

Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg

Input Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ) t.b.v. inbreng verslag t.b.v. het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg (TK 36546)

Inleiding

Op 25 april is het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' naar de Kamer gestuurd. Via deze notitie geven we als BGZJ graag onze input mee voor de inbreng verslag t.b.v. dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is één van de acties om opvolging te geven aan de in de Hervormingsagenda Jeugd geformuleerde opgaven en gemaakte afspraken.

Als Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ) staan we positief tegenover dit wetsvoorstel. De BGZJ ziet dit wetsvoorstel als een belangrijke en noodzakelijke stap om het jeugdstelsel toekomstbestendig te maken, zodat kinderen en gezinnen kunnen rekenen op kwalitatief steeds betere en passender zorg en ondersteuning.

Voor de BGZJ is daarom van belang dat dit wetsvoorstel zorgt voor meer integraliteit, harmonisatie en rust in de duurzame relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in de sector. Er moet daarbij meer ruimte komen voor (kwaliteits)ontwikkeling en onze professionals moeten meer mogelijkheden in handen worden gegeven om kwalitatief goede zorg daadwerkelijk te kunnen leveren. De combinatie van de opbouw van robuuste regio's, het duidelijk beschrijven van zorg(vormen), de standaardisatie van de aanbestedingen (inclusief landelijke tarieven) en een afname van administratieve lasten zal hier aan gaan bijdragen. In onderstaande alinea's hebben we de verschillende onderdelen van de wet getoetst op bovenstaande inzet van de BGZJ.

In 2020 hebben we als BGZJ onze reactie¹ gegeven op de internetconsultatie van dit wetsvoorstel. Ook toen hebben we aangegeven dat we positief tegenover dit voorstel staan. Tegelijkertijd hebben we destijds aangegeven dat we dit wetsvoorstel niet meer zien dan 'een stap' in een langer traject. We verwachten dat deze wetswijziging zeker kan bijdragen aan het oplossen van een aantal van bovengenoemde problemen. Dat valt of staat echter wel met de inhoud van de in het wetsvoorstel genoemde nader uit te werken algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. De echte kracht en werking van deze wet voor de praktijk is daarmee nu nog onzeker en zal voor een groot deel worden bepaald door de maatregelen en regelingen die er nu nog niet zijn.

De AmvB reële prijzen, die op 1 juli in werking gaat, stelt ons daarbij niet gerust. Op basis van de afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd was het logisch geweest als in deze AmvB was vastgelegd dat de indexatie van tarieven conform de landelijke OVA-norm verloopt (zoals in andere zorgsectoren). Tot onze teleurstelling is daar niet voor gekozen.

Regionale samenwerking en inkoop

Het wetsvoorstel verplicht gemeenten om regionaal samen te werken bij de inkoop van specialistische jeugdzorg. Dit in aansluiting op de gemaakte afspraken in de Hervormingsagenda Jeugd.

¹ De reactie van de BGZJ op de internetconsultatie in 2020 is te vinden via: <https://www.internetconsultatie.nl/zorgvoorjeugdigen/reactie/78803dc1-9697-458a-b085-207c53754934>.

Dat is nodig omdat de schaal van individuele gemeente bijna altijd te klein is om de continuïteit en de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp voor kinderen en gezinnen te borgen, te organiseren en ook verder te kunnen ontwikkelen. Zoals in de memorie van toelichting (MvT) staat, zien we nu dat de samenwerking en gezamenlijke contractering op regionaal niveau te vrijblijvend is georganiseerd. Naast risico's voor de continuïteit en beschikbaarheid van zorg, zorgt dit ook voor een groot aantal verschillende inkoopprocedures en contractvoorwaarden voor aanbieders die jeugdhulp bieden in meer dan een regio. Dat leidt tot zeer hoge uitvoeringslasten en kost onevenredig veel tijd, geld en energie.

De verplichte samenwerking geldt voor de inkoop van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bij AMvB te bepalen vormen van specialistische jeugdhulp. Het wetsvoorstel geeft aan dat het om vormen van jeugdhulp gaat 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. De zorgvormen waar het om gaat zullen in een AMvB komen te staan. De invulling van deze AMvB (welke zorgvormen worden ten minste regionaal ingekocht) is daarmee cruciaal voor de kracht en werking van deze wet in de praktijk.

We zien dat het wetsvoorstel nog steeds uitgaat van de huidige praktijk van regionale aanbesteding en de marktwerking, wat niet in lijn is met het toekomstscenario jeugd- en gezinsbescherming. In de eerste stukken van het toekomstscenario is opgenomen dat de GI's uit de markt dienen te worden gehaald, ofwel dat dit een publieke taak zou moeten zijn. Dit scenario wordt nu ook nader onderzocht en uitgewerkt in het toekomstscenario. Daarnaast is de afgelopen jaren door vrijwel alle betrokkenen in de jeugdbeschermingsketen, waaronder de rechtspraak, aangegeven dat het afschaffen van de marktwerking van de GI's nodig is. Het is onwenselijk om de uitvoering van een wettelijke maatregel, uitgesproken door de rechter, over te laten aan marktwerking. Wij vragen dat zo snel mogelijk in gang wordt gezet dat, onder andere voor de GI's, bij wet wordt geregeld dat de marktwerking wordt afgeschaft.

Landelijke inkoop

In de Hervormingsagenda Jeugd zijn ook over de landelijk gecontracteerde jeugdhulp bestuurlijke afspraken gemaakt. Onder meer 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.

Zowel VNG, zorgaanbieders als het Rijk zijn met het tekenen van de hervormingsagenda akkoord gegaan met de inrichting van de landelijke inkoop. Toch is er zorg over de ruimte die het wetsvoorstel aan gemeenten geeft in situaties waarin gemeenten zich niet houden aan de bestuurlijke afspraken. Een toelichting: In het wetsvoorstel wordt voorgesteld 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. In de MvT wordt aangegeven dat gelet op het feit dat gemeenten zich hebben gecommitteerd aan de bestuurlijke afspraken het de verwachting is dat de Jeugdregio's in de praktijk dan ook niet met de contractering van deze zorgvormen zullen worden belast. Een zekerheid is het daarmee echter niet. Er is zoals in de MvT ook staat geen specifieke wettelijke verplichting. De enige waarborg is dat indien risico's ontstaan voor de beschikbaarheid van bepaalde specialistische jeugdhulpvormen (als de bestuurlijke afspraken niet

worden op opgevolgd) het wetsvoorstel een delegatiebepaling kent, waarmee mogelijk wordt gemaakt dat gemeenten bij AMvB verplicht worden om een landelijk werkende organisatie te belasten met een – bij AMvB aan te wijzen – vorm of vormen van specialistische jeugdhulp. Er zal terughoudend worden omgegaan met het gebruik maken van deze delegatiebepaling staat in de MvT. Terwijl vanuit het perspectief van de BGZJ juist snel gehandeld zou moeten worden om de continuïteit en beschikbaarheid van zorg, juist voor de meest kwetsbare kinderen en gezinnen, te borgen. Deze mogelijkheid in de wet moet dus niet terughoudend, maar juist voortvarend worden ingezet.

Robuuste regio's

In de Hervormingsagenda Jeugd zijn afspraken gemaakt om te komen tot een duurzame regio-indeling. We herkennen de analyse, zoals beschreven in de MvT, dat de huidige instabiliteit in de samenwerking een negatieve invloed heeft op de beschikbaarheid van de specialistische jeugdzorg. Zoals in de MvT staat zijn bij de invoering van de Jeugdwet in eerste instantie 42 regio's gevormd, die divers zijn in omvang als ook de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd. De afgelopen jaren zagen we dat de oorspronkelijke regio's opsplitsen en dat binnen de regio's kleinere samenwerkingsverbanden ontstaan. Hierdoor zijn er inmiddels veel meer samenwerkingsverbanden dan de oorspronkelijke 42 regio's. Het maken van steeds nieuwe afspraken rond inkoop en samenwerking kost veel tijd en energie en zorgt er bovendien voor dat de continuïteit en beschikbaarheid van de (hoog) specialistische zorg voor kinderen en gezinnen onder druk staat. De BGZJ staat dan ook positief tegenover een verplichte indeling in regio's. Deze zal worden uitgewerkt in een AMvB.

Belangrijk is wel dat in de AMvB een indeling komt te staan van echt 'robuuste regio's'; regio's die voldoen aan de criteria gesteld in het genoemde wetsvoorstel m.b.t. schaal, inhoud, structuur, samenwerking en kwaliteit van inkoop.

In de Hervormingsagenda wordt uitgegaan van maximaal 42 regio's. Het wetsvoorstel laat ruimte aan regio's voor de vorm van een gemeenschappelijke regeling; een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of een centrumgemeente. Vanuit het perspectief van de BGZJ zien wij daarmee een openbaar lichaam als wenselijk voor het realiseren van de opgaven.

Een verdergaande harmonisatie van regio-indelingen voor Jeugdwet, Wmo, GGD, Veilig thuis en passend onderwijs biedt op termijn nog meer perspectief op eenvoud en integraliteit in de uitvoering met bijbehorende reductie van administratieve lastendruk en betere mogelijkheden voor regionaal partnerschap.

Administratieve processen

Het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' beoogt ook een vermindering van administratieve lasten door harmonisering. In het wetsvoorstel is in artikel 2.19 opgenomen dat gemeenten verplicht zijn de Jeugdregio te belasten met de uitvoering van bij ministeriële regeling te bepalen administratieve processen, waaronder in ieder geval monitoring en relatiemanagement en 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. Zoals eerder genoemd zal de precieze invulling van de uit te werken ministeriële regeling ook hier bepalend zijn voor de kracht en werking van het wetsvoorstel op dit punt voor de praktijk. Om de huidige administratieve lasten rond inkoop en verantwoording van jeugdzorg daadwerkelijk sterk te verminderen, is het van groot belang dat de AMvB, waarin de ten minste regionaal in te kopen zorgvormen worden beschreven, niet te smal wordt geformuleerd.

Gemeenteraden stellen regiovisie vast

In het wetsvoorstel is de verplichting opgenomen dat (individuele) gemeenteraden een regiovisie vaststellen. Een verplichting tot afstemming tussen gemeenten over de regiovisie is echter niet opgenomen in het wetsvoorstel. Er staat wel dat een regiovisie binnen een regio op hoofdlijnen eensluidend zal moeten zijn. Het van belang is dat alle gemeenten in een regio de regiovisie onderling met elkaar afstemmen en het is de verwachting is dat gemeenten in staat zijn eventuele conflicten onderling op te lossen om aan de wettelijke verplichting te voldoen. Maar wat als dit nu niet lukt in een regio? Dan zouden er in een jeugdregio verschillende regiovisies naast elkaar kunnen bestaan. Die optie 'open' laten in het wetsvoorstel is vanuit het perspectief van de BGZJ onwenselijk en niet werkbaar voor de praktijk.

Toezicht

In lijn met de afspraken die in de Hervormingsagenda Jeugd zijn gemaakt, worden met het wetsvoorstel drie taken op het terrein van de Jeugdwet bij de NZa neergelegd; stelselonderzoek, vroegsignalering en toezicht op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen 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. Hoewel wij begrijpen dat het jeugdstelsel een decentraal stelsel is, missen we in dit voorstel dat indien, in het kader van het stelselonderzoek, zorgen ontstaan over de wijze waarop een gemeente of een Jeugdregio invulling geeft aan haar verplichtingen op grond van de Jeugdwet, de NZa daarover een signaal kan afgeven aan het ministerie van VWS en/of JenV, waarna de bewindspersonen (stappen op de escalatieladder van) het interbestuurlijk toezicht kunnen inzetten.

De GI's hebben, naast de inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie, ook het Keurmerkinstituut (KMI) die regelmatig uitgebreide verantwoording van de GI's vraagt. We pleiten ervoor dat het NZa ook met het KMI goede afspraken maakt om in de informatie uitvraag overlap (en dus extra bureaucratische last) te voorkomen.

Bestuursstructuur en regels over financiële bedrijfsvoering

In het wetsvoorstel worden ook een aantal maatregelen voorgesteld die betrekking hebben op bestuursstructuur (4.4.1.) en de financiële bedrijfsvoering (artikel 4.5.1) van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om, in navolging van 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 in aansluiting bij de Wtza en Wmg. De BGZJ is positief dat wordt aangesloten bij de Wtza en de Wmg.