbieders een potentieel continuïteitsrisico liepen. Om dat risico te duiden en inzicht te verkrijgen in de actuele stand van zaken, heeft de Jeugdautoriteit in 2021 een verdiepend onderzoek uitgevoerd onder jeugdhulpaanbieders en ook gecertificeerde instellingen.⁵⁷ Dit onderzoek leidde bij twee aanbieders tot zorgen over de financiële resultaten op korte termijn. Daarnaast was bij twaalf aanbieders mogelijk op termijn sprake van een continuïteitsrisico op aanbiedersniveau en was er bij twee regio's een risico ten aanzien van de beschikbaarheid van de benodigde zorg. Bij elf aanbieders was reeds sprake van betrokkenheid van de Jeugdautoriteit in het kader van haar rol bij het helpen van aanbieders bij problemen met de continuïteit van jeugdhulp (conform het draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp') en deze betrokkenheid werd voortgezet. Daar waar de Jeugdautoriteit in geval van casuïstiek diepgaand onderzoek heeft gedaan naar de bedrijfsvoering, is geconstateerd dat veel verbetering wenselijk en nodig is om meer grip te krijgen op de (werk)processen, voldoende inzicht in de inspanningen en resultaten van aanbieders te verkrijgen en daarmee betere sturing door aanbieders op de continuïteit van jeugdzorg mogelijk te maken.

⁵⁰ De Transitie Autoriteit Jeugd had tussen 2014 en 2018 de taak de continuïteit van zorg voor jeugdigen en gezinnen te helpen borgen tijdens de decentralisatie van de jeugdhulp.

⁵¹ Eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd, december 2018.

⁵² Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd, IGJ, juli 2021. Stand van zaken jeugdbeschermingsketen, IGJ en IJenV, mei 2022.

⁵³ EY Advisory Netherlands LLP, rapportage stand van de financiële gezondheid van jeugdhulpaanbieders, 17 oktober 2019, Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 699.

⁵⁴ In totaal zijn 120 aanbieders onderdeel van de analyse. De focus ligt op aanbieders die cruciale jeugdhulp bieden, jeugdbescherming en reclasseringsmaatregelen uitvoeren of meer dan € 10 mln omzet hebben onder de Jeugdwet.

⁵⁵ Instellingen die landelijk werken op basis van een Landelijk Transitie Arrangement (LTA) en een schaars en bijzonder aanbod hebben.

⁵⁶ 'Onderzoeksrapport financiële positie jeugdhulpaanbieders', Jeugdautoriteit, 19 februari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 750.

⁵⁷ Verdiepingsonderzoek Financiële Positie Jeugdhulpaanbieders, Jeugdautoriteit, 4 november 2021, Kamerstukken I 2021/22, 31 839, nr. V.



Zorgaanbieders

Voor zorgaanbieders gelden sinds 1 januari 2022 eisen omtrent de bestuursstructuur in de Wet toetreding zorgaanbieders (hierna: Wtza) en eisen omtrent een transparante financiële bedrijfsvoering, financiële derivaten en openbare jaarverantwoording in de Wmg. Zo heeft de Wtza ervoor gezorgd dat de rol van de interne toezichthouder, die deze zorgaanbieders al op grond van de Wet toelating zorginstellingen (hierna: WTZi) dienden te hebben, is versterkt (zie artikel 3 Wtza). In de Wmg zijn twee artikelen opgenomen, artikel 40a over transparante bedrijfsvoering en financiële derivaten, en artikel 40b over de openbare jaarverantwoording. De Wtza en Wmg zijn niet van toepassing op jeugdhulp-aanbieders en gecertificeerde instellingen.

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

Gelet op de voormelde onderzoeksresultaten is aanscherping van de regelgeving nodig om meer aandacht te hebben voor kwaliteit en om te komen tot een transparante en ordelijke bestuursstructuur en bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Voorgesteld wordt om, in navolging van de voornoemde wetgeving voor zorgaanbieders, in de Jeugdwet een aantal wettelijke eisen te stellen aan de bestuursstructuur en de transparantie van de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Hierbij heeft het bepaalde in artikel 3 Wtza en artikel 40a Wmg ten voorbeeld gestrekt. Met deze eisen in de Jeugdwet wordt beoogd bij te dragen aan een professionelere opdrachtnemersrol van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen richting gemeenten en het verminderen van continuïteitsproblematiek, wat naar de mening van de regering ook weer kan bijdragen aan het verbeteren van de beschikbaarheid van jeugdzorg. Daarnaast wordt voorgesteld om de in paragraaf 8.3 van de 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 meer gelegenheid om de (lagere) regelgeving over de financiële verantwoording zo vorm te geven dat de administratieve lasten worden beperkt.

4.3 Hoofdlijnen van het voorstel

Voorgesteld wordt om voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen een drietal vereisten op te nemen in de Jeugdwet:

1. het hebben van een onafhankelijke interne toezichthouder;
2. het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering;
3. het stellen van nadere eisen aan de openbare jaarverantwoording.

4.3.1 Onafhankelijk intern toezicht

Het voorgestelde artikel 4.4.1 van de Jeugdwet verplicht jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen om een onafhankelijk intern toezichthouder te hebben. De verplichting om over een interne toezichthouder te beschikken, geldt in beginsel ongeacht de rechtsvorm van de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling. Om die reden is gekozen voor een ruime aanduiding waarbij de benaming van de interne toezichthouder in de praktijk niet bepalend is voor de juridische kwalificatie daarvan. Zo kunnen een raad van commissarissen als bedoeld in het BW of een zogenoemde 'raad van toezicht' een interne toezichthouder zijn. Uiteraard moet er in alle gevallen zijn voldaan aan de vereisten van het voorgestelde artikel 4.4.1 van de Jeugdwet en de toepasselijke lagere regelgeving.

Met deze verplichting wordt beoogd te waarborgen dat de bestuursstructuur van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling zodanig is ingericht dat de interne toezichthouder adequaat:

- toezicht kan houden op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding;
- de dagelijkse of algemene leiding van de organisatie met raad ter zijde staat;
- toezicht kan houden op de algemene gang van zaken binnen de organisatie.

De interne toezichthouder is een belangrijke adviseur van, en tegenmacht voor, de dagelijkse of algemene leiding van de aanbieder. Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen moeten de interne toezichthouder in staat stellen zijn taken zo goed mogelijk uit te voeren. Dit betekent dat de dagelijkse of algemene leiding ervoor zorg moet dragen dat de interne toezichthouder effectief toezicht kan houden op het niveau waar de dagelijkse of algemene leiding belangrijke beleidsbeslissingen neemt.

Bij amvb zal worden geregeld dat de intern toezichthouder moet bestaan uit tenminste drie natuurlijke personen. Niemand kan de rol van intern toezichthouder vervullen en tegelijkertijd belast zijn met de dagelijkse of algemene leiding van de instelling. Zo wordt (de schijn van) financiële, personele en/of familiale belangenverstrengeling voorkomen. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de interne toezichthouder en de dagelijkse of algemene leiding moet voorts schriftelijk worden vastgelegd. Dit



geldt ook voor hoe eventuele interne conflicten tussen de interne toezichthouder en de dagelijkse of algemene leiding worden aangepakt.

De verplichting tot het aanstellen van een interne toezichthouder geldt voor jeugdhulpaanbieders die met meer dan tien jeugdhulpverleners jeugdhulp verlenen c.q. doen verlenen. Het aanstellen van een interne toezichthouder, die verplicht moet bestaan uit minimaal drie natuurlijke personen, is voor zeer kleine aanbieders (≤ 10 jeugdhulpverleners) moeilijk uitvoerbaar en werkbaar, en daarmee niet proportioneel. Bovendien zal de eis van een interne toezichthouder voor zeer kleine aanbieders over het algemeen minder toegevoegde waarde hebben, mede omdat de dagelijkse of algemene leiding bij dergelijke aanbieders over het algemeen dicht bij het jeugdzorgproces staat. Door de verplichting tot het hebben van een interne toezichthouder alleen op te leggen aan jeugdhulpaanbieders 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. Bovendien is hierbij, waar mogelijk en passend, zoveel mogelijk aangesloten bij de voorwaarden die op grond van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 (Wmcz) gelden voor het instellen van een cliëntenraad.

Vóór de decentralisatie hadden alle gecertificeerde instellingen onder de Wet op de jeugdzorg al de verplichting tot het hebben van een intern toezichthouder. Vanwege de aard van de werkzaamheden van gecertificeerde instellingen geldt voor deze instellingen ook onder dit wetsvoorstel in alle gevallen de verplichting tot het aanstellen van een interne toezichthouder. Zij voeren immers ingrijpende maatregelen uit. Overigens werken er in de praktijk altijd meer dan tien beroepskrachten bij een gecertificeerde instelling en is het ook niet de verwachting dat er in de toekomst gecertificeerde instellingen met minder beroepskrachten zullen bestaan. Ook vanwege de omvang van de gecertificeerde instelling zou dus voldaan dienen te worden aan de eisen omtrent de bestuursstructuur.

De IGJ zal toezien op de verplichting tot het aanstellen van een interne toezichthouder. Het toezicht van de IGJ zal daarbij in eerste instantie risico-gestuurd zijn: op basis van signalen of meldingen, of op basis van eigen data-analyse met diverse indicatoren.

Bij amvb zullen, conform de systematiek voor zorgaanbieders (artikel 3, tweede lid, Wtza), nadere eisen worden gesteld aan de interne toezichthouder. De grote variëteit aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen vraagt om ruimte voor flexibiliteit in de regelgeving om te komen tot een zo proportioneel mogelijke invulling van deze verplichting. 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.

4.3.2 Transparante financiële bedrijfsvoering

Met dit wetsvoorstel wordt daarnaast voorgesteld in de Jeugdwet een verplichting voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op te nemen om een transparante financiële bedrijfsvoering te hebben (het voorgestelde artikel 4.5.1 van de Jeugdwet). Om inzicht te hebben in de geldstromen binnen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is het van belang dat zij een transparante en ordelijke financiële administratie voeren. Dit artikel heeft dezelfde materiële inhoud als artikel 40a Wmg, dat geldt voor zorgaanbieders.

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 jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

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.

Bij ministeriële regeling wordt voorts 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.⁵⁸ 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 voorgesteld het aantrekken van financiële derivaten bij ministeriële regeling te beperken. Financiële derivaten die niet in de regeling zijn opgenomen, mogen door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen niet worden aangeschaft. Voor wat betreft de inhoud van de ministeriële regeling zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de Regeling financiële derivaten Wmg. Financiële derivaten dienen voorts 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 vóór de 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 norm 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 met dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 4.5.2 van de Jeugdwet wordt, in plaats van paragraaf 8.3 van de Jeugdwet, een verplichting voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen opgenomen om jaarlijks 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 Wmg dat geldt voor zorgaanbieders.

De voorgestelde aanscherping van de verplichting tot openbare jaarverantwoording zal naar verwachting resulteren in meer inzicht in de omzet en de liquiditeit van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

Er zijn enkele inhoudelijke verschillen die resulteren in een aanscherping van de jaarverantwoordingsverplichting zoals op dit moment opgenomen in artikel 8.3.1 van de Jeugdwet:

- het voorgestelde artikel 4.5.2 regelt dat in de ministeriële regeling wordt geregeld welke informatie bij de financiële verantwoording moet worden gevoegd en 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);
- het voorgestelde artikel 4.5.2 schrijft een toelichting voor omtrent de door de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling aangetrokken financiële derivaten.

De data uit de openbare jaarverantwoording worden door de NZa – die op grond van dit wetsvoorstel belast wordt met het toezicht op de transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording (zie hoofdstuk 5) – gebruikt voor onder meer de vroegsignalering van risico's ten aanzien van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg en het verkrijgen van een algemeen beeld in het kader van het stelselonderzoek. Om de grote hoeveelheid data te kunnen verwerken, worden in het toezicht voorts verschillende indicatoren en parameters gebruikt. De uitkomsten daarvan geven een beeld waar mogelijke risico's zijn voor onder meer de beschikbaarheid van jeugdzorg. 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 zal de NZa naar verwachting derhalve in staat stellen om risico's op het terrein van beschikbaarheid van jeugdzorg beter in te schatten.

Het doel van de openbare jaarverantwoording is voorts het afleggen van een maatschappelijke verantwoording en toezichthouders van gegevens te voorzien die helpen bij hun toezichtstaak op de kwaliteit van de jeugdzorg (IGJ en IJenV).

Vanuit het grote belang om de transparantie in de jeugdzorgsector te vergroten, zijn in beginsel alle jeugdhulpaanbieders, behalve solistisch werkende jeugdhulpverleners, en gecertificeerde instellingen verplicht om zich te verantwoorden door het openbaar maken van een jaarverantwoording. Bij de uitwerking van de regels over de openbare jaarverantwoording in lagere regelgeving kan evenwel onderscheid worden gemaakt tussen verschillende categorieën van jeugdhulpaanbieders en gecertifi-

⁵⁸ Vgl. het voorgestelde artikel 1.1 van de Jeugdwet jo. artikel 1, eerste lid, onderdeel n, Wmg.



ceerde instellingen om tot zo een proportioneel mogelijk invulling te komen van de verplichting. Zo kan worden geregeld dat bepaalde categorieën van jeugdhulpaanbieders in plaats van met een balans en een winst- en verliesrekening, 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, lid 2, BW), kan deze mogelijkheid leiden tot lagere administratieve lasten. Daarnaast kan worden geregeld dat eenmanszaken in het kader van hun financiële verantwoording uitsluitend financiële ratio's⁵⁹ die inzicht geven in de continuïteit en rechtmatigheid van de bedrijfsvoering openbaren, zodat het inkomen van de eigenaar niet voor eenieder openbaar wordt gemaakt. Voor eenmanszaken is het resultaat, naast een vergoeding voor kapitaal, – na aftrek van de inkomstenbelastingheffing – immers ook hun inkomen. Om te bereiken dat wel het benodigde inzicht wordt verkregen in de financiële toestand van de jeugdhulpaanbieder, wordt voorgeschreven op welke manier deze financiële ratio's moeten worden berekend.

Bij de uitwerking van de regels over de openbare jaarverantwoording zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de Regeling openbare jaarverantwoording Wmg, tenzij afwijken voor het jeugddomein noodzakelijk is gezien de specifieke karakteristieken daarvan. Het voornemen is om voornamelijk af te wijken met betrekking tot de in het kader van de jaarverantwoording te vermelden andere informatie over de bedrijfsvoering van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling. Achtergrond hiervan is dat de basisindicatoren in de openbare vragenlijst in verband met afwijkende wettelijke bepalingen voor de jeugdsector van de zorgsector kunnen verschillen.

Daarnaast worden bij ministeriële regeling regels vastgesteld over de wijze en het tijdstip waarop de jaarverantwoording openbaar wordt gemaakt. De jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling is 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 worden de administratieve lasten van de openbare jaarverantwoording niet proportioneel geacht. Bij amvb zullen nadere categorieën jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd van de verplichtingen. In de volgende paragraaf wordt op deze uitzonderingen ingegaan.

4.3.4 Uitzonderingen

Bij amvb zullen categorieën van jeugdhulpaanbieders worden aangewezen waarop de verplichting tot het aanstellen van een onafhankelijk interne toezichthouder niet van toepassing is. Vanwege de kwetsbare doelgroep (jeugdigen) zal terughoudend met het aanwijzen van uitzonderingscategorieën worden omgegaan.

Het begrip jeugdhulpaanbieder in de Jeugdwet is anders geformuleerd dan het zorgaanbiederbegrip in de Wmg. Zo is er alleen sprake van een jeugdhulpaanbieder als een aanbieder jeugdhulp verleent onder verantwoordelijkheid van het college van burgermeester en wethouders. Met andere woorden: aanbieders die uitsluitend jeugdhulp verlenen die wordt gefinancierd met private middelen zijn géén jeugdhulpaanbieder in de zin van de Jeugdwet. Ook individuele werknemers en factureringsbedrijven vallen niet onder het jeugdhulpaanbiederbegrip. Deze categorieën hoeven daarom voor de jeugdzorg niet te worden uitgezonderd van de verplichting tot het hebben van een intern toezichthouder bij meer dan 10 jeugdhulpverleners. Op grond van het voorgestelde artikel 4.4.2. van de Jeugdwet kunnen bij amvb evenwel bepaalde categorieën jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd, bijvoorbeeld omdat het toezicht op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van deze instellingen al op andere wijze is geborgd of omdat de eis disproportioneel wordt geacht. Er wordt daarom in ieder geval gedacht aan:

- a. jeugdhulpaanbieders die uitsluitend jeugdhulp leveren die bestaat uit het vervoer van een jeugdige;
- b. gemeenten die zelf jeugdhulp verlenen.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat in het Uitvoeringsbesluit Wtza ambulante zorginstellingen van 25 of minder zorgverleners zijn uitgesloten van de verplichting tot het hebben van een interne toezichthouder indien zij geen medisch specialistische zorg verlenen en geen verpleging, persoonlijke verzorging of begeleiding verlenen. Deze uitzonderingscategorie zal niet worden overgenomen in de op de Jeugdwet gebaseerde regelgeving, omdat er geen jeugdhulpaanbieders zijn die onder deze doelgroep vallen. In de jeugdhulp is altijd sprake van persoonlijke begeleiding. Ambulante jeugdhulpaanbieders zijn derhalve niet vergelijkbaar met de categorie (eerstelijns) instellingen, zoals huisartsen-

⁵⁹ Een financiële ratio is een verhoudingsgetal dat is samengesteld uit financieel-economische gegevens uit de balans en staat van baten en lasten van eenmanszaken.



praktijken, audiologische centra of fysiotherapiepraktijken, die onder de Wtza wel zijn uitgezonderd van de verplichting tot het aanstellen van een interne toezichthouder als zij in de regel met 25 of minder zorgverleners zorg als omschreven in de Zorgverzekeringswet (Zvw) of Wet langdurige zorg (Wlz) verlenen of doen verlenen. Daarom wordt, ook in geval van ambulante jeugdhulp, in het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving de voorgestelde ondergrens van meer dan tien jeugdhulpverleners gehanteerd.

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 jeugdhulpaanbieders en alle gecertificeerde instellingen, met dien verstande dat solistisch werkende jeugdhulpverleners 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).

Krachtens de voorgestelde artikelen 4.5.1, zesde lid, en 4.5.2, zesde lid, zullen bij amvb bepaalde categorieën van jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd, bijvoorbeeld omdat het toezicht op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van deze instellingen al op andere wijze is geborgd of omdat de eis disproportioneel wordt geacht. Dit zijn dezelfde uitzonderingscategorieën als bij eis tot het hebben van een interne toezichthouder bij meer dan 10 jeugdhulpverleners. Hierbij wordt daarom in ieder geval gedacht aan jeugdhulpaanbieders die uitsluitend jeugdhulp leveren die bestaat uit het vervoer van een jeugdige en gemeenten die zelf jeugdhulp verlenen.

4.3.5 Combi-instellingen

Er zijn aanbieders die zowel zorg in de zin van artikel 1 Wmg als jeugdhulp aanbieden. Dergelijke instellingen worden in de praktijk ook wel aangeduid met de term combi-instellingen. Voorbeelden zijn aanbieders van geestelijke gezondheidszorg (ggz) die zowel volwassenen als jeugdigen behandelen, aanbieders van gehandicaptenzorg en zorgboerderijen.

Voor de verplichting tot het hebben van een interne toezichthouder geldt voor combi-instellingen dat de zorgverleners die bij de instelling werken in het kader van het voorgestelde artikel 4.4.1 van de Jeugdwet worden beschouwd als jeugdhulpverlener. Zij tellen aldus mee voor de vraag of de norm van meer dan 10 hulpverleners wordt behaald. Door zorgverleners en jeugdhulpverleners bij elkaar op te tellen, hoeft niet te worden vastgesteld of de individuele hulpverlener werkt op grond van de Jeugdwet of enkel op grond van de Zvw/Wlz. Bij optellen zal sneller sprake zijn van een verplichting om een interne toezichthouder te hebben, hetgeen ook in verhouding staat tot de kwetsbare doelgroep die combi-instellingen veelal bedienen. Zonder de verplichting tot het optellen van het aantal hulpverleners zouden combi-instellingen met bijvoorbeeld negen jeugdhulpverleners en twee zorgverleners niet verplicht zijn een interne toezichthouder te hebben, terwijl een jeugdhulpaanbieder met 11 jeugdhulpverleners wel een intern toezichthouder moet hebben. Deze discrepantie is onnavolgbaar en wordt voorkomen door de zorg- en jeugdhulpverleners bij elkaar op te tellen. Hiermee wordt duidelijkheid gecreëerd en zullen discussies over wie wel en niet meegeteld moeten worden of wie welk werk heeft gedaan worden vermeden. De verwachting is overigens dat de omvang van de groep combi-instellingen die op grond van de Wtza niet over een interne toezichthouder hoeft te beschikken maar daartoe op basis van het voorgestelde artikel in de Jeugdwet wel verplicht zal zijn, beperkt zal zijn. Het gaat immers enkel om combi-instellingen met in totaal meer dan 10 zorg-/jeugdhulpverleners waarvan er minder dan 11 zorgverleners zijn.

Ten aanzien van de verplichtingen tot het hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording zijn voor een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling die tevens een zorgaanbieder is, de artikelen 40a en 40b Wmg van toepassing. Op deze manier wordt voorkomen dat voor combi-instellingen twee regimes gelden.

4.4 Implementatie

Bij de uitwerking van de regels over de interne toezichthouder wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de Wtza en het Uitvoeringsbesluit Wtza. Ten behoeve van de implementatie van de voorgestelde verplichtingen ten aanzien van de bestuursstructuur en financiële bedrijfsvoering is het van belang voorafgaand aan de inwerkingtreding goede voorlichting te starten. Dit kan voor nieuwe jeugdhulpaanbieders via de meldplicht die in de Jeugdwet is opgenomen en houdt in dat zij bij melding via het CIBG op de hoogte worden gebracht van de verplichtingen voordat zij aanvangen met jeugdhulp verlenen. 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 bedrijfsvoering en waar nodig de statuten aan te passen. De voorgestelde verplichtingen in de artikelen 4.5.1, tweede lid, en – uiteraard – 4.5.2 moeten door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen worden uitgewerkt in de jaarverantwoording. Om die reden zullen deze verplichtingen in ieder geval in werking moeten 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 de op te stellen jaarverantwoording dient te voldoen.

5. Versterken inzicht in en toezicht op de beschikbaarheid van jeugdzorg

5.1 Probleemschets

Uit de in paragraaf 4.1 genoemde onderzoeken en casuïstiek ten aanzien van financiële problemen bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is ook een aantal knelpunten naar voren gekomen dat verband houdt met het gebrek aan inzicht in het jeugdstelsel en het toezicht op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. De onderzoekers signaleren de navolgende knelpunten:

5.1.1 Onvoldoende inzicht in het jeugdstelsel: landelijke structurele monitoring is nodig

Eén van de randvoorwaarden voor een goed functionerend jeugdstelsel is inzicht in de beschikbaarheid van jeugdzorg. Dit inzicht is op dit moment onvoldoende. Veel data wordt lokaal georganiseerd en landelijk overzicht ontbreekt. Hierdoor hebben gemeenten, regio's en de stelselverantwoordelijke bewindspersonen onvoldoende zicht op het totale jeugdzorglandschap. Er is op dit moment geen goed beeld van de totale vraag naar specialistische jeugdzorg, eventuele lacunes in het aanbod van specialistische jeugdzorg, risico's van het verdwijnen van bepaald aanbod of mogelijkheden om de druk op gespecialiseerde jeugdzorg te verminderen door preventieve en lichte ondersteuning. Zonder toereikend inzicht kan niet gestuurd worden op de ontwikkeling van het aanbod van aanbieders die voor meerdere regio's werken. Daarnaast wordt het potentieel van onderling leren en innoveren op gemeentelijk, regionaal en landelijk niveau door het gebrek aan inzicht onvoldoende benut.

De Commissie van Wijzen⁶⁰, die in mei 2021 oordeelde over het geschil tussen het Rijk en gemeenten over de financiering van de jeugdzorg, adviseerde dan ook om in te zetten op een betere monitoring. Een goed beeld van het jeugdzorglandschap kan gemeenten en (Jeugd)regio's ondersteunen in hun samenwerking binnen en tussen regio's, bij het maken van een regiovisie en bij het invullen van hun jeugdhulpplicht in het algemeen.

5.1.2 Continuïteits- en beschikbaarheidsproblemen worden vaak (te) laat gezien: betere vroegsignalering is nodig

Uit het in paragraaf 4.1 genoemde rapport van EY uit 2019, de genoemde onderzoeken van de Jeugdautoriteit en de casuïstiek jeugdhulpaanbieders van specialistische jeugdzorg met financiële problemen, blijkt dat vroegtijdige signalering van continuïteitsrisico's bij aanbieders noodzakelijk is om tijdig in te kunnen grijpen. Discontinuïteit van aanbieders door financiële problemen kan namelijk van invloed zijn op de continuïteit van zorg voor jeugdigen. Immers, als een aanbieder door financiële problemen genoodzaakt is te stoppen met het bieden van bepaalde zorg, en deze zorg niet passend overgedragen kan worden, ontstaan risico's voor de continuïteit van zorg voor de jeugdigen die deze zorg behoeven. Uit bovengenoemde onderzoeken en rapporten blijkt dat bestaande instrumenten om risico's met betrekking tot de continuïteit van zorg op te vangen te vrijblijvend zijn. Daarnaast vormt discontinuïteit van aanbieders ook een risico voor de beschikbaarheid van jeugdzorg in den brede. Immers, wanneer een jeugdzorgaanbieder in de financiële problemen komt en dit aanbod niet passend door andere aanbieders overgenomen kan worden, bijvoorbeeld omdat het een grote of specialistische aanbieder betreft, betekent dit naast een reëel risico op discontinuïteit van zorg voor individuele jeugdigen ook een risico voor de beschikbaarheid van jeugdzorg in het algemeen. Hierboven in paragraaf 3.1.2 werd, onder verwijzing naar diverse onderzoeken, al beschreven dat de continuïteit van specialistische jeugdzorg onder druk staat. Daarnaast laat het onderzoek 'De stand van de Jeugdzorg 2023' van de Jeugdautoriteit zien dat de afgelopen jaren steeds rond de 20% van de jeugdzorgaanbieders met een omzet van meer dan € 2 miljoen er niet in slaagden kostendekkend te werken.⁶¹ Om het risico voor de beschikbaarheid van jeugdzorg vroegtijdig te kunnen signaleren, is een wettelijke verankering van een systeem van vroegsignalering nodig.

⁶⁰ Kamerstukken II 2021/22, 31 839, nr. 777.

⁶¹ De Stand van de Jeugdzorg 2023, jeugdautoriteit, 20 juni 2023.



5.1.3 Onvoldoende toezicht: wettelijke verankering van een sterke toezichthouder is nodig

In mei 2021 heeft de SER een advies uitgebracht⁶² waarin financiële tekorten bij aanbieders worden aangewezen als één van de oorzaken van de wachtlijsten voor jeugdigen en gezinnen met ernstige problemen. Eén van de aanbevelingen die de SER doet om de situatie te verbeteren, is het verduidelijken en stroomlijnen van toezichtstaken met het doel het toezicht effectiever te maken.

Bij gebrek aan een wettelijke basis is de Jeugdautoriteit, in haar huidige vorm, niet bevoegd openbaar gezag uit te oefenen. De Jeugdautoriteit kan daardoor geen toezicht houden, noch handhavend optreden indien jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen de verplichtingen zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel niet naleven. Om deze rollen te kunnen vervullen is de wettelijke verankering van taken en bevoegdheden van een onafhankelijke autoriteit noodzakelijk.

5.2 Doel: het bevorderen van de beschikbaarheid van jeugdzorg

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat, om te bevorderen dat jeugdzorg in voldoende mate beschikbaar is en blijft, behoefte is aan:

- beter inzicht in de beschikbaarheid van jeugdzorg (stelselonderzoek);
- betere vroegsignalering van risico's voor de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg en van daadwerkelijke tekorten daaraan;
- wettelijke regeling van een onafhankelijk toezichthouder, die toezicht kan houden op de naleving van de met dit wetsvoorstel voorgestelde financiële bedrijfsvoeringsverplichtingen voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

In lijn met de afspraken die in de Hervormingsagenda Jeugd zijn gemaakt, wordt met voorliggend wetsvoorstel voorzien in deze behoefte door het neerleggen van drie taken op het terrein van de Jeugdwet bij de NZa: stelselonderzoek, vroegsignalering en toezicht op de voorgestelde regels over een transparante financiële bedrijfsvoering en de openbare jaarverantwoording. Het stelselonderzoek en de vroegsignalering bouwen voort op de huidige taken van de Jeugdautoriteit.

5.2.1 Doel van het stelselonderzoek

Voor gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen heeft de onderzoekstaak een belangrijke ondersteunende functie. Inzicht in de beschikbaarheid van jeugdzorg kan gemeenten helpen bij het vervullen van hun individuele, lokale, verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld het invullen van de jeugdhulpplicht) en bij hun gezamenlijke regionale verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld bij de regionale samenwerking en het maken van een regiovisie). Inzicht in de beschikbaarheid van jeugdzorg is bovendien relevant voor de stelselverantwoordelijke bewindspersonen, vanwege hun verantwoordelijkheid voor het functioneren van het jeugdstelsel als geheel. De conclusies uit het stelselonderzoek kunnen aanleiding geven het beleid aan te passen.

5.2.2 Doel van de vroegsignalering

Indien risico's voor de beschikbaarheid van jeugdzorg ontstaan, is het belangrijk om deze zo vroeg mogelijk te signaleren, zodat tijdig kan worden ingegrepen. Dit geldt des te meer voor de specialistische jeugdzorg, omdat dit de zorg betreft die niet altijd passend door andere aanbieders overgenomen kan worden. Door signalen te monitoren die duiden op onvoldoende beschikbaarheid, kunnen risico's voor de beschikbaarheid van jeugdzorg in een vroegtijdig stadium worden gedeeld met de betrokken gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en, voor zover het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering, zodat zij hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Daarnaast biedt landelijke vroegsignalering de mogelijkheid om patronen en rode draden ten aanzien van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg op regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau in kaart te brengen.

5.2.3 Doel van het toezicht op de transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording

Het houden van toezicht op de naleving van de bepalingen omtrent de transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, zal naar verwachting bijdragen aan een professionelere opdrachtnemersrol van aanbieders richting gemeenten. Voorts draagt het toezicht bij aan het verminderen van continuïteitsproble-

⁶² 'Jeugdzorg: van systemen naar mensen Tien aanbevelingen voor de korte termijn', SER, mei 2021. Advies 21/05 Jeugdzorg: van systemen naar mensen – Tien aanbevelingen voor de korte termijn (ser.nl)



matiek omdat hiermee eventuele financiële problemen tijdig inzichtelijk gemaakt worden. Daarnaast creëert het versterken van het externe toezicht op deze verplichtingen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen extra waarborgen voor gemeenten. Zij kunnen op deze manier meer inzicht krijgen in de werkwijze en financiële positie van de aanbieders die zij contracteren of gecontracteerd hebben. De regering verwacht dat ook deze verplichtingen een bijdrage zullen leveren aan het verbeteren van de beschikbaarheid van jeugdzorg.

5.3 Hoofdpijnen van het voorstel

5.3.1 Positionering inzicht en toezicht bij de NZa

Voor het realiseren van de voorgestelde doelen is behoefte aan een sterke, onafhankelijke en deskundige autoriteit met een wettelijke basis. Daarom belast dit wetsvoorstel de NZa met de voorgestelde taken. De NZa houdt zich binnen de kaders van de Wmg al bezig met marktontwikkeling en marktordening (met inbegrip van marktonderzoek) op het gebied van zorg en met het houden van toezicht op zorgverzekeraars, Wlz-uitvoerders en – voor een aantal wettelijke verplichtingen – aanbieders van zorg als bedoeld in de Zvw, Wlz en de Wet forensische zorg. Om tot een zorgvuldige afweging te komen van de voorgestelde taakuitbreiding van de NZa op het gebied van jeugdzorg, is het besliskader privatisering en verzelfstandiging van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer toegepast.⁶³

De navolgende omstandigheden maken dat de NZa de aangewezen instantie is voor de uitvoering van de taken op het terrein van jeugdzorg.

Behoeftte aan onafhankelijke taakuitvoering

Jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en gemeenten moeten erop kunnen vertrouwen dat de beoogde onderzoekende en toezichthoudende taken onafhankelijk worden uitgevoerd. Voor de uitvoering van de voorgestelde taken is een gezaghebbende autoriteit die onafhankelijk, slagvaardig en op afstand ten opzichte van het veld en de betrokken departementen kan optreden, derhalve onmisbaar. In lijn hiermee heeft de TAJ in haar eindbericht het belang benadrukt van een onafhankelijke positie bij het adresseren van continuïteitproblemen.⁶⁴

De NZa is onder meer vanwege haar rol als marktmeester en -toezichthouder in de zorg ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan en kan op afstand van de betrokken departementen (en veldpartijen) opereren. De NZa heeft op grond van de Wmg zelfstandige taken en bevoegdheden. Door het beleggen van de voorgestelde taken bij de NZa is de gewenste onafhankelijke, slagvaardige en gezaghebbende oordeelsvorming derhalve maximaal geborgd⁶⁵. De IGJ kent binnen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid weliswaar ook een onafhankelijke taak- uitoefening, maar heeft minder specifieke deskundigheid op het gebied van de voorgestelde taken.

Behoeftte aan specifieke deskundigheid

Naast de onafhankelijke oordeelsvorming is specifieke deskundigheid noodzakelijk voor een goede uitvoering van de beoogde taken. Het betreft hier deskundigheid omtrent het inzetten van onderzoeksinstrumentaria, bedrijfseconomische kennis en inzicht in de werking van de zorgsector. De NZa beschikt over deze benodigde deskundigheid vanwege:

- a. haar kennis en ervaring met onderzoek naar de werking van het zorgstelsel en het borgen van de beschikbaarheid van Zvw- en Wlz-zorg. Hierbij komt de NZa mede in aanraking met zorgvormen die in zowel de volwassenenzorg als de jeugdzorg een rol spelen, zoals de geestelijke gezondheidszorg (ggz) en de zorg en ondersteuning van mensen met een lichte verstandelijke beperking (lvb).
- b. de bestaande, veelal financieel-economische, taken op het gebied van toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen van zorgaanbieders. In dit verband is relevant dat de NZa sinds 1 januari 2022 toezicht houdt op de naleving van de sinds die datum geldende verplichtingen ten aanzien van een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording voor zorgaanbieders (artikelen 40a en 40b Wmg). Deze bepalingen zijn het equivalent van de verplichtingen die worden voorgesteld voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet). Het toezicht op de naleving van de regels over onder

⁶³ Kamerstukken I 2012/13, C, B. Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten,

⁶⁴ Eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd, december 2018.

⁶⁵ De minister van VWS heeft overigens op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Wmg wel *enige* bevoegdheden tegenover de NZa. Zo benoemt hij het bestuur en stelt hij het beheerskostenbudget en het werkprogramma van de NZa vast.



andere de financiële bedrijfsvoering en de aanlevering van de jaarverantwoording door zorgaanbieders was voor 1 januari 2022 een taak van de IGJ. Deze taken sloten echter niet goed aan op de reguliere toezichtstaken van de IGJ die veeleer zijn gericht op de kwaliteit en veiligheid van jeugdzorg.

Vanwege de omschreven behoefte aan 'onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid' voldoet de voorgestelde taakuitbreiding van de NZa aan de in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen opgenomen voorwaarde om nieuwe taken inhoudende de uitoefening van openbaar gezag bij een zelfstandig bestuursorgaan te beleggen.⁶⁶

Voorts zijn relevante argumenten voor de voorgestelde taakuitbreiding van de NZa:

- Behoeft aan een integraal beeld, zorgbreed
Het harmoniseren van de bestaande onderzoekstaken bij de NZa op het gebied van zorg op grond van de Wlz en de Zvw met nieuwe onderzoekstaken op het terrein van jeugdzorg, maakt het mogelijk dat door één autoriteit onderzoek wordt gedaan op beide terreinen. Hierdoor kan een integraal beeld worden geschetst, bijvoorbeeld over de organisatie van de keten rondom 18-/18+ zorg.
- Herkenbaarheid voor combi-instellingen bij toezicht op financiële bedrijfsvoeringsbepalingen
De NZa is al een bekende toezichthouder voor de combi-instellingen die werkzaam zijn in het jeugdstelsel.

Grenzen aan de rol van de NZa op het terrein van jeugdzorg

De voorgestelde rol van de NZa op het terrein van jeugdzorg is beperkt tot het voorgestelde stelselonderzoek en vroegsignalering en het toezicht op de voorgestelde financiële bedrijfsvoeringsverplichtingen.

Toezicht en handhaving jegens gemeenten en Jeugdregio's door de NZa is vanzelfsprekend niet aan de orde. Voor gemeenten en Jeugdregio's geldt immers primair de controlerende taak van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders. Daarnaast regelen de Gemeentewet en de Wgr het interbestuurlijk toezicht met de daarbij behorende instrumenten en bevoegdheden van de stelselverantwoordelijke bewindspersonen⁶⁷. Dit interbestuurlijk toezicht mag staatsrechtelijk niet worden doorkruist door een andere toezichthouder.

Een breder toezicht op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, anders dan het toezicht op de openbare jaarverantwoording en transparante financiële bedrijfsvoering, is evenmin aan de orde; deze taak ligt in eerste instantie bij gemeenten en Jeugdregio's in het kader van hun contractuele relatie of subsidierelatie. Voor overkoepelende zaken die van groot belang zijn (zoals de kwaliteit) en zaken waarop gemeenten moeilijker toezicht kunnen houden is reeds sprake van externe toezichthouders: de IGJ en de IJenV.

5.3.2 Inzicht in de beschikbaarheid van jeugdzorg

Stelselonderzoek

De NZa zal volgens het wetsvoorstel onderzoek doen naar de beschikbaarheid van jeugdzorg. De regionaal en landelijk te contracteren of subsidiëren vormen van jeugdzorg bieden concrete handvaten voor een nadere duiding van het onderzoeksterrein. Daarnaast kan de NZa bij de uitoefening van haar onderzoekstaken gebruik maken van het concept-'model prestatiecodes jeugd', waarin alle vormen van in te kopen jeugdhulp zijn verdeeld in 26 prestatievelden.

Aan de term 'beschikbaarheid' wordt in het wetsvoorstel brede invulling gegeven. Het gaat zowel om het in kaart brengen van de vraag naar jeugdzorg, het door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen ontwikkelde aanbod daarvan, de aansluiting van de vraag op het aanbod, als om de vraag in welke mate gemeenten en Jeugdregio's er in samenspel met de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen in slagen om de diensten waar behoefte aan is tijdig te verschaffen.

Onderzoek naar de beschikbaarheid impliceert ook onderzoek naar wachttijden. Normen voor

⁶⁶ Aangezien met dit wetsvoorstel de taken van de NZa (een zbo) worden uitgebreid met verschillende taken op Jeugdwerterrein wordt dit wetsvoorstel eveneens door ondertekend door minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).

⁶⁷ De Jeugdwet wordt genoemd in de bijlage I bij de Gemeentewet, wat betekent dat niet gedeputeerde staten interbestuurlijk toezicht houden op de uitvoering van de Jeugdwet door gemeenten en de Jeugdregio's, maar – ingevolge artikel 124b van de Gemeentewet en artikel 32d van de Wgr – de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming.



acceptabele wachttijden kunnen hierbij helpend zijn. In wet- en regelgeving op het gebied van jeugdzorg zijn dergelijke normen niet opgenomen, met uitzondering van de artikelen 4.2.1 tot en met 4.2.3 van het Besluit Jeugdwet. Daarin is bepaald dat een jeugdige in geval van een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering binnen vijf werkdagen nadat de gecertificeerde instelling van de uitspraak van de rechter op de hoogte is gesteld, over een voogdijwerker, gezinsvoogdijwerker of jeugdreclasseringsmedewerker dient te beschikken. In de Aanpak Wachttijden⁶⁸ wordt gewerkt aan het verkrijgen van inzicht in en overzicht van wachttijden, en het aanpakken van oorzaken van wachttijden in de jeugdzorg. Samen met veldpartijen zal worden bezien of normeringen voor acceptabele wachttijden in de jeugdhulp wenselijk zijn, en, zo ja, wat ervoor nodig zou zijn om dergelijke normen vorm te geven.

Naast wachttijden kan ook de reisafstand van invloed zijn op de beschikbaarheid. Dit speelt als jeugdigen die in aanmerking komen voor jeugdzorg geen plek krijgen in de buurt van hun woonplaats. Er zijn in wet- en regelgeving geen normen opgenomen voor een acceptabele reisafstand. Uit de jurisprudentie volgt dat een acceptabele reisafstand afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Hierbij weegt onder andere mee hoe specialistisch de vorm van jeugdzorg is die de jeugdige nodig heeft en op hoeveel plaatsen in Nederland de betreffende zorgvorm wordt aangeboden.⁶⁹

Het begrip 'beschikbaarheid' heeft een dynamische dimensie: het gaat niet alleen om de beschikbaarheid nu, maar ook op de langere termijn. Het is daarbij van belang ontwikkelingen in aanpalende vormen van zorg (op grond van de Zvw en de Wlz) te betrekken, voor zover deze de beschikbaarheid van jeugdzorg raken.

Reikwijdte van het stelselonderzoek

Het gaat bij het stelselonderzoek om onderwerpen die van invloed zijn of een factor kunnen spelen bij de beschikbaarheid van jeugdzorg. De voorgestelde opsomming van onderwerpen waarop het onderzoek zich kan richten is niet limitatief. De NZa kan desgewenst ook andere onderwerpen onderzoeken, mits deze passen binnen de reikwijdte van de onderzoekstaak. Het onderzoek kan zich onder meer richten op:

- het aanbod van jeugdzorg en de te verwachten ontwikkelingen daarin;
- de vraag naar jeugdzorg en de te verwachten ontwikkelingen daarin;
- de mate waarin het aanbod, bedoeld in onderdeel a, aansluit of naar verwachting zal aansluiten op de vraag, bedoeld in onderdeel b, alsmede de risicofactoren voor een goede aansluiting van het aanbod op de vraag;
- de wijze van totstandkoming van overeenkomsten tussen colleges of Jeugdregio's enerzijds en jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen anderzijds en de in die overeenkomsten opgenomen prestaties, de prijzen daarvoor en overige voorwaarden, alsmede de totstandkoming van door colleges of Jeugdregio's aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen verstrekte subsidies en de subsidievoorwaarden;
- de wijze van totstandkoming van overeenkomsten tussen hoofd- en onderaannemers, de daarin opgenomen prestaties, de prijzen daarvoor en overige voorwaarden;
- de ontwikkeling van de kosten voor jeugdzorg;
- de invloed van de inrichting van de toegang tot jeugdzorg op de snelheid waarmee benodigde hulp of maatregelen kunnen worden ingezet; en
- de wijze waarop en de mate waarin continuïteit van jeugdzorg voor de cliënt worden gewaarborgd indien een nieuwe jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling een oude opvolgt.

Het stelselonderzoek heeft enkel betrekking op onderwerpen die van invloed zijn of een factor kunnen spelen bij de beschikbaarheid van jeugdzorg. Zo behoort onderzoek naar de vraag of de reikwijdte van de Jeugdwet niet te groot is niet tot de onderzoeksonderwerpen van de NZa. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de vraag of er minder personen en instanties zouden moeten zijn die (naast de gemeenten) kunnen besluiten dat een cliënt jeugdzorg nodig heeft. Wel kunnen dergelijke onderwerpen zijdelings aan de orde komen. Indien de NZa een gebrek aan beschikbaarheid van bepaalde vormen van zorg constateert en wil weten of (bijvoorbeeld) de reikwijdte van de jeugdhulp of de wijze waarop de toegang tot de zorg is georganiseerd daar (mede) de oorzaak van is, kan zij die vraag wél onderzoeken.

In het kader van het stelselonderzoek vindt geen onderzoek plaats naar de naleving van wettelijke verplichtingen en evenmin onderzoek naar de kwaliteit. Hetzelfde geldt voor onderzoek naar de passendheid van de ingezette zorg. Dit is in wezen onderzoek naar de vraag of de jeugdige de juiste diagnose krijgt en vervolgens naar de juiste zorg wordt verwezen. Dat staat los van beschikbaarheid

⁶⁸ Aanpak Wachttijden I voor Jeugd & Gezin (voordejeugdenhetgezin.nl).

⁶⁹ Zie o.a. Rechtbank Den Haag 5 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7321.



en is daarom geen onderwerp van het stelselonderzoek. Iets anders is een onderzoek naar passendheid van het ingekochte jeugdzorgaanbod. Als bepaalde typen zorg niet zijn ingekocht en jeugdigen die op die zorg zijn aangewezen diensgevolge een alternatief type zorg wordt verleend, is het aangeboden alternatief mogelijk niet passend en zijn de voorgeschreven zorgvormen niet beschikbaar. Iets dergelijks kan de NZa wél in het stelselonderzoek betrekken.

De betaalbaarheid van het jeugdstelsel valt eveneens buiten de reikwijdte van het stelselonderzoek. Hetzelfde geldt voor de beschikbaarheid van hulp op aanpalende beleidsterreinen in het sociaal domein, zoals leerplicht-jeugdbescherming of onderwijs-zorgarrangementen.

Risico-gestuurd onderzoek

De NZa zal niet voortdurend alle onderwerpen onder de loep nemen, maar bepaalt op grond van een risicoanalyse waar zij in een bepaald jaar specifiek haar aandacht op richt, mensen en middelen voor inzet en partijen eventueel voor bevrucht. Sommige aspecten kunnen ieder jaar terugkomen, andere aspecten komen om de zoveel jaar aan bod of ad hoc op basis van signalen. In de Hervormingsagenda Jeugd is afgesproken dat een door het Rijk, gemeenten en aanbieders in te richten zorglandschapstafel suggesties zal doen voor onderwerpen van het stelselonderzoek door de NZa.⁷⁰ Bij het bepalen van de onderzoeksagenda houdt de NZa voorts rekening met de actualiteit en zal zij vanzelfsprekend betrokken partijen, zoals aanbieders en gemeenten, consulteren.

Informatie voor het stelselonderzoek

Voor het uitvoeren van het stelselonderzoek dient de NZa te beschikken over de daarvoor relevante informatie. De informatie die nodig is voor het onderzoek, is afhankelijk van de onderzoeksvraag die in een specifiek geval centraal staat. De NZa kan voor het stelselonderzoek gebruikmaken van verschillende informatiebronnen en bij verschillende betrokkenen informatie opvragen.

Uitgangspunt is dat de NZa voor haar stelselonderzoek allereerst gebruikmaakt van openbare bronnen en informatie waarover zij al beschikt. Te denken valt hierbij aan de informatie die jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, gemeenten, Jeugdregio's en, voor zover het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering, ten behoeve van de vroegsignalering moeten aanleveren (zie paragraaf 5.3.3) en informatie die zij in het kader van haar zorgtaak heeft over de (beschikbaarheid van) Zvw- en Wlz-zorg.

Naast deze informatie kan het nodig zijn om aanvullende informatie op te vragen. Met het oog hierop is in dit wetsvoorstel in de voorgestelde artikelen 71c en 71d Wmg aangegeven bij welke betrokkenen de NZa gegevens en inlichtingen kan opvragen en zijn hieraan ook beperkingen gesteld. Zo zijn onder meer de colleges, Jeugdregio's, de Stichting Inlichtingenbureau (Inlichtingenbureau)⁷¹, jeugdhulpaanbieders, en, indien het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering verplicht de NZa gegevens en inlichtingen te verstrekken voor het stelselonderzoek. In alle gevallen geldt daarbij dat de NZa de gegevens en inlichtingen alleen kan opvragen – en genoemde partijen aldus alleen verplicht zijn deze te verstrekken – indien dit noodzakelijk is voor het uitvoeren van het stelselonderzoek. Dit dient expliciet te worden gemotiveerd door de NZa.

Indien de informatie van gemeenten geheime informatie betreft, zijn colleges, gemeenteraden en Jeugdregio's, niet gehouden deze informatie te verstrekken. Het gaat dan om stukken die door het college of de gemeenteraad, het bestuur van de Jeugdregio of een commissie (indien de Jeugdregio een openbaar lichaam is en de zorg regionaal wordt ingekocht door een commissie) zijn aangemerkt als 'geheim'.⁷² Geheimhouding van stukken is mogelijk op grond van een of meer belangen zoals genoemd in artikel 5.1 van de Wet open overheid (Woo), zoals economische of financiële belangen van de gemeente of een regio. Vanzelfsprekend dient de NZa zorgvuldig om te gaan met de verkregen (bedrijfs-) vertrouwelijke informatie en is zij gebonden aan wettelijke beperkingen ten aanzien van de openbaarmaking daarvan.

⁷⁰ Hervormingsagenda Jeugd 2023–2028, Kamerstukken II 2022/23, 31 839, AH.

⁷¹ Het Inlichtingenbureau is een stichting die in 2000 is opgericht door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de VNG en die voorziet in de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van gemeenten bij de verwerking van (persoons) gegevens voor de uitvoering van gemeentelijke taken. Zo voorziet het Inlichtingenbureau onder meer in (een voorziening voor) het Wmo 2015- en Jw-berichtenverkeer (via de iWmo- en iJw-standaarden). Het gaat daarbij om het transporteren van berichten die betrekking hebben op het financieel-administratief verkeer tussen gemeenten en aanbieders (bijvoorbeeld toewijzing, declaratie en verantwoording).

⁷² Hoofdstuk VA van de Gemeentewet en de artikelen 23 en 25 van de Wgr.



Persoonsgegevens

De voorgestelde artikelen 71c en 71d Wmg bevatten ook de bevoegdheid van de NZa om in het kader van het stelselonderzoek persoonsgegevens te verwerken. De gegevens die het kan omvatten en de partij die de gegevens aan de NZa mag verstrekken, verschillen al naar gelang de actor die het betreft. Het voorgestelde artikel 71c Wmg voorziet in een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens van personen die werkzaam zijn voor of bij de organisaties die de jeugdzorg inkopen en personen die werkzaam zijn voor of bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van het stelselonderzoek. Het betreft hier (niet-bijzondere) persoonsgegevens zoals naam, functie en contactgegevens van de medewerkers. De verwerking van deze gegevens is bijvoorbeeld nodig voor het contact tussen de NZa en de genoemde personen, zoals bij de uitvraag van informatie.

Het voorgestelde artikel 71d Wmg voorziet in een grondslag voor de verwerking van gepseudonimiseerde persoonsgegevens van jeugdigen en hun ouders, waaronder bijzondere persoonsgegevens over gezondheid (soort voorziening) en gegevens van strafrechtelijke aard (inzet jeugdreclassering) voor zover dat noodzakelijk is voor het stelselonderzoek.⁷³ Deze gegevens kunnen noodzakelijk zijn om in het kader van het stelselonderzoek onderzoek te doen naar onder meer de vraag naar jeugdzorg, de aansluiting van de vraag op het aanbod, en de vraag in welke mate gemeenten en Jeugdregio's er in samenspel met de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen in slagen om de zorg waar behoefte aan is, tijdig te verschaffen. Zoals gezegd omvat dit bijvoorbeeld ook onderzoek naar wachttijden en is het van belang dat daarbij ook ontwikkelingen in aanpalende vormen van zorg (op grond van de Zvw en de Wlz) worden betrokken, voor zover deze de beschikbaarheid van jeugdzorg raken.

Om het stelselonderzoek mogelijk te maken moet de NZa onder andere verdiepend onderzoek kunnen doen naar de combinatie van zorg die wordt geleverd, welke zorgpaden jeugdigen en ouders volgen en welke overlap er is met andere sectoren. Dit is nodig om inzicht te krijgen in mogelijke knelpunten voor de beschikbaarheid van jeugdzorg. Een voorbeeld: Wanneer er onderzoek wordt gedaan naar het ontbreken van een passende voorziening voor een bepaalde problematiek is het gegeven dat een jongeren met deze problematiek in korte tijd meermaals van jeugdhulpaanbieder wisselen staan van groot belang. Om voornoemde doelen te kunnen bereiken en dergelijke knelpunten inzichtelijk te maken heeft de NZa geen direct naar de jeugdige of zijn/haar ouders herleidbare gegevens nodig, zoals een naam, burgerservicenummer (BSN), geboortedatum of postcode. De NZa dient wel te beschikken over niet direct tot deze personen herleidbare gegevens, zogenoemde gepseudonimiseerde gegevens. Gebruik van gepseudonimiseerde gegevens is noodzakelijk om informatie over het gebruik van 'losse' voorzieningen aan een specifieke jeugdige of ouder te kunnen koppelen, waardoor stapeling van voorzieningen en doorstroom van jeugdigen of ouders in beeld kan worden gebracht. Dit is essentieel voor het kunnen uitvoeren van het stelselonderzoek. Bij geanonimiseerde gegevens is het niet mogelijk om de gegevens over een jeugdige uit verschillende bestanden of over verschillende perioden met elkaar in verband te brengen. Geanonimiseerde gegevens volstaan derhalve niet. Voor een goed inzicht in het stelsel is het bovendien van belang om een totaalbeeld inzichtelijk te maken van bepaalde beschikbaarheidsproblematiek, waardoor een steeksproefsgewijs onderzoek niet volstaat.

Voor inzicht in wachttijden is het bijvoorbeeld van belang om na te gaan of een jeugdige of ouder bij meerdere aanbieders op een wachtlijst staat. Dat kan alleen wanneer de data rondom wachtlijsten aan specifieke jongeren is gekoppeld. Specifiek ten behoeve van een onderzoek naar de overlap en samenhang met zorg op grond van de Zvw en de Wlz (bijvoorbeeld in het kader van de overgang 18-/18+ of de inzet van zorg bij een eetstoornis) is noodzakelijk dat een koppeling gemaakt kan worden tussen de cliëntgegevens vanuit de Jeugdwet en de beschikbare data vanuit de zorg op grond van de Zvw en Wlz, bijvoorbeeld declaratiedata van de ggz gefinancierd vanuit de Zvw. Het wetsvoorstel biedt daarvoor de noodzakelijke grondslagen (zie verder de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde artikelen 69 en 71e Wmg). Om deze koppeling te kunnen maken is het essentieel dat het BSN van jeugdigen of hun ouders op uniforme wijze vervangen wordt door een uniek (versleuteld) nummer en dit nummer hetzelfde blijft voor alle zorg die een cliënt over de jaren heen vanuit verschillende financieringsstromen ontvangt. In de praktijk wordt dit gerealiseerd doordat de aanleverende partijen de gegevens naar dezelfde zogenoemde 'trusted third party' sturen. Deze trusted third party is een verwerker van het Inlichtingenbureau, versleutelt de gegevens op uniforme

⁷³ Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de mogelijkheid tot het verwerken van cliëntgegevens door de NZa niet was opgenomen in de eerder ter consultatie en toetsing aangeboden versie. Deze mogelijkheid is later in het voorstel opgenomen, vanwege de gebleken noodzakelijkheid van het verwerken van deze gegevens in het kader van het stelselonderzoek (zoals hierboven toegevoegd). Deze wijziging is mede de aanleiding geweest voor het aanvragen van een nader advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. Zie in dit kader ook hoofdstuk 9 'Adviezen en consultatie' van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.



wijze en stuurt deze namens het Inlichtingenbureau naar de NZa.

Het Inlichtingenbureau krijgt de wettelijke taak om de noodzakelijke persoonsgegevens van jeugdigen en hun ouders in het kader van het stelselonderzoek aan de NZa te verstrekken. Het Inlichtingenbureau is de aangewezen partij om gegevens ten behoeve van stelselonderzoek aan de NZa te verstrekken omdat het vanwege de uitvoering van het Jw-berichtenverkeer (het financieel- administratief berichtenverkeer tussen gemeenten en aanbieders) reeds beschikt over de voor de NZa noodzakelijke actuele informatie en het deze informatie centraal kan ontsluiten. De benodigde informatie is ook beschikbaar bij individuele gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Echter, directe uitvraag bij deze partijen vraagt vele afzonderlijke verstrekkingen en zorgt daarmee voor een (te) hoge en bovendien vermijdbare administratieve lastendruk.⁷⁴ Verder worden onnodige risico's in de gegevensuitwisseling teruggebracht door de informatie via één centrale partij te ontsluiten.

Verkend is of de NZa, bij wijze van alternatief, gebruik zou kunnen maken van de statistieken of rapportages van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dan wel de onderliggende data. Uit de verkenning is geconcludeerd dat niet kan worden volstaan met het gebruik van deze gegevens. Ten eerste omdat de noodzakelijke gegevens ontbreken. Het CBS beschikt bijvoorbeeld wel over het soort jeugdhulpvoorzieningen, maar uitsluitend op een hoog aggregatieniveau (8 categorieën). Dit is voor de NZa-taken onvoldoende specifiek. Verder worden de CBS-gegevens niet vaak genoeg geactualiseerd (een keer per half jaar). Ten tweede geldt dat de NZa alle gegevens die zij buiten de microdata-omgeving van het CBS zou willen brengen, zou moeten ontdoen van uitkomsten die herleidbaar zijn naar individuele aanbieders, waardoor de data niet geschikt is voor de taakuitvoering. Zonder deze informatie kan het door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen ontwikkelde aanbod immers niet goed in kaart worden gebracht en kunnen daaraan slecht beperkt conclusies worden verbonden. Om die reden is het beschikbaar maken van de benodigde informatie bij het CBS geen geschikt alternatief gebleken.

Een nadere toelichting op de grondslagen die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd voor het verwerken van persoonsgegevens wordt eveneens gegeven in paragraaf 7.3.1 van deze memorie van toelichting. Daar wordt nader ingegaan op de grondslagen in relatie tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Grondwet. Voorts wordt hierin nader ingegaan op de waarborgen die gelden op het gebied van dataminimalisatie, doelbinding en bescherming tegen onbevoegd gebruik.

Openbaarmaking van de bevindingen van het stelselonderzoek

Na afronding van haar stelselonderzoek brengt de NZa verslag uit van haar bevindingen. Gelet op artikel 3.1, eerste lid, Woo dient de NZa dit verslag openbaar te maken indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is. Dat geldt niet voor zover het om vertrouwelijke gegevens gaat als bedoeld in artikel 5.1, eerste, tweede of vijfde lid, Woo of artikel 5.2 Woo of met openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bedrijfsgevoelige gegevens van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, die de NZa in vertrouwen ontvangen heeft (art. 5.1, eerste lid, onderdeel c, Woo). De NZa kan in haar verslag van bevindingen derhalve geen beschrijving opnemen over individuele inkoopprocedures of prijzen in individuele contracten. Voorts mag de NZa geen tot individuele cliënten herleidbare gegevens in haar rapporten opnemen, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt (art. 5.1, eerste lid, onderdeel d, Woo).

Om de resultaten uit het stelselonderzoek zo goed mogelijk te kunnen benutten, kan het verslag van de NZa gegevens bevatten die te herleiden zijn tot individuele gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen. De NZa moet bij een besluit tot actieve openbaarmaking wel steeds afwegen of hiermee een redelijk belang wordt gediend (art. 3.1, eerste lid, Woo) en of de economische of financiële belangen of het goed functioneren van de gemeenten of Jeugdregio's hier niet mee wordt geschaad (art. 5.1, tweede lid, onderdelen b en i, Woo). De NZa formuleert haar publicaties dan ook zo, dat duidelijk wordt dat het onderzoeksresultaten betreft en geen uitspraken in het kader van toezicht.

⁷⁴ Het wetsvoorstel Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg bevat een voorstel in hoofdstuk 3 op grond waarvan het Inlichtingenbureau verwerkingsverantwoordelijk wordt voor een aantal bij of krachtens amvb aangewezen verwerkingen en verstrekkingen die zij uitvoert voor gemeenten.



Stelselonderzoek versus het interbestuurlijk toezicht

Het stelselonderzoek signaleert trends, ontwikkelingen en kenmerken in het jeugdstelsel, die effect hebben op de beschikbaarheid van jeugdzorg. Indien in het kader van het stelselonderzoek zorgen ontstaan over de beschikbaarheid van (een bepaalde vorm van) specialistische jeugdzorg in een specifiek geval, dan kan de NZa in het kader van haar vroegsignalerende taak (paragraaf 5.3.3) de betrokken partijen op de hoogte stellen en bevorderen dat het risico voor de beschikbaarheid wordt afgewend c.q. zo snel mogelijk wordt hersteld.

Indien anderszins zorgen ontstaan over de wijze waarop een gemeente of Jeugdregio invulling geeft aan haar verplichtingen op grond van de Jeugdwet, heeft de NZa jegens gemeenten of Jeugdregio's geen toezichthoudende taken en bevoegdheden. Wel kan de NZa daarover een signaal afgeven aan het ministerie van VWS en/of JenV, waarna de verantwoordelijke bewindspersonen desgewenst interbestuurlijk toezicht kunnen inzetten. In het kader van het interbestuurlijk toezicht worden vijf stappen onderscheiden, met toenemende bemoeienis van het Rijk met de gemeentelijke uitvoering. Dit wordt de 'interventieladder interbestuurlijk toezicht' genoemd.⁷⁵ In paragraaf 5.3.3 wordt hierop nader ingegaan.

5.3.3. Vroegsignalering en handelen naar aanleiding van een signaal

In aanvulling op het stelselonderzoek is vroegsignalering in het wetsvoorstel een op zichzelf staande taak van de NZa. Bij vroegsignalering worden risico's ten aanzien van de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg gesignaleerd en zo vroeg mogelijk geanalyseerd aan de hand van gegevens en signalen. Ook daadwerkelijke tekorten worden zo vroeg mogelijk gesignaleerd. Het is vervolgens aan de betrokken partijen om, met behulp van de NZa als procesbegeleider, een gesignaleerd risico voor de beschikbaarheid af te wenden of, als het risico zich al heeft voorgedaan en er dus een daadwerkelijk tekort is, de beschikbaarheid zo snel mogelijk te herstellen.

Hierbij wordt gebruikgemaakt van instrumenten die de Jeugdautoriteit in samenwerking met gemeenten en aanbieders heeft ontwikkeld, zoals het Early Warning System (EWS) en het als bijlage bij het convenant gevoegde draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp'.

Doelgroep

De in dit wetsvoorstel voorgestelde taak van vroegsignalering heeft betrekking op de vormen van jeugdzorg die regionaal dan wel landelijk moeten worden gekocht. Het betreffen aldus kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, de vormen van jeugdhulp bedoeld in het voorgestelde artikel 2.19, eerste lid, onderdeel a, van de Jeugdwet en bepaalde vormen van jeugdhulp die op landelijk niveau worden ingekocht. Het betreft, zoals toegelicht in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting, bijvoorbeeld jeugdzorg waarbij sprake is van schaarste van het aanbod, waardoor de beschikbaarheid van deze vormen van jeugdzorg des te meer van belang is en onder druk kan komen te staan. De doelgroep wijkt af van de reikwijdte van de vroegsignalering zoals omschreven in het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' (zorg van aanbieders met een omzet van meer dan 2 miljoen euro per jaar en zorg van kleinere aanbieders van zeer gespecialiseerde zorg) en tevens van de doelgroep in het draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp' (cruciale zorg, waaronder kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, gesloten jeugdhulp, forensische zorg, verslavingszorg voor jeugdigen en pleegzorg). De regering wil hiermee het belang van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen in de meest kwetsbare positie benadrukken. Juist voor deze doelgroep is het belangrijk dat zij tijdig passende zorg krijgen en daarom voorziet de regering in een rol voor de NZa. Als de NZa risico's voor de beschikbaarheid van lokaal ingekochte jeugdhulp constateert, dan kan zij daarover evenwel onverplicht een signaal afgeven aan de betrokken gemeenten en aanbieders. Desgevraagd kan de NZa een gemeente of aanbieder in een voorkomende situatie (onverplicht) adviseren. Als een gemeente tekortschiet in een toereikend hulpaanbod kan door middel van het reguliere interbestuurlijk toezicht worden ingegrepen.

Reikwijdte van de vroegsignalering

Het gaat bij de vroegsignalering zowel om risico's die al zijn opgetreden en derhalve tot een tekort hebben geleid, als risico's die nog niet zijn opgetreden en hopelijk nog kunnen worden afgewend. Voorts gaat het om alle risico's voor de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg. Het gaat zowel om situaties waarin duidelijk wordt dat Jeugdregio's of, indien het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering, er niet in zullen slagen tijdig voldoende zorg te contracteren

⁷⁵ Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 723 (bijlage).



of subsidiëren, als om situaties waarin dat wel is gebeurd maar waarin het een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling niet lukt de zorg tijdig te leveren of te blijven leveren.

Wat betreft de eerste soort situaties kan onder andere worden gedacht aan gevallen waarin er, bijvoorbeeld wegens personeelstekorten, onvoldoende aanbod is. Bij het tweede type situaties gaat het in ieder geval om gevallen waarin de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling financiële problemen heeft of personeelstekorten. Ook kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gevallen waarin het een nieuw gecontracteerde jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling niet lukt om de zorg die zijn voorganger aan jeugdigen verleende naadloos over te nemen, zodat er sprake is van (dreigende) discontinuïteit van reeds ingezette jeugdzorg.

In sommige gevallen zal evident zijn dat risico's voor de beschikbaarheid of tekorten zich voordoen omdat zorg niet of niet tijdig door het college is gecontracteerd c.q. door de aanbieder wordt geleverd. In andere gevallen kan de (vertraagde) contractering of levering binnen acceptabele marges vallen, waardoor er (nog) geen sprake is van een beschikbaarheidsprobleem.

Meldpunt

Om ervoor te zorgen dat de NZa haar taak van vroegsignalering kan waarmaken, breidt zij haar bestaande meldpunt (voor de zorg) uit, zodat aldaar ook zorgen over de beschikbaarheid van jeugdzorg kunnen worden gemeld. Het is vervolgens aan de NZa om na een melding vast te stellen of het gaat om zorg die onder de reikwijdte van haar vroegsignaleringstaak valt of niet. Het meldpunt staat open voor iedereen. Dat wil zeggen dat niet alleen (personeel van) gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen meldingen kunnen doen, maar ook andere organisaties, zoals de Veilig Thuis-organisaties en justitiële jeuginrichtingen, en burgers. Zie over de verwerking van persoonsgegevens in dit kader paragraaf 6.3.2 van deze memorie van toelichting.

In het voorgestelde artikel 9a.2, vijfde lid, onderdeel b, van de Jeugdwet wordt geregeld dat aanbieders van regionaal of landelijk gecontracteerde of gesubsidieerde jeugdhulp, gecertificeerde instellingen, gemeenten, Jeugdregio's en, indien het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering verplicht zijn een melding bij de NZa te doen zodra zij voorzien dat de levering van regionaal of landelijk gecontracteerde of gesubsidieerde zorg in hun werkgebied op afzienbare termijn in gevaar zal komen.

Analyse van informatie

De NZa analyseert voor zover noodzakelijk de binnengekomen informatie. Het gaat om:

- informatie die bij het meldpunt binnenkomt;
- informatie van de IGJ en IJenV;
- gegevens van het EWS voor het jeugdzorgstelsel;
- informatie die in het kader van het stelselonderzoek naar voren is gekomen, met uitzondering van in ieder geval de in dat kader verkregen cliëntgegevens;
- informatie waarover de NZa beschikt in het kader van de uitvoering van haar (overige) Wmg-taken. Het gaat hierbij met name om informatie over combi-instellingen;
- openbare informatie.

Early Warning System (EWS)

Met het EWS wordt bedoeld op het systeem dat is opgezet door de Jeugdautoriteit en wordt gebruikt om vroegtijdig risico's voor de continuïteit van zorg te signaleren welke ook van invloed kunnen zijn op de beschikbaarheid van jeugdhulp. Dit systeem bevat onder andere data en informatie over inkoopbeleid van gemeenten en Jeugdregio's en over bedrijfsvoering van aanbieders. De NZa zal het EWS voortzetten. Om dit systeem goed te laten functioneren worden regionaal en landelijk gecontracteerde jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, colleges, Jeugdregio's en, voor zover het gaat om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering in het wetsvoorstel verplicht om periodiek en/of incidenteel bij de NZa informatie aan te leveren. Het type informatie en de frequentie waarmee periodiek aan te leveren gegevens aan de NZa geleverd moeten worden alsmede de wijze waarop de aanlevering dient plaats te vinden, zal bij ministeriële regeling worden bepaald. De aan te leveren informatie omvat in ieder geval géén persoonsgegevens van jeugdigen of hun ouders. Voor wat betreft de aan te leveren informatie wordt als uitgangspunt genomen de informatie die nu reeds op basis van het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' aan de Jeugdautoriteit moet worden aangeleverd. In bijlage 4 van het convenant zijn de volgende periodiek aan te leveren gegevens van aanbieders en gemeenten/Jeugdregio's opgenomen:



Van gemeenten/Jeugdregio's:

- Kwartaalrapportages op jeugdhulp (type zorg, aantallen, trends en ontwikkeling, begroting versus realisatie);
- Contracten (duur, type, inkoop/aanbestedingsvorm, bekostiging, welke aanbieders);
- Aanbestedingskalender (bekostigingsvorm, duur contracten);
- Verwijzingen (verwijzing, aanmelding, aanvang zorg);
- Prijzen (prijs per product/zorgvorm).

Van aanbieders:

- Begroting: beeld van verwachte inkomsten en uitgaven, gespecificeerd naar twee hoofdcategorieën: uitgaven voor overhead en uitvoering zorg en uitgaven voor investeringen;
- Per kwartaal informatie over de actuele financiële positie (nettoresultaat, liquiditeit en liquiditeitsprognose, rentabiliteit);
- Per jaar inzicht in de solvabiliteit
- Productie jeugd: gedeclareerde productie;
- Financieel: financiële prognose positief of negatief;
- Personeel: Instroom en uitstroom personeel. Formatie en bezetting primair proces en totaal. Ziekteverzuim primair proces/uitvoerend personeel. Inhuur extern personeel primair proces.
- Openstaande facturen, niet vergoede productie;
- Contracten gemeenten, regio's, LTA (aantal met welke opdrachtgever en waarde);
- Instroom, doorstroom, uitstroom (totaal). Duur behandeling realisatie t.o.v. raming.

Van de VNG:

- Mantelovereenkomsten jeugdhulp LTA;
- Realisatie LTA;
- Aanbod en geografische spreiding jeugdzorg.

In 2022 zijn er in twee regio's pilots uitgevoerd door de Jeugdautoriteit ten behoeve van het EWS. In 2023 wordt dit EWS fasegewijs verder geïmplementeerd. Uit de enquête onder de deelnemers van de pilots is naar voren gekomen dat de meeste respondenten de doelstelling van de data- en informatieverzameling voor het EWS onderschrijven en ook in 2023 door willen gaan met de data- en informatieverzameling. Daarnaast lijken aanpassingen in de informatiehuishouding van de aanbieders ten behoeve van de pilots niet nodig, waardoor de structurele lasten voor aanbieders beperkt zijn. De uitkomsten van de pilots hebben inzicht gegeven in welke gegevens daadwerkelijk bijdragen aan een EWS in het jeugdzorgstelsel. Bij het opstellen van de voormelde ministeriële regeling wordt gebruikgemaakt van de resultaten van de pilots met de sector. In de ministeriële regeling zal tevens worden bepaald dat de NZa nader te bepalen gegevens omtrent de beschikbaarheid van jeugdzorg aan gemeenten en Jeugdregio's zal verschaffen waarmee zij ook zelf zo vroeg mogelijk beschikbaarheidsrisico's of daadwerkelijke tekorten in hun werkgebied kunnen signaleren.

Opvragen van nadere informatie

Het is mogelijk dat de NZa na de analyse meer informatie nodig heeft om te kunnen bepalen of de beschikbaarheid van de jeugdzorg onder druk staat. In dat geval kan zij navraag doen bij de betrokken jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, colleges, Jeugdregio's, en, als het om landelijk gecontracteerde zorg gaat, bij de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering. Ter voorkoming van onnodige administratieve lasten zal de NZa evenwel zoveel mogelijk gebruikmaken van bestaande openbare bronnen of eerder door de betrokken entiteiten (met andere partijen) gedeelde gegevens. Hiertoe is in het voorstel opgenomen dat partijen geen gegevens of inlichtingen aan de NZa hoeven te verstrekken indien deze gegevens eerder door de betreffende gemeente of Jeugdregio al aan een ander bestuursorgaan zijn verstrekt en dat andere bestuursorgaan deze aan de NZa kan verstrekken. Daarnaast geldt bij het opvragen van informatie steeds dat een beoordeling op noodzaak en evenredigheid in relatie tot de nuttigheid plaatsvindt, dat persoonsgegevens van jeugdigen of ouders niet mogen worden opgevraagd en dat gemeenten of Jeugdregio's geen gegevens verstrekken waarvoor op grond van een belang als bedoeld in artikel 5.1 Woo geheimhouding is opgelegd (zie ook paragraaf 3.2.1). Behoudens de voormelde uitzonderingen, zijn de betrokken entiteiten op grond van het voorgestelde artikel 9a.2, vijfde lid, onderdeel a verplicht de nadere informatie te verstrekken die voor de NZa nodig is bij de uitvoering van de vroegsignalering.

Melding van problemen

Indien de NZa op basis van de analyse van de binnengekomen meldingen en informatie van mening is dat ergens daadwerkelijk een tekort of een risico voor de beschikbaarheid van regionaal of landelijk gecontracteerde jeugdzorg bestaat, meldt zij dit in eerste instantie aan de betrokken aanbieders, gecertificeerde instellingen, colleges, gemeenteraden, Jeugdregio's en, indien het om landelijk



gecontracteerde jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering. Deze partijen moeten dan tot actie overgaan om het probleem op te lossen.

De NZa heeft vervolgens als taak te bevorderen dat de betrokken partijen het risico wegnemen of, indien het risico zich al heeft voorgedaan en er dus een tekort is, ervoor te zorgen dat de betreffende jeugdzorg zo snel mogelijk weer beschikbaar is. De NZa heeft hierbij een rol als procesbegeleider en kan gemeenten en jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op basis van haar kennis, ervaring en inzichten assisteren bij het duiden van signalen en meedenken over een oplossingsrichting. De NZa heeft daarbij nadrukkelijk geen adviesrol in de bedrijfsvoering van de betrokken jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen – dit zou zich slecht verhouden tot haar rol als toezichthouder op die betreffende verplichtingen (zie paragraaf 5.3.4) – maar kan vanuit haar expertise gesprekken entameren, begeleiden, suggesties doen en oplossingsrichtingen voorstellen. Het is uiteindelijk aan de verantwoordelijke partijen zelf om beslissingen te nemen die bijdragen aan het afwenden van het risico voor de beschikbaarheid of het wegnemen van daadwerkelijk opgetreden tekorten. De NZa kan gemeenten, Jeugdregio's en aanbieders daarbij stimuleren om samen de beschikbaarheid te verbeteren en tot afspraken te komen. De NZa blijft nadien op de hoogte doordat de betrokken partijen de NZa moeten informeren over de planning van de maatregelen om het risico weg te nemen of het tekort op te lossen, de inhoud van die maatregelen en de wijze waarop zij de maatregelen willen invoeren. De partijen zijn gehouden om eventuele vragen die de NZa hierover heeft te beantwoorden.

De NZa kan gemeenten en Jeugdregio's niet verplichten iets te doen (bijvoorbeeld het opstellen van een herstelplan) of te laten ten behoeve van het wegnemen van het risico of het tekort. Als het probleem (mede) wordt veroorzaakt door een geschil tussen de aanbieder en een of meer gemeenten, kan de NZa wat betreft het geschil verwijzen naar de rechter, naar de Geschillencommissie Sociaal Domein of, in geval van een aanbestedingsgeschil, naar de Commissie van Aanbestedingsexperts.

Draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp'

Gemeenten en aanbieders gebruiken het draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp' bij risico's voor de continuïteit van jeugdzorg. Daarin is uitgeschreven welke rollen de gemeente(n)/ Jeugdregio('s), aanbieder(s) en de Jeugdautoriteit hebben nadat is komen vast te staan dat er een risico voor de continuïteit van de jeugdzorg is. Besloten is om de rollen die de verschillende partijen volgens het draaiboek hebben, niet bij of krachtens voorliggend wetsvoorstel vast te leggen. Dit zou leiden tot een grote hoeveelheid zeer gedetailleerde regelgeving. Het is wenselijk om voldoende ruimte te houden voor de invulling, passend bij het beschikbaarheidsprobleem dat zich voordoet. Daarnaast is het niet wenselijk dat de NZa de 'scheidrechttersrol' krijgt die de Jeugdautoriteit – als onderdeel van VWS – ingevolge het draaiboek heeft. Zo'n rol zou tegenover de gemeenten en Jeugdregio's te veel neigen naar interbestuurlijk toezicht, dat bij de stelselverantwoordelijke bewindspersonen van VWS en JenV berust. Het ligt voor de hand dat het draaiboek na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel door de partijen wordt herzien, al is het maar omdat de Jeugdautoriteit in de huidige vorm er dan niet meer zal zijn (paragraaf 5.4). Het is dan ook mogelijk dat de partijen in een herzien draaiboek met de NZa eventueel afspreken wie welke bijdrage levert aan het oplossen van een beschikbaarheidsprobleem.

NZa informeert het Rijk en vice versa

Indien het risico voor de beschikbaarheid van de jeugdzorg inmiddels is opgetreden of onafwendbaar lijkt dan wel indien een of meer colleges of Jeugdregio's onvoldoende meewerken aan een oplossing, informeert de NZa de verantwoordelijke bewindspersonen van VWS of JenV (of beiden). Daarbij verstrekt de NZa aan het Rijk gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht. De grondslag daarvoor wordt geregeld in het voorgestelde artikel 22 Wmg. Daarnaast zal tussen de NZa en de bewindspersonen van VWS en JenV een informatiestatuut gelden waarin inhoudelijke en procedurele afspraken zijn opgenomen met betrekking tot het wederzijds verstrekken van gegevens. De gegevensuitwisseling heeft niet alleen betrekking op gegevens die de NZa over de eigen organisatie aan de bewindspersonen verstrekt, maar ook op gegevens over derden waarover zij de beschikking heeft. De NZa bewaakt bij de gegevensuitwisseling met het Rijk haar onafhankelijke rol en stelt de betrokken partijen op de hoogte van het inlichten van de bewindspersonen en van de schriftelijke stukken die de NZa aan het Rijk stuurt.

Interventieladder interbestuurlijk toezicht

Na het signaal aan de betrokken bewindspersonen komen deze in positie om regie te nemen. De verantwoordelijke bewindspersoon kan vervolgens een overleg organiseren met de betrokken



colleges of het betrokken college⁷⁶, Jeugdregio('s) en aanbieder(s), met ieder de verantwoordelijkheden doorspreken en hen oproepen zich maximaal in te spannen om de beschikbaarheid van jeugdzorg en hun gezinnen te waarborgen. In dit verband kan de betrokken partijen onder andere worden gevraagd een herstelplan aan te leveren of een transitie-manager aan te wijzen. In zeer uitzonderlijke gevallen kan de betrokken bewindspersoon een financiële bijdrage leveren. Hier zijn wel (strikte) voorwaarden aan verbonden. Als er een vermoeden is van taakverwaarlozing bij gemeenten of Jeugdregio's, kan de bewindspersoon de betreffende gemeente of (als sprake is van delegatie van bevoegdheden) de Jeugdregio aanspreken op grond van het genoemde interbestuurlijk toezicht (artikel 124 jo. 124b van de Gemeentewet of 32b jo. 32d Wgr). In dat geval worden aan de hand van de interventieladder interbestuurlijk toezicht de volgende stappen doorlopen:

Stap 1 Signalering

Dit betreft het verzamelen van signalen dat een Jeugdregio (ofwel de gemeenten die bij de Jeugdregio betrokken zijn) tekortschiet/tekortschieten in de uitvoering van de Jeugdwet. Het gaat in het bijzonder om de verplichting om te voorzien in een toereikend aanbod van de specialistische jeugdzorg.

Stap 2 Verdere factfinding en beoordeling (valideren)

Als op basis van de signalen het vermoeden bestaat dat een Jeugdregio (ofwel de gemeenten die bij de Jeugdregio betrokken zijn) ernstig tekortschiet of dreigt te schieten in de uitvoering van de Jeugdwet, kan het ministerie van VWS en/of JenV bij de betrokken Jeugdregio en zo nodig de betrokken colleges nadere informatie opvragen en navraag doen. Indien nodig wordt daarbij ook het bestuur van één of meerdere aanbieders betrokken.

Stap 3 Afspraken over acties, termijnen en vervolg

Indien de verantwoordelijke bewindspersoon van VWS en/of JenV heeft geconstateerd dat er voldoende grond is om in te grijpen, dienen de Jeugdregio's (en/of de betrokken gemeenten) in de gelegenheid te worden gesteld om alsnog aan hun verplichtingen te voldoen. In dit verband worden afspraken gemaakt met de betrokken Jeugdregio's (en/of de betrokken gemeenten) over de noodzakelijke acties – bijvoorbeeld het opstellen van een herstelplan – en de daarbij behorende termijnen. Het ministerie kan daarbij zo nodig advies en hulp bieden, gericht op de specifieke tekortkoming van de Jeugdregio (of de betrokken gemeenten).

Stap 4 Besluit tot indeplaatsstelling

Als ondanks de voorgaande stappen een Jeugdregio (of de betrokken gemeenten) aantoonbaar nalatig blijft (blijven) in de uitvoering van de Jeugdwet (taakverwaarlozing), kan de verantwoordelijke bewindspersoon een besluit tot indeplaatsstelling nemen. In dit besluit wordt aangegeven waar de Jeugdregio (of eventueel de betrokken gemeenten) in gebreke is (zijn) bij de uitvoering van de Jeugdwet, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wat de consequenties zijn van dit besluit tot indeplaatsstelling. Het besluit tot indeplaatsstelling wordt geformuleerd als een (concrete) last. Dat wil zeggen dat de bewindspersoon namens en op kosten van de betrokken gemeenten de vereiste concrete maatregelen zal nemen als die maatregelen niet door de Jeugdregio of de gemeente binnen een vastgestelde termijn (de begunstigingstermijn) zijn genomen. Zo nodig kan het besluit tot indeplaatsstelling zijn opgebouwd uit deelstappen met verschillende termijnen. Ook gedurende deze termijn kan het ministerie nog hulp en advies aan de gemeente bieden.

Stap 5 Uitvoering indeplaatsstelling

Op het moment dat aan (een deelstap van) het besluit tot indeplaatsstelling niet tijdig is voldaan, wordt aan de (gehele) last niet voldaan. Dan treedt de minister van VWS/JenV in de plaats van de Jeugdregio (ofwel van de betrokken gemeenten). De minister kan dan namens de Jeugdregio (ofwel de betrokken gemeenten) bijvoorbeeld een overeenkomst sluiten met een jeugdhulpaanbieder. Het is goed mogelijk dat het besluit tot indeplaatsstelling wordt ingetrokken als de Jeugdregio (ofwel de betrokken gemeenten) voldoende aannemelijk heeft gemaakt verder zelf aan haar verplichtingen te voldoen. Op grond van de Wgr respectievelijk de Gemeentewet dient de Jeugdregio respectievelijk het gemeentebestuur mee te werken aan een indeplaatsstelling.

Overigens ontslaat een melding aan de bewindspersonen de NZa niet van haar taak om te blijven

⁷⁶ De vroegsignaleringsstaak van de NZa ziet op de door Jeugdregio's (en door de VNG in het kader van de LTA) in te kopen zorg. Toch kan de bewindspersoon in voorkomend geval ook individuele colleges aanspreken. Dat kan bijvoorbeeld indien het aan zo'n college te wijten is dat de Jeugdregio onvoldoende jeugdzorg heeft kunnen inkopen.



bevorderen dat de risico's voor de beschikbaarheid of de daadwerkelijk opgetreden tekorten worden opgelost. De NZa kan in dit verband met de bewindspersoon afspraken maken over de aanpak van aangelegenheden van wederzijds belang, zodat het werk over en weer op elkaar kan worden afgestemd. Vroegsignaleringsstelsel jeugdzorg wijkt af van dat voor Zvw- en Wlz-zorg. Het voorgestelde vroegsignaleringsstelsel voor de jeugdzorg wijkt af van het bestaande vroegsignaleringsstelsel voor de Zvw- en Wlz-zorg, die op een andere manier is georganiseerd. In de verzekerde zorg analyseren zorgverzekeraars en zorgkantoren signalen en gegevens (o.a. de jaarrekening) van alle zorgaanbieders die zij hebben gecontracteerd. Indien uit de analyse of uit een signaal van een gecontracteerde zorgaanbieder blijkt dat sprake is van dreigende discontinuïteit van het aanbod van bepaalde zorgaanbieders, zoals aanbieders van cruciale zorg of aanbieders die zeer specialistische zorg verlenen of specifieke doelgroep bedienen, is het in eerste instantie aan de zorgkantoren en -verzekeraars om het risico af te vangen, bijvoorbeeld door met de aanbieder in gesprek te gaan. Het betreffende zorgkantoor of de betreffende zorgverzekeraar stelt in dit stadium ook de NZa op de hoogte van het dreigende risico op discontinuïteit. Deze informeert vervolgens de minister van VWS. Daarnaast wordt de IGJ van de problemen op de hoogte gesteld. Indien het risico voor de beschikbaarheid van individuele patiënten-/cliëntenzorg⁷⁷ blijft bestaan, bijvoorbeeld als sprake is van een (aanstaand) faillissement, of de NZa inschat dat verzekeraar(s) en zorgaanbieder er niet uitkomen, geeft de NZa hierover een signaal af aan het ministerie van VWS, dat zo nodig de regie kan nemen bij het vinden van een passende oplossing.

Waar in de verzekerde zorg de zorgverzekeraars en zorgkantoren zelf de signalen en gegevens van de zorgaanbieders die zij hebben gecontracteerd moeten analyseren, heeft in voorliggend wetsvoorstel op het terrein van jeugdzorg de NZa deze taak. In het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' is afgesproken om het EWS bij één partij (op dit moment de Jeugdautoriteit) te beleggen. Lang niet alle gemeenten konden namelijk zelf een EWS opstellen en bijhouden. Bij de overgang naar de NZa wordt hierbij aangesloten. Toch is het wel degelijk mogelijk dat de NZa de gemeenten en Jeugdregio's en jeugdhulpaanbieders stimuleert om ook lokaal of regionaal afspraken te maken over vroegsignalering waar dat mogelijk is.

Combi-instellingen

Voor combi-instellingen geldt zowel het in dit wetsvoorstel geregelde systeem van vroegsignalering (voor zover de aanbieder regionaal of landelijk gecontracteerde jeugdzorg verleent) als het voor de zorgaanbieders geldende systeem van vroegsignalering. Dit wijkt af van de keuze die is gemaakt ten aanzien van de openbare jaarverantwoording en transparante financiële bedrijfsvoering van combi-instellingen. Ten aanzien van deze verplichtingen geldt voor combi-instellingen alleen het zorgregime (de artikelen 40a en 40b Wmg). De regering is van mening dat de regionaal of landelijk gecontracteerde jeugdzorg van een dergelijk groot belang is, dat een (dreigend of gematerialiseerd) probleem met de beschikbaarheid daarvan zo snel mogelijk bij de NZa en de betrokken gemeenten of Jeugdregio's bekend moet worden. Zou voor combi-instellingen slechts het systeem van vroegsignalering voor de verzekerde zorg gelden, dan zou dat tot de onwenselijke situatie kunnen leiden dat de problemen te lang alleen bij de zorgverzekeraar of zorgkantoor en bij de aanbieder(s) bekend zouden blijven. Het in dit wetsvoorstel geregelde regime en het voor de Zvw en Wlz geldende regime zijn derhalve naast elkaar van toepassing.

5.3.4 Toezicht op naleving verplichtingen t.a.v. 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 in het wetsvoorstel geïntroduceerde verplichting tot het hebben van een onafhankelijke interne toezichthouder. Dit is conform de Wtza, waarin het toezicht op deze verplichting eveneens is belegd bij de IGJ.

In het voorliggende wetsvoorstel krijgt de NZa de taak om toezicht te houden op de naleving van de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen ten aanzien van een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording. Deze verplichtingen gaan gelden voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en sluiten inhoudelijk zoveel mogelijk aan bij de verplichtingen die op grond van artikel 40a en artikel 40b Wmg gelden voor zorgaanbieders waar de NZa reeds toezicht op houdt.

Het toezicht van de NZa op de plicht om een transparante financiële bedrijfsvoering te voeren, heeft betrekking op de vraag of een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling de transparantie betracht zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 4.5.1 van de Jeugdwet. De NZa heeft in januari

⁷⁷ Het gaat hier om zorg die in het Besluit beschikbaarheidsbijdrage Wmg als cruciale zorg is aangewezen, te weten: ambulancezorg, spoedeisende hulp, acute verloszorg, crisisopvang GGZ en Wlz-zorg.



2023 beleidsregels gepubliceerd, waaruit blijkt hoe zij deze verplichtingen voor zorgaanbieders uitlegt en toetst.⁷⁸ Artikel 4 van de beleidsregels bepaalt dat de NZa in het kader van de transparante financiële bedrijfsvoering de mate van ordelijkheid en controleerbaarheid van de bedrijfsvoering en de verantwoording daarover toetst. De begrippen ordelijkheid en controleerbaarheid zijn in artikel 4.4 en artikel 4.5 van de voormelde beleidsregels ingevuld. Naar verwachting zullen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel eveneens beleidsregels van toepassing worden voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

Indien uit het toezicht blijkt dat er sprake is van onrechtmatige geldstromen, kan de NZa niet zelf ingrijpen. Het ligt in de rede dat de NZa geconstateerde onrechtmatigheden zal melden bij een opsporingsdienst of het Openbaar Ministerie.

De NZa heeft in januari 2022 voorts de beleidsregel 'handhaving openbaarmaking jaarverantwoording'⁷⁹ gepubliceerd, waaruit blijkt hoe zij het toezicht op de nakoming van de verplichting tot een openbare jaarverantwoording voor zorgaanbieders uitlegt en toetst. De NZa streeft ernaar om er jaarlijks op toe te zien dat alle zorgaanbieders die verplicht zijn tot openbaarmaking, hun jaarverantwoording tijdig, volledig en juist aanleveren. De NZa handhaaft ingeval de aanbieder niet (volledig) aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Naar verwachting zullen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel eveneens beleidsregels van toepassing worden voor de openbare jaarverantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

Informatieverplichtingen en bevoegdheden

De jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zullen op grond van het voorgestelde artikel 71c Wmg verplicht zijn om de NZa die gegevens te verstrekken, die zij nodig heeft voor het houden van toezicht op de naleving van de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet. Op grond van het wetsvoorstel kan de NZa medewerkers aanwijzen die de bevoegdheden zoals opgenomen in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in kunnen zetten bij het toezicht op de nakoming van deze artikelen opgenomen verplichtingen. De medewerkers mogen deze bevoegdheden alleen gebruiken voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de toezichthoudende taak (artikel 5:13 Awb).

Strafrechtelijke afdoening en verwerken persoonsgegevens van strafrechtelijke aard

Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de artikelen 40a en 40b Wmg per 1 januari 2022 is de Wet op de economische delicten gewijzigd. Dit heeft ertoe geleid dat overtreding door zorgaanbieders van de artikelen 40a en 40b Wmg tevens een strafbaar feit is. Artikel 5:44 Awb leidt er vervolgens toe dat de NZa een bestuurlijke boete kan opleggen voor overtreding van die artikelen indien geen strafvervolgging plaatsvindt.

Met dit wetsvoorstel wordt ook de overtreding van de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen een strafbaar feit in de zin van de Wet op de economische delicten. Dientengevolge zal ook daarvoor op grond van artikel 5:44 Awb gelden dat de NZa een bestuurlijke boete kan opleggen als de officier van justitie afziet van strafvervolgging.

Om te kunnen beoordelen of in een concreet geval een bestuurlijke boete mag worden opgelegd, zijn derhalve gegevens van strafrechtelijke aard noodzakelijk. Met het oog hierop is in het wetsvoorstel voor de NZa in het kader van het toezicht op de naleving van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet een grondslag opgenomen voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Dit kan ook van belang zijn indien de NZa bij de uitvoering van haar toezicht dermate grove onrechtmatigheden constateert dat zij contact wil opnemen met de Nederlandse Arbeidsinspectie of de FIOD-ECD over eventuele strafrechtelijke handhaving of, vice versa, de Nederlandse Arbeidsinspectie of de FIOD-ECD contact wil opnemen met de NZa over een (mogelijk) door hen geconstateerd strafbaar feit waarvoor de NZa een bestuurlijke boete zou kunnen opleggen.

Samenloop toezicht door de NZa en de IGJ in de Jeugdwet

Naast het in dit wetsvoorstel voorgestelde toezicht op de naleving van de verplichtingen tot het hebben van een openbare jaarverantwoording en een transparante bedrijfsvoering door de NZa zijn ambtenaren van de IGJ op grond van artikel 9.2 van de Jeugdwet belast met het toezicht op de naleving van de Jeugdwet in het algemeen. Op de naleving van de voormelde verplichtingen is er derhalve (zonder wetswijziging) dubbel toezicht, zowel door de IGJ als door de NZa. Dit is niet

⁷⁸ Stcrt. 2022, 56.

⁷⁹ Stcrt. 2023, 15133.



wenselijk. Gelet hierop wordt met voorliggend wetsvoorstel artikel 9.2 van de Jeugdwet gewijzigd, in die zin dat daarin wordt opgenomen dat het toezicht van de IGJ geen betrekking heeft op de nakoming van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 Jeugdwet.

5.3.5 Handhaving en openbaarmaking van handhavingsbesluiten

Bestuursrechtelijke handhaving

Op grond van voorliggend wetsvoorstel wordt in de Wmg geregeld welke bevoegdheden de NZa heeft indien jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen hun verplichtingen in het kader van het stelselonderzoek (dit betreft het verstrekken van informatie), de vroegsignalering, de financiële bedrijfsvoering en de jaarverantwoording niet naleven.

De NZa krijgt op grond van het voorgestelde artikel 78h Wmg de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing. De NZa kan, indien niet tijdig aan een gegeven aanwijzing is voldaan, ter handhaving van een aanwijzing een last onder bestuursdwang opleggen (voorgestelde tweede lid van artikel 82 Wmg). De NZa kan op grond van artikel 5:32 Awb, binnen de kaders van dat artikel, in plaats van een last onder bestuursdwang, ook een last onder dwangsom opleggen ter handhaving van een gegeven aanwijzing. De NZa krijgt op grond van het voorgestelde artikel 84c Wmg de bevoegdheid om ook direct een last onder dwangsom op te leggen, bijvoorbeeld indien zij geen aanwijzing heeft gegeven. De NZa krijgt ten slotte op grond van het voorgestelde artikel 93 Wmg de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Daarbij wordt aangesloten bij de handhavingsinstrumenten waarover de NZa reeds beschikt op grond van de Wlz en de Zvw.

In de Beleidsregel Handhaving van de NZa staat beschreven hoe de NZa omgaat met het toepassen van deze handhavingsinstrumenten in het kader van de taken die zij op dit moment reeds heeft ten aanzien van zorgaanbieders.⁸⁰ Hieruit volgt dat de NZa de volgende uitgangspunten hanteert:

- Bij handhaving staan de publieke waarden van toegankelijke en betaalbare zorg en het daarmee gediende algemeen burgerbelang centraal;
- De NZa grijpt alleen in als daar reden toe is;
- De keuze van het handhavingsinstrument wordt bepaald door het doel dat de NZa ermee kan bereiken en de inspanning die het vergt om dat doel te bereiken (effectiviteit en doelmatigheid);
- Er worden prioriteiten gesteld voor de activiteiten van de NZa in het kader van toezicht en handhaving.

Bestuurlijke boete

Specifiek ten aanzien van de bestuurlijke boete is relevant dat deze aan de orde kan zijn als er naar het oordeel van de NZa aanleiding is om bijvoorbeeld:

- te voorkomen dat overtreding in de toekomst opnieuw plaatsvindt;
- financieel voordeel weg te nemen dat er zonder de overtreding niet zou zijn geweest.

De NZa zal bij de vaststelling van (de hoogte van) een boete de toepasselijke bepalingen van Hoofdstuk 5 Awb alsmede de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Dit betekent onder andere dat de boete altijd goed gemotiveerd en proportioneel dient te zijn. De hoogte van de bestuurlijke boete is afhankelijk van de omzet van de overtreder, met een maximum van € 500.000,-. Hiermee is aangesloten bij de maxima in de artikelen 85, 86 en 90 tot en met 92 Wmg. In beleidsregels geeft de NZa invulling aan haar bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes en aan de wijze waarop de hoogte van een bestuurlijke boete wordt vastgesteld. Hiermee wordt de proportionaliteit van de boete gewaarborgd.

Uit de Beleidsregel bestuurlijke boete Wet marktordening gezondheidszorg 2018⁸¹ volgt dat de basisboete wordt vastgesteld met inachtneming van de ernst van de overtreding. Deze is afhankelijk van de waardering van de overtreding in abstracto in samenhang met de context waarin de overtreding heeft plaatsgevonden. Elementen die daarbij van belang kunnen zijn, zijn onder meer de economische context, de eventuele aanmerkelijke marktmacht van de overtreder, de onomkeerbaarheid van de gevolgen van de overtreding en de vraag in hoeverre het belang van de jeugdige dan wel het belang van de zorg in dit concrete geval zijn geschaad. Vervolgens kan bijstelling van de boete plaatsvinden aan de hand van bijkomende boeteverhogende of -verlagende omstandigheden. Verder dient de boetehoogte in een redelijke verhouding te staan tot boetes die aan andere aanbieders worden opgelegd voor gelijksoortige overtredingen (gelijkheidsbeginsel). Voorts zal de NZa bij de

⁸⁰ Stcrt. 2021, 47358.

⁸¹ Beleidsregel Bestuurlijke boete Wet marktordening gezondheidszorg 2018, te raadplegen via puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_253767_22/1/.



oplegging van een boete rekening houden met de economische omvang van de overtreder binnen de jeugdzorgsector. Daarnaast dient de hoogte van de boete in een redelijke verhouding te staan met het beoogde doel in termen van preventie. De NZa stelt de boete op een zodanig niveau vast dat deze, in het kader van specifieke preventie, een overtreder weerhoudt van het begaan van een volgende overtreding en, in het kader van algemene preventie, potentiële overtreders afschrikt. De hoogte van de bestuurlijke boete is afhankelijk van de omzet van de overtreder, met een maximum van € 500.000,-. Hiermee is aangesloten bij de maxima in de artikelen 85, 86 en 90 tot en met 92 Wmg.

Ervaring in het toezicht op zorgaanbieders in de Zvw en Wlz leert dat de NZa zelden een bestuurlijke boete oplegt wegens het niet voldoen aan een informatieverplichting. Het instrument is bedoeld als ultimum remedium, waarbij de proportionaliteit van (de hoogte van) de boete wordt gewaarborgd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de beleidsregels van de NZa.

Niet nakoming informatieverlichtingen door gemeenteraden, colleges van B&W en Jeugdregio's De NZa kan in geval van niet nakoming van de informatieverplichting alleen handhavend optreden richting jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en niet handhavend optreden jegens gemeenteraden, colleges van B&W en Jeugdregio's. Reden daarvoor is dat de verplichting om informatie te verschaffen niet op zichzelf staat, maar volgt uit de taak die gemeenten hebben gekregen om de Jeugdwet in medebewind uit te voeren. Handhaving van verplichtingen die voortvloeien uit dergelijke wettelijke medebewindstaken vindt plaats door middel van a) de gemeenteraad en b) het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet en de Wgr (paragraaf 5.3.1). Dit mag niet worden doorkruist door een andere toezichthouder. Dit betekent dat de NZa afhankelijk is van de medewerking van gemeenten en Jeugdregio's voor de ontvangst van (niet-openbare) stukken. Bij gebrek aan medewerking kan de NZa een signaal afgeven aan het Rijk, waarna de (stelsel)verantwoordelijke bewindspersonen in het kader van het interbestuurlijk toezicht informatie kunnen opvragen en de regie kunnen nemen bij het maken van bestuurlijke afspraken.

Openbaarmaking van handhavingsbesluiten

Het inhoudelijke handhavingsbesluit van de NZa zal gekoppeld zijn aan of samenlopen met een openbaarmakingsbesluit, waarin is opgenomen dat de aanwijzing aan een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling dan wel het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom of een bestuurlijke boete wel of niet openbaar wordt gemaakt. De Wmg kent een openbaarmakingsregime dat met inwerkingtreding van Woo per 1 mei 2022 is verouderd. Met dit wetsvoorstel wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt om de nieuwe regelgeving op grond van de Woo te integreren in de Wmg, specifiek ten aanzien van het openbaar maken van handhavingsbesluiten.

De Woo regelt in artikel 3.1 dat organen zoveel mogelijk informatie uit eigen beweging openbaar moeten maken. Deze brede verplichting krijgt invulling doordat artikel 3.3 aangeeft welke soorten informatie in ieder geval actief openbaar moet worden gemaakt. In dit kader regelt artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, Woo een plicht om beschikkingen actief openbaar te maken. Handhavingsbesluiten die betrekking hebben op bestuurlijke herstelsancties (aanwijzing, last onder bestuursdwang of onder dwangsom) en de bestuurlijke bestraffende sanctie (bestuurlijke boete) zijn evenwel uitgezonderd van de openbaarmakingsverplichting van artikel 3.3 Woo. Zie artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, Woo en de uitzonderingen zoals genoemd onder sub 5 en 6. Het staat de NZa wel vrij om deze op grond van artikel 3.1 Woo uit eigen beweging openbaar te maken. Hiertoe kan worden besloten omdat van openbaarmaking een preventieve werking uitgaat en een stimulans kan vormen om verplichtingen na te leven. Onverplichte openbaarmaking kan evenwel op gespannen voet staan met de belangen van de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. De NZa dient daarom bij een besluit tot actieve openbaarmaking, net als bij ieder ander besluit op grond van de Awb, de belangen van de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen zorgvuldig af te wegen en van openbaarmaking af te zien als daarmee geen redelijk belang wordt gediend of openbaarmaking tot onevenredige inspanning of kosten zou leiden. Op grond van artikel 3.1, derde lid, Woo worden documenten niet openbaar gemaakt dan nadat belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking, in de gelegenheid zijn gesteld binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn hun zienswijze naar voren te brengen.

Bij de openbaarmaking van bestuurlijke sancties is de NZa bovendien gehouden aan de aanvullende zorgvuldigheidseisen van de Woo.

Absolute weigeringsgronden

De rapporten mogen bij openbaarmaking, zonder uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene(n) geen persoonsgegevens bevatten die behoren tot de bijzondere categorieën, bedoeld in artikel 9 AVG en geen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bevatten (artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, Woo). De rapporten mogen bij openbaarmaking tevens geen BSN's bevatten (artikel 5.1, eerste lid,



onderdeel e, Woo) of bedrijfs- en fabricagegegevens die de NZa vertrouwelijk zijn medegedeeld (artikel 5, eerste lid, onderdeel c, Woo).

Relatieve weigeringsgronden

De NZa moet bij een voornemen tot openbaarmaking van concurrentiegevoelige vertrouwelijke bedrijfs- of fabricagegegevens die niet vertrouwelijk aan de NZa zijn medegedeeld, het belang van openbaarheid afwegen tegen het belang dat vertrouwelijk met concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens wordt omgegaan (artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, Woo). Ook bij een voornemen tot openbaarmaking van persoonsgegevens (anders dan gegevens die behoren tot de bijzondere categorieën of BSN's) moet de NZa een dergelijke afweging maken (artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, Woo). Ten slotte dient de NZa bestuurlijke sancties niet openbaar te maken voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (hierbij kan in ieder geval worden gedacht aan de NZa zelf, alsmede aan de IGJ en de IJenV (artikel 5.1, tweede lid, onderdeel d, Woo)).

De NZa heeft voor de toepassing van haar bevoegdheden tot openbaarmaking van besluiten een beleidsregel vastgesteld, de beleidsregel 'Openbaarmaking handhavingsbesluiten, Woo-besluiten en beslissingen op bezwaar'.⁸² Een belanghebbende kan in rechte tegen het openbaarmakingsbesluit opkomen door daartegen bezwaar of beroep in te stellen en daarnaast een voorlopige voorziening te vragen om het bezwaar of beroep schorsende werking te geven.

5.4 Implementatie

De taakuitbreiding van de NZa vindt idealiter plaats per 1 januari 2025. Tot die datum is het Instellingsbesluit Jeugdautoriteit van kracht waarin de taken en positie van Jeugdautoriteit zijn uitgewerkt en vastgelegd en dragen de afspraken in het eerdergenoemde convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' bij aan het zoveel mogelijk voorkomen van discontinuïteit van jeugdhulp. De door de Jeugdautoriteit opgedane kennis wordt overgebracht naar de NZa, die door de voorgestelde taakuitbreiding een structurele en versterkte rol krijgt als onafhankelijke en deskundige onderzoeker in de jeugdzorgsector en toezichthouder richting jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

6. Gegevensuitwisseling en privacy

Zoals blijkt uit de voorgaande hoofdstukken bevat dit wetsvoorstel verschillende grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens. Dit wetsvoorstel is opgesteld binnen de kaders van artikel 8 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de AVG, artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet. In de navolgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de gegevensverwerking in het kader van de verbetering van de regionale samenwerking (hoofdstuk 3 van deze toelichting) en de gegevensverwerking in het kader van de nieuwe Jeugdwettaken van de NZa (hoofdstuk 5 van deze toelichting).

6.1 Verbeteren regionale samenwerking

Op grond van voorliggend wetsvoorstel zullen de colleges van gemeenten in een regio de Jeugdregio's moeten belasten met het contracteren of subsidiëren van bepaalde vormen van jeugdhulp, alsmede kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering. Daarnaast zullen Jeugdregio's moeten zorgen voor samenwerking met andere Jeugdregio's (of gemeenten die alleen een regio vormen) in de vorm van bovenregionale afstemming. Bij het uitvoeren van deze werkzaamheden zullen geen persoonsgegevens van jeugdigen of hun ouders door de Jeugdregio worden verwerkt.

Naast voornoemde taken bevat dit wetsvoorstel in het voorgestelde artikel 2.19, eerste lid, onderdeel b, van de Jeugdwet de verplichting voor colleges om de Jeugdregio te belasten met bij ministeriële regeling te bepalen administratieve processen behorende bij de contractering of subsidiëring door de Jeugdregio. Daarnaast staat het colleges vrij om de Jeugdregio 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 gecontracteerde jeugdzorg. 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.

⁸² Stcrt. 2022, 12115.



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 kan het geval zijn indien een Jeugdregio een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie is. Als verwerkingsverantwoordelijke kan de Jeugdregio binnen de geldende wettelijke kaders 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 per definitie 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 de gemeenten in de regio dat bepalen. Dit heeft als risico dat het ene college 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 UAVG 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, 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. Voor zover de bij ministeriële regeling te bepalen administratieve processen het verwerken van persoonsgegevens van jeugdigen of hun ouders door de Jeugdregio noodzakelijk maken, zal hiertoe in de nota van toelichting bij de betreffende regeling nader op in worden gegaan.

Met het opnemen van de Jeugdregio’s in de bepalingen over gegevensverwerking wordt alle mogelijke twijfel uitgesloten over de benodigde grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG), en het BSN almede de wettelijke uitzondering voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Het verwerken van deze bijzondere categorieën persoonsgegevens, zoals gegevens over gezondheid, en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is op grond van de AVG en de Uitvoeringswet AVG (UAVG) in beginsel niet toegestaan. Dit volgt uit de artikelen 9 en 10 AVG en de artikelen 22 tot en met 33 UAVG. Voor zover het gaat om de verwerking van gegevens over gezondheid, wordt voor dit onderdeel van het wetsvoorstel gebruikgemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 9, tweede lid, AVG een uitzondering te maken op het verwerkingsverbod vanwege de noodzaak voor het verstrekken van sociale diensten of behandelingen (zorg voor jeugdigen) en het beheer van sociale stelsels en diensten, in dit geval het beheer van het jeugdstelsel (onderdeel h). De grondslagen in het wetsvoorstel voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard, passen binnen het kader van artikel 10 AVG. De verwerking is toegestaan bij lidstatelijke bepaling die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden.

Handvest

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie legt in artikel 8 het recht vast op bescherming van persoonsgegevens. Op basis van dit artikel moeten gegevens eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkenen of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Verder bepaalt dit artikel dat eenieder recht heeft op toegang tot diens persoonsgegevens en op rectificatie daarvan en dat een onafhankelijke autoriteit toeziet op de naleving. Dit wetsvoorstel voorziet in de gerechtvaardigde grondslag voor de gegevensverwerking en in voorschriften voor een eerlijke verwerking voor specifieke doeleinden. De overige hier genoemde vereisten uit artikel 8 Handvest worden ingevuld door de AVG en de Uitvoeringswet AVG. Zo zijn in de AVG geregeld de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens (artikel 5), de rechten van betrokkenen (artikelen 12-23), privacy by design (artikel 25), de verplichting tot een register van verwerkingsactiviteiten (artikel 30), de verplichting tot beveiliging (artikel 32), de verplichting tot om een DPIA uit te voeren (artikel 35) en – waar nodig – een voorafgaande raadpleging.

EVRM

Artikel 8, eerste lid, EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en correspondentie. Inmenging van de overheid in de uitoefening van dit recht – in casu door het verwerken persoonsgegevens door de Jeugdregio – is volgens het tweede lid van dit artikel slechts gerechtvaardigd, wanneer de beperking bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare



feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Om te bepalen of in een concreet geval sprake is van een gerechtvaardigde beperking, heeft het EHRM een vaste systematiek ontwikkeld. Hieruit kan een toetsingskader worden afgeleid waarbij drie met elkaar samenhangende vragen kunnen worden onderscheiden. Deze vragen luiden achtereenvolgens als volgt:

1. Is de beperking bij wet voorzien?
 - a. Berust de inmenging op een naar behoren bekend gemaakt wettelijk voorschrift?
 - b. Kunnen burgers daaruit met voldoende precisie opmaken welke op zijn privéleven betrekking hebbende gegevens met het oog op de vervulling van een bepaalde overheidstaak kunnen worden verzameld en vastgelegd, en onder welke voorwaarden die gegevens met dat doel kunnen worden bewerkt, bewaard en gebruikt?⁸³
2. Dient de beperking tot bescherming van een legitieme doelstelling, namelijk één of meer van de in het tweede lid van artikel 8 EVRM opgesomde rechtsbelangen?
3. Is de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving?
 - a. Is de beperking ingegeven door een dringende maatschappelijke behoefte?
 - b. Bestaat er een redelijke verhouding tussen de zwaarte van de beperking en het gewicht van het belang dat met de inbreuk wordt gediend?

Met dit wetsvoorstel wordt de voorgestelde beperking bij wet voorzien. In samenhang met de uitwerking in het Besluit Jeugdwet en de Regeling Jeugdwet wordt bovendien zoveel mogelijk gepreciseerd wat het specifieke doel van de gegevensverwerking is voor welke taken persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, welke (categorieën van) persoonsgegevens daarbij kunnen worden verwerkt of (verder) kunnen worden verstrekt en welke partijen een rol spelen bij de gegevensverwerking. De beperking dient bovendien een legitiem doel. Het is noodzakelijk dat het jeugdstelsel beter gaat functioneren zodat jeugdigen de zorg krijgen die zij nodig hebben. Dit voorstel beoogt dat te bewerkstelligen.

Zoals eerder toegelicht is in de praktijk gebleken dat de schaal van veel individuele gemeenten te klein is om specialistische jeugdzorg goed te kunnen organiseren. Door de krachten van gemeenten regionaal te bundelen, krijgen gemeenten gezamenlijk meer grip op de organisatie van dergelijke vormen van jeugdzorg en kunnen ze als collectief samen met de betrokken partijen in het veld waar nodig beter sturen. Het beleggen van taken bij de Jeugdregio is dan een logische stap. Voor zover noodzakelijk voor de taakuitvoering dient de Jeugdregio te kunnen beschikken over de daarbij benodigde (persoons)gegevens en dient zij daarvoor derhalve een grondslag te hebben. De jeugdregio dient dan voor zover noodzakelijk over de gegevens te kunnen beschikken die noodzakelijk zijn voor de taakuitvoering en dus een grondslag voor gegevensverwerking nodig. Zoals eerder vermeld voorziet het wetsvoorstel daarom in een expliciete grondslag om buiten twijfel te stellen dat de Jeugdregio deze gegevens kan verwerken. De voornaamste wijziging is de wijze waarop verwerkingsverantwoordelijkheid wordt belegd en de duidelijkheid die dit wetsvoorstel daarin bewerkstelligd.

Grondwet

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet geeft een ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Bij of krachtens de wet kunnen aan dat recht beperkingen worden gesteld. Dit voorstel voorziet in de vereiste wettelijke basis voor de beperkingen die met dit wetsvoorstel aan dat recht worden gesteld door de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Jeugdwettaken. De hierboven geschetste lijn ter rechtvaardiging van de inbreuk op het recht op respect voor het privéleven in artikel 8 EVRM, gelden evenzeer ter onderbouwing van de wettelijke beperkingen op grond van artikel 10 van de Grondwet.

6.2 Bestuursstructuur en financiële 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 openbare jaarverantwoording. Voor het voldoen aan deze verplichtingen zullen de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen geen persoonsgegevens over jeugdigen of hun ouders hoeven te verwerken.

⁸³ ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2008.



6.3 Versterken inzicht in en toezicht op de beschikbaarheid van jeugdzorg

6.3.1 Stelselonderzoek door NZa

AVG

Zoals toegelicht in paragraaf 5.3.2 van deze memorie van toelichting voorziet dit wetsvoorstel in de noodzakelijke wettelijke grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens – waaronder persoonsgegevens van jeugdigen en hun ouders ('cliëntgegevens') – in het kader van het stelselonderzoek (de voorgestelde artikelen 71c en 71d Wmg). Hiermee wordt voorzien in een grondslag in de zin van artikel 6, eerste en derde lid, AVG voor het verwerken van persoonsgegevens.

Specifiek voor het verwerken van cliëntgegevens krijgt het Inlichtingenbureau een wettelijke verplichting om persoonsgegevens van jeugdigen en hun ouders aan de NZa te verstrekken (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG). Voor de NZa is het verwerken van deze gegevens noodzakelijk voor de vervulling van een bij wet toegekende taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG), namelijk het uitvoeren van het stelselonderzoek met als uiteindelijk doel om de beschikbaarheid van de jeugdzorg te verbeteren.

Bij de cliëntgegevens van jeugdigen en hun ouders kan het nadrukkelijk ook gegevens over gezondheid betreffen (denk hierbij aan de soort voorziening die wordt ingezet) en de inzet van jeugdreclassering (persoonsgegevens van strafrechtelijke aard). Voor zover het gaat om de verwerking van gegevens over gezondheid, wordt in het voorliggende wetsvoorstel gebruikgemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 9, tweede lid, AVG een uitzondering te maken op het verwerkingsverbod vanwege de noodzaak voor het beheer van sociale stelsels, in dit geval het beheer van het jeugdstelsel (onderdeel h). Vanwege de huidige problemen in de beschikbaarheid van jeugdzorg waardoor jeugdigen nu niet de zorg krijgen die zij nodig hebben zijn verbeteringen nodig, onder andere in de vorm van stelselonderzoek. De grondslagen in het wetsvoorstel voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard, passen binnen het kader van artikel 10 AVG. De verwerking is toegestaan bij lidstatelijke bepaling die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden.

Zowel de NZa als het Inlichtingenbureau dienen op grond van de AVG passende technische en organisatorische maatregelen te treffen ter beveiliging van de gegevens. De Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) is het basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle overheidslagen (Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen). Zowel de NZa als het Inlichtingenbureau passen dit normenkader toe.

Handvest

Dit wetsvoorstel voorziet in de gerechtvaardigde grondslag voor de gegevensverwerking en in voorschriften voor een eerlijke verwerking voor specifieke doeleinden. De overige hier genoemde vereisten uit artikel 8 Handvest worden ingevuld door de AVG en de Uitvoeringswet AVG.

EVRM

Is de voorgestelde beperking bij wet voorzien?

De voorgestelde wettelijke grondslagen in combinatie met de ministeriële regelingen die op basis daarvan zullen worden opgesteld bevatten de voorschriften over het specifieke doel en de taken waarvoor de persoonsgegevens – waaronder de (gepseudonimiseerde) cliëntgegevens – kunnen worden verwerkt, de (categorieën van) persoonsgegevens die kunnen worden verwerkt of (verder) kunnen worden verstrekt en de partijen die een rol spelen bij de gegevensverwerking.

Dient de beperking tot bescherming van legitieme belangen?

Verstrekking door het Inlichtingenbureau aan de NZa heeft o.a. als gevolg dat gegevens die met doorbreking van de geheimhoudingsplicht die op jeugdhulpverleners rust verstrekt zijn aan het gemeenten c.q. het Inlichtingenbureau verder worden verwerkt dan voorheen. Met het doorbreken van de geheimhoudingsplicht – of zoals in dit geval het vergroten van de gevolgen daarvan – moet zeer terughoudend worden omgegaan. Op dit moment doen zich echter knelpunten voor in de beschikbaarheid van de jeugdzorg met als gevolg dat jeugdigen niet altijd de zorg krijgen die zij nodig hebben. In het belang van deze jeugdigen is het noodzakelijk dat het gedecentraliseerde jeugdzorgstelsel beter gaat functioneren. Dit voorstel beoogt dat te bewerkstelligen en vormt daarmee een maatregel ter bescherming van de gezondheid die van groot belang wordt geacht. Bovendien zijn er maatregelen genomen om de gevolgen waar mogelijk in te perken, zie hierna.



Is de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving?

Zoals eerder toegelicht zijn de inspanningen van jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en gemeenten niet afdoende gebleken om de beschikbaarheid van de (specialistische) jeugdzorg te borgen, is stelselonderzoek nodig om het gedecentraliseerde jeugdstelsel beter te laten functioneren en zijn de beoogde grondslagen voor gegevensuitwisseling nodig om het stelselonderzoek uit te kunnen voeren.

Waar mogelijk is er bovendien dataminimalisatie toegepast, onder andere via de eis van pseudonimisering van cliëntgegevens als gesteld in het voorgestelde artikel 71d, tweede lid, Wmg. Cliënten ondervinden daardoor geen individuele gevolgen van de verwerking. Dat laatste geldt niet voor (medewerkers) van aanbieders en gemeenten en Jeugdregio's, maar voor hen is de inbreuk vele malen beperkter omdat de verwerking enkel betrekking heeft op niet bijzondere zakelijke persoonsgegevens (naam, functie en contactgegevens van medewerkers) die nodig zijn voor het contact tussen de NZa en de genoemde personen.

Aanvullend op de eis van pseudonimisering in het voorgestelde artikel 71d Wmg zijn er op het gebied van dataminimalisatie, doelbinding en bescherming tegen onbevoegd gebruik aanvullende waarborgen getroffen. Allereerst geldt in alle gevallen dat alleen de persoonsgegevens mogen worden verstrekt en verwerkt die noodzakelijk zijn voor een specifiek onderdeel van het stelselonderzoek. Dat wil zeggen dat er per onderzoek dient te worden bezien welke gegevens noodzakelijk zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Ter verdere borging wordt bij ministeriële regeling opgenomen welke gegevens de verwerking maximaal betreft en is hergebruik voor andere Jeugdwettaken alleen toegestaan, wanneer dit noodzakelijk is. Concreet voor de cliëntgegevens van jeugdigen en ouders geldt dat enkel voor het stelselonderzoek expliciet een wettelijke grondslag is gecreëerd (artikel 71d Wmg). In het kader van de overige Jeugdwettaken blijkt daarmee expliciet uit de bij of krachtens de wet gestelde regels dat cliëntgegevens niet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van die overige taken en derhalve niet is toegestaan.

De NZa houdt zich wat betreft het bewaren en vernietigen van verkregen gegevens, waaronder persoonsgegevens, aan de termijnen zoals genoemd in haar selectielijst. Deze selectielijst is wettelijk verplicht op grond van de Archiefwet. In deze lijst worden per proces bewaartermijnen vastgelegd. Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is aanvullend daarop een delegatiegrondslag opgenomen op grond waarvan bij ministeriële regeling een maximale termijn gesteld. Voorts mag de NZa geen tot individuele cliënten herleidbare gegevens in haar rapporten opnemen, tenzij de cliënt uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt (art. 5.1, eerste lid, onderdeel d, Woo).

Grondwet

De hierboven geschetste lijn ter rechtvaardiging van de inbreuk op het recht op respect voor het privéleven in artikel 8 EVRM, geldt evenzeer ter onderbouwing van de wettelijke beperkingen op grond van artikel 10 van de Grondwet.

6.3.2 Vroegsignalering en toezicht door de NZa

Bij de uitvoering van de vroegsignaleringstaak en het toezicht op de voorschriften rondom de financiële bedrijfsvoering (de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet) is het niet noodzakelijk voor de NZa om te beschikken over tot de jeugdige of diens ouders herleidbare persoonsgegevens. Hierop geldt één uitzondering, te weten de situatie dat een jeugdige (of diens vertegenwoordiger) zelf melding doet bij het meldpunt waar zorgen over de beschikbaarheid van jeugdzorg kunnen worden gemeld en aangeeft dat niet anoniem te willen doen. In dat geval vraagt de NZa naar verwachting om zijn contactgegevens, en daarnaast blijkt in het kader van de melding waarschijnlijk dat de jeugdige jeugdzorg nodig had (gegevens over gezondheid), zodat de NZa ook over dat gegeven komt te beschikken. Doordat de cliënt ervoor heeft gekozen om niet anoniem te melden, is de verwachting dat hij uitdrukkelijke toestemming zal verlenen voor de verwerking van de contactgegevens en de gemelde gegevens door de NZa. Die toestemming is in vrijwilligheid gegeven, omdat het niet anoniem melden geen gevolgen heeft voor de cliënt. Een en ander wil overigens nog niet zeggen dat de NZa deze gegevens bij het onderzoek van de melding met de betrokken partijen mag delen of dat er aan de hand van deze gegevens informatie mag worden uitgewisseld. Omdat deze mogelijkheid het onderzoek wél kan vergemakkelijken, zou de NZa een niet anonieme melder bij de melding in de gelegenheid kunnen stellen om ook daartoe (uitdrukkelijk) toestemming te verlenen, en wel aan haar en aan de partijen die de melder in zijn melding noemt. Ook deze toestemming kan dan in vrijheid gegeven worden, aangezien weigering geen gevolgen voor de melder heeft.

Voor het overige beperkt de NZa zich – voor zover noodzakelijk voor een goede taakuitoefening – tot



de verwerking van (niet-bijzondere) gegevens van personen die werkzaam zijn voor of bij de organisaties die de jeugdzorg inkopen of subsidiëren (gemeenten, Jeugdregio's en, indien het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering) en de partijen die die zorg verlenen (jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen).

Daarnaast is in het wetsvoorstel in lijn met artikel 10 AVG een grondslag opgenomen voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens door de NZa in het kader van het toezicht op de nakoming door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen van de verplichtingen in het kader van de transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording. Dit kan van belang zijn indien de NZa bij de uitvoering van haar toezicht dermate grove onrechtmatigheden constateert dat zij contact wil opnemen met de Nederlandse Arbeidsinspectie of de FIOD-ECD over eventuele strafrechtelijke handhaving (zie ook paragraaf 5.3.4 van deze toelichting) of, vice versa, de Nederlandse Arbeidsinspectie of de FIOD-ECD contact wil opnemen met de NZa over een (mogelijk) door hen geconstateerd strafbaar feit waarvoor de NZa een bestuurlijke boete zou kunnen opleggen.

De hierboven geschetste lijn ter rechtvaardiging van de inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens in artikel 8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het recht op respect voor het privéleven in artikel 8 EVRM en het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet in het kader van het stelselonderzoek, gelden evenzeer ter onderbouwing van wettelijke grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de vroegsignalerings- en toezichttaak door de NZa.

6.3.3 Gegevensuitwisseling tussen NZa en IGJ/IJenV

Tussen de NZa en de IJenV bestaan samenwerkingsafspraken om de eigen taken goed te kunnen uitvoeren en administratieve lasten te beperken. Een voorbeeld daarvan is het 'Protocol inzake de samenwerking en coördinatie op het gebied van beleid, regelgeving, toezicht & informatieverstrekking en andere taken van gemeenschappelijk belang'. Eenzelfde protocol is van toepassing tussen de NZa en de IGJ.

Als gevolg van de voorgestelde taakuitbreiding van de NZa zal in het voorgestelde artikel 71e, eerste lid, Wmg een grondslag worden opgenomen voor de informatie-uitwisseling tussen de NZa en de voornoemde inspecties. Op grond hiervan kunnen de NZa, de IGJ en de IJenV ook op het terrein van jeugdzorg informatie uitwisselen en elkaar informeren over zaken en ontwikkelingen die op enige wijze van belang zijn voor elkaars functioneren. Bijvoorbeeld indien kwaliteits- (waaronder veiligheids-) aspecten een rol spelen bij een door de NZa geconstateerd risico voor de beschikbaarheid. Uiteraard geldt voor de verwerking van persoonsgegevens altijd het noodzakelijkheidsvereiste en dient er voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en gegevens van strafrechtelijke aard sprake te zijn van een uitzondering op het verwerkingsverbod.

6.3.4 Gegevensuitwisseling tussen NZa en andere toezichthouders in het sociaal domein

In het belang van een integrale benadering zal de NZa bij de uitvoering van haar nieuwe taak ook samenwerken met de andere toezichthouders in het sociaal domein, onder andere door gegevens en inlichtingen uit te wisselen. Het gaat daarbij naast de IGJ en de IJenV om de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie (per 1 januari 2022 de opvolger van de Inspectie SZW), die is belast met de strafrechtelijke handhaving op het terrein van – onder andere – de Wmg en de Jeugdwet.

De in paragraaf 6.3.1 geschetste lijn ter rechtvaardiging van de inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens in artikel 8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het recht op respect voor het privéleven van artikel 8 EVRM en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet in het kader van het stelselonderzoek, gelden evenzeer ter onderbouwing van wettelijke grondslagen voor de gegevensuitwisseling tussen de NZa enerzijds en de IGJ/IJenV en andere toezichthouders in het sociaal domein anderzijds. Voor de adequate uitvoering van hun taken is het immers belangrijk dat deze partijen beschikken over de daarvoor noodzakelijke (persoons)gegevens. Hoewel de wettelijke kaders waarbinnen zij werken, verschillen, zal de benodigde informatie voor een deel hetzelfde zijn. Om het veld niet meer dan nodig te belasten met verzoeken om informatie is hergebruik mogelijk gemaakt. Dit beperkt niet alleen de administratieve lasten in het veld, maar ook het aantal gegevensstromen. Door de eis van noodzakelijkheid en het bij ministeriële regeling bepalen van de categorieën van persoonsgegevens die zorgautoriteit mag verstrekken aan de genoemde instanties wordt de proportionaliteit geborgd.



7. Financiële gevolgen en regeldruk

7.1 Verbeteren regionale samenwerking

Het wetsvoorstel beoogt totstandkoming van duurzame regionale samenwerking om de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg te bevorderen. De verwachting is dat de voorgestelde wijzigingen op het gebied van regionale samenwerking een efficiënter en daardoor kwalitatief beter jeugdzorgstelsel opleveren. Dit resulteert op termijn dan ook in een vermindering van de uitvoeringslasten voor gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. 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, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instelling gepaard gaat.

In onderstaande tabel is het financieel effect voor het onderdeel regionale samenwerking uit dit wetsvoorstel opgenomen.

Financiële effecten in miljoenen euro's	2023		2024		2025		2026		2027		2028
	Centraal*	Decentraal	Centraal*	Decentraal	Centraal*	Decentraal	Centraal*	Decentraal	Centraal*	Decentraal	
Bruto besparing regionalisering			-2		-3		-5		-6		-6
Investeringen regionalisering en standaardisatie uitvoering	+12		+12		+13		+16		+10		
	Centraal*		Centraal*	+2	Centraal*	+2	Centraal*	+2	Centraal*	+2	
	Decentraal	+12	Decentraal	+10	Decentraal	+11	Decentraal	+14	Decentraal	+8	
Netto effect wetsvoorstel	+12		+10		+10		+11		+4		-6

* Deze reeks betreft de middelen Regionalisering II – Aanpak wachttijden en Standaardisatie uitvoering (B6) gecorrigeerd voor de middelen die specifiek beschikbaar zijn voor de aanpak wachttijden. Het betreft respectievelijk 1,5, 3 en 3 mln over de jaren 2023–2025

De verwachting is dat gemeenten in aanvang kosten zullen maken in verband met de implementatie van de regionale samenwerking zoals bedoeld in het wetsvoorstel. Daarom is bij de afspraken over maatregelen/middelen voor de Hervormingsagenda Jeugd rekening gehouden met benodigde investeringen tot en met 2027 voor regionale samenwerking, alsmede de benodigde investeringen voor standaardisatie van de uitvoering. Deze investeringen worden gecombineerd, aangezien beide maatregelen in elkaars verlengde liggen.

- Gemeenten zullen enige extra investeringen moeten doen om hun lokale beleidsplan aan te vullen met een regiovisie. Uit het onderzoek van de Jeugdautoriteit volgt dat 24 regio's reeds een regiovisie hebben, waardoor de regeldruk bij hen beperkt zal zijn.⁸⁴
- Voorafgaand aan het vastleggen van de regio-indeling in een ministeriële regeling zal worden bepaald of de oorspronkelijke regio's voldoende robuust zijn. Vervolgens wordt in een ministeriële regeling de eindelijke regio-indeling vastgelegd. Indien deze regio-indeling afwijkt van de bestaande regio-indeling zal dit leiden tot eenmalige extra regeldruk. Op de lange(re) termijn voorkomt dit regeldruk door het niet meer ongewenst uiteen vallen van regio's en door het aangaan van een langdurige en duurzame samenwerking;
- De gemeenten in de regio's die 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 in lijn met dit wetsvoorstel.

De gevolgen voor de regeldruk zijn:

- In regio's waarbij op dit moment de inkoop van de jeugdzorgvormen die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verplicht regionaal moeten worden ingekocht niet gezamenlijk of eenduidig plaatsvindt, zal de regeldruk bij jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en professionals naar verwachting dalen, met name wanneer deze jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen te maken hebben met een veelvoud aan contractpartijen;
- In regio's waarbij op dit moment de administratieve processen nog niet (vrijwillig) op regionaal

⁸⁴ Rapport Jeugdautoriteit 'Onderzoeksrapport regiovisies jeugdhulp' d.d. 30 juni 2022.



niveau worden uitgevoerd, leidt de verplichting tot harmonisatie en het beleggen van deze bij ministeriële regeling te bepalen werkzaamheden tot vermindering van de regeldruk voor gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Van deze verplichting zal immers een uniformerende werking uitgaan, waardoor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen binnen een regio niet meer geconfronteerd met verschillende werkwijzen ten aanzien van de betreffende administratieve processen.

Uiteindelijk is de verwachting dat regionale samenwerking zal leiden tot een besparing. Qua baten van de voorstellen rondom de verbetering van de regionale samenwerking kan voorts worden gewezen op de passende zorg die hierdoor vaker tijdig beschikbaar zal zijn voor jeugdigen met complexe problematiek. Dit betekent in een aantal gevallen bovendien dat er minder lang lichte jeugdhulp zal worden ingezet, in afwachting van de beschikbaarheid van zwaardere zorg.

7.2 Bestuursstructuur en financiële bedrijfsvoering jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Aan Sira Consulting⁸⁵ is opdracht gegeven om kwalitatief en kwantitatief de regeldruk in kaart te brengen voor dit onderdeel van wetsvoorstel. In het onderzoek onderscheidt Sira Consulting de volgende doelgroepen:

- gecertificeerde instellingen;
- grote jeugdhulpaanbieders (meer dan 25 jeugdhulpverleners);
- middelgrote jeugdhulpaanbieders (11-25 jeugdhulpverleners);
- en kleine jeugdhulpaanbieders (2-10 jeugdhulpverleners)/solistisch werkende jeugdhulpverleners (1 jeugdhulpverlener).

Intern toezichthouder

Voor wat betreft de voorgestelde verplichting tot het hebben van een interne 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.

Uit het onderzoek van Sira Consulting komt het volgende naar voren:

1. Omdat de verplichting om een onafhankelijk intern toezichthouder te hebben niet geldt voor kleine jeugdhulpaanbieders en solistisch werkende jeugdhulpverleners, is er geen sprake van regeldruk-effecten bij deze doelgroepen.
2. Alle gecertificeerde instellingen hebben een interne toezichthouder omdat dit al verplicht was onder de Wet op de jeugdzorg, vóór de decentralisatie. De intern toezichthouder is volgens de respondenten een vast onderdeel van de verantwoording. Er is daarom geen sprake van regeldruk-effecten bij de gecertificeerde instellingen.
3. Bij de grote jeugdhulpaanbieders schat Sira Consulting in dat er geen sprake is van regeldrukeffecten. Hierbij wordt aangenomen dat alle grote jeugdhulpaanbieders al aan het vereiste voldoen vanwege de Wtza (wanneer het een combi-instelling betreft) of omdat dit nodig is voor een goede bedrijfsvoering.
4. De meeste regeldruk wordt verwacht bij middelgrote jeugdhulpaanbieders. Middelgrote jeugdhulpaanbieders moeten tijd en geld besteden aan het verkrijgen en hebben van een intern toezichthouder.

Op basis van de interviews en andere bronnen schat Sira Consulting in dat de verplichting van een interne toezichthouder bij middelgrote jeugdhulpaanbieders zorgt voor een eenmalige regeldruk (voor alle middelgrote jeugdhulpaanbieders gezamenlijk) van minimaal € 1.266.500 en maximaal € 2.106.500 en een structurele regeldruk van minimaal € 314.800 per jaar en maximaal € 649.900 per

⁸⁵ Sira Consulting, *Onderzoek Regeldruk governancebepalingen Wet Verbetering Beschikbaarheid Zorg voor Jeugdigen*, april 2022.



jaar. Voor een individuele aanbieder is de eenmalige regeldruk gemiddeld € 13.300 en de structurele regeldruk gemiddeld € 5.300 per jaar. In deze berekening is de bezoldiging van intern toezichthouders niet meegenomen. Voor zover middelgrote jeugdhulpaanbieders een administratieve lastenverzwaring ervaren door deze verplichting, wordt dit gerechtvaardigd door het belang van de intern toezichthouder zoals toegelicht in paragraaf 4.3.1.

Transparante financiële bedrijfsvoering

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 transparante financiële bedrijfsvoering zoals toegelicht in de paragrafen 4.3.2. Door de financiële transparantie wordt de informatiepositie van direct belanghebbenden, derden en externe toezichthouders versterkt en worden de risico's op een niet integere bedrijfsvoering, verslechterde kwaliteit en rechtmatigheid voor een ieder beter inzichtelijk.

Uit het onderzoek van Sira Consulting komt het volgende naar voren:

- Er worden geen regeldrukgevolgen verwacht voor grote jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen omdat wordt verwacht dat zij als gevolg van andere wetgeving en normale bedrijfsvoering al een transparante financiële bedrijfsvoering hebben.
- Middelgrote en kleine jeugdhulpaanbieders en solistisch werkende jeugdhulpverleners geven aan dat het extra regeldruk op kan leveren als zij de kosten voor verschillende soorten zorg apart moeten weergeven. Voor middelgrote en kleine aanbieders geldt dat er al sprake is van een eenduidige verdeling van taken en dat er functieomschrijvingen beschikbaar zijn. Het vastleggen van de verdeling van de taken vergt eenmalig vier uur voor een manager. Dit betekent dat de eenmalige regeldruk voor middelgrote jeugdhulpaanbieders € 29.300 tot € 48.700⁸⁶ bedraagt en de regeldruk voor kleine jeugdhulpaanbieders € 242.400 tot € 405.000^{87 88}. De eenmalige regeldruk per aanbieder is berekend op € 308⁸⁹.

Openbare jaarverantwoording

De aanpassing en harmonisatie van de openbare jaarverantwoordingsverplichting zal vanwege de reeds bestaande verantwoordingsplicht in paragraaf 8.3 van de Jeugdwet naar verwachting leiden tot minder regeldruk, omdat de vragenlijst beperkter wordt en beter aansluit bij het BW. Deze verwachting wordt onderschreven door Sira Consulting. In de openbare jaarverantwoording moet een toelichting worden gegeven op de financiële derivaten van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling. Op basis van de interviews door Sira Consulting blijkt dit nauwelijks voor te komen, waardoor er geen sprake is van regeldruk op dit punt.

De totale regeldruk kan pas worden berekend wanneer de inhoud van de amvb en ministeriële regeling bekend is, omdat daarin de uitzonderingen op de verantwoordingsplicht alsmede de omvang van de maatschappelijke verantwoording zullen worden geregeld.

Nu in de betreffende regeling evenwel ook uitzonderingscategorieën worden opgenomen en zoveel mogelijk wordt geharmoniseerd met de regelgeving die op het gebied van jaarverantwoording geldt voor de zorgaanbieders op grond van de Wmg, is de verwachting dat de totale regeldruk afneemt. Immers, het beoogde uitgangspunt bij de ministeriële regeling is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het BW. Veel rechtspersonen zijn op grond van Titel 9 van Boek 2 BW al verplicht om een jaarrekening op te stellen. Voorts zijn op basis hiervan middelgrote en grote ondernemingen ook al verplicht om een accountantscontrole uit te laten voeren. Daarnaast zijn organisaties die op grond van het BW geen jaarrekening hoeven op te stellen (zoals eenmanszaken, personenvennootschappen en rechtspersonen die niet worden genoemd in artikel 2:360t BW) op grond van de artikelen 3:15i, juncto 2:10, tweede lid, BW al verplicht om een balans en een staat van baten en lasten op te stellen. In de voorgenomen wijziging kan voor bepaalde categorieën van verantwoordingsplichtige jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen in de ministeriële regeling worden bepaald dat volstaan kan worden met een balans en een staat van baten en lasten. Dit verlicht hun administratieve lasten. Voorts wordt gewezen op het principe «eenmaal aanleveren, meerdere malen gebruiken»; omdat een groot aantal gebruikers (via deze maatschappelijke verantwoording) gebruik kan maken van de

⁸⁶ 4 uur * € 77 * 95 middelgrote = € 29.260 / 4 uur * € 77 * 158 middelgrote = € 48.664.

⁸⁷ 4 uur * € 77 * 787 kleine = € 242.396 / 4 uur * € 77 * 1.315 kleine = € 405.020.

⁸⁸ Deze bedragen zijn afgerond op honderdtallen.

⁸⁹ 4 uur * € 77 = € 308.



aangeleverde data, zoals het CBS⁹⁰ en media, hoeft de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling de andere informatie betreffende de bedrijfsvoering niet afzonderlijk bij iedere derde aan te leveren.

7.3 Versterken inzicht in en toezicht op de beschikbaarheid van jeugdzorg

Uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is dat de informatieverzameling die nodig is voor de nieuwe Jeugdwet taken van de NZa gepaard gaat met zo min mogelijk administratieve lasten voor gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Sira Consulting heeft kwalitatief en kwantitatief de administratieve en bestuurlijke lasten in kaart gebracht die de voorgestelde taakuitbreiding van de NZa met zich meebrengt⁹¹. Alle gepresenteerde resultaten betreffen steeds schattingen.

Op basis van het onderzoek van Sira Consulting leidt het wetsvoorstel naar verwachting tot:

- Structurele administratieve lasten van minimaal € 138.100 en maximaal € 512.300 bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.
- Structurele bestuurlijke lasten van minimaal € 4.500 en maximaal € 6.500 bij gemeenten en Jeugdregio's.
- Eenmalige bestuurlijke lasten van minimaal € 148.600 en maximaal € 297.200 bij gemeenten en Jeugdregio's.

Hieronder worden de belangrijkste aandachtspunten bij de drie voorgestelde taken toegelicht.

1. Stelselonderzoek

De NZa zal voor haar stelselonderzoek zoveel mogelijk gebruikmaken van openbare bronnen en informatie waarover zij al beschikt, bijvoorbeeld uit hoofde van haar vroegsignaleringsstaak. De inschatting van de lasten is gebaseerd op onderzoeken die in 2021 door de Jeugdautoriteit zijn verricht bij een aantal partijen. Dit is een selectie van de totale potentiële doelgroep. De verwachting is dat de administratieve lasten als gevolg van het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige administratieve lasten mogelijk minder zullen zijn omdat er na de onderzoeken door de Jeugdautoriteit een grondslag voor informatie-uitwisseling tussen het Inlichtingenbureau en de NZa van (gepseudonimiseerde) cliëntgegevens is opgenomen in het wetsvoorstel. Dit zorgt ervoor dat informatie door het Inlichtingenbureau centraal ontsloten kan worden. Anderzijds zijn de administratieve lasten afhankelijk van de keuzes die de NZa jaarlijks maakt omtrent het aantal onderzoeken en de doelgroep waaronder deze worden uitgezet. Deze keuzes zullen mede afhangen van de toekomstige ontwikkelingen binnen de jeugdzorg.

2. Vroegsignalering

De administratieve lasten als gevolg van vroegsignalering bestaan uit het verzamelen en aanleveren van gegevens aan de NZa ten behoeve van a) het EWS en b) aanvullend onderzoek naar aanleiding van signalen met betrekking tot een mogelijk beschikbaarheidsprobleem. Op basis van interviews en een vragenlijst is binnen het onderzoek van Sira Consulting een eerste, grove inschatting van de administratieve lasten gemaakt. Hierbij is uitgegaan van de huidige doelgroep voor vroegsignalering (omzet > 2 mln.). De inschatting van administratieve lasten voortkomend uit het aanvullend onderzoek door de NZa is gebaseerd op de tijd die de Jeugdautoriteit in 2021 aan vergelijkbaar onderzoek heeft besteed. Er wordt er daarbij vanuit gegaan dat de gegevens die gemeenten ingevolge het wetsvoorstel ten behoeve van het EWS moeten aanleveren, in de praktijk door het Inlichtingenbureau aangeleverd worden. Daarom zijn de administratieve lasten van gemeenten op nihil gesteld. Gemeenten moeten wel eenmalig een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitvoeren.

In het kader van het EWS heeft de Jeugdautoriteit in 2022 in twee regio's pilots uitgevoerd waarbij de werking van het EWS in de praktijk is onderzocht. Ten behoeve van deze pilots zijn bij deze regio's verschillende indicatoren uitgevraagd⁹². De administratieve lasten als gevolg van het verzamelen en aanleveren van gegevens voor het EWS zijn daarbij op hoofdlijnen in beeld gebracht. Uit de opgehaalde ervaringen vanuit die pilots lijkt naar voren te komen dat aanpassingen in de informatiehouding van de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen ten behoeve van de pilot niet nodig zijn. Daarnaast wordt er ook aangegeven dat de administratieve lasten in de praktijk in balans lijken te zijn met de doelstelling (vroegsignalering).

⁹⁰ Artikel 33 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek.

⁹¹ Sira Consulting, *Onderzoek administratieve lasten Wetsvoorstel Inzicht en Toezicht*, juli 2022.

⁹² Overzicht indicatoren Early Warning System, 13 maart 2023, Geraadpleegd via: www.jeugdautoriteit.nl.



3. Toezichtstaken NZa

Toezicht op de eisen aan de transparante financiële bedrijfsvoering kan in eerste instantie gedaan worden op basis van bestaande bronnen (gegevens vanuit vroegsignalering en de openbare jaarverantwoording). De regering gaat ervan uit dat de NZa haar taak kan uitvoeren op basis van bestaande informatie en verwacht daarom geen toename van administratieve lasten toegerekend aan dit toezicht.

Voor wat betreft het toezicht op een openbare jaarverantwoording worden geen effecten voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen verwacht omdat de NZa dit toezicht kan uitvoeren op basis van informatie uit DigiMV⁹³, en er geen aanvullende gegevens hoeven te worden opgevraagd.

4. Beheerskosten NZa

Er is structureel € 4 miljoen per jaar op de Rijksbegroting beschikbaar voor het uitvoeren van de huidige taken van de Jeugdautoriteit. Op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel gaat dit budget (al dan niet aflopend) over naar de NZa.

8. Overige aspecten van het wetsvoorstel

8.1 Rechtsbescherming en gevolgen voor de rechtspraak

Dit wetsvoorstel regelt geen rechten of plichten voor jeugdigen of hun ouders. Wel bevat het wetsvoorstel verplichtingen voor onder meer gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, toezichthouders en andere partijen die informatie moeten geven aan de NZa. 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.

8.1.1 Verplichtingen van gemeenten

Indien uit signalen blijkt dat een gemeente of Jeugdregio haar taken niet naar behoren uitvoert, zou dit er in allerlaatste instantie toe kunnen leiden dat de verantwoordelijke bewindspersonen van VWS of JenV via het interbestuurlijk toezicht optreden en een beschikking geven.⁹⁴ Tegen zulke beschikkingen staat geen bezwaar open, maar hiertegen kan wel beroep worden ingesteld door de gemeenteraad respectievelijk het college van B&W of, voor zover daaraan gedelegeerd is, het bestuur van de Jeugdregio.⁹⁵ Het gaat hier om beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁹⁶ Mede gelet op het zorgvuldige proces van de interventieladder (zie ook paragraaf 5.3.3) – dat er op is gericht om in onderling overleg tot een oplossing te komen en geen IBT-maatregelen te hoeven inzetten – verwacht de regering dat het zelden tot het geven van een dergelijke beschikking 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.

8.1.2 Verplichtingen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

IGJ

De IGJ zal toezicht houden op de nakoming van de verplichting tot het organiseren van intern toezicht. In dit kader zal de IGJ de noodzakelijke inlichtingen of inzage in gegevens opvragen bij de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen waarvoor deze verplichting geldt. Wordt de noodzakelijke informatie niet verstrekt, dan zou de minister van VWS of de minister voor Rechtsbescherming in laatste instantie een last onder dwangsom kunnen 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.⁹⁷ Constateert de IGJ op basis van verkregen informatie dat een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling ten onrechte geen intern toezicht heeft ingericht, dan kan de verantwoordelijke bewindspersoon van VWS of JenV een aanwijzing of

⁹³ DigiMV is de aanleverportaal en database van de openbare jaarverantwoording.

⁹⁴ Artikel 124 jo. 124b van de Gemeentewet en de artikelen 32b jo. 32d Wgr.

⁹⁵ Artikel 7:1, eerste lid, onderdeel g, Awb en bijlage 1 bij de Awb, en artikel 8:5 en artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb.

⁹⁶ Artikel 8:6, eerste lid, Awb juncto artikel 2 van bijlage 2 van de Awb.

⁹⁷ Artikelen 5:16 en 5:20 Awb, artikel 9.5, tweede lid, van de 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.



een last onder dwangsom opleggen.⁹⁸ Ook daartegen staat na bezwaar beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁹⁹

NZa

Een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling moet de NZa informatie verschaffen die in het kader van haar Jeugdwet taken noodzakelijk zijn. Het gaat daarbij om het melden dat a) het aanbod op afzienbare termijn niet meer geleverd zal kunnen worden of b) het aanbod daadwerkelijk niet meer geleverd kan worden, een onvoldoende transparante financiële bedrijfsvoering heeft of zijn jaarverantwoording niet tijdig openbaar maakt. Indien de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling dit verzuimt, kan de NZa na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel een aanwijzing geven om dit alsnog te doen. Voorts kan hem een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete worden opgelegd. Tegen een beschikking waarmee een aanwijzing, last onder dwangsom of een bestuurlijke boete wordt opgelegd, kan de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling bij de NZa in bezwaar gaan. Vervolgens staat tegen een beslissing op bezwaar over een aanwijzing of een last onder dwangsom beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, zonder mogelijkheid van hoger beroep¹⁰⁰. Tegen een beslissing op bezwaar over een bestuurlijke boete staat beroep open bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij de College van Beroep voor het bedrijfsleven.¹⁰¹ Op basis van het zeer geringe aantal rechtszaken dat in de zorg tegen de NZa is gevoerd nadat deze een sanctie had opgelegd wegens het niet verstrekken van opgevraagde informatie, valt te verwachten dat ook het aantal rechtszaken hierover in de jeugdsector verwaarloosbaar zal zijn. Aangezien de NZa naar verwachting ook zelden sancties zal hoeven op te leggen wegens het niet melden van risico's voor de beschikbaarheid van zorg, het niet hebben van een transparante financiële bedrijfsvoering of het niet openbaar maken van een jaarverantwoording, en derhalve het aantal rechtszaken daarover derhalve nog geringer zal zijn, is de inschatting dat het aantal (hoger) beroepen bij de rechterlijke macht naar verwachting zeer klein zal zijn, zo niet verwaarloosbaar.

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

Bij inkoopgeschillen tussen opdrachtgevers (gemeenten en Jeugdregio's) enerzijds en opdrachtnemers (jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen) anderzijds is een gang naar de civiele rechter mogelijk. De regering is evenwel van mening dat een dergelijk geschillen bij voorkeur beslecht zouden moeten worden door een daartoe deskundige en onafhankelijke geschillencommissie. Partijen kunnen hiervoor terecht bij de Geschillencommissie Sociaal Domein.

8.2 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.

8.3 Gevolgen voor mededinging op de markt

Naar aanleiding van dit wetsvoorstel worden geen nadelige gevolgen voor de mededinging op de markt verwacht, aangezien:

- Gemeenten en Jeugdregio's moeten voldoen aan de Aanbestedingswet 2012.
- De strekking van de Jeugdwet is dat gemeenten zo mogelijk meerdere aanbieders contracteren (onder andere opdat jeugdigen en hun ouders keuzemogelijkheid hebben).
- De regionale samenwerking en landelijke contractering in dit wetsvoorstel zien op specialistische jeugdzorg. In deze sector bestaat in de regel een hoog risico op monopolisten vanwege de hoge verzonken kosten (vastgoed, gespecialiseerd personeel). In een dergelijk geval is een redelijke prijs alleen te realiseren wanneer daar een bepaalde inkoopmacht tegenover staat: een collectief van gemeenten kan overstappen, een enkele gemeente niet (zie bijvoorbeeld de Wet Beschermd wonen en maatschappelijke opvang).

Op aanpalende markten (van niet-specialistische jeugdzorg) verwacht de regering ook geen nadelige gevolgen voor mededinging, omdat gemeenten naar verwachting terughoudend zijn de inkoop door Jeugdregio's uit te breiden naar aanpalende markten. En zelfs al zou uitbreiding naar aanpalende markten plaatsvinden, dan zullen er naar verwachting geen nadelige gevolgen zijn voor de mededin-

⁹⁸ Artikel 9.3 van de Jeugdwet alsmede artikel 9.5 van de Jeugdwet zoals dat artikel met voorliggend wetsvoorstel wordt gewijzigd.

⁹⁹ Artikelen 8:6 en 8:105 Awb.

¹⁰⁰ Artikel 8:6, eerste lid, Awb juncto artikel 4 van bijlage 2 van de Awb.

¹⁰¹ Artikel 8:7, derde lid, Awb, juncto artikel 7 van bijlage 2 van de Awb en artikel 8:105, eerste lid, Awb, juncto artikel 11 van bijlage 2 van de Awb.



ging omdat voldaan moet worden aan de Aanbestedingswet 2012.

8.4 Gevolgen voor Caribisch Nederland

VWS is verantwoordelijk voor de inkoop en uitvoering van de tweedelijns en derdelijns voorzieningen in Caribisch Nederland, zoals de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en de financiering van jeugdzorg met verblijf. Het voorliggende wetsvoorstel betreft een wijziging van de Jeugdwet en ziet toe op gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen in Europees Nederland. De Jeugdwet is niet van toepassing op Caribisch Nederland, waarin met voorliggend wetsvoorstel geen verandering wordt aangebracht. Derhalve zijn er geen gevolgen van dit wetsvoorstel voor Caribisch Nederland.

8.5 Evaluatie

Evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de met dit wetsvoorstel voorgestelde bepalingen in de praktijk vindt plaats binnen vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Hiermee is aangesloten bij de gebruikelijke werkwijze bij wetsevaluaties zoals opgenomen in Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De evaluatie zal zich met name richten op het primaire doel van dit wetsvoorstel, namelijk het verbeteren van de beschikbaarheid van, met name, de specialistische jeugdzorg. In ieder geval moet blijken of met het wetsvoorstel geslaagd wordt knelpunten op dit vlak weg te nemen. Daarnaast zal aan enkele specifieke onderwerpen aandacht worden besteed. Op dit moment wordt gedacht aan onder andere: de regio-indeling, de invulling van de term 'beschikbaarheid' in de praktijk, de effectiviteit van de drie typen gemeenschappelijke regelingen en de afspraken over de bestuurlijke inrichting van de landelijke inkoop. Daarnaast zal ook gekeken worden of en hoe het inzicht in ontwikkelingen binnen het stelsel is verbeterd en de financiële verantwoording van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is versterkt.

Het beoogde uitgangspunt in de Hervormingsagenda om de robuustheid van het vastgestelde aantal regio's reeds na twee jaar te evalueren houdt met name verband met de invulling van de ministeriële regeling. Indien op grond hiervan aanpassing van de regio-indeling nodig blijkt, zal de ministeriële regeling worden gewijzigd.

Ten slotte geldt dat ook in bredere zin zicht en grip wordt gehouden op de voortgang en effecten van de gemaakte afspraken in de Hervormingsagenda. Vanaf 2023 wordt hiertoe een jaarlijkse monitor opgesteld op basis van beschikbare en aanvullende data die wordt verzameld. Wijkt de voortgang van de inspanningen dan wel de financiële effecten significant af van wat is afgesproken, dan wordt bestuurlijk besloten over uit te voeren beheersmaatregelen.

9. Adviezen en consultatie

Een ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is van 10 juli tot en met 6 september 2020 voorgelegd voor openbare internetconsultatie. Er zijn 275 reacties ontvangen. Daarnaast is het ontwerp 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. In de volgende paragrafen worden de belangrijkste reacties, adviezen en toetsen samengevat, waarna in paragraaf 9.4 is omschreven hoe de adviezen, toetsen en reacties zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de toelichting.

9.1 Adviezen

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

De AP heeft in haar eerste advies opmerkingen geplaatst bij een tweetal passages in het algemeen deel van de memorie van toelichting. De eerste opmerking heeft betrekking op de toenmalige bepaling dat andere werkzaamheden bij of krachtens amvb aan de Jeugdregio kunnen worden opgelegd. Deze bepaling is nadien geschrapt, waardoor deze opmerking niet meer relevant is. Verder heeft het AP opgemerkt dat colleges van B&W er bij een centrumgemeenteconstructie niet voor 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 en wie toegang tot de gegevens heeft.

In haar tweede advies adviseert de AP om uitgebreider toe te lichten waarom specifiek de gepseudonimiseerde gezondheid- en strafrechtelijke gegevens nodig zijn voor inzicht in de beschikbaarheid van jeugdzorg en waarom alternatieven zoals het gebruik van steekproefsgewijs onderzoek of het



beschikbaar maken van de benodigde informatie bij het CBS. In reactie hierop is de toelichting uitgebreid. Daarnaast geeft de AP in overweging specifieke bewaartermijnen in de wetgeving vast te leggen dan wel in de memorie van toelichting uiteen te zetten welke algemene termijnen volgens de selectielijst gelden en waarom deze ook voor deze verwerkingen adequaat zijn. Omdat de termijnen in de selectielijst op dit moment worden geëvalueerd en gewijzigd is ervoor gekozen om een delegatiebepaling op te nemen op grond waarvan de bewaartermijn zal worden vastgelegd in een ministeriële regeling. De AP wijst er in haar advies verder op dat de grondslag voor verwerking in artikel 71d van het concept is ruimer is dan blijkt de toelichting noodzakelijk is. Artikel 71 d is daarom aangevuld. Daarin is nu (in overeenstemming met de toelichting) specifiek aangegeven op welke gegevens de grondslag ziet. Verder is naar aanleiding van het advies in de memorie van toelichting ingegaan op de doorbreking van de geheimhoudingsplicht van jeugdzorgverleners, artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en is de toelichting ten aanzien van hergebruik van gegevens op grond van artikel 71e verduidelijkt.

Aan het ATR is eveneens tweemaal advies gevraagd. In 2020 en daarnaast medio 2022 over inhoudelijke wijzigingen op het onderdeel 'taken van de NZa op Jeugdweeterrein'. In beide adviezen merkt het ATR op dat het nut, de noodzaak en het doelbereik van de maatregelen in de toelichting bij het wetsvoorstel onvoldoende zijn onderbouwd. Ook de urgentie van de maatregelen en een voldoende concrete en toetsbare doelstelling van de maatregelen vraagt extra onderbouwing, aldus het ATR. Tot slot stelt het ATR dat de regeldruk met het wetsvoorstel toeneemt, terwijl de doelstelling is om de regeldruk (uitvoeringskosten) te verminderen. Het ATR adviseert dit nader toe te lichten. De beschrijving en raming van de regeldrukkosten geeft volgens het ATR geen aanleiding tot opmerkingen. Het ATR adviseerde in haar dictum van 2020 het wetsvoorstel niet in te dienen.

Het ATR constateert voorts dat ondanks alle institutionele maatregelen in de afgelopen decennia de wezenlijke problemen in de jeugdzorg nog niet zijn opgelost. Het ATR adviseert om in de toelichting inzichtelijk te maken waarom de in het wetsvoorstel 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 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 werklust van de rechtspraak.

9.2 Uitvoerbaarheids- en toezichtbaarheidstoetsen

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

De NZa geeft aan dat het nalevingsonderzoek zoals dat in de consultatieversie van wetsvoorstel was beschreven, niet uitvoerbaar is, gelet op de open normen in de Jeugdwet en de daarmee samenhangende beleidsruimte van gemeenten. Ook heeft de NZa opgemerkt dat de informatieverplichting van gemeenten op grond van het voorstel niet door de NZa kan worden afgedwongen. 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 haar en de NZa, en vraagt zich af of er geen expliciete grondslag voor de uitwisseling van inlichtingen en gegevens tussen haar en de NZa in de Jeugdwet opgenomen zou moeten worden. 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 IJenV vraagt aandacht voor het uitwisselen van informatie tussen toezichthouders, mede in het licht van de AVG en het medisch beroepsgeheim.

Het 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 eendui-



dig 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, het vastleggen van regio-indelingen, het inrichten van intern toezicht bij aanbieders en de herstructurering van toezichttaken tussen IGJ en NZa.

9.3 Internetreacties

In de consultatieperiode (medio 2020) 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 jeugdzorg 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 bepalen van de regionaal te organiseren zorgvormen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de consultatiereacties niet in alle gevallen representatief zijn voor de wijze waarop thans over het wetsvoorstel wordt gedacht. Dit geldt onder andere voor de VNG. Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt gediend bij de totstandkoming van de Hervormingsagenda Jeugd die door de vijfhoek¹⁰² is ondertekend. Hieruit volgt dat er bij de VNG, jeugdhulpaanbieders, professionals en cliëntenorganisaties draagvlak is voor (de hoofdlijnen van) het onderhavige wetsvoorstel.

Bij zowel gemeenten als aanbieders is er steun voor het doel van het wetsvoorstel om de beschikbaarheid van met name de specialistische jeugdzorg te verbeteren. Gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen herkennen de gesignaleerde knelpunten in de jeugdzorg en voelen de urgentie voor verbetering.

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

De VNG heeft zich in reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel kritisch uitgelaten over de nadruk op de specialistische jeugdhulp en de sturing op de jeugdhulpplicht van gemeenten. Daarnaast zou onvoldoende recht worden gedaan aan de regionale diversiteit en de ontwikkelde praktijk van de NvO. De VNG was ook kritisch op de voorgestelde rol van de NZa in het sociaal domein en op de delegatiebepalingen in het wetsvoorstel. Veel gemeenten hebben zich in hun internetreactie aangesloten bij de reactie van de VNG.

De Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (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 op de consultatieversie van het wetsvoorstel 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 jeugdclassering: '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 Associatie Wijkteams meent dat het wetsvoorstel een structuuroplossing is die niet helpend is omdat de visie die aan de basis ligt van de Jeugdwet in het wetsvoorstel niet versterkt wordt. Daarbij

¹⁰²De vijfhoek bestaat uit Rijk, VNG, jeugdhulpaanbieders, professionals en cliëntenorganisaties.



vindt de Associatie Wijkteams het wetsvoorstel niet nodig omdat de Jeugdwet al een passend kader zou bieden om de jeugdhulp te verbeteren.

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 geormerkt (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 kindbeschermingsmaatregelen/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.

9.4 Verwerking van adviezen, uitvoerbaarheids- en toezichtbaarheidstoetsen, en internetreacties

Naar aanleiding van de ontvangen adviezen, toetsen en internetreacties en gesprekken die in het kader van de Hervormingagenda Jeugd zijn gevoerd is het wetsvoorstel op verschillende onderdelen aangepast en is de memorie van toelichting verhelderd. Hieronder worden de belangrijkste aanpassingen toegelicht.

1. Algemene aanpassingen

In de toelichting is nadrukkelijker toegelicht waarom de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn. Ter onderbouwing zijn onder meer onderzoeken en rapportages toegevoegd, en de structuur van de tekst aangepast zodat de beschrijving van de problematiek en beschrijving van de beoogde doelen ook in volgorde op elkaar aansluiten.

Daarnaast is de doelstelling zo concreet mogelijk verwoord. Voorts is van belang dat de voorgestelde institutionele maatregelen niet op zichzelf staan. Er zijn, zoals toegelicht in hoofdstuk 1 van deze memorie, in de Hervormingsagenda Jeugd samen met veldpartijen, inhoudelijke hervormingen op het terrein van jeugd afgesproken, die zullen bijdragen aan een goede, passende en tijdige jeugdzorg en een duurzaam beheersbaar stelsel.

De door het ATR geconstateerde discrepantie ten aanzien van de regeldruk wordt veroorzaakt doordat het ATR refereert aan de doelstelling van de verplichte regionale samenwerking. Dit leidt tot een vermindering van de regeldruk. Met de voorgestelde taken van de zorgautoriteit op Jeugdwetterrein neemt de regeldruk enigszins toe. De toename van de regeldruk is evenwel beperkt, doordat de regelgeving aansluit bij bestaande afspraken en regelingen.

2. Aanpassingen ten aanzien van verbeteren regionale samenwerking en landelijke contractering

De voorgestelde bepalingen over 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.

- Het belang van regionale samenwerking, de probleemschets en de hoofdlijn van de voorstellen zijn verhelderd en aangevuld en de noodzaak van de wetwijziging is sterker benadrukt.
- De voorgestelde regiovisie is meer op hoofdlijnen beschreven en er is in de toelichting expliciet opgenomen dat een goede regiovisie alleen tot stand kan komen met inbreng van meerdere partijen, zoals jeugdigen, hun ouders en professionals. Verder is in de toelichting opgenomen dat bij ministeriële regeling onderwerpen worden aangewezen waarop gemeenten in hun regiovisie in ieder geval in moeten gaan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een aanpak wachttijden en een aanpak voor het omgaan met complexe casuïstiek.
- De aanvankelijk voorgestelde verplichting tot een 'op overeenstemming gericht overleg' (OGOO) is komen te vervallen.
- In lagere regelgeving wordt vastgelegd over welke vormen van regionaal georganiseerde jeugdhulp bovenregionale afstemming plaatsvindt.
- Ten behoeve van het realiseren van een passende schaal wordt voorgesteld in de Jeugdwet op te



nemen dat bij ministeriële regeling bepaalde vormen van jeugdhulp, alsmede kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering minimaal regionaal moeten worden ingekocht.

- Daarnaast is de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling te regelen dat bepaalde vormen van jeugdzorg verplicht landelijk moeten worden ingekocht.
- Er is voorts een delegatiegrondslag opgenomen om bij ministeriële regeling te regelen dat binnen de regio bepaalde administratieve processen worden geharmoniseerd.

Voorts wordt in paragraaf 6.1 nader ingegaan op de situatie dat gemeenten de Jeugdregio vrijwillig belasten met andere werkzaamheden en hiervoor de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is. Tot slot is de memorie van toelichting aangepast in lijn met de opmerking van de AP dat de centrumgemeente niet zelf kan bepalen welke persoonsgegevens zij ter uitvoering van de aan haar opgedragen taken verwerkt, hoe ze deze verwerkt en wie toegang tot de gegevens heeft.

3. 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. In de regiovisie zal wel beschreven moeten worden hoe de lokale toegang verbonden is met de regionaal georganiseerde jeugdzorg.

4. Voorgestelde bepalingen ter zake bestuursstructuur en financiële bedrijfsvoering 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 voorgestelde verplichtingen.

De verplichting tot het organiseren van intern toezicht bij een aanbieder van meer dan tien hulpverleners is behouden, gelet op het eerder beschreven belang hiervan. Resultaten van het onderzoek¹⁰³ van Sira Consulting naar de regeldruk van de bepalingen t.a.v. de intern toezichthouder en de financiële bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen staan beschreven in paragraaf 7.2. Bij amvb kunnen uitzonderingen geformuleerd worden zoals dat in het Uitvoeringsbesluit Wtza is gebeurd.

5. Voorstellen rond verbetering van inzicht in en toezicht op de beschikbaarheid van jeugdzorg

Naar aanleiding van de ontvangen adviezen, toetsen en internetreacties zijn de taken van de NZa op verschillende onderdelen aangepast. Een belangrijke wijziging is dat naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de NZa en de reactie van de VNG, het nalevingsonderzoek is geschrapt. Dat betekent dat, net zoals dat voor alle uit de Jeugdwet voortvloeiende verplichtingen voor gemeenten geldt, gemeenteraden toezicht houden op de wijze waarop de colleges invulling geven aan de plicht om te zorgen voor voldoende beschikbaarheid van jeugdzorg en dat de gemeenten die een Jeugdregio in stand houden of – in geval van een centrumgemeente – hebben aangewezen erop toezien dat die Jeugdregio voldoende gespecialiseerde jeugdzorg inkoop of subsidieert. In geval van taakverwaarlozing kunnen de bewindslieden van VWS of voor Rechtsbescherming optreden vanuit het interbestuurlijk toezicht. Voor een uitleg van de inhoud van dat toezicht en de wetsartikelen waarop dat berust, wordt verwezen naar paragraaf 5.3.3 van deze memorie van toelichting.

Daarnaast is nader toegelicht waarom de NZa de voorgestelde informatieplichting van gemeenten jegens de NZa niet kan handhaven. Gemeenten hebben in samenspraak met aanbieders het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' gesloten, waarin is overeengekomen dat de gemeenten in het kader van de vroegsignalering informatie zullen aanleveren. De verwachting is daarmee dat gemeenten voldoen aan de informatieplichting in het kader van vroegsignalering en stelselonderzoek.

¹⁰³Sira Consulting, *Onderzoek Regeldruk governancebepalingen Wet Verbetering Beschikbaarheid Zorg voor Jeugdigen*, april 2022.



Mede naar aanleiding van het advies van de VNG is de in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen, zeer ruime bevoegdheid voor de NZa om zelf te bepalen welke gegevens en inlichtingen (waaronder gegevens over cliënten) gemeenten, Jeugdregio's en aanbieders al dan niet periodiek aan haar moeten aangeleverd, ingeperkt. Aan de andere kant is, zoals de IGJ en de IJenV adviseerden, wel een expliciete basis voor gegevensuitwisseling tussen de NZa en de IGJ onderscheidenlijk de IJenV (en enkele andere toezichthouders) opgenomen.

Mede naar aanleiding van het advies van het Ketenbureau is Sira Consulting gevraagd om de administratieve lasten in kaart te brengen.¹⁰⁴ De resultaten van dit onderzoek zijn in paragraaf 7.3 verwerkt. Het uitgangspunt is dat informatieverzameling gepaard gaat met zo min mogelijk administratieve lasten voor gemeente, aanbieders en gecertificeerde instellingen.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

10.1 Overgangsrecht

Op het moment waarop voor (colleges van) gemeenten de verplichting in werking treedt om de Jeugdregio te belasten met het contracteren of subsidiëren van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en de bij ministeriële regeling te bepalen vormen van jeugdhulp zullen er voor dezelfde zorgvormen hoogstwaarschijnlijk nog contracten of subsidies lopen die zijn afgesloten door individuele gemeenten. Mede met het oog op de rechtszekerheid voor de gecertificeerde instellingen en desbetreffende jeugdhulpaanbieders zorgt het voorgestelde artikel V van dit wetsvoorstel ervoor dat die contracten, behoudens nog niet overeengekomen verlengingen daarvan, uitgediend kunnen worden respectievelijk dat de subsidie kan worden voortgezet totdat het subsidiërende college deze, gelet op de subsidiebeschikking en hetgeen in de Awb is geregeld, mag beëindigen. Omdat contracten voor de hier bedoelde jeugdzorg doorgaans voor ten minste drie jaren zijn gesloten, betekent dit dat er voor de contractering van de regionaal te organiseren zorg sprake zal zijn van een ingroeimodel dat meerdere jaren kan beslaan. Er geldt aldus een overgangperiode van een aantal jaren, voordat de situatie zal zijn bereikt waarin de Jeugdregio voor alle gemeenten waarvoor zij werkt alle voorgeschreven zorgvormen ook daadwerkelijk regionaal zal contracteren (of subsidiëren).

Voor het overige kunnen de voorgestelde verplichtingen onmiddellijke werking hebben en is geen overgangsrecht vereist. Voor de volledigheid wordt in dat kader nog de voorgestelde vroegsignaleringsstaak van de NZa uitgelicht. Deze taak heeft betrekking op, kort gezegd, de regionaal (en landelijk) in te kopen jeugdzorgvormen. Zoals hiervoor aangegeven geldt er een overgangperiode van een aantal jaren, voordat de situatie zal zijn bereikt waarin de Jeugdregio voor alle gemeenten waarvoor zij werkt de op regionaal niveau te organiseren zorgvormen regionaal zal contracteren of subsidiëren. Dit leidt tot de vraag of de NZa de vroegsignaleringsstaak gedurende deze overgangperiode alleen heeft ten aanzien van daadwerkelijk door de Jeugdregio gecontracteerde (of gesubsidieerde) jeugdzorg, of voor alle zorg die in de structurele situatie regionaal ingekocht (of gesubsidieerd) zal worden maar in de hier bedoelde overgangperiode nog door de gemeenten is gecontracteerd of gesubsidieerd. Gelet op het doel van de vroegsignaleringsstaak, te weten er zoveel mogelijk voor zorgen dat de zorg waarvoor die taak geldt voldoende beschikbaar is, is gekozen voor het laatste. Dit is niet geregeld in overgangsrecht, maar volgt uit de formulering van het voorgestelde artikel 9a.2, eerste en tweede lid, van Jeugdwet.

Voor zover de Jeugdautoriteit op de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel een vroegsignaleringsdossier in behandeling heeft dat niet valt onder de reikwijdte van de vroegsignaleringsstaak van de NZa in het voorliggende wetsvoorstel, zal de NZa deze taak afmaken met inachtneming van haar rol en bevoegdheden zoals omschreven in het voorliggende wetsvoorstel.

10.2 Inwerkingtreding

De Tweede Kamer heeft met algemene stemmen een motie aangenomen waarin zij de regering vraagt om zich tot het uiterste in te spannen om in samenspraak met haar ervoor te zorgen dat de wetgeving voor regionale en landelijke inkoop vóór juli 2024 bekrachtigd is (motie 31 839, nr. 951). De regering zet zich hier, voor zover dit van haar afhangt, van harte voor in, en is zich tegelijkertijd ervan bewust dat alle actoren in het wetgevingsproces over hun eigen agenda gaan. Indien het wetsvoorstel overeenkomstig genoemde motie vóór 1 juli 2024 is aanvaard, bekrachtigd en in het Staatsblad is gepubliceerd, streeft de regering naar inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2025. Een uitzondering hierop betreffen de bepalingen rondom de verplichte regionale samenwerking. Zoals toegelicht in paragraaf 3.4 is het beoogde uitgangspunt dat gemeenten één jaar implementatietijd krijgen om een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wgr en een regiovisie op te stellen en de Jeugdregio

¹⁰⁴Sira Consulting, *Onderzoek administratieve lasten Wetsvoorstel Inzicht en Toezicht*, juli 2022.



te belasten met de in dit wetsvoorstel voorgeschreven werkzaamheden.

Artikelsgewijs

Artikel I. Wijziging van de Jeugdwet

Onderdeel A

Sinds er een Minister voor Rechtsbescherming is, is in de praktijk niet de Minister van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid), maar eerstbedoelde minister medeverantwoordelijk voor de Jeugdwet. Voorgesteld wordt de Jeugdwet op deze praktijk aan te passen door verwijzingen, in die wet, naar Onze Minister van Veiligheid en Justitie te vervangen door verwijzingen naar Onze Minister voor Rechtsbescherming.

Onderdeel B

subonderdeel 1

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, eerste lid, onderdeel n, Wmg.

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 G, voorgestelde artikel 2.17. Op grond van dat artikel worden de gemeenten bij ministeriële regeling in regio's ingedeeld.

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 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 van de regionale expertteams dienen te belasten (zie het in artikel I, onderdeel G, voorgestelde artikel 2.19, eerste lid, onderdeel d) 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 en aan de slag gaan voor jeugdigen met de meest complexe problematiek.

Regiovisie

Om richting te geven aan de voorgestelde verplichte samenwerking van gemeenten in regio's worden gemeenteraden verplicht om in het periodieke beleidsplan in te gaan op de gemeentelijke visie op deze samenwerking (zie het artikel I, onderdeel D, voorgestelde artikel 2.2, tweede lid, onderdeel b). Voorgesteld wordt om dit onderdeel van het periodieke beleidsplan aan te duiden met de term 'regiovisie'. Met deze term wordt aangesloten bij de bestaande praktijk. Aangezien de term regiovisie een belangrijke rol heeft bij de invulling van de regionale samenwerking en meerdere malen terugkomt in het wetsvoorstel is hiervoor een definitiebepaling opgenomen. Specifiek omvat de regiovisie de gemeentelijke visie op de wijze waarop de gemeente – met inachtneming van de op grond van de nieuwe paragraaf 2.2 van de Jeugdwet geldende verplichtingen – met andere gemeenten samenwerkt om de beschikbaarheid te bevorderen van vormen van jeugdhulp als bedoeld in artikel 2.19, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, en kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het betreffen hier de jeugdzorgvormen waarvoor regionale samenwerking tussen gemeenten vereist is.

subonderdeel 2

Jeugdhulpaanbieder

Dit onderdeel bevat een technische wijziging. Hiermee wordt geëxpliciteerd dat ook in geval sprake is



van een verband van natuurlijke personen dat jeugdhulp verleent onder verantwoordelijkheid van het college, onverkort sprake is van een jeugdhulpaanbieder in de zin van artikel 1.1 van de Jeugdwet. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de maatschap waarvan de maten zelf de jeugdhulp verlenen en er geen werknemers in dienst zijn die de jeugdhulp verlenen. Deze technische wijziging is in lijn met de uitleg die in de praktijk reeds wordt gegeven aan de definitie van jeugdhulpaanbieder.

subonderdeel 3

Zorgautoriteit

Met dit wetsvoorstel krijgt de NZa de taak om onderzoek te verrichten naar de beschikbaarheid van jeugdzorg, risico's voor deze beschikbaarheid te signaleren en toezicht te houden op de nakoming, door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, van de regels die zullen gaan gelden voor hun financiële bedrijfsvoering. De NZa vindt haar basis in de Wmg en wordt daar 'zorgautoriteit' genoemd. Om die reden zal ook in de Jeugdwet met de term 'zorgautoriteit' aan de NZa worden gerefereerd.

Onderdeel C

Voorliggend wetsvoorstel regelt dat gemeenten voor het verbeteren van de beschikbaarheid van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bij ministeriële regeling 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 D

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 kindbeschermingsmaatregelen 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 regiovisie (zie artikel 1, onderdeel A, subonderdeel 1). Uit de vastlegging in artikel 2.2 van de Jeugdwet volgt automatisch dat ook de regiovisie *periodiek* dient te worden vastgesteld. Dit sluit aan bij het belang en strategisch karakter van de regiovisie.

subonderdeel 2

Het voorgestelde derde lid regelt dat bij ministeriële regeling onderwerpen worden aangewezen waarop de gemeenteraad in de regiovisie in ieder geval ingaat (niet-limitatief). Zie paragraaf 3.3.9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting voor welke onderwerpen het betreft. De ministeriële regeling wordt vastgesteld door de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming, handelende 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 E en H (wijziging artikelen 2.6 en 4.1.6)

Artikel 4.1.6 van de Jeugdwet regelt op dit moment niet dat een ambtenaar van de IGJ of de IJenV van een solistisch werkende jeugdhulpverlener een nieuwe verklaring omtrent het gedrag (vog) eist indien hij redelijkerwijs mag vermoeden dat die 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 H). Dat leidt vervolgens tot een redactionele wijziging in artikel 2.6 (onderdeel E): de verwijzing naar het derde lid van artikel 4.1.6 wordt gewijzigd in een verwijzing naar het vierde lid van dat artikel.



Onderdeel F

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 samenwerking kan worden opgelegd indien de betrokken colleges niet zelf tot de noodzakelijke samenwerking komen. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt dit artikel niet toereikend en passend geacht om voor alle gemeenten te komen tot een verplichte vorm van samenwerking. 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 – en naar verwachting doeltreffendere – samenwerkingsbepalingen voorgesteld.

Onderdeel G

§ 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

Het voorgestelde 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 gelijklopend aan het huidige artikel 2.8, eerste lid, van de Jeugdwet, dat ten gevolge van artikel I, onderdeel F, zal vervallen. In het voorgestelde artikel 2.18 e.v. wordt deze samenwerkingsverplichting geconcretiseerd voor werkzaamheden waarvan de regering vindt dat deze op (boven)regionaal niveau dienen plaats te vinden. De algemene samenwerkingsplicht die met dit wetsvoorstel wordt opgenomen in artikel 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 van de Jeugdwet. Het gaat daarbij onder andere om de wijze waarop de lokale toegang verbonden is met de regionaal gecontracteerde jeugdzorg.

Artikel 2.17

Om te bevorderen dat kindbeschermingsmaatregelen, 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 worden gemeenten daartoe bij ministeriële regeling in regio's ingedeeld. Met het oog op de – ook in de verdere toekomst – gewenste flexibiliteit geschiedt de regio-indeling bij ministeriële regeling. Zie ook paragraaf 3.3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 2.18

Het voorgestelde artikel 2.18 geeft regels voor de wijze waarop gemeenten dienen samen te werken teneinde te bevorderen dat kindbeschermingsmaatregelen, 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.

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, Wgr toestemming dienen te verlenen voordat een door de colleges opgestelde regeling in werking kan treden. Toestemming kan op grond van artikel 1, vierde lid, Wgr 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 (artikel 10:32, eerste lid, jo. art. 10:29, tweede lid, Awb). 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 artikel 1, derde lid, Wgr).

tweede lid

Het tweede lid verplicht de colleges in een regio om bij de gemeenschappelijke regeling te voorzien in de instelling of aanwijzing van een regionale entiteit genaamd 'Jeugdregio'. De Jeugdregio kan een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 8 Wgr zijn dan wel een college van een gemeente in de regio die de gemeenschappelijke regeling uitvoert ('centrumgemeente-constructie') (artikel 8, vierde lid, Wgr). De verwijzing 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 en de bedrijfsvoeringsorganisatie rechtspersoon zijn (zie artikel 8 Wgr). Overigens is ook de (centrum)gemeente een rechtspersoon, zo volgt uit artikel 2:1 BW. De (colleges van de) gemeenten die aan de gemeenschappelijke regeling deelnemen, dienen de Jeugdregio in ieder geval te belasten met de werkzaamheden, bedoeld in het voorgestelde artikel 2.19, eerste lid, onder gelijktijdige delegatie of volmacht, mandaat en machtiging van de bevoegdheden die voor de uitvoering van die taken nodig zijn. Zie paragraaf 3.3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting voor een uitgebreide motivering bij de vormen van samenwerking die met dit wetsvoorstel worden toegestaan, alsmede de gevolgen daarvan voor de wijze waarop de samenwerking in de praktijk vorm krijgt.

De plicht om een Jeugdregio in te stellen of aan te wijzen betekent overigens niet dat gemeenten die in een bepaalde regio ten behoeve van de uitvoering van de Jeugdwet al een gemeenschappelijke regeling hebben getroffen en daarin hebben voorzien in de instelling of aanwijzing van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of centrumgemeente op het moment waarop voorliggend wetsartikel in werking treedt, een nieuwe Jeugdregio moeten instellen of aanwijzen. Zij kunnen hun Jeugdregio behouden indien de getroffen gemeenschappelijke regeling in lijn is met de regio-indeling die bij ministeriële regeling wordt vastgelegd (voorgestelde artikel 2.17). Evenzo kunnen ze besluiten een bestaand samenwerkingsverband dat zich tot dan toe niet met de jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering heeft beziggehouden met de betreffende werkzaamheden te belasten. Wel zal de Jeugdregio steeds ten minste met de werkzaamheden moeten worden belast die in het voorgestelde artikel 2.19, eerste lid, worden omschreven.

Volledigheidshalve zij opgemerkt 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 Awb. 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.

Artikel 2.19

eerste lid

In dit lid wordt geregeld welke belangrijkste soorten werkzaamheden de colleges in een regio in ieder geval aan de Jeugdregio's dienen op te dragen.¹⁰⁵ Daarnaast staat het colleges in een regio vrij om hun Jeugdregio te belasten met andere werkzaamheden, bijvoorbeeld de (overige) werkzaamheden die uit hun regiovisies voortvloeien.

onderdeel a

Het eerste lid, onderdeel a, verplicht de colleges om hun Jeugdregio ten minste te belasten met het contracteren of het subsidiëren van Jeugdwetvoorzieningen van bepaalde jeugdzorgvormen. Het gaat hierbij allereerst om de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. Deze worden door de gecertificeerde instellingen geleverd waarvan de meeste bovenregionaal werken. Daarnaast gaat het om bij ministeriële regeling te bepalen vormen van jeugdhulp.

¹⁰⁵De Wgr spreekt, daar waar aan een regionale entiteit gedelegeerd wordt, over het 'overdragen' van bevoegdheden, terwijl het 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.



De verplichte contractering door de Jeugdregio houdt in dat gemeenten de Jeugdregio in de minimale variant moeten belasten met het sluiten van overeenkomsten met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen waarin voor de gemeenten in de regio het recht op levering van de betreffende jeugdhulpvormen, kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering is neergelegd. Zie uitgebreider paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Jeugdregio is een aanbestedende dienst en zal zich bij het contracteren van de jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering derhalve aan de artikelen 2.11, tweede en derde lid, en 2.12 van de Jeugdwet en – bij contractering via een overheidsopdracht – aan de regels van de Aanbestedingswet 2012 dienen te houden.

onderdeel b

Aansluitend bij de verantwoordelijkheid van de Jeugdregio voor het contracteren of subsidiëren van regionaal te organiseren vormen van jeugdzorg (onderdeel a), wordt voorgesteld in onderdeel b op te nemen dat colleges verplicht zijn de Jeugdregio te belasten met bij ministeriële regeling te bepalen administratieve processen behorende bij die contractering of subsidiëring. Hierbij wordt in ieder geval gedacht aan de monitoring en het relatiemanagement en het maken van afspraken over de door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen aan te leveren gegevens (bijvoorbeeld noodzakelijk voor de verantwoording over de geleverde prestaties), alsmede de wijze van aanlevering van deze gegevens.

Het in één hand leggen van de verantwoordelijkheid voor het contracteren of subsidiëren van de regionaal te organiseren vormen van jeugdzorg en de hiervoor genoemde werkzaamheden sluit aan bij de ambitie om deze werkzaamheden waar mogelijk regionaal te harmoniseren en de uitvoeringslasten voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die deze zorg aanbieden zoveel mogelijk te beperken. Zie ook de paragrafen 3.2.5 en 3.4.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat gemeenten in een regio uiteraard de vrijheid hebben om, naast de bij ministeriële regeling te bepalen administratieve processen, op vrijwillige basis de Jeugdregio te belasten met de uitvoering van andere administratieve processen.

onderdeel c

Voor het regionaal bevorderen van de beschikbaarheid van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en een deelverzameling van de jeugdhulp die krachtens onderdeel a, onder 1° regionaal zal moeten worden gecontracteerd of gesubsidieerd, is ook afstemming tussen regio's nodig. De vormen van jeugdhulp waarover bovenregionaal moet worden afgestemd, zullen bij ministeriële regeling worden bepaald, waarbij geldt dat slechts vormen worden aangewezen die regionaal moeten worden gecontracteerd of gesubsidieerd.

Onderdeel c verplicht de colleges in een regio om hun Jeugdregio op te dragen om te zorgen voor deze bovenregionale afstemming. De bovenregionale afstemming strekt zich zowel uit tot afstemming met andere Jeugdregio's, als met de colleges van gemeenten die alleen een regio vormen (zie het voorgestelde artikel 2.20). Bovenregionale afstemming is wenselijk als er sprake is van onderlinge afhankelijkheid van de regio's voor het goed kunnen bevorderen van de beschikbaarheid. Doel van de afstemming is zoveel mogelijk te bevorderen 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.

onderdeel d

Op grond van dit onderdeel dienen de gemeenten in een regio hun Jeugdregio te belasten met de organisatie 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 dit niet in onderdeel a ondergebracht, maar in een afzonderlijk onderdeel.

tweede lid

Volledigheidshalve wordt met het voorgestelde tweede lid benadrukt dat bij de contractering of subsidiëring door de Jeugdregio eensluitende contract- of subsidievoorwaarden voor alle gemeenten uit de regio tot stand moeten komen. Het is aldus niet toegestaan dat weliswaar door de Jeugdregio een contract wordt afgesloten met een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling ten behoeve van alle jeugdigen in de regio, maar dat daarin voor verschillende gemeenten verschillende voorwaarden zijn opgenomen. Een dergelijke werkwijze zou de voordelen van contractering door de Jeugdregio



voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen deels tenietdoen. Immers, zij blijven dan geconfronteerd met een diversiteit aan voorwaarden, hetgeen niet aansluit bij de wens en noodzaak om de administratieve lasten voor deze partijen zoveel mogelijk te beperken en een efficiënte inzet van tijd en budget te bevorderen.

derde lid

De verplichting om de Jeugdregio te belasten met de werkzaamheden die worden vastgelegd in het eerste lid, onderdelen a tot en met c, geldt niet voor de jeugdhulpvormen die zijn gecontracteerd door een door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie en waarbij alle gemeenten in de regio uitsluitend gebruikmaken van dat landelijk gecontracteerde aanbod. In dat geval wordt de beschikbaarheid van de betreffende jeugdhulpvormen immers reeds anderszins bevorderd. Een verplichte rol voor de Jeugdregio bij het contracteren of subsidiëren van de betreffende jeugdhulpvormen en de daarmee verband houdende administratieve processen is in dat geval niet noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor de verplichte bovenregionale afstemming, aangezien al anderszins is geborgd dat op bovenregionaal niveau afstemming van vraag en aanbod van de betreffende jeugdhulpvormen plaatsvindt. Zie in dit kader ook paragraaf 3.3.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

vierde lid

De vormen van jeugdhulp die bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen hebben als gemene deler dat samenwerking tussen gemeenten vereist is om de beschikbaarheid te kunnen bevorderen en risico's ten aanzien van de beschikbaarheid zoveel mogelijk te voorkomen. Dit in ieder geval vanwege de schaarste van de vraag naar de betreffende jeugdhulpvorm, de complexiteit van de vraag in combinatie met de daarvoor benodigde meervoudige specialistische expertise, de schaarste van het aanbod of het volume dat een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om verantwoorde jeugdhulp te kunnen leveren of een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren.

Artikel 2.20

Ingevolge het voorgestelde artikel 2.20 zijn de artikelen 2.18 en 2.19 niet van toepassing indien een regio slechts één gemeente beslaat. Dit artikel 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 moeten laten contracteren of subsidiëren, zullen dergelijke gemeenten aldus zelf contracteren of subsidiëren.

Wel verplicht het artikel de colleges van gemeenten die alleen een regio vormen om te zorgen voor bovenregionale afstemming met andere Jeugdregio's en andere colleges van gemeenten die alleen een regio vormen. Daarnaast dient een gemeente die alleen een regio vormt te zorgen voor de organisatie van een regionaal expertteam.

Artikel 2.21

eerste lid

Dit artikellid voorziet in de mogelijkheid om gemeenten te verplichten op landelijke schaal samen te werken teneinde de beschikbaarheid van één of meer van de in artikel 2:19, vierde lid, bedoelde jeugdhulpvormen te bevorderen. Hiertoe kan een ministeriële regeling worden getroffen, waarin expliciet is opgenomen tot welke jeugdhulpvormen de verplichte landelijke samenwerking zich uitstrekt. Het betreft een of meer van de zorgvormen die eerder op grond van artikel 2:19 regionaal moesten worden gecontracteerd of gesubsidieerd en waarvoor samenwerking dus is vereist vanwege de schaarste van de vraag, de complexiteit van de problematiek in combinatie met de daarvoor benodigde multidisciplinaire specialistische expertise, de schaarste van het aanbod of het volume dat een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om verantwoorde jeugdhulp te kunnen leveren of een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren. Het opleggen van de verplichting tot landelijke contractering zal in de praktijk alleen aan de orde zijn indien de uitvoering van bestuurlijke afspraken en het overige wettelijke instrumentarium niet voldoende is gebleken. Concreet zijn gemeenten, indien gebruik wordt gemaakt van deze delegatiegrondslag, verplicht om een door hen gezamenlijk in stand te houden landelijke organisatie te belasten met de contractering van de bij de ministeriële regeling bepaalde jeugdhulpvormen. Evenals in het kader van de regionale contractering behelst het begrip 'contractering' ook hier dat de landelijke organisatie door gemeenten in de minimale variant moet worden belast met het behoeve van alle gemeenten sluiten van overeenkomsten waarin voor gemeenten het recht op afname van de betreffende jeugdhulpvormen is bedongen. Zie ook paragraaf 3.3.8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.



tweede lid

In aansluiting bij de verplichte werkwijze bij contractering (of subsidiëring) door de Jeugdregio, is ook ten aanzien van de landelijke contractering voorgeschreven dat hierbij geen verschillen in contractvoorwaarden tussen gemeenten zijn toegestaan (zie de toelichting bij het voorgestelde artikel 2.19, tweede lid).

derde lid

Dit artikellid regelt dat als gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om gemeenten te verplichten de contractering van bepaalde jeugdhulpvormen op te dragen aan een door hen gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie (eerste lid), in de regiovisie ook moet worden ingaan op de samenwerking ten aanzien van deze landelijk te contracteren vormen van jeugdhulp.

Artikel 2.22

Dit artikel regelt dat het vaststellen van de op grond van paragraaf 2.2 vast te stellen ministeriële regelingen gebeurt door Onze Ministers handelende in overeenstemming met de Minister van BZK. Zie ook paragraaf 3.3.10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel I

Met dit onderdeel worden aan hoofdstuk 4, dat ziet op eisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, twee paragrafen toegevoegd. Deze hebben betrekking op respectievelijk de bestuursstructuur en de 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 Wmg.

De onderwerpen zijn voor de duidelijkheid verdeeld over twee verschillende paragrafen omdat de regering voorstelt 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 de NZa gaan toezien.

§ 4.4. Bestuursstructuur

Artikel 4.4.1

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

eerste lid

Met de eisen die bij en krachtens artikel 4.1.1 zullen gaan gelden wordt beoogd te waarborgen dat de bestuursstructuur 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 verlenen of doen verlenen met 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. Zoals toegelicht in paragraaf 4.3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is de aard en omvang van gecertificeerde instellingen daarmee zodanig dat het altijd wenselijk is dat wordt voldaan aan de eisen omtrent de bestuursstructuur.

Het toezicht op de in dit artikel 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 de Minister 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 jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen 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 die kunnen verschillen per categorie van jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen.

vierde lid

Op grond van dit lid krijgen jeugdhulpaanbieders nadat het aantal jeugdhulpverleners meer dan tien is gaan bedragen de tijd om aan de eisen uit dit artikel te voldoen. Binnen zes maanden na het behalen van de drempel, dient aan de gestelde eisen te worden voldaan. Dit biedt de jeugdhulpaanbieder de noodzakelijke ruimte om de bestuursstructuur conform dit artikel in te richten en te voorzien in een intern toezichthouder.

vijfde lid

De eisen aan de bestuursstructuur en aldus de plicht om een intern toezichthouder te hebben geldt op grond van het eerste lid voor jeugdhulpverleners die jeugdhulp verlenen of doen verlenen met meer dan tien jeugdhulpverleners. Op grond van het vijfde lid geldt daarbij als uitgangspunt dat in geval een jeugdhulpaanbieder tevens een instelling is als bedoeld in de Wet toetreding zorgaanbieders (een combi-instelling) de voor die instelling werkende zorgverleners voor de toepassing van dit artikel worden beschouwd als jeugdhulpverleners. Zo worden zij meegeteld voor de vraag of de drempel van meer dan tien is behaald. Zie ook paragraaf 4.3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

zesde lid

Op grond van het zesde lid zullen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van jeugdhulpaanbieders worden aangewezen waarop dit artikel niet van toepassing is. Zie hiertoe paragraaf 4.3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

§ 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 Wmg.

De voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 kennen echter geen equivalent van de leden vijf en zes van de artikelen 40a en 40b 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 voorgestelde artikelen te introduceren maatregelen worden na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel van toepassing op jeugdhulpaanbieders én 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 ook aan de nieuwe wettelijke 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 en het daarop toezien.

Artikel 4.5.1

eerste lid

Dit lid bepaalt dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zorgdragen voor een eenduidige verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van een beheerste financiële 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 jeugdhulpverleners 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 kindbeschermingsmaatregelen 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 kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, namelijk ook nog andere activiteiten verrichten. Denk 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 aanbieder 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 jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die (mede) met publiek geld zijn gefinancierd te verbieden te 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 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

Zoals gezegd regelt het voorgestelde artikel 4.5.1 voor jeugdhulpaanbieders vrijwel hetzelfde als artikel 40a Wmg voor zorgaanbieders regelt. Er zijn echter enkele verschillen tussen de Jeugdwet- en de Wmg-bepalingen. Zonder nadere maatregelen zouden jeugdhulpaanbieders die naast jeugdhulp ook zorg in de zin van de Wmg verlenen (combi-instellingen) zowel aan de artikelen in de Jeugdwet (en de daarop te baseren regelgeving) als aan die in de Wmg (en de daarop gebaseerde regelgeving) moeten voldoen. Dit zou tot onnodige administratieve lasten voor combi-instellingen leiden, en bovendien zou het de overzichtelijkheid niet ten goede komen. Aangezien de Jeugdwet op dit moment niets regelt over de transparante financiële bedrijfsvoering, geldt in dit geval reeds dat de bij en krachtens de Wmg gestelde regels hierover leidend zijn. Voorgesteld wordt om dit na inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 4.5.1 te handhaven. Daartoe is in het voorgestelde vijfde lid opgenomen dat artikel 4.5.1 niet van toepassing is op combi-instellingen. Het gevolg is dat daarvoor alleen artikel 40a Wmg geldt.

zesde 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 in dit kader ook paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.



Artikel 4.5.2

eerste lid

In het voorgestelde artikel 4.5.2 wordt bepaald dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen jaarlijks verantwoording afleggen door het openbaar maken van een jaarverantwoording. Deze verplichting komt dan in de plaats van de huidige paragraaf 8.3 van de Jeugdwet over financiële verantwoording. Net 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 (artikel 40b Wmg). Wel is van de gelegenheid gebruikgemaakt om te expliciteren dat de jaarverantwoording per kalenderjaar wordt opgesteld. Om de harmonisatie met artikel 40b Wmg te bewaren, wordt in artikel II, onderdeel M, voorgesteld om hetzelfde op te nemen in het eerste lid van laatstgenoemd artikel.

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

tweede tot en met vierde lid

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

Het derde lid bevat de delegatiegrondslag 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 financiële verantwoording. Tot slot zullen regels worden gesteld over de wijze en het tijdstip waarop de jaarverantwoording openbaar wordt gemaakt.

Op grond van het vierde lid kan bij ministeriële regeling onderscheid gemaakt worden tussen verschillende categorieën van jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen in de zwaarte en omvang van de verplichtingen.

vijfde lid

Zoals gezegd regelt het voorgestelde artikel 4.5.2 voor jeugdhulpaanbieders vrijwel hetzelfde als artikel 40b Wmg voor zorgaanbieders regelt. Er zijn echter enkele verschillen tussen de Jeugdwet- en de Wmg-bepalingen. Op dit moment geldt reeds dat de bij en krachtens de Wmg gestelde regels over de financiële verantwoording (en daarbij te voegen informatie) voor combi-instellingen voorgaan op het geregelde bij en krachtens de Jeugdwet.¹⁰⁶ Voorgesteld wordt om (gelijk aan de werkwijze in het voorgestelde artikel 4.5.1, vijfde lid) dit ook na inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 4.5.2 te handhaven. Daartoe is in het voorgestelde vijfde lid opgenomen dat artikel 4.5.2 niet van toepassing is op combi-instellingen.

zesde lid

Op grond van het zesde lid zullen bij amvb categorieën jeugdhulpaanbieders van deze verplichting worden uitgezonderd. Paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting gaat daar nader op in.

Onderdelen J en K

De Minister van VWS is verwerkingsverantwoordelijke voor de verwijsindex risicjongeren, behalve voor zover het gaat om de toepassing van de artikelen 12 tot en met 23 en 33 AVG. Voor dat laatste zijn de colleges verantwoordelijk. De voorgestelde wijziging van artikel 7.1.2.2, derde lid, van de Jeugdwet regelt dat ook de Jeugdregio hiervoor verwerkingsverantwoordelijke kan zijn. Daarvan zal

¹⁰⁶Dit laat overigens onverlet dat de combi-instellingen wel het jaardocument jeugd, bedoeld in artikel 4.3 van de Regeling Jeugdwet moeten aanleveren.



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 van de 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, van de Jeugdwet (artikel I, onderdeel G).

Indien een Jeugdregio de uitvoering van de artikelen 12 tot en met 23 en 33 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 L

Indien de Jeugdregio in opdracht van de colleges werkzaamheden verricht 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, van de Jeugdwet genoemde persoonsgegevens te mogen verwerken. De voorgestelde wijzigingen zorgen daarvoor.

Onderdelen M tot en met Q

Indien de colleges in een regio hun Jeugdregio taken opdragen waarvoor zij persoonsgegevens van jeugdigen dient te verwerken dienen de bepalingen inzake de gegevensverwerking die nu voor de colleges gelden, ook voor de Jeugdregio's te gelden. Voorliggende wijzigingen regelen dit. De voorgestelde wijzigingen zijn zowel relevant voor de situatie dat de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor de Jeugdregio voor de taken waar zij krachtens het voorgestelde artikel 2.19 door gemeenten moeten worden belast als voor de situatie dat colleges in een regio vrijwillig in gezamenlijkheid besluiten hun Jeugdregio taken op te dragen waarvoor de Jeugdregio persoonsgegevens van jeugdigen dient te verwerken.

Zoals aan het slot van de toelichting op het voorgestelde artikel 2.18, tweede lid, 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 of 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.

Onderdeel R

In verband met het voorgestelde artikel 4.5.2 over jaarverantwoording kan paragraaf 8.3 over financiële verantwoording komen te vervallen.

Onderdeel S

Met het onderzoek, toezicht op de naleving en handhaving van de Jeugdwet zijn op dit moment belast (ambtenaren van) zowel de IGJ als de IJenV. Deze inspecties zien toe op de veiligheid en kwaliteit van de zorg. Daarnaast onderzoekt de IGJ de kwaliteit in algemene zin van onder meer jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, de raad voor de kindbescherming en de Veilig Thuisorganisaties.¹⁰⁷ De taken en bevoegdheden daartoe zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van de Jeugdwet.

Met dit wetsvoorstel worden daarnaast onderzoeks-, vroegsignalerings- en toezichtstaken en -bevoegdheden voor de NZa geïntroduceerd. Deze zien op de beschikbaarheid van jeugdzorg. Deze taken worden in een nieuw hoofdstuk 9a geregeld.

Om het onderscheid tussen de taken van de IGJ en IJenV enerzijds en de NZa anderzijds weer te geven, zou het opschrift van hoofdstuk 9 idealiter komen te luiden 'Hoofdstuk 9. Onderzoek, toezicht en handhaving door de Inspectie gezondheidszorg en jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid'. Dit is

¹⁰⁷ Daarbij kijkt de IGJ ook naar de vraag of bij het verlenen van de jeugdzorg wel de juiste veiligheidsnormen in acht worden genomen. Zorg die niet veilig wordt verleend, heeft onvoldoende kwaliteit.



echter niet mogelijk omdat laatstgenoemde inspectie (nog) geen wettelijke basis heeft. Om die reden wordt voorgesteld om de IGJ en de IJenV niet in het opschrift te noemen. Wel wordt voorgesteld om het woord 'onderzoek' aan dat opschrift toe te voegen. De onderzoekstaak van de IGJ (en, in beperkte mate, de IJenV, zie artikel 9.1, tweede lid, van de Jeugdwet) is opgenomen in artikel 9.1 van de Jeugdwet. Omdat het opschrift van hoofdstuk 9 op dit moment slechts 'Hoofdstuk 9. Toezicht en handhaving' luidt, wordt de in artikel 9.1 geregelde onderzoekstaak vaak verward met de onderzoekstaak in verband met het toezicht. Deze volgt echter uit artikel 9.2 van de Jeugdwet. Door het woord 'onderzoek' aan het opschrift van het hoofdstuk toe te voegen, wordt duidelijk dat de IGJ (en in beperkte mate, de IJenV) ook een onderzoekstaak buiten het toezicht heeft. Dit is mede van belang nu ook de NZa ingevolge het voorgestelde artikel 9a.1 een onderzoekstaak op het terrein van de Jeugdwet krijgt.

Onderdeel T

Onderdeel T past artikel 9.2, eerste lid, van de Jeugdwet zo aan, dat de ambtenaren van de IGJ en IJenV geen toezicht zullen houden op de nakoming, door de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, van de voorgestelde regels over de financiële bedrijfsvoering zoals opgenomen in de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 (artikel I, onderdeel I). Met het in onderdeel V voorgestelde artikel 9a.4 wordt geregeld dat de NZa toezicht houdt op de nakoming van deze artikelen. Door deze artikelen uit te zonderen van het toezicht van de IGJ en de IJenV wordt dubbel toezicht voorkomen.

Onderdeel U

subonderdeel 1

Met het vervallen van de artikelen 8.3.1 en 8.3.2 (artikel I, onderdeel R) dient ook de verwijzing daarnaar in artikel 9.5, eerste lid, van de Jeugdwet te vervallen.

subonderdeel 2

Door in artikel 9.5, tweede lid, een verwijzing op te nemen naar het voorgestelde 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 de Minister van VWS op grond van artikel 12 Wtza die bevoegdheid heeft ten aanzien van zorgaanbieders die deze verplichting niet naleven.

Onderdeel V

Met onderdeel V wordt een nieuw hoofdstuk aan de Jeugdwet toegevoegd. In dat hoofdstuk wordt geregeld welke taken de NZa op het terrein van de jeugdzorg heeft. Het gaat hierbij om:

- het verrichten van onderzoek naar de beschikbaarheid van jeugdzorg (stelselonderzoek; art. 9a.1),
- het – op basis van analyse van informatie – waarschuwen van betrokken partijen in geval van een (dreigend) gebrek aan beschikbaarheid (vroegsignalering; art. 9a.2) en het bevorderen dat het probleem na zo'n waarschuwing zo snel mogelijk wordt opgelost (acties n.a.v. vroegsignalering; art. 9a.3), en
- het houden van toezicht op de naleving, door de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen, van de nieuwe bepalingen over hun financiële bedrijfsvoering (toezicht; art. 9a.4).

De NZa is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. Zij vindt haar basis in artikel 3 Wmg. De meeste taken en bijbehorende bevoegdheden van de NZa zijn in de Wmg geregeld. Het gaat hierbij onder meer om marktontwikkeling en marktordening (met inbegrip van marktonderzoek) op het gebied van de Zvw- en Wlz-zorg, en om het houden van toezicht op zorgverzekeraars, Wlz-uitvoerders en – voor een aantal wettelijke verplichtingen – aanbieders van Zvw- en Wlz-zorg. De Wmg verschaft de NZa daarbij de bevoegdheden waarmee zij haar taken kan verrichten. Voorts bevat de Wmg een hoofdstuk 5 over gegevensverwerking ten behoeve van de uitvoering van de Wmg en een hoofdstuk 6 met handhavinginstrumenten die de NZa ter beschikking staan.

Met het oog op de overzichtelijkheid van de Jeugdwet wordt voorgesteld om de taken die de NZa op het terrein van de jeugdzorg krijgt, in een nieuw hoofdstuk 9a van de Jeugdwet te regelen. Door middel van opname van een koppelingsbepaling in de Wmg (het in artikel II, onderdeel F, voorgestelde artikel 16, onderdeel r, Wmg) is ook in de Wmg duidelijk gemaakt dat de NZa taken op het terrein van de Jeugdwet heeft. Voorgesteld wordt voorts om de regels die het de NZa mogelijk maken om deze taken ook daadwerkelijk uit te voeren en de regels die de NZa daarbij in acht moet nemen vooral in de Wmg op te nemen. Dat voorkomt het overschrijven van Wmg-regels in de Jeugdwet of het veelvuldig van overeenkomstige toepassing verklaren ervan.



Artikel 9a.1 (stelselonderzoek)

eerste lid

Artikel 9a.1, eerste lid, regelt dat de NZa stelselonderzoek ('onderzoek in algemene zin') doet naar de beschikbaarheid van jeugdzorg. Zoals uit dat lid blijkt, dient 'beschikbaarheid' in brede zin te worden opgevat. Het gaat zowel om de vraag of het door de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen ontwikkelde aanbod van diensten aansluit bij datgene waar (gelet op het doel van de jeugdhulp, de kindbeschermsmaatregelen en de jeugdreclassering) behoefte aan is, als om de vraag of gemeenten en Jeugdregio's er in samenspel met de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen voldoende in slagen om de noodzakelijke jeugdhulp, kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering aan jeugdigen of hun ouders te verschaffen.

De NZa vervat de resultaten van haar stelselonderzoek in rapporten, die zij op grond van artikel 3.1, eerste lid, Woo openbaar maakt.

Gelet op de formulering van artikel 9a.1, eerste lid, betreft de onderzoekstaak van de NZa niet de werking van het *hele* stelsel van jeugdzorg. Allereerst onthoudt de NZa zich van onderzoek naar de kwaliteit (waaronder de veiligheid) van de geleverde jeugdhulp, kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering. Ingevolge artikel 9.1 van de Jeugdwet behoort dit namelijk tot het onderzoeksterrein van de IGJ (en in beperkte mate de IJenV). Daarnaast vormen stelselvragen als 'Zou het begrip 'jeugdhulp' niet beperkt moeten worden?' en 'Wie zou naast de gemeenten jeugdigen of hun ouders in aanmerking moeten kunnen brengen voor jeugdhulp?' geen los voorwerp van onderzoek voor de NZa. Wel kunnen dergelijke onderwerpen zijdelings aan de orde komen. Zoals ook in paragraaf 5.3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, kan de NZa namelijk wel onderzoeken of (bijvoorbeeld) de reikwijdte van de jeugdhulp of de wijze waarop de toegang tot de zorg is georganiseerd (mede) oorzaak is of zou kunnen gaan vormen voor door haar geconstateerde of gevreesde beschikbaarheidsproblemen.

Hoewel de onderzoekstaak van de NZa dus niet het gehele jeugdstelsel betreft, wordt in deze memorie van toelichting toch gesproken van 'het stelselonderzoek'. Hiervoor is gekozen om duidelijk te maken dat dit onderzoek bedoeld is om een *algemeen* beeld van de situatie en de ontwikkelingen daarin te verkrijgen. Natuurlijk kan het ten behoeve van het verkrijgen van dat beeld wel nodig zijn om individuele gevallen te bestuderen (bijvoorbeeld na te gaan hoe de aanbesteding van een bepaalde vorm van jeugdhulp in een bepaalde regio of gemeente is verlopen). Daarnaast is voor deze term gekozen om aan te geven dat de NZa binnen het brede onderwerp 'beschikbaarheid jeugdzorg' wel alle aspecten kan onderzoeken.

tweede lid

In het tweede lid wordt gespecificeerd op welke onderwerpen het in het eerste lid bedoelde onderzoek in ieder geval betrekking kan hebben. De opsomming is niet limitatief. De NZa kan ook andere onderwerpen onderzoeken, mits deze passen binnen de reikwijdte van haar in het eerste lid geregelde onderzoekstaak.

onderdelen a, b en c

Gelet op de taakopdracht in het eerste lid is de verwachting dat de NZa ten minste het in de onderdelen a, b en c bedoelde onderzoek verricht.

In onderdeel a is vastgelegd dat het onderzoek van de NZa zich kan richten op het aanbod van jeugdzorg. Het gaat hierbij zowel om de vraag welke vormen van jeugdhulp, kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering worden aangeboden, als om de vraag waar deze vormen worden aangeboden. Uitgangspunt daarbij is de NZa niet alleen kijkt naar de situatie op het moment van haar onderzoek, maar ook naar verwachte ontwikkelingen in de toekomst. In onderdeel b is vastgelegd dat het onderzoek van de NZa zich kan richten op de huidige en verwachte vraag naar jeugdzorg. Onderdeel c ziet op het combineren van de resultaten van het onderzoek van de NZa naar aanbod en vraag: is het aanbod voldoende om aan de vraag te voldoen? Onderdeel van deze vraag is uiteraard, of het aanbod wel voldoende *aansluit* bij de vraag. Afstemming over de zorgdomeinen heen, kan daarbij eveneens een onderwerp van onderzoek zijn (bijvoorbeeld de afstemming tussen hulp/zorg die wordt geboden op basis van de Jeugdwet en de Zvw, zodat het aanbod in de verschillende domeinen goed op elkaar aansluit).

Indien er ergens een tekort aan jeugdzorg is, signaleert de NZa dit in het rapport dat zij over het desbetreffende stelselonderzoek opstelt, waarbij zij zo mogelijk aangeeft hoe dat komt. Tevens kan zij aangeven wat de gevolgen van het tekort zijn, bijvoorbeeld in de vorm van wachttijden. Ook signaleert



de NZa dreigende tekorten aan jeugdzorg, met de risicofactoren daarvoor. Het is vervolgens aan de colleges of Jeugdregio's om – in samenwerking met de aanbieders of gecertificeerde instellingen – in geconstateerde tekorten te voorzien en dreigende tekorten te voorkomen. Indien het gaat om regionaal of landelijk gecontracteerde jeugdzorg, heeft de NZa op grond van het voorgestelde artikel 9a.2, zesde lid, bovendien de taak om (dreigende) tekorten zo vroeg mogelijk bij de betrokken partijen te signaleren.

onderdelen d en e

Colleges en Jeugdregio's kunnen jeugdzorg contracteren of subsidiëren. Uitzonderingen daargelaten, zal contractering plaatsvinden met behulp van een aanbestedingsprocedure of een zogenoemde 'open house-procedure'. In het eerste geval kan een college of Jeugdregio een selectie maken uit gegadigde aanbieders die aan door het college of de Jeugdregio geformuleerde minimumeisen voldoen, in het tweede geval krijgen alle aanbieders die aan de minimumeisen voldoen een contract. Op grond van onderdeel d kan de NZa onderzoek doen naar de wijze waarop de contracten tot stand zijn gekomen, naar de gecontracteerde prestaties, de daarvoor overeengekomen prijzen en naar de overige contractvoorwaarden. Indien een college of Jeugdregio de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering door middel van een subsidie financiert, kan de NZa onderzoeken hoe de subsidie tot stand is gekomen en hoe de subsidievoorwaarden luiden. Indien een subsidie vergezeld gaat van een uitvoeringsovereenkomst, zal de NZa ook die overeenkomst kunnen onderzoeken.

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen besteden het werk dat zij krachtens hun contract met het college zullen verrichten dan wel het verrichten van door het college gesubsidieerde activiteiten soms uit aan andere jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen. We spreken dan wel van 'hoofdaannemers' die werkzaamheden op basis van een overeenkomst van opdracht uitbesteden aan 'onderaannemers'. Onderdeel e zorgt ervoor dat de NZa ook de totstandkoming en contractvoorwaarden van dergelijke overeenkomsten van opdracht kan onderzoeken.

Opgemerkt wordt dat de NZa rapportages over dit onderwerp zo dient op te stellen, dat er geen oordeel uit spreekt over individuele inkoop- of subsidieprocedures of individuele contracten of subsidies. Het stelselonderzoek van de NZa is bedoeld om algemene problemen en trends te signaleren, op basis waarvan gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en, indien nodig, de bewindslieden van VWS of voor Rechtsbescherming kunnen handelen. Het stelselonderzoek is geen opmaat voor toezicht of handhaving door de NZa. Met het doen van uitspraken over specifieke inkoop- of subsidieprocedures of individuele contracten of subsidies zou de NZa zich bovendien al snel in begeven op het terrein van de Geschillencommissie Sociaal Domein (subcommissie 'Inkoop Jeugdwet en Wmo') waaraan gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen geschillen over (concept) contracten kunnen voorleggen. Of op het terrein van de civiele rechter, aan wie partijen hun geschil zullen kunnen voorleggen indien zij geen gebruik willen maken van deze geschillencommissie.

onderdeel f

Zoals bekend zijn de kosten voor jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet in 2015 fors toegenomen. Wijzigingen in de kosten voor (bepaalde vormen van) jeugdzorg zullen naar verwachting gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van deze zorg. Om die reden kan de NZa ook onderzoek doen naar de ontwikkeling van deze kosten.

onderdeel g

Het inzetten van een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering gebeurt op basis van een uitspraak van een rechter. De toegang tot jeugdhulp kan daarentegen op vele verschillende manieren plaatsvinden. Cliënten¹⁰⁸ kunnen toegang krijgen via de gemeenten. Ook is het mogelijk dat cliënten door huisartsen, jeugdartsen of medisch specialisten naar jeugdhulp worden doorverwezen of dat een gecertificeerde instelling, kinderrechter, het openbaar ministerie, dan wel de selectiefunctionaris, inrichtingsarts of directeur van een justitiële jeugdinrichting jeugdhulp nodig acht.

Uiteraard dient benodigde hulp zo snel mogelijk ingezet te worden. De wijze waarop de toegang is ingericht, kan de snelheid en daarmee de beschikbaarheid bevorderen of belemmeren. Indien, bijvoorbeeld, een kinderrechter jeugdhulp aangewezen acht en daarbij bepaalt dat deze moet worden geleverd door een niet gecontracteerde jeugdhulpaanbieder, zal dat vertraging met zich kunnen

¹⁰⁸ Onder 'cliënten' worden in deze toelichting degenen verstaan die recht hebben op jeugdzorg, dat wil zeggen de jeugdigen en/of hun ouders.



brenge. Hetzelfde geldt als een jeugdige zich na een verwijzing door een huisarts bij een jeugdhulp-aanbieder meldt en deze de gemeente door middel van een zogenoemd 'verzoek om toewijzing' voorstelt om jeugdhulp toe te wijzen die naar de mening van de gemeente niet binnen het contract valt. Of als een medewerker van een jeugdhulpaanbieder in een wijkteam jeugdhulp gaat verlenen zonder daartoe door de gemeente gemachtigd te zijn. Gelet op de invloed die de inrichting van de toegang kan hebben op de beschikbaarheid van jeugdzorg, kan ook dit onderwerp vormen van onderzoek door de NZa.

Overigens is het natuurlijk ook mogelijk dat jeugdigen of hun ouders te lang moeten wachten op de inzet van de benodigde zorg *nadat* is komen vast te staan dat deze nodig is. In dat geval sluiten vraag en aanbod niet goed op elkaar aan. Ingevolge onderdeel c kan de NZa ook daar onderzoek naar doen. In het kader van onderzoek naar de kwaliteit van zorg kunnen overigens ook de IGJ en de IJenV constateren dat jeugdigen of hun ouders te lang moeten wachten op de inzet van de benodigde zorg. De NZa en de inspecties maken daarom afspraken over het delen van relevante informatie.

onderdeel h

Tegen het einde van de contractduur of subsidieperiode zal een college of Jeugdregio de gecontracteerde jeugdzorg wederom moeten inkopen dan wel subsidiëren. Daarbij is het uiteraard mogelijk dat jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen hun contract of subsidie verliezen ten gunste van een of meer andere ('nieuwe') aanbieders of gecertificeerde instellingen. Cliënten van de oude jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen dienen dan over te gaan naar de nieuwe aanbieder of gecertificeerde instelling met spoed cliënten moet overnemen. Dat zal aan de orde zijn als de oorspronkelijke aanbieder of gecertificeerde instelling failliet dreigt te gaan.

Op grond van artikel 2.13 van de Jeugdwet dient het college er op toe te zien dat de nieuwe aanbieder of instelling in contact treedt met de oude over de vraag welk personeel hij kan overnemen en hoe de hulpverleningsrelatie tussen cliënten en overgenomen hulpverleners zoveel mogelijk kan worden voortgezet. Het college dient deze 'continuïteit van zorg' zoveel mogelijk te bevorderen.

Daarnaast is in de eerdergenoemde NvO van de VNG en de gemeenten een aantal zorgvuldigheidseisen voor de inkoop opgenomen die ten doel hebben bij wisseling van aanbieder of gecertificeerde instelling de continuïteit van zorg voor individuele cliënten te bevorderen. Zo is de norm van artikel 2.13 van de Jeugdwet in de NvO aangescherpt in die zin dat colleges in hun inkoopprocedure en -contracten afspraken zullen maken over de continuïteit van zorg voor cliënten na afloop van het contract. Tevens is bepaald dat tussen het sluiten van het contract en de ingangsdatum ervan een invoeringstermijn van ten minste zes (voor gesloten jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en jeugdhulp die is opgenomen in een strafrechtelijke beslissing) respectievelijk drie (voor de rest van de jeugdhulp) maanden dient te liggen. Aldus zal de nieuwe aanbieder of gecertificeerde instelling voldoende tijd hebben om zich op de uitvoering van het nieuwe contract voor te bereiden.

Op grond van onderdeel h kan de NZa onderzoeken hoe en in welke mate de continuïteit van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering voor jeugdigen of hun ouders wordt gewaarborgd indien nieuwe jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen oude opvolgen. Het gaat daarbij om de continuïteit van de zorg in het algemeen, en in het bijzonder om de continuïteit van de zorg voor jeugdigen (of hun ouders) die bij oude aanbieders in zorg zijn op het moment waarop de nieuwe aanbieders de oude vervangen.

Artikel 9a.2 (vroegsignalering)

eerste en tweede lid

Het eerste lid belast de NZa met de taak van vroegsignalering. Het gaat hierbij om de taak om zo vroeg mogelijk risico's voor de beschikbaarheid te signaleren van:

- a. vormen van jeugdhulp als bedoeld in het voorgestelde artikel 2.19, eerste lid, onderdeel a, onder 1° (jeugdhulp die regionaal moet worden gecontracteerd of gesubsidieerd, tenzij de contractering daarvan door gemeenten vrijwillig bij een door hen gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie is belegd en aldus op landelijk niveau geschiedt);
- b. kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (die altijd regionaal moeten worden gecontracteerd of gesubsidieerd); en
- c. in geval toepassing is gegeven aan het voorgestelde artikel 2.21, eerste lid, de vormen van jeugdhulp, bedoeld in dat lid (oftewel de verplicht landelijk te contracteren jeugdhulp).

Tevens dient de NZa daadwerkelijke tekorten zo vroeg mogelijk te signaleren (tweede lid).



De vroegsignaleringstaak betreft *alle* risico's voor de beschikbaarheid van de bovenbedoelde vormen van jeugdzorg. Het gaat dus zowel om situaties waarin duidelijk wordt dat Jeugdregio's of de landelijk werkende organisatie (thans de VNG) er niet in zullen slagen tijdig voldoende zorg te contracteren of te subsidiëren, als om situaties waarin dat wel is gebeurd maar waarin een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling er niet in slaagt de zorg tijdig te leveren.

Zoals in hoofdstuk 10 'Overgangsrecht en inwerkingtreding' van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is opgemerkt, zal het een aantal jaren duren voordat alle jeugdzorg waarvoor dat is voorgeschreven ook daadwerkelijk op (ten minste) dat niveau zal zijn ingekocht. De formulering van het voorgestelde artikel 9a.2, eerste lid (en, ten gevolge van de verwijzing naar het eerste lid, van het tweede lid), is zodanig gekozen dat de NZa gedurende de jaren waarin deze structurele situatie nog niet is bereikt, ook (dreigende) beschikbaarheidsproblemen dient te signaleren voor zover gemeenten dergelijke zorg nog hebben gecontracteerd of gesubsidieerd.

De NZa meldt de gesignaleerde risico's of tekorten aan de betrokken jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, colleges, Jeugdregio's en, indien het om landelijk gecontracteerde jeugdhulp gaat, de landelijk werkende organisatie die met de contractering is belast (zesde lid). Daarnaast doet zij een melding aan de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming indien zij constateert dat de betrokken zorg niet meer geleverd wordt of vreest dat dat op afzienbare termijn het geval zal zijn (voorgestelde art. 9a.3, vierde lid, onderdeel a).

derde lid

Om ervoor te zorgen dat de NZa haar taak van vroegsignalering kan waarmaken, zorgt zij er in ieder geval voor dat zorgen over de beschikbaarheid van jeugdzorg aan haar kunnen worden gemeld (onderdeel a). Daartoe breidt zij haar (voor de zorg reeds bestaande) meldpunt, bedoeld in artikel 74 Wmg, uit. Eenieder kan een melding als bedoeld in artikel 9a.2, derde lid, onderdeel a, bij de NZa doen. Dat wil zeggen dat niet alleen (personeel van) gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen er meldingen kunnen doen, maar ook burgers en andere organisaties, zoals de Veilig Thuis-organisaties en justitiële jeugdinrichtingen. Het meldpunt neemt meldingen over alle vormen van jeugdzorg in ontvangst. Weliswaar ziet de taak van vroegsignalering van de NZa alleen op regionaal en landelijk te contracteren of te subsidiëren zorg, maar van melders kan niet altijd worden verwacht dat zij weten welke zorg op welk niveau (lokaal, regionaal of landelijk) wordt gecontracteerd of gesubsidieerd. Het is derhalve aan de NZa om na een melding vast te stellen of het gaat om zorg die van belang is in het kader van haar vroegsignaleringstaak of niet. Een melding over de beschikbaarheid van lokaal te organiseren zorg hoeft daarbij niet teloor te gaan: de NZa kan deze uiteraard gebruiken voor haar stelselonderzoek (zie het voorgestelde art. 9a.1).

Daarnaast analyseert de NZa in het kader van haar taak van vroegsignalering informatie (onderdeel b). Zij neemt daartoe het EWS van de Jeugdautoriteit over en past dit waar nodig aan.

De informatie die de NZa analyseert betreft uiteraard allereerst de informatie die via het meldpunt binnenkomt (onderdeel b, subonderdeel 1).

Het is mogelijk dat (de ambtenaren van) de IGJ en IJenV bij het uitvoeren van hun werkzaamheden – het verrichten van algemeen onderzoek naar de kwaliteit (waaronder de veiligheid) van de jeugdzorg en het houden van toezicht daarop – risico's voor de beschikbaarheid van regionaal of landelijk gecontracteerde of gesubsidieerde jeugdhulp dan wel voor de beschikbaarheid van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering constateren. Zij dienen de NZa daarover – en overigens ook over daadwerkelijk geconstateerde tekorten aan deze zorg – in te lichten. Dat volgt uit het voorgestelde artikel 71f Wmg en past ook binnen de in artikel 17 Wmg geregelde plicht van de NZa en de IGJ en IJenV om samenwerkingsafspraken te maken. Onderdeel b, subonderdeel 2 bepaalt dat de NZa dergelijke inlichtingen en gegevens van de IGJ en de IJenV analyseert.

Ten derde gaat het om gegevens die regionaal of landelijk gecontracteerde of gesubsidieerde jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, alsmede colleges, Jeugdregio's en de landelijk werkende organisatie belast met landelijke contractering periodiek of incidenteel bij de NZa ter vulling van het EWS dienen aan te leveren (onderdeel b, subonderdeel 3). De informatie waar het om gaat alsmede de frequentie waarmee periodiek aan te leveren gegevens geleverd moeten worden en de wijze waarop de aanlevering dient plaats te vinden, zullen op grond van het voorgestelde artikel 71b Wmg bij ministeriële regeling worden bepaald.

Ten vierde gebruikt de NZa informatie die in het kader van haar stelselonderzoek tot haar beschikking is gekomen (onderdeel b, subonderdeel 4) en, ten vijfde, informatie waarover zij in het kader van de



uitvoering van haar (overige¹⁰⁹) Wmg-taken beschikt (onderdeel b, subonderdeel 5). Het gaat hierbij met name om informatie over zorgaanbieders. Als, bijvoorbeeld, een zorgverzekeraar de NZa meldt dat de continuïteit van de geestelijke gezondheidszorg (ggz) voor volwassenen onder druk staat omdat een bepaalde grote aanbieder ernstige financiële problemen heeft, is die informatie uiteraard ook van belang als die aanbieder tevens jeugd-ggz verleent.

Ten slotte verwerkt de NZa openbare informatie. Te denken valt aan jaarverantwoordingen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen en aan informatie uit openbare rapporten, vakbladen en de andere media.

Opgemerkt wordt dat het derde lid geen limitatieve opsomming geeft van de werkzaamheden die de NZa ten behoeve van de vroegsignalering verricht.

vierde lid

Hoewel de NZa met voorliggend artikel de taak krijgt om risico's voor de beschikbaarheid van regionaal en landelijk gecontracteerde of gesubsidieerde jeugdhulp alsmede voor kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zo vroeg mogelijk te signaleren, houden ook de colleges deze taak. Zij hebben immers op grond van de Jeugdwet de jeugdhulpplicht. Om aan de jeugdhulpplicht te kunnen voldoen, zullen zij de beschikbaarheid van de zorg voor hun inwoners in de gaten dienen te houden. Het vierde lid bepaalt dat de NZa hen bij ministeriële regeling te bepalen gegevens verschaft die daarbij behulpzaam kunnen zijn. Daartoe kan de NZa uiteraard gebruikmaken van de gegevens waarover zij ten behoeve van haar EWS beschikt. Omdat de colleges ten gevolge van het voorgestelde artikel 2.19, eerste lid, onderdeel a, hun Jeugdregio dienen te belasten met de contractering of subsidiëring van bij ministeriële regeling te bepalen vormen jeugdhulp, alsmede van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, zullen ook de Jeugdregio's gegevens van de NZa krijgen. De gegevens die de NZa zal verstrekken, zullen geen persoonsgegevens van cliënten of bedrijfsgevoelige gegevens van gecertificeerde instellingen of aanbieders betreffen. Het artikellid laat het aan de NZa over om te bepalen wanneer en hoe zij deze gegevens verstrekt. Dat betekent dat een periodieke mailing mogelijk is, maar ook zou de NZa ervoor kunnen kiezen om gemeenten en Jeugdregio's toegang te verschaffen tot een website waarop zij de gegevens die hen aangaan kunnen vinden.

vijfde lid

Het is mogelijk dat de NZa na de in het tweede lid bedoelde analyse nadere informatie nodig heeft om te kunnen bepalen of de beschikbaarheid van de jeugdzorg ergens onder druk staat. In dat geval zal zij navraag willen doen bij de betrokken jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, colleges, Jeugdregio's, en, als het om landelijk ingekochte zorg gaat, bij de landelijk werkende organisatie belast met de contractering. Onderdeel a van het vijfde lid verplicht betrokkenen om de NZa deze informatie desgevraagd te leveren. Er is geen termijn bepaald waarbinnen de informatie moet worden geleverd, aangezien dit zal afhangen van de omstandigheden van het geval. De NZa kan natuurlijk wel in haar verzoek opnemen op welke termijn zij antwoord verwacht. Overigens is het ook in het belang van betrokken partijen om mee te werken, opdat zo snel mogelijk duidelijk wordt of er ook daadwerkelijk sprake is van een risico voor de beschikbaarheid of een tekort en zo ja, zo snel mogelijk met het aanpakken daarvan kan worden gestart.

De vroegsignaleringstaak van de NZa is van groot belang voor gevallen waarin partijen risico's voor de beschikbaarheid niet zelf zien aankomen. Indien zij deze echter wèl zien aankomen en zij bovendien verwachten deze problemen niet tijdig op te kunnen lossen, dienen zij dit op grond van het vijfde lid, onderdeel b, bij de NZa te melden. Hetzelfde geldt zodra er daadwerkelijk een tekort is ontstaan. Het zou uiteraard zeer ongewenst zijn om in deze gevallen te wachten totdat de NZa de problemen ontdekt. Op grond van het voorgestelde artikel 71f, eerste lid, Wmg geeft de NZa zo'n melding weer aan de IGJ of IJenV door indien de kwaliteit (waaronder veiligheid) van de geleverde jeugdzorg in het geding kan zijn.

zesde lid

Het zesde lid bevat het sluitstuk van de vroegsignaleringstaak van de NZa. Zodra zij op grond van haar werkzaamheden of een melding als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel b, constateert dat de beschikbaarheid van jeugdzorg in het geding is, waarschuwt de NZa de betrokken jeugdhulpaanbieders,

¹⁰⁹ Op grond van het in artikel II, onderdeel F voorgestelde artikel 16, onderdeel r, Wmg wordt de de NZa belast met de uitvoering van de taken die zij in hoofdstuk 9a van de Jeugdwet krijgt. Daarmee verwijst artikel 9a.2, tweede lid, onderdeel b, subonderdeel 4, dus deels naar zichzelf. In casu worden echter natuurlijk vooral de overige taken van de NZa bedoeld, en dan met name haar taken op het terrein van de Zvw- en Wlz-zorg.



gecertificeerde instellingen, colleges, Jeugdregio's en, indien het om landelijke gecontracteerde jeugdhulp gaat, de landelijk werkende organisatie belast met die contractering. Zij dienen vervolgens activiteiten te ondernemen om ervoor te zorgen dat de zorg beschikbaar blijft of weer beschikbaar wordt. De waarschuwing gaat niet automatisch ook naar de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming. Dat gebeurt alleen als er daadwerkelijk een beschikbaarheidsprobleem is, of als de NZa voorziet dat dit op afzienbare termijn zal optreden (zie artikel 9a.3, vierde lid, onderdeel b).

Artikel 9a.3 (rol NZa na een signaal als bedoeld in artikel 9a.2)

eerste lid

Artikel 9a.3 regelt de rol van de NZa nadat zij partijen op grond van artikel 9a.2, zesde lid, van een risico voor de beschikbaarheid van jeugdzorg of een daadwerkelijk tekort daaraan op de hoogte heeft gesteld. In het algemeen is die rol: bevorderen dat de betrokken partijen het risico wegnemen of, indien het risico zich al heeft voorgedaan, bevorderen dat de betreffende zorg zo snel mogelijk weer beschikbaar is.

tweede lid

De NZa kan haar in het eerste lid geregelde taak niet waarmaken indien zij niet op de hoogte is van de activiteiten die partijen ondernemen om de beschikbaarheid weer te garanderen. Daarom verplicht het tweede lid de betrokken partijen om de NZa op eigen initiatief van die activiteiten op de hoogte te houden. Daartoe informeren zij de NZa over de planning van de maatregelen om het risico of het tekort weg te nemen, de inhoud van die maatregelen en de wijze waarop zij de maatregelen willen invoeren. Ook dient geantwoord te worden op vragen van de NZa over deze onderwerpen.

derde lid

Ter uitvoering van het eerste lid adviseert de NZa partijen over hun planning om het risico voor de beschikbaarheid of het daadwerkelijke tekort op te lossen, de maatregelen die zij daartoe willen treffen en de invoering van de maatregelen. De NZa kan partijen ook op andere punten raad geven om de problemen op te lossen, bijvoorbeeld door andere oplossingsmogelijkheden dan de door partijen voorgestelde oplossingen onder hun aandacht te brengen. Ten gevolge van haar in de voorgestelde artikelen 9a.1 en 9a.2 geregelde stelselonderzoek- en vroegsignaleringstaak zal zij een breed inzicht ontwikkelen op het terrein van de beschikbaarheid van jeugdzorg, en het is natuurlijk wenselijk dat van haar kennis en ervaring door anderen gebruik kan worden gemaakt voor de oplossing van concrete problemen.

Indien kwaliteits- (waaronder veiligheids-)aspecten een rol spelen bij het door de NZa geconstateerde risico voor de beschikbaarheid of het opgetreden tekort, betreft de NZa de IGJ of de IJenV bij haar advisering. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 71f, eerste lid, Wmg in combinatie met artikel 17 Wmg.

vierde lid

Niet alle waarschuwingen als bedoeld in artikel 9a.2, zesde lid, speelt de NZa ook door aan de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming. Indien het gaat om waarschuwingen voor toekomstige problemen met de beschikbaarheid die naar verwachting van de NZa door partijen, zo nodig met haar hulp, opgelost kunnen worden, is dat niet nodig.

Als de NZa op het moment van haar waarschuwing echter vreest dat het door haar gesignaleerde risico niet meer afwendbaar is of er ergens al daadwerkelijk een tekort is aan regionaal of landelijk gecontracteerde jeugdhulp, aan kindbeschermingsmaatregelen of aan jeugdreclassering, licht zij de betrokken bewindspersoon (of, indien nodig, beide bewindspersonen) wèl in (onderdeel a). Hetzelfde geldt indien gaandeweg blijkt dat partijen een probleem dat in eerste instantie oplosbaar leek, toch niet – zelfs niet met hulp van de NZa – kunnen oplossen. De NZa schetst bij haar waarschuwing de problemen en de acties die al zijn ondernomen om deze op te lossen. Uiteraard meldt de NZa betrokken partijen dat zij de betrokken bewindspersoon (of beiden) op de hoogte heeft gesteld, waarbij het in de rede ligt dat zij schriftelijke rapportages aan de bewindsperso(n)en – zo nodig ontdaan van bedrijfsgevoelige gegevens – ook aan de betrokken partijen zendt.

Evenzo licht de NZa de Minister van VWS of voor Rechtsbescherming in als zij van mening is dat een of meer colleges of Jeugdregio's onvoldoende meewerken aan de oplossing van een door haar gesignaleerd probleem (onderdeel b).

Na het signaal aan de betrokken bewindspersoon, komt deze in positie om regie te nemen. De



Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming zal dan in eerste instantie een overleg organiseren met de betrokken colleges of het betrokken college, Jeugdregio('s) en aanbieder(s), met ieder de verantwoordelijkheden doorspreken en hen oproepen zich maximaal in te spannen om de beschikbaarheid van zorg voor de jeugdigen en hun gezinnen te bevorderen. In dat verband kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat er een herstelplan wordt opgesteld of een transitie-manager wordt aangewezen. In zeer uitzonderlijke gevallen kan de betrokken bewindspersoon zelfs een financiële bijdrage leveren. Hier zijn wel (strikte) voorwaarden aan verbonden. Indien gemeenten of Jeugdregio's onvoldoende bijdragen aan een oplossing, kunnen zij vanuit het interbestuurlijke toezicht worden aangesproken.

Artikel 9a.4 (toezicht op naleving van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2)

In de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet (artikel I, onderdeel I) van dit wetsvoorstel is opgenomen dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen een transparante financiële bedrijfsvoering dienen te hebben en een jaarverantwoording moeten opstellen en openbaar moeten maken. Krachtens het met dit onderdeel voorgestelde artikel 9a.4 zal de NZa toezicht houden op de naleving van deze verplichtingen.

De verplichtingen in de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 zijn het equivalent van de verplichtingen die sinds 1 januari 2022 op grond van de artikelen 40a en 40b Wmg gelden voor (onder andere) aanbieders van Zvw- en Wlz-zorg. Nu de NZa ingevolge artikel 16, onderdeel e, Wmg toezicht houdt op de naleving van laatstgenoemde artikelen, ligt het in de rede de NZa ook te belasten met het toezicht op de naleving van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet.

Het toezicht van de NZa op de plicht om een transparante financiële bedrijfsvoering te voeren, beperkt zich tot de vraag of een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling de in het eerste, tweede en vierde lid van artikel 4.5.1 van de Jeugdwet voorgeschreven transparantie betracht. Het gaat hier dus niet om een kwalitatieve toets op de inrichting van de bedrijfsvoering zelf of op het functioneren van het bestuur in dezen, maar om verplichtingen van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling om inzicht te geven in gemaakte keuzes.

Op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 72, eerste lid, Wmg (zie artikel II, onderdeel U) zal de NZa haar ambtenaren ook wat betreft het toezicht op de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet als toezichthouders, bedoeld in artikel 5.11 Awb kunnen aanwijzen. Daardoor kunnen zij ook voor dat toezicht beschikken over de in titel 5.2 Awb geregelde bevoegdheden. En op grond van de voorgestelde artikelen 78h, 84c en 93 Wmg zal de NZa bevoegd zijn tot handhaving van deze verplichtingen door het geven van een aanwijzing, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete (zie artikel II, onderdelen X, BB en CC).

Voorts zullen jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op grond van de nieuwe paragraaf 5.2 van hoofdstuk 5 Wmg verplicht zijn informatie te verstrekken aan de NZa, die voor de NZa redelijkerwijs van belang is bij het houden van toezicht op de naleving van deze verplichtingen (zie artikel II, onderdeel T).

Artikel II. Wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg

Onderdeel A

Sinds er een Minister voor Rechtsbescherming is, is in de praktijk niet de Minister van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid), maar eerstbedoelde minister medeverantwoordelijk voor de Jeugdwet. Om die reden wordt in artikel I, onderdeel A, voorgesteld om verwijzingen in de Jeugdwet naar de Minister van Veiligheid en Justitie te wijzigen in verwijzingen naar de Minister voor Rechtsbescherming.

De nieuwe taken van de NZa dienen te leiden tot een aantal wijzigingen in de Wmg waarin ook naar de voor de Jeugdwet verantwoordelijke bewindslieden wordt verwezen. Op het terrein van JenV is dat dus de Minister voor Rechtsbescherming. Op dit moment wordt in de Wmg op JenV-terrein naar de Minister voor Veiligheid en Justitie verwezen waar het gaat om de forensische zorg. Aangezien ook de forensische zorg in de praktijk tot het beleidsterrein van de Minister voor Rechtsbescherming hoort, wordt voorgesteld om ook die verwijzingen te veranderen in verwijzingen naar de Minister voor Rechtsbescherming.

Onderdeel B

Met het in artikel I, onderdeel V, voorgestelde hoofdstuk 9a van de Jeugdwet krijgt de NZa de volgende taken:

- het verrichten van stelselonderzoek naar de beschikbaarheid van jeugdzorg (art. 9a.1 Jeugdwet);



- het zo vroeg mogelijk signaleren van risico's voor deze beschikbaarheid en van daadwerkelijke tekorten, en het helpen oplossen van deze (dreigende) problemen (artt. 9a.2 en 9a.3 Jeugdwet); en
- het houden van toezicht op de naleving van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet (art. 9a.4 Jeugdwet).

De regels die het de NZa mogelijk maken om deze taken uit te voeren en de regels die de NZa daarbij in acht moet nemen, worden met voorliggend wetsvoorstel vooral opgenomen in de Wmg. Die wet bevat dergelijke regels al voor de zorg (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel V, van dit wetsvoorstel).

Hiertoe wordt voorgesteld om aan artikel 1, eerste lid, Wmg de begrippen 'jeugdhulp', 'kinderbeschermingsmaatregel', 'jeugdreclassering', 'jeugdhulpaanbieder', 'gecertificeerde instelling' en 'Jeugdregio' toe te voegen. Voor de omschrijving ervan wordt verwezen naar de omschrijving in artikel 1.1 van de Jeugdwet respectievelijk artikel 2.18, tweede lid, van de Jeugdwet. Aldus wordt voorkomen dat de soms lange omschrijvingen die de Jeugdwet voor deze begrippen kent, in artikel 1 Wmg herhaald moeten worden. Daarnaast leidt dit ertoe dat een toekomstige wijziging in een of meer van deze begrippen automatisch ook doorwerkt in de Wmg. Omdat de omschrijving van het begrip 'college' erg kort kan worden gehouden (namelijk: het college van burgemeester en wethouders) en de invulling van dit begrip niet op afzienbare termijn zal wijzigen, zal dit begrip wèl afzonderlijk in artikel 1, eerste lid, Wmg worden omschreven.

De reikwijdte van de Wmg wordt met voorliggend wetsvoorstel uitgebreid tot het terrein van de jeugdzorg en tot de organisaties die die zorg moeten financieren of leveren. Dat wil echter niet zeggen dat alle Wmg-bepalingen op dit nieuwe terrein van toepassing worden. De taken die de NZa ingevolge hoofdstuk 9a van de Jeugdwet zal krijgen, is veel beperkter dan de taken die zij voor de zorg en met name de verplicht verzekerde zorg (Zvw, Wlz) heeft. Zo is haar toezichtstaak veel beperkter, stelt zij geen prestatiebeschrijvingen of tarieven vast en heeft zij niet als taak om ervoor te zorgen dat er voldoende concurrentie op een 'markt' van jeugdzorg is. Dergelijke taken passen immers niet goed bij de Jeugdwet, die de verantwoordelijkheid voor de uitvoering aan de gemeenten opdraagt.

Een en ander brengt met zich dat grote delen van de Wmg – waaronder de paragrafen 3.2 tot en met 3.4 en heel hoofdstuk 4 – niet van toepassing kunnen zijn op het werk dat de NZa op het terrein van de Jeugdwet zal verrichten. Veelal zal uit de formulering van dergelijke artikelen al direct blijken dat ze niet van toepassing zijn voor het jeugdterrein. Dat geldt bijvoorbeeld voor bepalingen die gaan over de relatie tussen de NZa en Wlz-uitvoerders, het CAK, zorgverzekeraars of ziektekostenverzekeraars.

Voor artikelen die aangrijpen op het begrip 'zorg' is dit evenwel zonder wijziging niet zonder meer duidelijk. Artikel 1 Wmg omschrijft het begrip 'zorg' namelijk als:

- a. zorg zoals omschreven bij of krachtens de Zvw of de Wlz, en
- b. (overige) individuele gezondheidszorg als bedoeld in de zin van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), mits uitgevoerd door iemand die in het BIG-register is ingeschreven of die een krachtens artikel 34 Wet BIG gereguleerde opleiding heeft voltooid en diens gevolg een bepaalde titel mag voeren.

Jeugdhulp kan 'zorg' in deze zin zijn. Om te voorkomen dat Wmg-artikelen die iets regelen ten aanzien van 'zorg' automatisch ook gelden voor jeugdhulp die als zorg is te beschouwen, regelt het voorgestelde vierde lid van artikel 1 Wmg dat voor de toepassing van de Wmg jeugdhulp niet als zorg wordt beschouwd. Dat betekent dat Wmg-artikelen die aangrijpen op het begrip 'zorg' niet ook voor de jeugdhulp gelden. Het betekent vervolgens ook dat Wmg-artikelen die gelden voor 'zorgaanbieders' niet gelden voor jeugdhulpaanbieders die alleen jeugdhulp aanbieden.¹¹⁰ Dat komt omdat een 'zorgaanbieder' ingevolge artikel 1, eerste lid, Wmg 'zorg' moet (laten) verlenen. Ook betekent het bijvoorbeeld dat de NZa voor jeugdhulp geen prestaties zal kunnen beschrijven of tarieven zal kunnen reguleren. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, Wmg is een prestatie immers een dienst van een zorgaanbieder en is een tarief een prijs voor een (deel van) een prestatie of een geheel van prestaties van een zorgaanbieder.

Voor kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering hoeft het voorgaande niet geregeld te worden, aangezien die diensten hoe dan ook niet als 'zorg' in de zin van artikel 1 Wmg kunnen worden beschouwd. Het gaat immers noch om zorg als omschreven bij of krachtens de Zvw of Wlz, noch om individuele gezondheidszorg als bedoeld in artikel 1 Wet BIG. Gecertificeerde instellingen – die de

¹¹⁰ Jeugdhulpaanbieders die ook zorg verlenen, de zogenoemde 'combi-instellingen' vallen alleen voor het zorgdeel onder de Wmg-bepalingen die koppelen aan de begrippen 'zorg' en 'zorgaanbieder', tenzij anders is geregeld.



kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren – zijn derhalve geen zorgaanbieders¹¹¹.

In dit verband wordt overigens nog gewezen op artikel 2, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit uitbreiding en beperking werkingsfeer Wmg. Dat artikel breidt de reikwijdte van het begrip 'zorg' zoals hiervoor onder b. beschreven uit tot *alle* beroepswerkzaamheden uitgevoerd door iemand die in het BIG-register is ingeschreven of die een krachtens artikel 34 Wet BIG gereuleerde opleiding heeft voltooid en diens gevolg een bepaalde titel mag voeren, uitgezonderd bedrijfs- en verzekeringsgeneeskundige zorg. Niet valt uit te sluiten dat iemand die bij een gecertificeerde instelling werkt, ingeschreven is in een BIG-register of een opleiding als bedoeld in artikel 34 Wet BIG heeft voltooid. In de toelichting op artikel 2, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit uitbreiding en beperking werkingsfeer Wmg¹¹² staat dat het onderdeel vooral bedoeld is om delen van de zorg in het derde compartiment (dat wil zeggen de zorg die aanvullend op de zorgverzekering verzekerd kan worden) onder de reikwijdte van het begrip 'zorg' in de Wmg te brengen. Aangenomen kan daarmee worden dat het onderdeel niet beoogt om welke beroepsmatig uitgeoefende werkzaamheden dan ook van mensen die in een BIG-register zijn ingeschreven of een opleiding als bedoeld in artikel 34 Wet BIG hebben voltooid onder de reikwijdte van het begrip 'zorg' te brengen, en dat de werkzaamheden waar het onderdeel op duidt met het geven van zorg te maken moeten hebben. De regering is dan ook van mening dat het uitvoeren van kindbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering hier niet onder valt.

Onderdeel C

Ten gevolge van artikel 2, derde lid, Wmg vallen zorgaanbieders die tevens jeugdhulp aanbieden -de combi-instellingen – voor het jeugdhulpdeel niet onder de Wmg. Deze bepaling kan niet gehandhaafd worden omdat met voorliggend wetsvoorstel de reikwijdte van de Wmg met (onder andere) jeugdhulp wordt uitgebreid.

De in artikel II, onderdeel B, toegelichte wijzigingen van artikel 1 Wmg zorgen ervoor dat combi-instellingen alleen voor zover zij zorg verlenen onder Wmg-bepalingen vallen die louter gelden voor de 'zorg' of de 'zorgaanbieder', tenzij anders is geregeld. Daarmee wordt het doel van artikel 2, derde lid, namelijk dat de Wmg-bepalingen die louter gelden voor de 'zorg' of de 'zorgaanbieder' niet gelden voor het jeugdhulpdeel van de combi-instelling, al met de wijzigingsvoorstellen van artikel 1 Wmg bereikt.

Onderdeel D

Hoofdstuk 2 Wmg, waarmee de NZa wordt ingesteld en dat bepalingen bevat over haar samenstelling, planning, verslaglegging en financiering, zal ook gelden voor de taken die de NZa ingevolge hoofdstuk 9a van de Jeugdwet uitvoert. Daartoe behoeven de artikelen van hoofdstuk 2 slechts in zeer beperkte mate gewijzigd te worden.

De eerste wijziging betreft artikel 7 Wmg. Op grond van het eerste lid van dat artikel kan de Minister van VWS de zorgautoriteit een aanwijzing geven met betrekking tot onderwerpen waaromtrent de zorgautoriteit ingevolge de Wmg bevoegd is (beleids)regels vast te stellen. Krachtens het vierde lid van artikel 7 mag zo'n aanwijzing geen betrekking hebben op een individuele zorgaanbieder, ziektekostenverzekeraar of consument.

Aangezien het in artikel II, onderdeel F, voorgestelde artikel 16, onderdeel r, Wmg (koppelbepaling) regelt dat de NZa belast is met de taken die haar op grond van hoofdstuk 9a van de Jeugdwet zijn toebedeeld, zijn laatstbedoelde taken tevens te zien als Wmg-taken. Door de individuele jeugdhulpaanbieder, gecertificeerde instelling, Jeugdregio of een individueel college (van burgemeester en wethouders) toe te voegen aan het vierde lid van artikel 7 wordt voorkomen dat eventuele toekomstige regels van de NZa betrekking hebben op individuele personen of instanties.

Onderdeel E

Het tweede artikel in hoofdstuk 2 Wmg dat gewijzigd moet worden, is artikel 14. Het werkprogramma dat de NZa op grond van artikel 11 Wmg ieder jaar aan de Minister van VWS moet zenden, moet tevens zien op de werkzaamheden die de NZa op grond van artikel 16, onderdeel r, Wmg in verbinding

¹¹¹ Behalve voor zover zij naast kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zorg verlenen, de zogenoemde 'combi-instellingen'. In dat geval gelden bepalingen die gaan over 'zorg' of 'zorgaanbieder' alleen voor het zorgdeel, tenzij anders is geregeld.

¹¹² Stb. 2007, 365.



met hoofdstuk 9a van de Jeugdwet zal verrichten. Daar is geen wetswijziging voor nodig. Maar goedkeuring van dat werkprogramma door alleen de Minister van VWS volstaat niet meer. Dat komt omdat de Minister voor Rechtsbescherming mede verantwoordelijk is voor de Jeugdwet. Dit geldt evenzeer voor de forensische zorg. Om die reden wordt voorgesteld een zin aan artikel 14, eerste lid, Wmg toe te voegen, inhoudende dat het werkprogramma van de NZa tevens de goedkeuring van Onze Minister voor Rechtsbescherming behoeft voor zover het de in (hoofdstuk 9a van de) Jeugdwet geregelde taken van de NZa of forensische zorg betreft.

Onderdelen F en G

eerste subonderdeel

Artikel 16, aanhef en onderdeel a, belast de NZa met markttoezicht, marktontwikkeling en tarief- en prestatieregulering, op het terrein van 'de gezondheidszorg'. Het begrip 'gezondheidszorg' wordt in artikel 1 Wmg echter niet omschreven. Dit kan mogelijk tot onduidelijkheid leiden. Daarom wordt voorgesteld het woord 'gezondheidszorg' in artikel 16, onderdeel a, te vervangen door het woord 'zorg'. Daarmee wordt duidelijk dat genoemde werkzaamheden van de NZa kunnen zien op alle zorg die onder de Wmg valt. Ten gevolge van de in artikel II, onderdeel B, voorgestelde artikel 1, vierde lid, Wmg wordt tegelijkertijd duidelijk dat de jeugdhulp daar *niet* onder valt.

tweede subonderdeel

De voorgestelde wijziging van artikel 16, onderdeel o, betreft het herstel van een redactionele fout. Onderdeel o eindigt met een punt terwijl het na de inwerkingtreding van artikel IX, onderdeel A, van de Verzamelwet VWS 2022, niet meer het laatste onderdeel van artikel 16 is.

derde subonderdeel, en onderdeel G

De taken van de NZa zijn op dit moment geregeld in de artikelen 16 en 16a Wmg. Door toevoeging van onderdeel r aan artikel 16 Wmg wordt in de Wmg vastgelegd dat de NZa ook de in hoofdstuk 9a van de Jeugdwet geregelde taken heeft. Het artikel is te zien als koppelingsartikel. Het regelt ten opzichte van hoofdstuk 9a van de Jeugdwet geen nieuwe taken voor de NZa, maar is nodig om ervoor te zorgen dat deze taken tevens zijn te beschouwen als Wmg-taken.

De inhoud van artikel 16a Wmg is verplaatst naar artikel 16, onderdeel q, van die wet. Artikel 16 Wmg vermeldt daardoor dan weer alle in de Wmg genoemde taken van de NZa. Artikel 16a kan in verband daarmee vervallen.

Onderdeel H

Artikel 17, eerste lid, Wmg bepaalt dat de NZa met een aanzienlijk aantal organisaties moet afspreken hoe aangelegenheden van wederzijds belang zullen worden behandeld en ten behoeve daarvan informatie zal worden verzameld. In het in artikel I, onderdeel V, voorgestelde artikel 9a.3, vierde lid, van de Jeugdwet wordt geregeld dat de NZa de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming (of beiden) informeert zodra een risico op tekort aan jeugdzorg onafwendbaar lijkt of al is opgetreden, of als een of meer colleges of Jeugdregio's niet voldoende meewerken aan het oplossen van de problemen. De bewindspersonen kunnen dan actie ondernemen. Gelet op het voorgestelde artikel 9a.3, eerste lid, van de Jeugdwet ontslaat zo'n melding de NZa niet van haar taak om te blijven bevorderen dat de problemen worden opgelost. Door aan artikel 17, eerste lid, toe te voegen dat de NZa ook afspraken over de aanpak van aangelegenheden van wederzijds belang met de Minister van VWS of de Minister voor Rechtsbescherming maakt, wordt bevorderd dat de NZa enerzijds en de Minister(s) anderzijds hun werkzaamheden op elkaar afstemmen. Dit geldt voor het geval er algemene afspraken worden gemaakt, alsmede in de situatie dat voor een individueel geval wordt afgesproken wie wat zal doen. Een en ander voorkomt dubbel werk of juist het laten vallen van gaten. Dit wordt geregeld in het voorgestelde onderdeel p van artikel 17, eerste lid, Wmg.

Voorts wordt voorgesteld om aan artikel 17, eerste lid, Wmg de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie van het Onderwijs toe te voegen (onderdelen n en o). Zoals ook in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, dient de NZa samen te werken met de toezichthouders in het sociaal domein. Het gaat daarbij naast de IGJ en de IJenV ook om de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie van het Onderwijs. Overigens is toevoeging van de Nederlandse Arbeidsinspectie niet alleen van belang voor de samenwerking op het terrein van het sociaal domein, maar ook met het oog op de taak die zij, naast de reeds in artikel 17, eerste lid, Wmg opgenomen FIOD-ECD, heeft om op grond van de Wet op de economische delicten overtredingen van in die wet genoemde Wmg-artikelen (en in de toekomst ook van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 Jeugdwet) op te sporen.



De overige wijzigingen in artikel 17, eerste lid, betreffen herstel van een redactionele fout. Het huidige artikel 17, eerste lid, kent twee onderdelen k. Dat wordt rechtgezet.

Artikel 17, tweede lid, bepaalt dat de afspraken in ieder geval inhouden dat de in het eerste lid genoemde bestuursorganen geen informatie opvragen indien een van de andere daar genoemde bestuursorganen de informatie kunnen verstrekken. Dit komt terug in het voorgestelde artikel 71c, derde lid, onderdeel b, Wmg (artikel II, onderdeel T): de in het eerste en tweede lid bedoelde actoren hoeven geen gegevens of inlichtingen aan de NZa te verstrekken indien deze al aan een ander bestuursorgaan zijn verstrekt en dat andere bestuursorgaan deze aan de NZa kan verstrekken. Op deze manier worden de administratieve en uitvoeringslasten die uit voorliggend wetsvoorstel voortvloeien zoveel mogelijk beperkt.

Onderdeel I

Artikel 19, eerste lid, Wmg bepaalt dat de NZa het oordeel van de IGJ volgt over de kwaliteit van het handelen van zorgaanbieders. De voorgestelde wijziging leidt ertoe dat hetzelfde geldt voor de kwaliteit van het handelen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Aangezien artikel 9.1, tweede lid, van de Jeugdwet bepaalt dat het kwaliteitsonderzoek naar de uitvoering – door de gecertificeerde instellingen – van strafrechtelijke beslissingen (als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet) plaatsvindt door de inspectie, bedoeld in artikel 57 van de Wet veiligheidsregio's, wordt voor de desbetreffende beslissingen bepaald dat de NZa het kwaliteitsoordeel van die inspectie volgt. De inspectie, bedoeld in artikel 57 van de Wet veiligheidsregio's, is overigens inmiddels de IJenV.

Onderdeel J

Artikel 22 Wmg regelt de informatie-uitwisseling tussen de Minister van VWS en de NZa en artikel 22a regelt de informatie-uitwisseling tussen de Minister voor Rechtsbescherming en de NZa. Dit laatste artikel is op dit moment bedoeld voor de uitwisseling van gegevens over de forensische zorg.

De Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de Jeugdwet. Ook voor de nieuwe taken van de NZa op Jeugdwetterrein, zullen deze Ministers enerzijds en de NZa anderzijds gegevens en inlichtingen moeten uitwisselen. Om te voorkomen dat de uitwisseling van gegevens en inlichtingen in het kader van de Jeugdwet in twee informatiestatuten moet worden geregeld, wordt voorgesteld de teksten van de artikelen 22 en 22a Wmg ineen te schuiven tot één nieuw artikel 22. Dat geeft tevens de gelegenheid om duidelijker te regelen dat de informatie die de NZa aan de bewindspersonen dient te verstrekken niet beperkt is tot de informatie over de eigen organisatie. De verwijzing naar artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in de huidige artikelen kan die indruk mogelijk wekken. Het is echter zowel nu als in de toekomst de bedoeling dat de NZa niet alleen gegevens over de eigen organisatie aan de bewindslieden verstrekt, maar ook gegevens over derden waarover zij de beschikking heeft. Dat laatste is in de toekomst bijvoorbeeld nodig indien Minister(s) en de NZa naar aanleiding van een signaal als bedoeld in het voorgestelde artikel 9a.3, vierde lid, van de Jeugdwet met elkaar willen overleggen over de vraag wie wat doet om het door de NZa geconstateerde probleem aan te pakken (zie overigens ook de wijziging van artikel 17 Wmg).¹¹³

Onderdeel K

Op grond van artikel 32 Wmg verricht de NZa marktonderzoek op het terrein van de zorg. Op grond van artikel 33 Wmg kan zij haar bevindingen naar aanleiding daarvan openbaar maken. Artikel 33 Wmg kan gezien artikel 3.1, eerste lid, Woo, vervallen. De NZa heeft op grond van het laatstgenoemde artikellid een algemene inspanningsverplichting tot openbaarmaking van de bij haar berustende informatie. De NZa dient tot openbaarmaking over te gaan indien dat zonder onevenredige kosten of inspanning mogelijk is. Zij moet ook afwegen of met de openbaarmaking een redelijk belang is gediend en bij het ontbreken van een dergelijk redelijk belang niet tot openbaarmaking overgaan. Het formuleren van bevindingen naar aanleiding van een marktonderzoek behoort tot de taakuitvoering van de NZa. De desbetreffende documenten vallen daarmee op grond van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel j, Woo, buiten de regeling voor de in ieder geval door de NZa actief openbaar te maken informatie.

¹¹³Voor een toelichting op het voorgestelde vierde lid (het huidige artikel 22a, vierde lid, Wmg) wordt verwezen naar Kamerstukken II 2011/12, 32 398, nr. 10 pp. 26 en 27 in combinatie met Kamerstukken II, 2021/22, 35 936, nr. 3, p. 26 (onder 'artikel XVIII, onderdeel C').



Onderdelen L en M

artikelen 40a, zesde lid en 40b, zevende lid

Zoals toegelicht bij artikel I, onderdeel I, is het uitgangspunt dat voor combi-instellingen de artikelen 40a en 40b Wmg (en de daarop gebaseerde regelgeving) gelden over de transparante jaarverantwoording. Daartoe is in de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet opgenomen dat zij niet van toepassing zijn op combi-instellingen.

Daarmee kan echter niet worden volstaan. Met artikel II, onderdeel B, wordt voorgesteld om aan artikel 1 Wmg een vierde lid toe te voegen, waarin wordt geregeld dat jeugdhulp geen zorg in de zin van de Wmg is. Dat zou kunnen leiden tot de vraag of de combi-instellingen zich alleen aan de bij en krachtens de artikelen 40a en 40b Wmg gestelde regels hoeven te houden voor zover zij zorg verlenen. Dat is natuurlijk niet de bedoeling. Het zou er immers onder andere toe leiden dat er over de verleende jeugdhulp geen verantwoording afgelegd zou hoeven te worden. De voorgestelde nieuwe leden van die artikelen maken duidelijk dat de artikelen 40a en 40b voor combi-instellingen voor het totaal van hun werkzaamheden op zorg- en Jeugdwetterrein gelden.

artikel 40b, eerste lid

Het bestaande artikel 40b, eerste lid, Wmg stelt dat zorgaanbieders ieder jaar een jaarverantwoording openbaar moeten maken en impliceert daarmee dat zij deze ook moeten opstellen. Het voorgestelde nieuwe eerste lid maakt de plicht tot het over elk kalenderjaar opstellen van een jaarverantwoording expliciet.

Onderdelen N, P en Q

Voorgesteld wordt om hoofdstuk 5 Wmg, getiteld 'Informatie', onder te verdelen in twee paragrafen, te weten paragraaf 5.1 met het opschrift 'Informatie zorg' en paragraaf 5.2, met het opschrift 'Informatie jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen, en jeugdreclassering'. In paragraaf 5.1 worden de artikelen opgenomen die op dit moment in hoofdstuk 5 staan, terwijl paragraaf 5.2 nieuwe artikelen gaat bevatten die gaan over de uitvoering van de NZa-taken, bedoeld in artikel 16, onderdeel r, Wmg/hoofdstuk 9a Jeugdwet.

Er zijn meerdere redenen om de informatiebepalingen die voor de uitvoering van artikel 16, onderdeel r, Wmg/hoofdstuk 9a Jeugdwet nodig zijn, niet in het bestaande hoofdstuk 5 Wmg op te nemen. Allereerst zijn de taken die de NZa in het kader van de Jeugdwet krijgt veel beperkter dan de taken die zij reeds in het kader van de bestaande Wmg ten aanzien van de zorg heeft (verder ook 'zorgtaken' genoemd). Zo is haar toezichtstaak veel beperkter, stelt zij geen prestatiebeschrijvingen of tarieven voor jeugdzorg vast en heeft zij niet als taak om ervoor te zorgen dat een 'markt' van jeugdzorg voldoende kan functioneren. Dit brengt met zich dat de NZa voor de uitvoering van artikel 16, onderdeel r, Wmg/hoofdstuk 9a Jeugdwet veel minder gegevens en inlichtingen nodig heeft dan voor de uitvoering van haar zorgtaken. Dat geldt zowel voor persoonsgegevens als voor andere gegevens. Een en ander brengt met zich dat de bepalingen van hoofdstuk 5 niet zomaar met het Jeugdwetterrein zouden kunnen worden uitgebreid. Dat zou dan immers betekenen dat er een veel ruimere grondslag voor het verwerken van gegevens en inlichtingen door de NZa zou worden gecreëerd dan noodzakelijk is. Indien, als alternatief hiervoor, er tussen de huidige bepalingen van hoofdstuk 5 specifieke artikelen of artikelliden opgenomen zouden worden om de informatieoverdracht ten behoeve van de Jeugdwetten te regelen, zou er een zeer onoverzichtelijke situatie ontstaan. Met het oog hierop wordt voorgesteld laatstbedoelde bepalingen op te nemen in een nieuwe paragraaf (5.2), die helder en specifiek kan worden toegesneden op de afgebakende taak die de NZa op het terrein van de Jeugdwet zal krijgen.

Onderdeel O

Het voorgestelde artikel 59a Wmg expliciteert dat de bepalingen in paragraaf 5.1 (Informatie zorg) niet gelden voor de uitvoering van de Jeugdwetten. Dit is nodig omdat sommige artikelen in het huidige hoofdstuk 5 Wmg/de nieuwe paragraaf 5.1 Wmg, zoals de artikelen 61, 67, 68 en 70, ruim geformuleerd zijn. Nu het uitvoeren van de taken, bedoeld in artikel 9a Jeugdwet, ten gevolge van artikel 16, onderdeel r, Wmg (koppelingsbepaling) tevens beschouwd kan worden als uitvoering van de Wmg ('deze wet') zou zonder het voorgestelde artikel 59a Wmg de vraag kunnen rijzen of dergelijke artikelen ook gelden voor de informatie in verband met de uitvoering van de Jeugdwet-taken. Artikel 59a maakt duidelijk dat dit niet zo is.



Onderdeel R

Artikel 69, tweede lid, Wmg regelt dat de NZa de gegevens en inlichtingen die zij heeft verzameld in het kader van de ene wettelijke taak tevens mag gebruiken (anders gezegd: verder verwerken) voor andere aan haar opgedragen taken. Op grond van artikel 69, derde lid, Wmg mag dit alleen voor zover noodzakelijk voor de uitoefening van die andere taak. Wetstechnisch is dit geregeld door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 65 Wmg waarmee de grondslag is gecreëerd voor de Regeling categorieën persoonsgegevens WMG. In laatstgenoemde regeling is per taak vastgelegd welke categorieën persoonsgegevens door de NZa mogen worden verwerkt. Met dit wetsvoorstel krijgt de NZa ook verschillende taken op het terrein van de Jeugdwet. Artikel 69, tweede lid, Wmg bevat daarmee voortaan ook de grondslag om gegevens en inlichtingen die zijn verzameld in het kader van de zorgtaken te gebruiken voor Jeugdwettaken. Uiteraard geldt daarbij voor wat betreft het gebruiken van persoonsgegevens dezelfde beperking als in het kader van de zorgtaken. Een verzameld persoonsgegeven mag alleen in het kader van een Jeugdwettaak worden gebruikt, als het gebruik daarvan noodzakelijk is voor de uitvoering van die Jeugdwettaak. Met dit onderdeel wordt voorgesteld dat, in lijn met de bestaande systematiek, tot uitdrukking te brengen door een verwijzing op te nemen naar de artikelen waarin (of op grond waarvan) wordt bepaald welke (categorieën) persoonsgegevens in het kader van de verschillende Jeugdwettaken mogen worden verwerkt. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat artikel 69 Wmg, ten gevolge van het voorgestelde artikel 59a Wmg, geen grondslag biedt voor het verder verwerken van gegevens of inlichtingen die zijn verzameld in het kader van de Jeugdwettaken. Daarin voorziet het voorgestelde artikel 71e, tweede en derde lid, Wmg (artikel II, onderdeel T).

Onderdeel S

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de verwijzing, in artikel 70a Wmg, naar de inmiddels ingetrokken Wet bescherming persoonsgegevens te vervangen door een verwijzing (met dezelfde materiële inhoud) naar de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Onderdeel T

Artikel 71a

Dit artikel maakt duidelijk dat paragraaf 5.2 geldt voor gegevens en inlichtingen die verband houden met de uitvoering van de taken die de NZa op grond van artikel 16, onderdeel r, Wmg/hoofdstuk 9a Jeugdwet heeft. De informatie-uitwisseling die voor deze taken nodig is, is veel geringer dan de informatie-uitwisseling voor het verrichten van de zorgtaken. Ook hoeft de NZa aan minder instanties informatie te verstrekken. Om deze reden is paragraaf 5.2 eenvoudiger dan paragraaf 5.1.

Artikel 71b

eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat colleges, Jeugdregio's, het Inlichtingenbureau, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en, indien het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie belast met de contractering, de NZa de gegevens en inlichtingen verstrekken die zij voor de uitvoering van haar vroegsignaleringsstaak nodig heeft.

tweede en derde lid

Het tweede lid regelt dat bij ministeriële regeling wordt bepaald welke gegevens en inlichtingen voornoemde actoren ten behoeve van de uitvoering van de vroegsignaleringsstaak aan de NZa dienen te verstrekken, en of dit periodiek of incidenteel dient te gebeuren. Zoals reeds toegelicht in paragraaf 5.3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt bij het opstellen van de ministeriële regeling gebruikgemaakt van de resultaten van de pilots die door de Jeugdautoriteit zijn uitgevoerd ten behoeve van het EWS. Hieruit volgt welke gegevens noodzakelijk zijn voor het goed kunnen vervullen van de vroegsignaleringsstaak. Uiteraard zal voor de periodiek aan te leveren gegevens ook worden geregeld wanneer ze moeten worden geleverd.

Op grond van het derde lid kunnen de aan te leveren gegevens persoonsgegevens betreffen. Gedacht wordt hier met name aan de namen en eventueel contactgegevens van wethouders en van de bestuursleden en interne toezichthouders van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Ingevolge het convenant 'Bevordering continuïteit jeugdhulp' dienen gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zich op dit moment al in te spannen om dergelijke gegevens (incidenteel) aan te leveren aan de Jeugdautoriteit.



De gegevens die krachtens de ministeriële regeling verstrekt moeten worden, betreffen geen persoonsgegevens van cliënten. Persoonsgegevens mogen ingevolge artikel 6 AVG alleen worden verwerkt indien ze noodzakelijk zijn voor de doelen waarvoor zij worden verwerkt. Persoonsgegevens van cliënten zijn niet noodzakelijk voor het vroegtijdig signaleren van risico's voor de beschikbaarheid van jeugdzorg. Geaggregeerde, niet tot individuele cliënten herleidbare gegevens, kunnen daar mogelijk wel aan bijdragen.

Ook combi-instellingen moeten de in artikel 71b bedoelde, bij ministeriële regeling te bepalen, gegevens aan de NZa aanleveren. Op dit punt is er dus, anders dan voor de transparante financiële bedrijfsvoering en de openbare jaarverantwoording, niet voor gekozen om bij uitsluiting de voor de (verzekerde) zorg geldende regels van toepassing te verklaren (zie ook artikel II, onderdelen L en M). Dit houdt verband met het feit dat het vroegsignaleringsstelsel voor de verzekerde zorg anders is opgezet dan het vroegsignaleringsstelsel voor de jeugdzorg. Voor de (verzekerde) zorg hebben de zorgverzekeraars en de Wlz-uitvoerders zelf een EWS opgezet. Hierin analyseren zij signalen en gegevens van alle zorgaanbieders die zij hebben gecontracteerd. Indien uit die analyse blijkt dat de beschikbaarheid van een bepaalde vorm van zorg gevaar loopt, ondernemen zij zelf actie om dat risico af te vangen. Wel vindt er een uitwisseling van signalen plaats tussen de NZa, IGJ en VWS over mogelijke risico's op discontinuïteit. Het vroegsignaleringsstelsel dat met voorliggend wetsvoorstel voor de jeugdzorg in hoofdstuk 9a van Jeugdwet wordt neergelegd, voorziet in een actievere rol voor de NZa. Het is de NZa die het EWS voor de jeugdzorg in stand houdt en informatie – waaronder de gegevens en inlichtingen die partijen op grond van artikel 71b Wmg moeten aanleveren – analyseert om na te gaan of ergens een risico voor de beschikbaarheid van bovenlokaal ingekochte of gesubsidieerde zorg dreigt of zelfs al gematerialiseerd is. Indien dat het geval is, waarschuwt de NZa betrokken partijen en helpt zij hen bij hun werkzaamheden om de problemen op te lossen. Toepasselijkheid van louter het vroegsignaleringsstelsel van de zorg op combi-instellingen (waarbij die combi-instellingen dus gegevens over de jeugdzorg aan de zorgverzekeraars of Wlz-uitvoerders zouden aanleveren) zou het risico in zich houden dat de zorgverzekeraars of Wlz-uitvoerders onvoldoende aandacht zouden hebben voor gegevens die zouden kunnen duiden op een risico voor de zorg voor jeugdigen. Dat is immers niet hun werkterrein. Daarom zal de in artikel 71b geregelde plicht ook voor combi-instellingen gelden. Indien de NZa ten aanzien van een combi-instelling tot de conclusie komt dat er een risico is voor de beschikbaarheid van haar zorg voor jeugdigen, zal zij overigens niet alleen die instelling en de betrokken partijen aan gemeentezijde helpen om dit risico weg te nemen, maar ligt het voor de hand dat zij ook de zorgverzekeraar of Wlz-uitvoerder waarschuwt waar de combi-instelling een contract mee heeft. De kans dat er in zo'n geval ook een risico is voor de levering van de verzekerde zorg, is immers groot.

Artikel 71c

Het voorgestelde artikel 71c vormt de tegenhanger van wat artikel 61 Wmg voor de zorg regelt. Alleen kan de reikwijdte van artikel 71c, gelet op de beperktere taken die de NZa op het terrein van de Jeugdwet zal krijgen, veel beperkter blijven. Dat vertaalt zich in het feit dat artikel 71c niet 'eenieder' verplicht om desgevraagd gegevens en inlichtingen aan de NZa te verstrekken, maar slechts de actoren die bij de verlening van jeugdzorg betrokken zijn. Voorts vertaalt zich dit in het feit dat op grond van deze bepaling geen persoonsgegevens van cliënten verstrekt mogen worden.

eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat de organisaties die de jeugdzorg contracteren of subsidiëren (gemeenten, Jeugdregio's en, indien het om landelijk gecontracteerde of te contracteren jeugdhulp gaat, de door gemeenten gezamenlijk in stand gehouden landelijk werkende organisatie), het Inlichtingenbureau en de partijen die die zorg verlenen (jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen) de gegevens en inlichtingen verstrekken die de NZa hen ter uitvoering van hoofdstuk 9a van de Jeugdwet vraagt. Het gaat hierbij derhalve om alle gegevens en inlichtingen die de NZa nodig kan hebben voor haar stelselonderzoek, vroegsignalering of toezicht op de naleving van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet. De bepaling is te zien als een bepaling naast het voorgestelde artikel 71b Wmg, dat regelt welke gegevens en inlichtingen genoemde actoren verplicht – dus zonder dat de NZa daar om hoeft te vragen – dienen aan te leveren en naast artikel 9a.2, vijfde lid, Jeugdwet, dat bepaalt dat deze actoren (met uitzondering van louter lokaal werkende jeugdhulpaanbieders) de NZa desgevraagd informatie moeten leveren opdat zij na kan gaan of een bij haar levend vermoeden van een (dreigend) tekort aan bovenlokaal in te kopen zorg klopt. In zekere zin staat zij ook naast artikel 9a.3, tweede lid, Jeugdwet, dat partijen die betrokken zijn bij een daadwerkelijk probleem met de beschikbaarheid verplicht om de NZa bij de oplossing daarvan te betrekken.



tweede lid

onderdeel a

Het tweede lid legt de informatieplicht, bedoeld in het eerste lid, ook op aan derden die werkzaamheden verrichten voor de actoren, bedoeld in het eerste lid, en in verband daarmee werkzaamheden uitvoeren die verband houden met de uitvoering van de Jeugdwet. Deze bepaling is bewust ruim geformuleerd. De derden hoeven bijvoorbeeld geen opdrachtnemer van deze actoren te zijn.¹¹⁴ Ook vrijwilligers bij een jeugdhulpaanbieder vallen er bijvoorbeeld onder. Ook dient het 'in verband met de uitvoering van de Jeugdwet' ruim geïnterpreteerd te worden. Het gaat niet alleen om werk dat het hart van de uitvoering raakt, maar ook werk dat nodig is opdat deze kernwerkzaamheden kunnen worden verricht.

onderdeel b

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen kunnen deel uitmaken van een concern. Met het oog op het toezicht op de naleving van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet kan het van belang zijn dat de NZa ook informatie krijgt van de andere maatschappijen in het concern. Onderdeel b zorgt ervoor dat ook zij de vragen van de NZa – voor zover noodzakelijk voor haar taakvervulling – moeten beantwoorden.

derde lid

onderdeel a

Dit onderdeel bepaalt dat op grond van deze bepaling geen cliëntgegevens hoeven te worden verstrekt. De NZa kan de noodzakelijke cliëntgegevens voor het stelselonderzoek op grond van het voorgestelde artikel 71d opvragen bij het Inlichtingenbureau. Voor een goede uitoefening van haar vroegsignaleringstaak en het toezicht op de naleving van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet heeft de NZa geen cliëntgegevens nodig. De enige uitzondering hierop betreft mogelijk het geval waarin een cliënt een melding doet als bedoeld in het voorgestelde artikel 9a.2, tweede lid, van de Jeugdwet, en ervoor kiest om dat niet anoniem te doen. In dat geval vraagt de NZa naar verwachting om zijn contactgegevens, en daarnaast blijkt in het kader van de melding waarschijnlijk dat de cliënt (of, indien de ouder de melding deed, zijn kind) jeugdzorg nodig had (gegevens over gezondheid), zodat de NZa ook over dat gegeven komt te beschikken. Doordat de cliënt ervoor heeft gekozen om niet anoniem te melden, is de verwachting dat hij uitdrukkelijke toestemming zal verlenen voor de verwerking van de contactgegevens en de gemelde gegevens door de NZa. Die toestemming is in vrijwilligheid gegeven, omdat het niet anoniem melden geen gevolgen heeft voor de cliënt. Een en ander wil overigens nog niet zeggen dat de NZa deze gegevens bij het onderzoek van de melding met de betrokken partijen mag delen of dat er aan de hand van deze gegevens informatie mag worden uitgewisseld. Omdat deze mogelijkheid het onderzoek wél kan vergemakkelijken, zou de NZa een niet anonieme melder bij de melding in de gelegenheid kunnen stellen om ook daartoe (uitdrukkelijk) toestemming te verlenen, en wel aan haar en aan de partijen die de melder in zijn melding noemt. Ook deze toestemming kan dan in vrijheid gegeven worden, aangezien weigering geen gevolgen voor de melder heeft.

onderdeel b

Artikel 17, tweede lid, Wmg leidt ertoe dat de NZa geen gegevens en inlichtingen dient op te vragen die zij van een ander bestuursorgaan kan krijgen. Onderdeel b regelt als complement hiervan dat de actoren, bedoeld in het eerste en tweede lid, dergelijke gegevens, indien toch gevraagd, niet hoeven te leveren.

vierde lid

Op grond van de Woo geldt de openbaarmakingsplicht voor bestuursorganen niet indien een belang als bedoeld in artikel 5.1 van die wet daar aan in de weg staat. Het vierde lid zorgt ervoor dat dergelijke informatie ook tegenover de NZa geheim kan worden gehouden. Het besluit daartoe kan bij een gemeente worden genomen door het college of de gemeenteraad (als het gaat om gegevens en inlichtingen van de gemeente of van een Jeugdregio die centrumgemeente is) de burgemeester of, indien voor de uitvoering van de Jeugdwet met commissies wordt gewerkt door zo'n commissie. Bij

¹¹⁴Voor zover jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen werken in opdracht van een andere jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling is dat overigens niet noodzakelijk, aangezien dergelijke onderaannemers op grond van de Jeugdwet ook zelf als jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling worden beschouwd.



een Jeugdregio kan het besluit worden genomen door een bestuur van de Jeugdregio (het algemeen of het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam of het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie) of, indien de Jeugdregio een openbaar lichaam is en de in artikel 2.18, derde lid, van de Jeugdwet geregelde regionale inkoop van jeugdzorg of de daar geregelde bovenregionale samenwerking in de praktijk door een commissie bij dat openbaar lichaam geschiedt, die commissie. De bewoording van het artikellid sluit aan bij artikel 87 van de Gemeentewet en bij de artikelen 23 en 25 Wgr.

vijfde lid

De NZa zal voor de uitvoering van haar taken als bedoeld in artikel 16, onderdeel r, Wmg/hoofdstuk 9a Jeugdwet – voor zover nodig voor een goede taakvervulling – persoonsgegevens verwerken van personen die werkzaam zijn voor of bij de actoren, bedoeld in het eerste lid. Het betreft daarbij echter geen bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 9 AVG. Het vijfde lid regelt dat in het kader van het toezicht op de nakoming, door de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 Jeugdwet wél strafrechtelijke persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Dit kan van belang zijn indien de NZa bij de uitvoering van haar toezicht dermate grove onrechtmatigheden constateert dat zij contact wil opnemen met de Nederlandse Arbeidsinspectie of de FIOD-ECD over eventuele strafrechtelijke handhaving.

Artikel 71d

eerste lid

Het eerste lid regelt dat het Inlichtingenbureau desgevraagd aan de NZa de persoonsgegevens van jeugdigen en hun ouders verstrekt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het stelselonderzoek (het voorgestelde artikel 9a.1 van de Jeugdwet). Uitgangspunt daarbij is dat de NZa deze gegevens actief opvraagt bij het Inlichtingenbureau. Hiervoor is gekozen omdat de onderzoekswensen – en in lijn daarmee de voor het onderzoek noodzakelijke persoonsgegevens – kunnen verschillen al naar gelang het concrete onderwerp dat (mede afhankelijk van concrete signalen) wordt onderzocht. Zoals eerder toegelicht is de reikwijdte van het stelselonderzoek in alle gevallen beperkt tot onderwerpen die van invloed zijn c.q. een factor kunnen spelen bij de beschikbaarheid van jeugdzorg.

De persoonsgegevens die het Inlichtingenbureau op verzoek aan de NZa dient te verstrekken kunnen gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard omvatten. Voor de gegevens over gezondheid geldt dat het uitsluitend de gegevens betreft over de inzet van een voorziening van jeugdhulp of van een opgelegde kindbeschermingsmaatregel en voor de gegevens van strafrechtelijke aard geldt dat het uitsluitend gegevens betreft over de inzet van opgelegde jeugdreclassering. ‘Gegevens over de inzet van’ moet hier breed worden opgevat. Hieronder kunnen bijvoorbeeld ook gegevens over de start- en einddatum, wachttijden en tarief vallen. Vanzelfsprekend geldt in alle gevallen dat alleen persoonsgegevens mogen worden verstrekt die noodzakelijk zijn om het stelselonderzoek uit te voeren. Zie voor een nadere toelichting op de noodzakelijkheid van het verwerken van persoonsgegevens in het kader van het stelselonderzoek en de relatie tot de AVG, het EVRM en de Grondwet voorts de paragrafen 5.3.2 en 7.3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Zie voorts de toelichting op het voorgestelde tweede en derde lid voor nadere regels en waarborgen rondom de verwerking van de persoonsgegevens.

tweede lid

In dit lid is vastgelegd dat de op grond van dit artikel door het Inlichtingenbureau aan de NZa te verstrekken persoonsgegevens moeten zijn gepseudonimiseerd. Het gaat bij gepseudonimiseerde persoonsgegevens om gegevens waarbij het persoonsidentificerende gedeelte (zoals de naam) is versleuteld tot fictieve nummers, letters of andere symbolen. De betrokkene wordt vervolgens met die fictieve nummers, letters of symbolen aangeduid. Pseudonimisering van persoonsgegevens vormt een belangrijke waarborg voor de bescherming van de betreffende gegevens, terwijl het tegelijkertijd mogelijk blijft om waar nodig bestanden met elkaar in verband te brengen.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat na pseudonimisering nog steeds sprake is van verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG (artikel 4, onderdeel 5, AVG). Derhalve is een wettelijke grondslag voor de verwerking, waar met het voorgestelde artikel 71d Wmg in wordt voorzien, onverkort noodzakelijk.

derde lid

Dit lid regelt dat bij ministeriële regeling wordt bepaald welke persoonsgegevens (waaronder gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard) noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het stelselonderzoek door de NZa. De verplichting voor het Inlichtingenbureau om



dergelijke gegevens te verstrekken en de bevoegdheid van de NZa om deze gegevens te verwerken is aldus nadrukkelijk begrensd tot de expliciet in de ministeriële regeling opgenomen gegevens.

Benadrukt zij dat in de ministeriële regeling de set van persoonsgegevens wordt opgenomen die noodzakelijk *kan* zijn in het kader van het stelselonderzoek, zodat in regelgeving is begrensd welke gegevens het maximaal kan omvatten. Uiteraard geldt ook hierbij dat alleen de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, in een concreet geval mogen worden verwerkt. Die noodzaak moet dus per onderzoek worden beargumenteerd. Uiteindelijk bepaalt de omvang en het onderwerp van het specifieke onderzoek dat de NZa uitvoert dus welke gegevens in een concreet geval mogen worden verwerkt.

Vierde lid

In het vierde lid is opgenomen dat de NZa het Inlichtingenbureau een redelijke vergoeding verstrekt voor de uitvoering van de taken als bedoeld in het eerste en tweede lid.

Artikel 71e

eerste lid

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 71e vormt de pendant, voor de jeugdzorg, van artikel 63 Wmg; het tweede en derde lid zijn de tegenhangers van artikel 69, tweede en derde lid, Wmg.

tweede en derde lid

Artikel 71e, tweede lid, leidt er toe dat de NZa de gegevens en inlichtingen die zij heeft ontvangen ten behoeve van de uitvoering van één (of meerdere) van haar Jeugdwettaken tevens mag gebruiken (anders gezegd: verder verwerken) voor haar andere wettelijke taken op zowel Jeugdwetterrein als zorgterrein. De verdere verwerking hiervan dient uiteraard in overeenstemming met de AVG te gebeuren. Dit brengt onder meer met zich dat het verder verwerken van persoonsgegevens voor de uitvoering van een andere taak alleen is toegestaan, wanneer dit noodzakelijk is voor de uitoefening van die taak. In lijn met de systematiek die is gehanteerd in artikel 69, derde lid, Wmg wordt dit met het voorgestelde derde lid benadrukt. Hierin is het bepaalde bij of krachtens de artikelen 65, 71b, tweede lid, 71c, derde lid, onderdeel a, en vijfde lid, en 71d, derde lid, Wmg met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens van overeenkomstige toepassing verklaard. Hiermee is geëxpliciteerd dat hetgeen in die artikelen is vastgelegd over de (al dan niet) noodzakelijkheid van het verwerken van persoonsgegevens voor de wettelijke taken van de NZa onverkort geldt bij de vraag of verzamelde gegevens of inlichtingen op grond van artikel 71e, tweede lid, Wmg mogen worden gebruikt voor een taak anders dan waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld. Ter illustratie: in het kader van de Jeugdwettaken is voor wat betreft het verwerken van cliëntgegevens van jeugdigen en ouders enkel voor het stelselonderzoek expliciet een wettelijke grondslag gecreëerd (artikel 71d Wmg). In het kader van de overige Jeugdwettaken blijkt expliciet uit de bij of krachtens de wet gestelde regels dat cliëntgegevens niet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van die overige taken. Hiernaar wordt verwezen in het voorgestelde artikel 71e, derde lid, Wmg om te expliciteren dat artikel 71e, tweede lid, Wmg aldus ook nooit een grondslag kan zijn voor het verwerken van cliëntgegevens voor de overige Jeugdwettaken.

Zoals gezegd leidt het tweede lid ertoe dat de NZa gegevens en inlichtingen waarover zij de beschikking heeft gekregen ten behoeve van de uitvoering van haar Jeugdwettaken, mede mag gebruiken voor haar zorgtaken. Voor wat betreft het gebruik van persoonsgegevens geldt ook hier als uitgangspunt dat persoonsgegevens alleen mogen worden gebruikt voor zover die taken blijken de krachtens artikel 65 Wmg vastgestelde regels (Regeling categorieën persoonsgegevens WMG) noodzakelijk zijn voor de uitoefening van die taken. Aan de andere kant leidt artikel 69, tweede lid, Wmg ertoe dat zij gegevens over de zorg en zorgaanbieders ook mag gebruiken bij de uitvoering van haar Jeugdwettaken. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel R, van dit wetsvoorstel.

Artikel 71f

Het voorgestelde artikel 71f regelt voor de informatie op Jeugdwetterrein wat artikel 70 Wmg regelt voor het zorgterrein.

eerste lid

Ten opzichte van de inspecties, genoemd in artikel 70, eerste lid, Wmg zijn de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie van het onderwijs toegevoegd. De reden daarvoor is dat de jeugdzorg onderdeel is van het sociaal domein en verbonden is met het terrein van onderwijs, schulden,



veiligheid, werk en inkomen, en wonen. Problemen op deze gebieden kunnen aanleiding geven tot een zorgbehoefte van de jeugdige. In het belang van een integrale benadering werken de IGJ, IJenV, Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie van het onderwijs onder de noemer 'Toezicht Sociaal Domein' samen. Op grond van artikel 17 Wmg zoals dat na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel zal luiden, maakt de NZa afspraken met deze inspecties. Artikel 71f, eerste lid, zorg ervoor dat deze inspecties voor zover noodzakelijk ook gegevens en inlichtingen met de NZa kunnen uitwisselen.

tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de NZa de FIOD-ECD de gegevens en inlichtingen verstrekt die deze nodig heeft voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. Aldus zal de FIOD-ECD geholpen kunnen worden bij de opsporing van strafbare feiten. Op grond van de 'Regeling strafrechtelijke handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie op het terrein van Jeugdwet, Wlz, Wmo 2015, Wmg en Zvw' is laatstgenoemde inspectie belast met de strafrechtelijke handhaving op het terrein van – onder andere – de Wmg en de Jeugdwet. Ook aan de Nederlandse Arbeidsinspectie dient de NZa de noodzakelijke gegevens en inlichtingen te verstrekken waarmee die inspectie haar opsporingswerkzaamheden kan verrichten. Dat dit kan, volgt echter al uit het eerste lid van het voorgestelde artikel 71f.

Vervolgens bepaalt het tweede lid dat de NZa de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming de gegevens en inlichtingen verstrekt die zij nodig hebben voor hun taakvervulling. Het gaat hier vooral over gegevens van en inlichtingen over partijen over wie de NZa een melding doet als bedoeld in artikel 9a.3, vierde lid, Jeugdwet. Deze gegevens hebben de betrokken bewindsperso(o)n(en) nodig om aan de slag te kunnen met zo'n melding, en het is daarom van belang dat de NZa de melding toelicht. Maar ook indien de NZa bij het verrichten van stelselonderzoek op informatie stuit die voor (een van) de bewindsperso(o)n(en) van belang is, bijvoorbeeld in het kader van de taak van deze bewindslieden, om interbestuurlijk toezicht op gemeenten en Jeugdregio's te houden, dient zij dit op grond van het tweede lid te melden.

derde lid

Met het oog op het beperken van de uitvoerings- en administratieve lasten voor gemeenten, Jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, regelt het derde lid dat de NZa desgevraagd gegevens verstrekt aan het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Gezondheidsraad, het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu, de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, het Centraal Planbureau, het Centraal bureau voor de statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze instanties doen onderzoek op en adviseren over het hele VWS-terrein. Voor zover zij de gegevens die zij nodig hebben van de NZa kunnen verkrijgen, hoeven zij deze niet aan bovengenoemd actoren te vragen.

vierde lid

Dit lid regelt dat bij ministeriële regeling wordt bepaald welke categorieën persoonsgegevens de NZa aan de in dit artikel genoemde instanties mag verstrekken. Eenzelfde werkwijze geldt bij het door de NZa verstrekken van gegevens en inlichtingen die zijn verzameld in het kader van de zorgtaken aan andere instanties (vgl. artikel 70 jo. 65 Wmg).

vijfde tot en met zevende lid

Het vijfde tot en met zevende lid regelt voor de informatie op Jeugdwetterrein wat artikel 67 Wmg regelt voor het zorgterrein.

Artikel 71g

Artikel 71g Wmg bepaalt dat griffiers en secretarissen van rechterlijke instanties aan (medewerkers van) de NZa, de FIOD-ECD en de Nederlandse Arbeidsinspectie alle gegevens en uittreksels uit of afschriften van hun uitspraken, registers en andere stukken dienen te verschaffen, die ten behoeve van de uitvoering van hoofdstuk 9a van de Jeugdwet in verbinding met de Wmg nodig zijn. Het artikel lijkt sterk op artikel 71 Wmg. Omdat tuchtrechtelijke uitspraken echter niet van belang zijn voor de uitvoering van deze werkzaamheden, worden deze in artikel 71g niet genoemd. Daarnaast is het voor een goede uitvoering van deze taken niet nodig dat de hier bedoelde gegevens aan de Minister van VWS (of voor Rechtsbescherming) worden verstrekt.

Onderdeel U

Titel 5.2 van de Awb regelt een aantal bevoegdheden van toezichthouders. Deze gelden ingevolge



artikel 5:11 Awb echter alleen voor personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn aangewezen. Artikel 72 Wmg bevat die aanwijzing. De aanwijzing in het eerste lid is voor de taken van de NZa op het Jeugdweeterrein echter te ruim. Dat toezicht op Jeugdweeterrein beperkt zich immers tot het toezicht op de naleving, door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen, van de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet.¹¹⁵ Daarom wordt in een nieuw tweede lid de aanwijzing voor het Jeugdweeterrein beperkt tot door de NZa aan te wijzen medewerkers en medewerkers van de FIOD-ECD.

Uit de artikelen 5:15–5:17 Awb volgt dat deze medewerkers de volgende bevoegdheden zullen hebben:

- met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner;
- inlichtingen vorderen;
- van personen inzage vorderen van een identiteitsbewijs;
- inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën maken.

Op grond van artikel 5:20 Awb moet eenieder meewerken als een toezichthouder zo'n bevoegdheid wil gebruiken, behalve voor zover een geheimhoudingsplicht (bijvoorbeeld een medisch beroepsgeheim) daar aan in de weg staat.

De toezichthouders zullen alleen van hun bevoegdheden gebruik maken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is (artikel 5:13 Awb).

Ten slotte wordt opgemerkt dat in het derde lid gebruik van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5:18 en 5:19 Awb, wordt uitgesloten. Een situatie waarin de toezichthouders, bedoeld in het tweede lid, behoefte zullen hebben aan de in die artikelen geregelde bevoegdheden, valt niet te voorzien.

Onderdeel V

Op grond van het voorgestelde artikel 9a.2, derde lid, onderdeel a, van de Jeugdwet, dient de NZa ervoor te zorgen dat eenieder ontwikkelingen aan de NZa kan melden die een risico zouden kunnen vormen voor de beschikbaarheid van de jeugdzorg. Ook daadwerkelijk opgetreden tekorten moeten gemeld kunnen worden. De NZa dient op grond van artikel 74 Wmg al een meldpunt in stand te houden voor meldingen van mogelijke onrechtmatigheden¹¹⁶. De voorgestelde wijziging van artikel 74 Wmg bepaalt dat de NZa haar meldpunt geschikt moet maken voor de ontvangst van de meldingen, bedoeld in artikel 9a.2, derde lid, onderdeel a, van de Jeugdwet.

Onderdeel W

De voorgestelde wijziging van artikel 78c Wmg hangt samen met de voorgestelde verplaatsing van de inhoud van artikel 16a Wmg naar artikel 16, onderdeel q, Wmg en het in verband daarmee vervallen van artikel 16a (zie artikel II, onderdelen F en G).

Onderdelen X, BB en CC

Met deze onderdelen worden de verplichtingen voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen tot een transparante financiële bedrijfsvoering en tot het opstellen en openbaar maken van een jaarverantwoording (de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet) toegevoegd aan de opsomming in de bestaande artikelen die de handhavingsinstrumenten bevatten van de NZa. Net als ten aanzien van de artikelen 40a en 40b Wmg, op grond waarvan gelijke verplichtingen gelden voor de overige zorg, zal de NZa bij niet naleving van deze verplichtingen bevoegd zijn handhavingsinstrumenten te hanteren. Daarnaast kunnen deze instrumenten worden ingezet indien jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen niet meewerken aan hun informatieplicht als bedoeld in de voorgestelde artikelen 71b en 71c Wmg of het voorgestelde artikel 9a.2, vijfde lid, van de Jeugdwet, of indien zij in strijd met het voorgestelde artikel 9a.3, tweede lid, van de Jeugdwet de NZa onvoldoende betrekken bij de oplossing van een door haar gesignaleerd risico voor de beschikbaarheid of van een daadwerkelijk tekort. Het gaat dan om het geven van een aanwijzing (voorgestelde artikel 78h Wmg), het opleggen van een last onder dwangsom (voorgestelde artikel 84c Wmg) of een bestuurlijke boete (voorgestelde artikel 93 Wmg).

¹¹⁵ Op grond van artikel 9.2 van de Jeugdwet houden de IGJ en de IJenV toezicht op de kwaliteit van de door de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen verleende jeugdzorg. Zij hebben op grond van laatstgenoemd artikel de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5.15 tot en met 5.19 Awb, waarbij de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (art. 5:15 Awb) nog iets is uitgebreid (art. 9.2, tweede lid, Jeugdwet) en ook de meewerkingsplicht van artikel 5:20 Awb nog iets ruimer is (art. 9.2, derde lid, Jeugdwet).

¹¹⁶ Op grond van de Regeling aanvullende taken zorgautoriteit geldt dit overigens dat het meldpunt van de NZa ook meldingen van eventuele fraude bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 in ontvangst moet nemen.



Wat betreft de maximumhoogte van de bestuurlijke boete (€ 500.000) – die in de praktijk nadrukkelijk als ultimum remedium geldt (zie paragraaf 5.3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting) – is aangesloten bij de maxima in de artikelen 85, 86 en 90 tot en met 92 Wmg. Aansluiting bij de boetecategorieën van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht zou tot een maximum van (per 1 januari 2022) € 900.000 leiden, wat in vergelijking met de maxima in eerdergenoemde artikelen te hoog wordt geacht¹¹⁷.

Onderdeel Y

De wijziging van artikel 79, eerste lid, Wmg bewerkstelligt dat ook een door de NZa op het terrein van de Jeugdwet gegeven aanwijzing niet kan inhouden hoe degene aan wie de aanwijzing is gericht (dat wil zeggen de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling) een individueel geval moet beoordelen of behandelen.

De overige wijzigingen van artikel 79 Wmg alsmede het schrappen van de artikelen 80 tot en met 81b Wmg (artikel II, onderdeel Z) en de wijzigingen in artikel 82 Wmg (artikel II, onderdeel AA) betreffen een verduidelijking van het openbaarmakingsbeleid van aanwijzingen. De Woo maakt het mogelijk de Wmg-artikelen op dit terrein sterk te vereenvoudigen. Van die gelegenheid wordt in dit wetsvoorstel gebruikgemaakt.

De Woo regelt in artikel 3.1 een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om bij hen berustende informatie openbaar te maken. Daarnaast regelt artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, Woo een plicht om beschikkingen actief openbaar te maken.¹¹⁸ Daar gelden echter meerdere uitzonderingen op. Zo hoeven onder andere bestraffende sancties en bestuurlijke herstelsancties (zie voor de omschrijving van deze begrippen artikel 5:2 Awb) ingevolge de subonderdelen 5 en 6 van laatstgenoemd onderdeel k niet verplicht openbaar te worden gemaakt¹¹⁹.

De meeste aanwijzingen van de NZa zijn bestuurlijke herstelsancties, zodat daarvoor de inspanningsverplichting van artikel 3.1 Woo geldt. Hetzelfde geldt voor lasten onder bestuursdwang of onder dwangsom, en voor de bestraffende sanctie van de bestuurlijke boete. Voor zover een aanwijzing van de NZa geen herstelsanctie is (de aanwijzing moet dan zijn gegeven zonder dat sprake was van een overtreding, wat bijvoorbeeld het geval kan zijn in de situatie, bedoeld in artikel 78a Wmg), dient deze op grond van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, Woo openbaar te worden gemaakt. De NZa heeft voor de wijze waarop zij met de openbaarmaking van besluiten omgaat een beleidsregel vastgesteld, de 'Beleidsregel openbaarmaking handhavingsbesluiten, Woo-besluiten en beslissingen op bezwaar'. Zij moet op grond van artikel 4:84 Awb, behoudens de daarin opgenomen inherente afwijkingsmogelijkheid, handelen overeenkomstig haar beleidsregels.

Overigens geldt voor beide openbaarmakingsplichten, dat geen openbaarmaking plaatsvindt voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, of 5.2 van de Woo daaraan in de weg staan. En daarnaast geldt de inspanningsverplichting tot openbaarmaking niet indien met openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend of openbaarmaking tot onevenredige inspanning of kosten zou leiden.

Gelet hierop, kunnen de artikelen 80 tot en met 81b Wmg, die regels stellen over het openbaar maken van aanwijzingen, lasten onder bestuursdwang of onder dwangsom en bestuurlijke boetes, vervallen. Wel is het nodig enkele specifieke onderdelen van die artikelen te behouden. Voorgesteld wordt om deze voor het grootste deel in artikel 79 Wmg op te nemen.

De toevoeging van het derde tot en met zevende lid aan artikel 79 Wmg betreft de openbaarmaking van aanwijzingen die de NZa op grond van die wet heeft gegeven.

De NZa hoeft op grond van het voorgestelde aan artikel 79 Wmg toe te voegen derde lid geen termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen voorafgaand aan de openbaarmaking te geven aan een belanghebbende van wie het adres niet bekend is en niet met redelijke inspanning kan worden verkregen. Dit zou immers niet uitvoerbaar zijn. Deze bepaling, die op dit moment al in artikel 80,

¹¹⁷Krachtens Aanwijzing voor de regelgeving nr. 5.43 geniet aansluiting bij de boetecategorieën van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht de voorkeur. De boete behorende bij de vijfde categorie is (per 1 januari 2022) € 90.000 en daarmee te laag, de boete behorende bij de zesde categorie is (per 1 januari 2022) € 900.000 en daarmee te hoog. Daarom is ervoor gekozen om gebruik te maken van de mogelijkheid die aanwijzing 5.43 biedt om aan te sluiten bij afwijkende bedragen in een bestaand stelsel.

¹¹⁸De Woo trad op 1 mei 2022 in werking, maar dat geldt niet voor artikel 3.3, eerste en tweede lid. Deze zullen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Er wordt van uitgegaan dat dit gebeurd zal zijn voordat voorliggend wetsvoorstel in werking treedt.

¹¹⁹Behalve als het gaat om herstelsancties die betrekking hebben op het omgevingsrecht, het milieurecht of anderszins betrekking hebben op emissies in het milieu, maar dat is bij de aanwijzingen van de NZa niet het geval.



derde lid, Wmg staat, wijkt af van artikel 4:8 Awb en de artikelen 3.1, derde lid en 3.3, vijfde lid, onderdeel h, Woo.

De NZa moet op grond van het voorgestelde aan artikel 79 Wmg toe te voegen vierde lid, een belanghebbende die naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen actieve openbaarmaking van een gegeven aanwijzing, een termijn geven van ten minste vijf werkdagen voorafgaand aan de openbaarmaking, om zijn zienswijze naar voren te brengen. Die termijn vangt aan met ingang van de dag waarop de NZa het voornemen tot actieve openbaarmaking heeft gemeld. Die termijn bedraagt op grond van artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel i, Woo, ten minste twee weken in het geval de aanwijzing behoort tot de verplicht actief openbaar te maken informatie. Dit is het geval indien de betrokken aanwijzing geen bestuurlijke sanctie is. De termijn van (minimaal) vijf werkdagen is op dit moment al opgenomen in artikel 80, vijfde lid, Wmg.

Het voorgestelde aan artikel 79 Wmg toe te voegen vijfde lid regelt de opschortende werking van een procedure voor een voorlopige voorziening tegen de openbaarmaking van een aanwijzing. De NZa kan in dat geval pas tot openbaarmaking van een gegeven aanwijzing overgaan nadat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan. Dit is op dit moment al in artikel 80, zesde lid, Wmg geregeld.

De NZa kan op grond van het voorgestelde aan artikel 79 Wmg toe te voegen zesde lid een aanwijzing onverwijld – dus zonder het hanteren van een termijn waarbinnen een belanghebbende bedenkingen daartegen kan uiten – openbaar maken indien het adequaat functioneren van de verzekeringsmarkt, de positie van verzekeraars op die markt, het adequaat functioneren van de zorgverlenings- of zorginkoopmarkt, de positie van de zorgaanbieders op die markt of het belang van de beschikbaarheid van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering daartoe aanleiding geven. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is het overstapeseizoen voor de zorgverzekeringen waarbij er haast geboden is om de consumenten te informeren over de overtreding van een zorgverzekeraar. Het gaat hier om een van het vierde en vijfde lid en van de artikelen 3.1, derde lid, en 3.3, vijfde lid, onderdelen h en i, Woo, afwijkende regeling. Een vergelijkbare regeling is op dit moment al opgenomen in artikel 80, zevende lid, Wmg.

De NZa moet op grond van het voorgestelde aan artikel 79 Wmg toe te voegen zevende lid, in het geval de betrokkene aan een openbaar gemaakte aanwijzing voldoet, dat feit actief openbaar maken. Ook dit is thans al in artikel 80 Wmg geregeld, namelijk in het achtste lid van dat artikel.

Het aan artikel 79, toegevoegde achtste lid komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 81, eerste lid, onder c, Wmg.

Onderdeel Z

Zoals uit de toelichting op de voorgestelde nieuwe artikelleden van artikel 79 Wmg blijkt, staat hetgeen wordt opgenomen in die artikelleden op dit moment in artikel 80 Wmg (die van overeenkomstige toepassing wordt verklaard in artikel 81, derde lid, 81a, tweede lid, en 81b, tweede lid, Wmg) en in artikel 81, eerste lid, onderdeel c. Het openbaar maken van een last onder bestuursdwang/onder dwangsom, dat ook in laatstgenoemde artikelen is geregeld, zal in artikel 82 Wmg worden geregeld. Gelet hierop kunnen de artikelen 80 tot en met 81b Wmg vervallen.

Onderdeel AA

De NZa kan ter handhaving van een gegeven aanwijzing, op grond van het aan artikel 82 Wmg toe te voegen tweede lid een last onder bestuursdwang opleggen. De NZa kan binnen de kaders van artikel 5:32 Awb in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom opleggen ter handhaving van de gegeven aanwijzing. De NZa kan de last onder bestuursdwang dan wel last onder dwangsom opleggen indien de belanghebbende tot wie de aanwijzing is gericht niet tijdig aan een gegeven aanwijzing heeft voldaan. Dit past binnen de gedachte dat het opleggen van een last onder bestuursdwang dan wel last onder dwangsom na het geven van een aanwijzing de volgende stap is bij de handhaving door de NZa. De verwijzing naar artikel 79, tweede lid, in het eerste lid van artikel 82 Wmg vervalt in verband daarmee. Het opleggen van een last onder bestuursdwang dan wel last onder dwangsom ter bevordering van het tijdig voldoen aan de aanwijzing past niet bij de gedachte dat het opleggen van een last onder bestuursdwang dan wel van een last onder dwangsom pas de volgende stap van de handhaving vormt. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang respectievelijk van een last onder dwangsom in het geval de belanghebbende tot wie de aanwijzing is gericht niet tijdig aan de aanwijzing heeft voldaan, is thans geregeld in de artikelen 80, eerste lid, onderdeel a, 81, eerste lid, onderdeel a, 81a, eerste lid, en 81b, eerste lid, Wmg die met dit wetsvoorstel komen te vervallen (artikel II, onderdeel Z).



Onderdeel DD

De voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 104 Wmg hangt samen met het feit dat de inhoud van artikel 81, eerste lid, onder c, Wmg is overgeheveld naar het aan artikel 79 Wmg toegevoegde achtste lid (zie artikel II, onderdeel X).

Omdat de Jeugdwet (via het Gemeentefonds) wordt bekostigd door het Rijk, wordt het tweede lid van artikel 104 zo gewijzigd, dat van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen geïncasseerde dwangsommen en bestuurlijke boetes aan 's Rijks kas toekomen.

Ten gevolge van het vervallen van artikel 81a (zie artikel II, onderdeel Y) dient ook de verwijzing naar dat artikel in het vijfde lid van artikel 104 Wmg te vervallen. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om ook de verwijzing naar het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten te vervangen door een verwijzing naar het Fonds langdurige zorg, van waaruit sinds 1 januari 2015 de langdurige zorg wordt gefinancierd.

Onderdeel EE

Artikel 105 Wmg zorgt ervoor dat landelijk werkzame consumenten- en patiëntenorganisaties als belanghebbenden worden aangemerkt bij besluiten van de NZa die de belangen van consumenten of patiënten raken. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om besluiten van de NZa tot al dan niet handhaven van de governanceverplichtingen.

Formeel vallen cliëntenorganisaties onder het begrip 'patiëntenorganisaties'. In verband met de taakuitbreiding van de NZa wordt desondanks voorgesteld om aan artikel 105 Wmg de begrippen 'cliënten' en 'cliëntenorganisaties' toe te voegen. Dat sluit beter aan bij het spraakgebruik op het terrein van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Artikel III. Wijziging van de Gemeentewet

Met voorliggend wetsvoorstel worden in paragraaf 5.2 Wmg verplichtingen voor gemeenten en Jeugdregio's opgenomen om de NZa van gegevens en inlichtingen te voorzien. Dit opdat de NZa haar in hoofdstuk 9a van de Jeugdwet (en in artikel 16, onderdeel r, Wmg) op te nemen taken goed kan uitvoeren. Door de Wmg op te nemen in bijlage I, onderdelen D en G, bij de Gemeentewet, wordt bereikt dat niet gedeputeerde staten interbestuurlijk toezicht houden op de nakoming van deze verplichtingen, maar de Ministers van VWS en voor Rechtsbescherming. Dit is logisch, want deze bewindslieden houden ook toezicht op de uitvoering, door gemeenten en Jeugdregio's, van de Jeugdwet.

Artikel IV. Wijziging van de 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 IJenV van een solistisch werkende jeugdhulpverlener een nieuwe vog eist indien hij redelijkerwijs mag vermoeden dat die 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 E (wijziging art. 2.6, tweede lid, van de Jeugdwet) en H (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 V. Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Dit onderdeel bevat twee technische reparaties van foutjes in het zesde lid van artikel 4.2.6 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 Wmo 2015. Daarnaast spreekt niet artikel 4.2.6, eerste lid, Wmo 2015 van een rechtspersoon die een vertrouwenspersoon voor zich laat werken, maar het vierde lid van dat artikel.

Artikel VI. Wijziging van de Wet op de economische delicten

De voorgestelde wijziging van de Wet op de economische delicten maakt het mogelijk om bij overtreding van een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling van de eisen van een transparante financiële bedrijfsvoering (de voorgestelde artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de Jeugdwet) te kiezen voor strafrechtelijke afdoening in plaats van handhaving via het bestuursrecht. De strafbaarstelling past in de systematiek die reeds 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 (artikelen 40a en 40b Wmg).



Artikelen VII en VIII. Samenloop

Met artikel XVIII van het wetsvoorstel 'Reparatiewet forensische zorg' (Kamerstukken II 2021/22, 35 936, nrs. 1–3 e.v.) worden in de Wmg verwijzingen naar de Inspectie voor de Sanctietoepassing vervangen door verwijzingen naar de Inspectie Justitie en Veiligheid.

Artikel VII heeft betrekking op de situatie dat artikel XVIII van het wetsvoorstel 'Reparatiewet forensische zorg' eerder in werking treedt dan artikel II van het voorliggende wetsvoorstel. Onderdeel A zorgt ervoor dat de wijzigingen die de voorstellen aanbrengen in artikel 17 Wmg elkaar niet doorkruisen en dat ook in het met dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 71f Wmg wordt verwezen naar de Inspectie Justitie en Veiligheid.

Artikel VIII ziet op de situatie waarin voorliggend wetsvoorstel eerder in werking treedt dan artikel XVIII van de Reparatiewet forensische zorg. Zonder nadere maatregelen zou dat leiden tot ongewenste wijzigingen in artikel 17, eerste lid, Wmg. Artikel VIII wijzigt artikel XVIII zodanig, dat artikel 17 Wmg zo komt te luiden als de bedoeling van beide wetsvoorstellen is.

Artikel IX. 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.

Artikel X. Overgangsrecht

Zie hiertoe hoofdstuk 10 van het algemeen deel van deze memorie toelichting.

Artikel XI. Inwerkingtredeingsbepaling

Voorgesteld is een inwerkingtredeingsbepaling waarbij zo nodig rekening kan worden gehouden met een gedifferentieerde inwerkingtreding. Zoals in paragraaf 10.2 is uiteengezet, is het streven om het wetsvoorstel – indien het tot wet wordt verheven – zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, en zo mogelijk ook in zijn geheel, met uitzondering van de bepalingen over verplichte regionale samenwerking. Desalniettemin acht de regering het met het oog op een goede voorbereiding van de invoering van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen raadzaam om over de mogelijkheid te beschikken om bepalingen of onderdelen daarvan op een iets later moment in werking te laten treden. Dan kan altijd worden ingespeeld op de omstandigheden die op dat moment spelen.

Artikel XII. Citeertitel

De wijzigingen in dit wetsvoorstel staan in het teken van verbetering van de beschikbaarheid van de jeugdzorg. 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 jeugdzorg' te geven.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,