



Adviescollege
toetsing regeldruk

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie /ATR1262/2020-U118

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 27 augustus 2020
Betreft Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

Geachte heer De Jonge,

Op 10 juli 2020 is aan ATR voor advies aangeboden de Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. Er is een internetconsultatie geopend. De reactietermijn voor de internetconsultatie verstrijkt op 6 september 2020.

Aanleiding, context en inhoud

Op 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering op gemeenten overgegaan. Hiermee moest een einde komen aan de ingewikkelde verantwoordelijkheidsverdeling voor de zorg voor jeugdigen (Rijk, provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten). De bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid ging naar gemeenten over omdat zij als meest nabije overheid het best in staat worden geacht de hulp en ondersteuning dicht bij kinderen en gezinnen te organiseren en daarbij ook de noodzakelijke verbindingen met andere levensterreinen te kunnen leggen (maatschappelijke ondersteuning, schuldhulpverlening, werk en inkomen, huisvesting, onderwijs). De belangrijkste doelen van de wet uit 2015 zijn het versterken van het gewone leven, ook voor jeugdigen met een levenslange en levensbrede behoefte aan zorg en/of ondersteuning, het versterken van sociale netwerken rond gezinnen, het zorgen voor tijdig passende hulp (maatwerk), een betere samenwerking rond jeugdigen en gezinnen, en meer vertrouwen en ruimte voor professionals om goede en in de tijd steeds beter werkzame zorg te verlenen.

Ondanks deze veranderingen zijn er in de jeugdzorg anno 2020 nog problemen, zoals de continuïteit van specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming die onder druk staat, de vrijblijvendheid in de samenwerking tussen gemeenten, de grote diversiteit in de samenwerkingsafspraken van gemeenten (en de bijgevolg hoge uitvoeringslasten), de enorme bureaucratische last, waaronder de sector gebukt gaat, en het verschil in kwaliteit van en toegang tot de hulp voor jeugdigen.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft vier specifieke doelen:

1. Gemeenten moeten hun opdrachtgeverschap verstevigen door een verplichte regionale samenwerking op het terrein van met name de specialistische jeugdhulp, de jeugdreclassering en de jeugdbescherming. Zij moeten deze en eventueel nog andere bij AMvB vast te leggen vormen van zorg verplicht op regionaal niveau

inkopen. Dit moet zorgen voor continuïteit van deze (zorg)functies, een vermindering van onnodige uitvoeringslasten en de transformatie van de jeugdzorg 'naar zo thuis mogelijk'. Ook komt er een verplichting tot het opstellen van een regiovisie en het voeren van bovenregionaal overleg en een plicht voor Jeugdregio's om een op overeenstemming gericht overleg met elkaar te voeren ten behoeve van de beschikbaarheid van zorg.

2. Gemeenten moeten de toegang tot jeugdhulp versterken, zodanig dat er voor iedere jeugdzorgbehoevende een passende vorm van (specialistische) zorg beschikbaar is. Dit gebeurt onder meer door de verplichting voor gemeenten tot het opstellen van een toegangsplan.
3. Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen moeten hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en bestuur versterken. Zij zijn verantwoordelijk voor het leveren van juiste zorg in de keten, een goede financiële bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en de borging van de kwaliteit van zorg. Dit wetsvoorstel stelt een eisen aan het intern toezicht en biedt een wettelijke verankering van een transparante financiële bedrijfsvoering en openbare jaarverantwoording.
4. Het inzicht in en het toezicht op zorg voor jeugdigen wordt versterkt. Daarbij gaat het er om dat de zorgcontinuïteit wordt geborgd door continuïteitsproblemen tijdig te signaleren, te voorkomen en op te vangen.

De wijze waarop de wet de jeugdzorg via een meldingsplicht (geregeld in de Wtza en AWtza), goed bestuur, transparante bedrijfsvoering, intern- en extern toezicht (allen geregeld in dit wetsvoorstel) wil versterken, is vrijwel identiek aan die waarop dat voor zorgaanbieders in de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) gaat gebeuren. ATR heeft verschillende adviezen over de aanpassingen in deze wetgeving uitgebracht.¹

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Nut en noodzaak

Het wetsvoorstel bevat een uitgebreide analyse van de huidige problemen in de jeugdhulp. Het benoemt de zorgen over de (financiële) continuïteit van de (specialistische) jeugdhulp, de toegang tot de jeugdhulp, de hoge uitvoeringslasten, het vrijblijvende van de regionale samenwerking tussen gemeenten, het gebrek aan tempo waarin de transformatie zich voltrekt, het (goed) bestuur en de financiële bedrijfsvoering van de gecer-

¹ Brieven aan de minister van VWS van 13 mei 2019 met kenmerk, /ATR0630/2019-U058, van 20 maart 2020 met kenmerk /ATR1021/2020-U034 en van 20 maart 2020 met kenmerk /ATR1021/2020-U035. Zie www.atr-regeldruk.nl.

tificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders en het intern en extern toezicht. De analyse is gebaseerd op diverse rapporten en onderzoeken.² De probleemanalyse onderbouwt in algemene zin nut en noodzaak van het treffen van maatregelen, en de urgentie ervan.

Samenhang met onderwijs, sport en welzijn

Het college ziet aanleiding tot het maken van een opmerking. Deze opmerking betreft de reikwijdte van de analyse van de problemen in de jeugdzorg en daarmee de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen. Deze analyse en de maatregelen zijn beperkt tot de problemen die gelegen zijn in het (jeugd)domein dat onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS valt. Dit betekent dat andere relevante (samenhangende) problemen en oplossingsmogelijkheden niet in de beschouwing worden betrokken. Daardoor worden de doelstellingen van meer preventie en een versterking van het gewone leven van de jeugdige mogelijk onvoldoende bereikt. Het college acht het van belang om in de analyse en bij de oplossingsmogelijkheden een verbinding te leggen met het onderwijsdomein en de domeinen welzijn en sport. Die domeinen blijven in het wetsvoorstel buiten beschouwing, behoudens de institutionele maatregel dat er voldoende overleg tussen de jeugdregio's over de relatie met de onderwijssector moet zijn. Het gevolg van de nu gekozen beperkte benadering kan zijn dat de voorgestelde maatregelen averechts uitwerken op de inspanningen binnen het onderwijs, de sport of het welzijn. Omgekeerd is het ook mogelijk dat onvoldoende inspanningen binnen het onderwijs, de sport of het welzijn averechts uitwerken op de jeugdhulp en misschien zelfs dwingen tot nog niet voorziene extra inspanningen in de (specialistische) jeugdhulp.

1.1 Het college adviseert om in de analyse en de oplossingen (meer) samenhang met (inspanningen binnen) het onderwijsdomein en de domeinen welzijn en sport aan te brengen.

Institutionele benaderingswijze

De maatregelen op het terrein van de jeugdhulp in de afgelopen decennia hebben vrijwel allen een institutioneel karakter. De institutionele benadering is in zekere zin symptomatisch voor de aanpak van de problemen in de afgelopen decennia. Ook bij de overheveling van de verantwoordelijkheid naar de gemeenten in 2015 was dat het geval. Die overheveling had onder meer tot doel om de complexiteit in de verdeling van de verantwoordelijkheden te reduceren. Het college constateert dat alle institutionele maatregelen in de afgelopen decennia ten spijt de wezenlijke problemen in de jeugdhulp, zoals die van de noodzaak tot meer preventie en het oplossen van de wachtlijsten voor specialistische zorg, nog niet zijn opgelost. Met het centraal stellen van het belang van het kind zou mogen worden verwacht dat de maatregelen zich nu vooral zouden richten op preventie: het voorkomen van het aangewezen raken op specialistische hulp. Dit wetsvoorstel kiest opnieuw voor institutionele maatregelen, waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling (van 2015) aan eenvoud moet inboeten door maatregelen als de verplichte samenwerking tussen gemeenten, het oprichten van Jeugdregio's, verplichte gemeenschappelijke regelingen, afzonderlijke bedrijfsvoeringorganisaties en gezamenlijke inkoop, governance-maatregelen, en versterking (uitbreiding) van intern en extern toezicht. Gezien het belang van het kind en de eerdere ervaringen met en effecten van institutionele maatregelen

² Deze onderzoeken zijn onder meer van de Transitie Autoriteit Jeugd en de IGJ.

zou mogen worden verwacht dat de toelichting helder aangeeft waarom de genoemde institutionele maatregelen nu wel de gewenste resultaten zullen hebben. Het college constateert dat de toelichting daarin tekort schiet en geen goede onderbouwing geeft van nut en noodzaak van de institutionele maatregelen.

1.2 Het college adviseert om in de toelichting inzichtelijk te maken waarom de institutionele maatregelen een adequate oplossing van de problemen bieden.

Nut en noodzaak ieder van de afzonderlijke maatregelen

Het wetsvoorstel bevat veel concrete maatregelen om de problemen in de jeugdhulp het hoofd te bieden. Zij gaan over het belang van het kind, maar zijn niet op het kind zelf gericht. Zoals hiervoor al aangegeven, zijn zij zijn institutioneel van aard. Het college constateert dat de toelichting zich beperkt tot het onderbouwen van nut en noodzaak van het pakket aan maatregelen. De onderbouwing van nut en noodzaak van elk van de afzonderlijke maatregelen is echter weinig concreet. Zo valt bij maatregelen te lezen dat zij de beschikbaarheid en continuïteit van de zorg ten goede komen, de toegang tot hulp versterken, het intern en extern toezicht versterken of een vroegtijdige signalering van risico's ten goede komen. De beschrijving geeft echter niet aan op welke wijze en in welke mate de maatregelen aan deze doelen bijdragen. De beschrijving van het doel maakt onvoldoende duidelijk waarom nu juist deze specifieke maatregelen van het wetsvoorstel daarvoor noodzakelijk zijn.

Evenmin maakt de beschrijving duidelijk waarom de voorgestelde stapeling van maatregelen noodzakelijk is. De vraag is bijvoorbeeld waarom naast het interne ook het externe toezicht moet worden versterkt. Ook is de vraag waarom binnen het externe toezicht meerdere maatregelen nodig zijn: er is op basis van de nog in werking te treden AWtza bijvoorbeeld al een meldplicht voor alle bestaande en nieuwe jeugdhulpaanbieders. Voor de toekomst komt daar nog een uitgebreide openbare jaarverantwoording bij, waarvan de externe toezichthouder gebruik gaat maken. Deze maatregelen zijn allen bedoeld om risico's te detecteren, maar niet duidelijk is hoe zij zich tot elkaar verhouden. Het voorstel ontbeert dus een nadere – meer specifieke – uitleg van het waarom van de afzonderlijke maatregelen en hun onderlinge samenhang.

Geen inzicht in het maatschappelijke effect

Het college constateert verder dat de toelichting geen inzicht biedt in het beoogde maatschappelijke effect van de maatregelen. De maatregelen moeten bijdragen aan algemeen geformuleerde doelen, zoals die van continuïteit en beschikbaarheid van de zorg. Het is echter niet duidelijk in welke mate de maatregelen de problemen wegnemen of verminderen. En meer concreet, wat het kind en het gezin er uiteindelijk mee opschieten. Hierdoor zal het niet goed mogelijk zijn om te zijner tijd (bijvoorbeeld bij de evaluatie) vast te stellen of de doelen van de wet zijn bereikt.

Inzicht in nut en noodzaak noodzakelijk voor maatschappelijk draagvlak

Het voorstel omvat ingrijpende maatregelen als een verplichte samenwerking, eisen aan goed bestuur, openbare verantwoordingsplicht en een versterking van intern en extern toezicht. De aard van deze maatregelen vraagt om draagvlak bij de maatschappelijke

partijen die het betreft. Zonder een dergelijk draagvlak bestaat de kans dat de maatregelen niet het beoogde effect zullen hebben. Ook om die reden is een duidelijke uitleg van nut en noodzaak van de maatregelen noodzakelijk. Voorkomen moet worden dat het beeld postvat dat in een regelreflex voor stapeling van maatregelen is gekozen, terwijl dat gezien de omvang van het probleem niet gerechtvaardigd of niet optimaal is. Dit betekent niet dat het college van mening is dat de voorgenomen maatregelen niet passend zouden kunnen zijn. De geschetste tekortkomingen in analyse en onderbouwing betekenen echter dat de proportionaliteit en geschiktheid van de maatregelen niet goed kunnen worden vastgesteld.

1.3 Het college adviseert nut en noodzaak van elk van de afzonderlijke maatregelen en hun onderlinge samenhang van een specifieke onderbouwing te voorzien.

2 Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel bevat zoals gezegd veel maatregelen om de gesignaleerde problemen het hoofd te bieden. De maatregelen richten zich op alle betrokken instituties: gemeenten, aanbieders en toezichthouders. De toelichting biedt niet of nauwelijks inzicht in mogelijke alternatieven voor de voorgestelde maatregelen.

In het verlengde van hetgeen hierover al onder nut en noodzaak is opgemerkt gaat het allereerst om mogelijk minder belastende maatregelen op het onderwijsterrein en de terreinen welzijn en sport. Inspanningen op die terreinen, die in de regel minder complex, belastend en kostbaar zijn dan de specialistische jeugdhulp, zijn bijvoorbeeld bij uitstek geschikt om te voorkomen dat jeugdigen op die hulp aangewezen raken (preventie, met als gevolg minder beroep op specialistische hulp).

2.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken of er geen minder belastende alternatieven op de terreinen onderwijs, welzijn en sport zijn om het probleem van de beschikbaarheid van de specialistische jeugdhulp te reduceren.

Ook binnen het domein van de jeugdhulp zelf zijn alternatieven voor de maatregelen van het wetsvoorstel denkbaar. Met gemeenten zouden bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken met financiële prikkels kunnen worden gemaakt in plaats van de voorgenomen dwingende wetgeving. Ook zou kunnen worden uitgegaan van (meer) vertrouwen in de professional in plaats van het opleggen van veel verantwoordingsplichten. De professionals hebben de afgelopen jaren laten zien in staat te zijn om problemen zelf op te lossen. Zonder (extra) verantwoordingsplichten is er ook meer tijd beschikbaar voor kind en gezin. Bij het toezicht zou het horizontaal toezicht kunnen worden versterkt met de voorgestelde wijziging van het intern toezicht (Raad van Toezicht model) maar zonder de maatregelen ten aanzien van het verticaal (extern) toezicht. Verder is er een pallet aan mogelijkheden tussen enerzijds zelfregulering en anderzijds dwingende wettelijke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld indringend overleg met de sector en/of afspraken met de sector (zo nodig vergezeld van financiële stimulansen). Alternatieven voor dwingende regelgeving, zoals zelfregulering, zijn niet zonder betekenis. De sector beschikt over voldoende creatief vermogen om complexe problemen tot een oplossing te brengen. De toelichting bij het

voorstel maakt niet duidelijk of dergelijke alternatieven zijn overwogen en, als dat wel het geval is geweest, waarom voor de maatregelen van het wetsvoorstel is gekozen.

2.2 Het college adviseert in de toelichting inzicht te geven in mogelijke alternatieven voor de specifieke maatregelen binnen het domein van de jeugdhulp en de afweging die bij de keuze heeft plaatsgehad.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Ook voor de werkbaarheid is het van belang om de samenhang met de inspanningen in het onderwijs-, sport- en welzijnsveld goed in beeld te hebben, in het bijzonder de wederzijdse beïnvloeding van (de) maatregelen op deze terreinen. Dat beeld ontbreekt in de toelichting. Daardoor is het op dit moment niet mogelijk om een oordeel over het werkbaarheid van het stelsel voor aanbieders en jeugdigen en hun ouders te geven.

3.1 Het college adviseert de werkbaarheid van de nieuwe en bestaande maatregelen op de genoemde beleidsterreinen samen met aanbieders en jeugdigen en hun ouders in beeld te brengen. Het college adviseert de uit deze toets verkregen inzichten op te nemen in de toelichting bij het voorliggende voorstel.

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen krijgen met dit wetsvoorstel te maken met maatregelen die op goed bestuur, transparante bedrijfsvoering, openbare jaarverantwoording en intern en extern toezicht zijn gericht. Waar deze maatregelen toepassing krijgen onder grote en kleine(re) aanbieders, ligt het voor de hand om samen met de onderscheiden aanbieders en instellingen een toets op werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen uit te voeren. Dat is vooralsnog niet gebeurd. Informatie uit deze 'mkb-toets' onder alle aanbieders in de jeugdhulp (dus groot én klein) kan inzicht in de werkbaarheid en uitvoerbaarheid voor de aanbieders opleveren.

3.2 Het college adviseert een toets met de betrokken jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen uit te voeren om inzicht te krijgen in de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen. Het college adviseert de uit deze toets verkregen inzichten op te nemen in de toelichting bij het voorliggende voorstel.

De maatregelen hebben onder meer betrekking op de verantwoordingsplicht van de aanbieders. Zij zullen ongetwijfeld gevolgen gaan hebben voor de werkzaamheden van de professional. Daarbij moet worden bedacht dat tijd besteed aan verantwoording ten koste gaat van de tijd die voor het kind en het gezin beschikbaar is. De toelichting gaat niet in op de gevolgen die het wetsvoorstel voor de professional heeft. Daardoor is het nog niet mogelijk te beoordelen of de voorstellen voor de professional werkbaar zijn.

3.3 Het college adviseert de werkbaarheid van de maatregelen voor de professional in beeld te brengen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting op het wetsvoorstel bevat een paragraaf over de gevolgen voor de regeldruk. Deze gevolgen worden alleen kwalitatief geduid. De administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en professionals dalen naar verwachting. Dat is met name het geval wanneer zij nu nog te maken hebben met vele verschillende contracten en verantwoordingseisen in een Jeugdregio. Een goed doordacht toegangsplan afgestemd met de betrokken stakeholders, aanbieders, professionals en jeugdigen, leidt naar verwachting tot meer helderheid, een betere samenwerking en uiteindelijk een betere toegang en daarom (indirect) tot minder administratieve lasten voor betrokken partijen. De extra regeldruk als gevolg van het wettelijk vastleggen van de verplichting tot het hebben van een interne toezichthouder is volgens de toelichting voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen beperkt. De uitbreiding van de doelgroep van de transparantieplichtingen en ook de transparantieplichtingen zelf (de financiële bedrijfsvoering) zullen volgens de toelichting leiden tot een administratieve lastenverzwaring voor aanbieders die voor het eerst er mee te maken krijgen.

De toelichting stelt dat de extra regeldruk als gevolg van de wettelijke verplichting tot het hebben van een intern toezichthouder naar verwachting beperkt is. Het college merkt op dat deze verwachting haaks staat op de verwachtingen die het kabinet heeft ten aanzien van dezelfde wettelijke verplichtingen bij zorgaanbieders. De toelichting op de (A)Wtza en de bijbehorende besluiten en regelingen wijzen op substantiële regeldrukgevolgen voor de zorgaanbieders. De afwijkende verwachting ten aanzien van jeugdhulpaanbieders vereist daarom een nadere (en steviger) onderbouwing. Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat de verplichting op alle jeugdhulpaanbieders met meer dan 10 hulpverleners komt te rusten, terwijl voor grote groepen zorgaanbieders de grens ligt op 25 hulpverleners.

4.1 Het college adviseert de paragraaf over de regeldrukgevolgen aan te vullen met een nadere (en steviger) onderbouwing van de te verwachten gevolgen van de verplichting om een intern toezichthouder te hebben.

Het college constateert dat een berekening van de gevolgen voor de regeldruk in de toelichting ontbreekt. Een aanvulling van de toelichting met een dergelijke berekening is daarom aangewezen.

4.2 Het college adviseert om de gevolgen voor de regeldruk kwantitatief in beeld te brengen, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

De beschrijving van nut en noodzaak van de maatregelen schiet tekort. De toelichting bij het voorstel maakt het niet mogelijk om nut en noodzaak van elk van de afzonderlijke maatregelen en van hun onderlinge samenhang te beoordelen. Ook ontbreekt een verbinding met inspanningen binnen het onderwijsdomein en de domeinen sport en welzijn. Hetzelfde geldt voor eventueel minder belastende alternatieven. Het ontbreekt aan inzicht in welke alternatieven zijn overwogen en waarom deze niet zijn gekozen. Ook geeft de toelichting niet aan of de maatregelen in de praktijk werkbaar en uitvoerbaar zijn, met name voor de aanbieders. Om daar zicht op te krijgen is uitvoering van een

toets op werkbaarheid en uitvoerbaarheid aangewezen. Verder behoeft de regeldrukparagraaf aanvulling. De regeldrukgevolgen zijn nog niet kwantitatief in beeld gebracht. Het is ook niet duidelijk waarom de regeldrukgevolgen van het hebben van een interne toezichthouder voor jeugdhulpaanbieders veel lager wordt ingeschat dan die voor een zorgaanbieder.

Gelet op het bovenstaande is het dictum van dit advies:

Het wetsvoorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om de beschikbaar van zorg voor jeugdigen te verbeteren. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de maatregelen onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verzoekt u ons te berichten op welke wijze u aan onze adviespunten uitvoering geeft.

Hoogachtend,

w.g.

Voorzitter

Secretaris