Nederlandse Zorgautoriteit

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Minister H.M. de Jonge
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Newtonlaan 1-41
3584 BX Utrecht

Postbus 3017
3502 GA Utrecht

T 030 296 81 11
F 030 296 82 96
E info@nza.nl
I www.nza.nl

Uw brief van	Uw kenmerk
10 juli 2020	1716944-207828-J

Behandeld door	Telefoonnummer	E-mailadres	Kenmerk
		info@nza.nl	375826/670049

Onderwerp
Uitvoeringstoets wet 'Verbeteren beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

Datum
1 september 2020

Geachte heer De Jonge,

In uw brief van 10 juli jl. [kenmerk 1716944-207828-J] verzoekt u de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna NZa) te toetsen of de concept wet 'Verbeteren beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' (hierna ook: concept wet) voor de NZa uitvoerbaar is, of er toezicht op te houden is, of deze handhaafbaar is en of de NZa in de concept wet risico's ziet voor fraude.

In reactie op dit verzoek hebben wij de concept wet bestudeerd. Voorafgaande aan de vaststelling van deze uitvoeringstoets heeft op 20 augustus 2020 overleg plaats gevonden tussen medewerkers van de NZa en uw ministerie over de concept uitvoeringstoets, specifiek over mogelijke onduidelijkheden en feitelijke onjuistheden.

De NZa is positief over het voornemen om een rol te gaan spelen in het jeugdstelsel. Uit recente casuïstiek en de problemen die u signaleert in de sector, blijkt ons inziens dat een taak voor de NZa van grote toegevoegde waarde kan zijn om de toegankelijkheid en continuïteit van jeugdzorg te bevorderen.

Desalniettemin zien wij in de concept wet een aantal uitvoeringsproblemen. Uit onze beoordeling van de wet zijn diverse aandachtspunten naar voren gekomen. We gaan achtereenvolgens in op de verschillende onderdelen van de wet, te weten de algemene taakstelling van de NZa, het algemeen onderzoek, het nalevingsonderzoek en de verplichtingen omtrent de bedrijfsvoering van zorgaanbieders.

Algemene taakstelling

De NZa wordt belast met 'bevorderen van voldoende beschikbaarheid van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering'. Deze taakstelling is gezien de formulering ervan problematisch voor de uitvoering om de volgende twee redenen.

1. Met betrekking tot de term 'bevorderen' is relevant, dat het de NZa ontbreekt aan dwingende bevoegdheden om aanlevering van informatie en normnaleving af te dwingen. Om een organisatie een wettelijk bepaald doel gegarandeerd te laten bereiken is op zijn minst vereist dat deze partijen bindende maatregelen kan opleggen. Zonder dwingende bevoegdheden die gericht zijn op actoren en op directe handelingen met betrekking tot de genoemde beschikbaarheid (zoals opleggen van verplichtingen aan gemeenten en zorgaanbieders) kan niet worden gegarandeerd dat deze taakstelling kan worden waargemaakt. Dit betekent dat, mochten dergelijke dwingende bevoegdheden uitblijven (waarover later meer), de taakstelling van de NZa op dit punt niet (gegarandeerd) kan worden waargemaakt.

2. Daarnaast is een kritisch punt van de taakformulering gelegen in de eendimensionale focus op 'beschikbaarheid' als kernwaarde. Dit heeft als gevolg dat het onderzoek zich, bij deze formulering, uitsluitend zou richten op de beschikbaarheid van zorg, en daarmee 'eendimensionaal' is. Andere kernwaarden zoals betaalbaarheid, doelmatigheid en kwaliteit blijven buiten beeld. Een onderzoek dat eendimensionaal wordt uitgevoerd '*ter bevordering van* de beschikbaarheid' van de jeugdzorg heeft daarmee als risico, dat daarbij niet de overige kernwaarden zijn meegewogen - en daarmee onvolledig is. Dit doet afbreuk aan de waarde van dergelijk onderzoek (voor de betrokken partijen en stelselverantwoordelijken).

Tussenconclusie en aanbeveling
Wij achten de algemene taakstelling uitvoerbaar, mits deze zodanig wordt aangepast dat deze ziet op 'onderzoek naar' of 'inzichtelijk maken van' in plaats van 'bevorderen van' de genoemde diensten. Daarbij zou uit de taakstelling, of de toelichting daarop, ook moeten zien op andere publieke belangen dan alleen beschikbaarheid, zoals betaalbaarheid, kwaliteit en doelmatigheid.

Algemeen onderzoek

De NZa ziet de taak van algemeen onderzoek, waarin stelselmatige aspecten in het wetsvoorstel de boventoon voeren, als een vergelijkbare taak als de marktscans en monitors die de NZa uitvoert binnen de Zvw en Wlz-zorg. In marktscans en monitors doet de NZa concrete aanbevelingen om te verbeteren en licht de NZa toe bij welke partij de actie zou moeten liggen. Partijen gaan vervolgens hiermee aan de slag en de actie voor concrete verbetervoorstellen voor de praktijk ligt bij partijen.

Daar waar in de Memorie van Toelichting staat dat de NZa verbetervoorstellen doet, vatten wij dit op als het doen van concrete aanbevelingen, die in zekere zin vergelijkbaar zijn met de aanbevelingen zoals de NZa dat ook doet in marktscans en monitors.

Wij vinden de taak naar zijn aard goed passen bij de huidige taakuitvoering van de NZa. Wij zien op de volgende vlakken echter uitvoeringsproblemen bij de taak van het algemeen onderzoek.

Ontbreken pakketafbakening, eenheid van taal en declaratiedata leiden tot uitvoeringsproblemen
Wij zien een aantal verschillen in de conceptwet en jeugdstelsel ten opzichte van de huidige uitvoering in andere sectoren, die mogelijk tot uitvoeringsproblemen zullen leiden. Zo staan in het eerste lid van het voorstel van wet een – ten opzichte van de Wmg - aantal nieuwe onderwerpen waarop het onderzoek betrekking kan hebben: de risico's voor de beschikbaarheid van zorg, (b) de mate waarin vraag naar en aanbod op aansluiten, als ook de mate waarin het aanbod passend is en (f) de wijze waarop de toeleiding tot jeugdhulp is georganiseerd.

Dit is een verbreding van de reikwijdte van het onderzoek van de NZa dat resulteert in de marktscans en monitors –uitvoert (gebaseerd op artikel 32 Wmg). Naast het verhogen van de expertise en kennis van de NZa op het gebied van de jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering, moet voor het doen van onderzoek naar de match tussen vraag en aanbod en de passendheid van zorg duidelijk zijn over welke zorg we het hebben. Een duidelijke afbakening en een eenheid van taal zijn noodzakelijk. Binnen de Zvw en de Wlz heeft het Zorginstituut Nederland een belangrijke taak in de afbakening van zorg. Binnen de jeugdzorg ontbreekt een dergelijk orgaan. Uiteraard geeft de Jeugdwet de definities van bijvoorbeeld jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg, maar over de precieze inhoud ervan en over grensgevallen kan in de praktijk discussie ontstaan. Als de taak om daarover duidelijkheid te geven niet expliciet is belegd, signaleert de NZa het risico dat van de NZa wordt verwacht om de inhoud van jeugdzorg af te bakenen. Dit terwijl de NZa is niet het orgaan is dat de zorg afbakent. Wij kunnen wel algemeen onderzoek doen en signaleren in de bevindingen dat er geen heldere afbakening is.

Voor het doen van algemeen onderzoek (en dan met name: het maken van vergelijkende analyse tussen actoren) is bovendien een eenheid van taal bijzonder nuttig. Doordat de NZa prestaties vaststelt voor de zorgmarkten binnen de Zvw en Wlz bestaat een eenheid van taal, partijen weten over welke zorg het gaat en is het mogelijk om wat zeggen over bijvoorbeeld het gebruik van de zorg. Binnen de jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering is er geen prestatie- en tariefregulering. Dit betekent dat gemeenten en Jeugdregio's eigen afspraken hebben met de zorgaanbieders. De gehanteerde 'prestaties' kunnen dus verschillen. Dit bemoeilijkt het maken van vergelijkingen. Het onderzoek zal daardoor minder feitelijk zijn en meer een indicatie. Om op stelselniveau harde cijfers te kunnen leveren en beleidsvoorstellen te ontwikkelen en onderbouwen is eenheid van taal van grote meerwaarde.

Voor het doen van algemeen onderzoek zijn bovendien data nodig. Het verkrijgen en verzamelen van (kwalitatief goede) data begint bij een goede registratie van bijvoorbeeld declaratiegegevens, diagnoses op hoofdgroepniveau, behandelaren, behandelduur, wachttijden en gecontracteerd zorgaanbod. En dan het liefst registratie volgens eenzelfde eenheid van taal.

Binnen de Zvw en Wlz heeft Vektis hierin een belangrijke rol. Voor zover bekend bij de NZa, bestaat er binnen de jeugd niet een dergelijke organisatie, hetgeen de uitvoering zal bemoeilijken.

Vervolgens is het van belang dat deze data aangeleverd moet worden aan de NZa. Het voorstel van wet voorziet nu niet in registratie- en transparantiebepalingen. De NZa kan regels opleggen, maar handhaving naar aanleiding van artikel 61, 62 en 68 van de Wmg is voor gemeenten en jeugdregio's uitgezonderd. Om feiten te kunnen rapporteren is kwalitatief goede data nodig. Het gebrek hieraan signaleert de NZa als een uitvoeringsrisico.

NZa afhankelijk van bereidwilligheid tot medewerking om in formatie te krijgen
Voor het krijgen van inzicht krijgt de NZa bevoegdheden om te handhaven richting aanbieders, maar niet richting gemeenten en Jeugdregio's. De NZa begrijpt uit artikel 78g van de Wmg dat de informatieplicht uit artikel 61 van de Wmg geldt voor zowel jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen als voor gemeenten en Jeugdregio's. Maar ten aanzien van gemeenten en Jeugdregio's kan de NZa niet handhaven op niet-naleving hiervan.

Dat maakt het uitvoeren van de taak van algemeen onderzoek, bij afwezigheid van formele handhavingsinstrumenten bij overtreding van artikel 61 van de Wmg (informatieverzoek) of artikel 62 van de Wmg (periodiek verstrekken van gegevens), afhankelijk van de vrijwillige medewerking van gemeenten en Jeugdregio's. Hierin ziet de NZa een groot uitvoeringsrisico. Medewerking is niet in alle gevallen vanzelfsprekend, omdat de tijd of openhartigheid kan ontbreken om openheid van zaken te geven. Dit kan verhinderen dat de bevindingen van het algemeen onderzoek volledig zijn en daarmee van waarde voor de betrokken partijen.

Maak onderzoek naar individuele casuïstiek geen onderdeel van het algemeen onderzoek
Volgens het wetsvoorstel kan het algemeen onderzoek in de jeugdzorg ook betrekking hebben op individuele instellingen en/of gemeenten. Naar ons standpunt is dit verwarrend, gezien de term 'algemeen onderzoek'. Bovendien vinden we het onwenselijk om deze twee vormen van onderzoek te vermengen. Bij casuïstiek op het gebied van continuïteit komt al snel aan bod of een gemeente of aanbieder voldoet aan wettelijke verplichtingen, en kunnen er zodoende toezichtinterventies worden ingezet die een heel andere dynamiek en juridisch kader kennen dan bij het algemeen onderzoek. In de huidige inrichting bij de NZa hebben deze twee taken dan ook een ander karakter.

Naar het standpunt van de NZa moet het algemeen onderzoek zien op (deel)sectorniveau, waarbij eventueel bepaalde specifieke zorgvormen aan bod kunnen komen. Daaruit kunnen algemene verbetervoorstellen volgen aan partijen ter verbetering van de werking van het stelsel.

Het 'individuele algemene' zou bovendien niet stroken met de verantwoordelijkheidsverdeling voor de beschikbaarheid van jeugdzorg. Het is primair de verantwoordelijkheid van de inkoper, in dit geval de gemeenten, om te zorgen voor voldoende beschikbare jeugdzorg.

Het Early Warning System Jeugd, dat op dit moment wordt ontwikkeld door de Jeugdautoriteit, is erop gericht tijdig te signaleren of zich specifieke knelpunten in de beschikbaarheid van jeugdzorg in een bepaalde gemeente of een aantal gemeenten kunnen voordoen, zodat (de) betrokken gemeente(n) aangespoord kan/kunnen worden tijdig actie te ondernemen om de knelpunten op te lossen. Deze taak op casusniveau heeft een heel ander karakter dan het algemeen onderzoek, waarbij het gaat om het in algemene zin monitoren van risico's en knelpunten die zich voordoen binnen het stelsel van de jeugdzorg.

Het lijkt om bovengenoemde redenen logischer om het specifieke onderzoek naar knelpunten in de beschikbaarheid van de jeugdzorg in één of enkele gemeenten te benoemen als aparte onderzoeks- c.q. toezichtstaak.

Overweeg introductie van prestatieregulering
Een van de onderwerpen waarop het algemeen onderzoek zich kan richten, is de onderbouwing en ontwikkeling van kosten en prijzen, mede in relatie tot de kwaliteit, van het aanbod, zoals staat genoemd in het voorgestelde artikel 9A2.1 van de Jeugdwet. Onderzoek naar kosten en prijzen is een kerntaak van de NZa, de zogenoemde kostprijsonderzoeken. Deze onderzoeken vormen doorgaans een basis voor het vaststellen van prestaties en eventueel tarieven. De prestatieregulering voor de NZa ontbreekt in de opzet van de wet. Voor de duidelijkheid merken wij op dat prestatieregulering in zijn algemeenheid kan bijdragen aan beschikbaarheidsvraagstukken. De vraag in hoeverre dit ook geldt voor de jeugdzorg lijkt een voor de hand liggend onderwerp van 'algemeen onderzoek', waarvoor de wet de ruimte lijkt te bieden. Hiermee zou mogelijk de gewenste eenduidigheid in de inkoop, de noodzakelijke eenheid van taal en duidelijkheid over de kostprijzen bewerkstelligd kunnen worden.

Laat specificering van onderzoeksobjecten achterwege
Een op het eerste gezicht technisch, maar voor de praktijk belangrijk, aandachtspunt betreft de afbakening van de onderwerpen van algemeen onderzoek. Naast de genoemde onderwerpen bepaalt artikel 9A.2.1. vervolgens dat onderzoek kan worden gedaan 'bij gemeenteraden, colleges, jeugdregio's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen'. Deze bepaling is problematisch voor de uitvoering om twee redenen. Allereerst omdat deze tegenstrijdig is met de eerdere, meer algemene leden (1 en 2) waarin, anders dan in het derde lid, geen beperking wordt gesteld aan de onderwerpen, nu daarin wordt opgemerkt dat het onderzoek van de NZa zich 'onder meer' kan richten op de daar genoemde onderwerpen. De onderzoeksonderwerpen kunnen bestaan uit, blijkens deze bepalingen, abstracte thema's maar ook concrete organisaties (denk aan de gemeenteraad, jeugdhulpinstellingen, maar ook zorgkantoren, provincies, deelnemers aan zorgnetwerken etc. etc.).

Voor het uitvoeren van dergelijk onderzoek is relevant dat de genoemde onderwerpen kunnen worden onderzocht door informatie te verzamelen, hetgeen mogelijk wordt gemaakt door een meewerkplicht (artikel 61 Wmg), die geldt voor een ieder. De toetsing van de proportionaliteit van een dergelijke informatievordering wordt verricht aan de wettelijke taak (is de informatie noodzakelijk en proportioneel om deze taak uit te voeren) genoemd in artikel 9A.1.1. Daarnaast wekt deze bepaling de (onjuiste) indruk dat deze een meewerkplicht voor de genoemde instellingen inhoudt. Dat is niet het geval, de meewerkplicht volgt (zoals verder in het wetsvoorstel ook wordt erkend) uit artikel 61 Wmg.

Voor een goede uitoefening van een wettelijke taak (waarbij de proportionaliteit kan worden vastgesteld aan een wettelijk doel) is vereist, dat a) deze taak wettelijk is verankerd en b) dat, om informatie te krijgen ter uitvoering van die taak, partijen zijn gehouden die te leveren (artikel 61 Wmg). Kortom, artikel 9A.2.1 derde lid is, gezien het bestaan van een wettelijk doel en artikel 61 Wmg, een overbodige en daarmee verwarrende bepaling, die bovendien ten onrechte de onderzoeksonderwerpen inperkt.

Tussenconclusie en aanbeveling
Wij achten het onderdeel algemeen onderzoek uitvoerbaar, maar wij voorzien wel een aantal problemen die de uitvoering zullen bemoeilijken. Een aantal daarvan kan in dit wetsvoorstel worden opgelost door:
- gemeenten verplicht te stellen tot medewerking aan het algemeen onderzoek;
- eenheid van taal te creëren door bijvoorbeeld (op termijn) een vorm van prestatieregulering in te voeren;
- de wettelijke taken algemeen onderzoek en onderzoek naar casuïstiek van elkaar te scheiden.

Nalevingsonderzoek

Een tweede onderdeel van de voorgestelde onderzoekstaak heeft betrekking op de naleving van verplichtingen door college, gemeenteraad en Jeugdregio. Het betreft uiteenlopende verplichtingen voor deze actoren, deels bestaand en deels nieuw.

Zorg voor een richtinggevend normenkader
Voor de uitvoering is relevant dat de genoemde normen onvoldoende houvast bieden om bevindingen te kunnen formuleren die op hun beurt richtinggevend zijn voor partijen of stelselverantwoordelijken.

Allereerst is een deel van de normen te algemeen geformuleerd. Zo worden in artikel 2.2 eisen gesteld over het plan van de gemeente. Dat plan moet richting geven en visie en doelstellingen bevatten. Niet valt in te zien op welke manier een gemeente, gegeven haar beleidsvrijheid, een plan zou kunnen vaststellen dat géén 'richting geeft' (artikel 2.2. lid 1), dat geen 'visie en doelstellingen' bevat (lid 2 sub a) en waarin niet is aangegeven (sub b) hoe de gemeente samenwerkt om de beschikbaarheid te waarborgen. De keuze voor een norm die zodanig veel beleidsvrijheid biedt (aan gemeente, college en Jeugdregio) is begrijpelijk gezien de gemeentelijke autonomie, die in de toelichting bij het wetsvoorstel zelf ook – met verwijzing naar artikel 124 Grondwet- ook wordt erkend.

Minder begrijpelijk en voor de uitvoering problematisch, is de keuze om dergelijke algemene normen op te nemen als een wettelijke verplichting en de NZa onderzoek te laten doen naar de naleving daarvan.

In de tweede plaats worden normen genoemd waarvoor een objectief kader ontbreekt. Om vast te kunnen stellen wanneer een gemeentelijke verordening een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit waarborgt (bestaande artikel 2.12 Jeugdwet) of wanneer sprake is van 'economisch meest gunstige inschrijving' (bestaande artikel 2.11 jeugdwet) zijn objectieve data nodig, die niet voorhanden zijn.
Dit staat uitvoering van het genoemde onderzoek *sec* niet in de weg, maar maakt wel, dat de bevindingen onvoldoende richtinggevend zijn.

Omdat de NZa bovendien niet aangewezen is als toezichthouder op deze bepalingen, kan de NZa middels beleid geen nadere uitleg geven aan hoe de normen in de praktijk moeten worden toegepast, zoals ze dat bijvoorbeeld wel doet bij de zorgplicht in de Wlz en Zvw (met als gevolg dat bevindingen van de NZa, waar deze (wel) richtinggevende elementen bevatten kunnen worden aangemerkt als misbruik van bevoegdheid).

Introduceer lichtere maatregelen dan in de plaats stelling om interventieladder vorm te geven
In het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat de zorgautoriteit, met betrekking tot het algemeen onderzoek en nalevingsonderzoek, geen handhavende bevoegdheden zal krijgen om de bevindingen en eventuele aanbevelingen, af te dwingen richting gemeenteraad, college en Jeugdregio. Dergelijke handhavingsbevoegdheden zouden niet nodig zijn. Het wetsvoorstel wekt de indruk dat de zogeheten 'interventieladder' een voldoende effectief handhavingsmechanisme is om eventuele misstanden op dit punt recht te zetten. Hetzelfde geldt voor de niet naleving van de informatieplicht voor gemeenten, colleges en jeugdregio's, waarvoor het concept wetsvoorstel uitsluit dat deze, bij niet naleving, door de zorgautoriteit worden gesanctioneerd.
Wij zetten vraagtekens bij het geschetste beeld dat de 'interventieladder' voldoende effectief zou zijn om gemeente, college en jeugdregio tot naleving van de regels te bewegen. Het enige formele handhavingsinstrument in de interventieladder (in de plaats stelling) kan slechts worden ingezet als sprake is van een 'zwaarwegend algemeen belang'.

Het niet leveren van de vereiste informatie zal zeer waarschijnlijk onvoldoende grond vormen om te spreken van een 'taakverwaarlozing' waarvoor 'in de plaats stelling' mogelijk is.
In de praktijk zal dit betekenen, dat als de NZa constateert dat de norm niet wordt nageleefd en het daartoe opgestelde verbeteradvies terzijde wordt geschoven, de NZa als enige mogelijkheid heeft om te escaleren naar de Minister. Daarbij is de verwachting dat de gesignaleerde overtredingen van te geringe aard zijn om te spreken van taakverwaarlozing.

Dit probleem kan worden ondervangen door de interventieladder daadwerkelijk in te kleuren met lichtere handhavingsmogelijkheden zoals een aanwijzing en een last onder dwangsom.

Openbaarmaking: onwenselijk podium voor discussie over de (inhoudelijke) bevindingen
Een ander kritiek punt betreft de openbaarmakingsmogelijkheden in het wetsvoorstel. Met betrekking tot het algemeen onderzoek openbaart de NZa haar bevindingen 'voor zover die betrekking hebben op het stelsel of onderdelen en met uitzondering van gegevens die naar hun aard vertrouwelijk zijn.'

De strekking van de voorgestelde bepaling is gelijk aan die voor openbaarmaking van marktonderzoek. Voor de nadere invulling ligt dan voor de hand om aan te sluiten bij de toelichting bij de Wmg, dat openbaarmaking niet gericht kan zijn op leedtoevoeging en de afweging ertoe kan leiden dat in sommige gevallen de bevindingen niet tot individuele partijen zijn te herleiden.

Een moeilijkheid met betrekking tot openbaarmaking betreft de vraag wanneer sprake is van 'niveau van het stelsel of onderdelen daarvan'. Deze grens valt niet of nauwelijks te trekken en zal in de praktijk dan ook tot discussie leiden met betrokkenen. Dergelijke discussies over openbaarmaking zullen zich vermoedelijk wel degelijk voordoen in de praktijk, nu dwingende handhavingsinstrumenten ontbreken ter opvolging van het (algemeen en nalevings-)onderzoek. De openbaarmaking van dergelijke bevindingen zal door betrokkenen dan kunnen worden ervaren als 'handhavingsmaatregel'. Op grond van de ervaringen in het toezicht verwachten wij dat onenigheid over de inhoud van de bevindingen, waartegen als gezegd geen verzet mogelijk is, zal worden aangevochten in de vorm van een verzet tegen publicatie.

Ten slotte is van belang, de regelingen voor openbaarheid van documenten tussen gemeenteraad en college van B&W op grond van de Gemeentewet. Het is de vraag of de in wetsvoorstel genoemde waarborg, dat 'vertrouwelijke' informatie over de bevindingen niet wordt geopenbaard, niet alsnog wordt geopenbaard, wanneer deze bevindingen worden gedeeld (zoals artikel 9A.2.2. lid 1 voorschrijft) met de betrokken organen. Met name valt te denken aan de gemeenteraad, waar in beginsel de discussie openbaar is (zie artikel 23 lid 1 Gemeentewet). De vaststelling van een rapport van bevindingen (van een algemeen onderzoek naar een gemeente), zal dan leiden tot de situatie dat delen van het rapport niet worden geopenbaard, maar tegelijkertijd wel een debat wordt gehouden over de bevindingen (waarover de gemeenteraad en college beschikken). Om de vertrouwelijkheid te waarborgen zou dit debat in beslotenheid moeten plaats vinden. Het is de vraag of dit, gezien de gevoeligheid en het algemene belang van het onderwerp, werkbaar is.

Handhavingsverzoeken
Voor de duidelijkheid merken wij ten slotte op dat de toelichting terecht erkent dat de NZa, bij het bepalen van de onderzoeken, risico gebaseerd te werk kan gaan. Dit betekent ook dat, zoals gebruikelijk, de NZa keuzes kan maken met betrekking tot de vraag of zij individuele signalen (bijvoorbeeld van een zorgaanbieder, burger of gemeente) in behandeling neemt. In haar toezicht op naleving van de Zvw en Wlz wordt de NZa regelmatig geconfronteerd met partijen die de NZa verzoeken om een handhavingsinstrument in te zetten vanwege een vermeende overtreding van wetgeving waar zij op toeziet.

Een dergelijk verzoek kan kwalificeren als aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waarop de NZa moet beslissen. De NZa heeft daarbij een beginselplicht tot handhaving. In de jeugdsector is het denkbaar dat (familie van) cliënten of zorgaanbieders om handhaving vragen richting gemeenten. Omdat de NZa geen toezichthouder in deze is, zal zij eventuele handhavingsverzoeken jegens gemeenten niet in behandeling nemen, en 'slechts' behandelen als signalen die aanleiding kunnen geven tot onderzoek.

Voor de volledigheid merken we op dat het doorzenden van een dergelijk signaal aan de Minister waarschijnlijk ook niet kan leiden tot een verplichte behandeling in het kader van een 'in de plaats stelling', te meer omdat een vermeende 'misstand' zelden zodanig ernstig is dat deze een reden vormt voor in de plaats stelling (zie eerder).

Tussenconclusie en aanbeveling
Wij achten het onderdeel nalevingsonderzoek niet uitvoerbaar, omdat er onvoldoende richtinggevende normen zijn waaraan getoetst kan worden en de NZa gezien de autonomie van gemeenten onvoldoende bevoegdheden kan worden toegekend. We raden u daarom aan om dit onderdeel van het wetsvoorstel te laten vervallen.

Verplichtingen omtrent de bedrijfsvoering van zorgaanbieders
Het wetsvoorstel creëert een aantal nieuwe toezicht- en handhavingsbevoegdheden met betrekking tot de onderdelen "Bestuursstructuur" (paragraaf 4.4) en "Goed bestuur" (paragraaf 4.5).

Met betrekking tot het toezicht op de bestuursstructuur, ontbreekt een toelichting op de vraag wie toezicht houdt op deze normen. Met betrekking tot "Goed Bestuur" stelt het wetsvoorstel (zie MvT p. 53 en ongewijzigde artikel 9.2 van de Jeugdwet) voor om het toezicht en eventuele handhaving zowel bij IGJ als de NZa te beleggen. Dit wijkt af van de toelichting (p. 4) bij het wetsvoorstel AWtza, waarin de taak van IGJ met betrekking tot de bedrijfsvoering is beperkt tot toezicht (en niet ook: handhaving). De focus van het toezicht op de bedrijfsvoering voor IGJ is, in de toelichting bij de AWtza, bovendien beperkt tot 'het oogpunt van de verlening van goede zorg'.

Voor de uitvoering zou het nuttig zijn om de taakverdeling (reeds wettelijk) helderder af te bakenen. Daarbij ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de, in het wetsvoorstel AWtza gehanteerde, formulering.

Een tweede aandachtspunt betreft de betiteling van paragraaf 4.5 als 'Goed bestuur'. Zoals wordt opgemerkt in de toelichting (p. 53), zijn deze bepalingen ontleend aan de AWtza. Voor de duidelijkheid is het nuttig om deze - gelijk aan het onderdeel in de AWtza – te betitelen als 'regels over financiële bedrijfsvoering.' Voor zo ver het gaat om goed bestuur, verstaat de NZa daaronder de governancecode Zorg – Principes voor goed bestuur en toezicht in Nederland. De NZa hecht er waarde aan dat beide begrippen (AWtza en Goed bestuur) in juridische zin niet verweven raken.

Voor de uitvoering is verder relevant dat de onder toezicht gestelde groep (alle aanbieders van jeugdzorg) aanzienlijk in aantal is en niet volledig in beeld is bij de NZa. Zoals in de toelichting terecht wordt erkend, kan de NZa bij de inrichting van haar toezicht keuzes maken en haar toezicht risicogericht vorm geven. Dit laat onverlet dat, gezien de omvang en het feit dat het een nieuwe taak betreft, het toezicht arbeidsintensief kan zijn.

Tussenconclusie
We achten het onderdeel verplichtingen omtrent de bedrijfsvoering van zorgaanbieders uitvoerbaar.

Conclusie
Wij achten de algemene taakstelling uitvoerbaar, maar verzoeken u om de formulering 'bevorderen' en de eendimensionale benadering van 'beschikbaarheid' te heroverwegen.

Wij achten het onderdeel algemeen onderzoek uitvoerbaar, maar wij voorzien wel een aantal problemen die de uitvoering zullen bemoeilijken. Een aantal daarvan kan in dit wetsvoorstel worden opgelost door:

- gemeenten verplicht te stellen tot medewerking aan het algemeen onderzoek;
- eenheid van taal te creëren door bijvoorbeeld (op termijn) prestatieregulering in te voeren;
- de wettelijke taken algemeen onderzoek en onderzoek naar casuïstiek van elkaar te scheiden.

Wij achten het onderdeel nalevingsonderzoek niet uitvoerbaar, omdat er onvoldoende richtinggevende normen zijn waaraan getoetst kan worden en de NZa gezien de autonomie van gemeenten onvoldoende bevoegdheden kan worden toegekend. We raden u daarom aan om dit onderdeel van het wetsvoorstel te laten vervallen.

Wij achten het onderdeel verplichtingen omtrent de bedrijfsvoering van zorgaanbieders uitvoerbaar.

Wij zijn uiteraard bereid tot een nadere toelichting en treden graag in overleg over de vervolgstappen.