

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en
Sport
De heer drs. M.J. van Rijn
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Datum
18 februari 2013
Onderwerp
Ex-ante toetsing
conceptwetsvoorstel
Jeugd

Uw kenmerk
DJ-3151565 d.d. 21
januari 2013

Ons kenmerk
JtH/MK/JvdB/PO/018

Bijlage(n)
1

Geachte heer Van Rijn,

Op 21 januari 2013 heeft u ons - mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie - het conceptwetsvoorstel Jeugd toegezonden voor een ex-ante toets op de gevolgen voor de regeldruk. Wij hebben het wetsvoorstel beoordeeld aan de hand van ons toetsingskader voor de beoordeling van regeldruk:

1. Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest gewenste instrument?
2. Zijn minder belastende alternatieven mogelijk en is regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Het wetsvoorstel geeft een analyse van knelpunten en problemen in de keten van de jeugdhulp. Het laat zien dat vele van de huidige problemen voortkomen uit de complexiteit van de keten, de bureaucratie en de onnodige regeldruk. Zij oefenen een negatief effect uit op alle actoren die in de jeugdhulp een uitvoerende rol hebben te vervullen. Juist hun optimale inzet is nodig om de stelselwijziging tot een succes te maken. Daarom is vereist dat deze problemen worden weggenomen om nu een effectief en efficiënt werkend stelsel van jeugdhulp te verwezenlijken. Kind en ouder, instelling en professional, hebben daar belang bij, en natuurlijk ook de overheid. Om geen enkele twijfel over de ambities van het kabinet met betrekking tot de regeldruk te laten bestaan, is het noodzakelijk dat in het wetsvoorstel een stevige, concrete kwantitatieve reductiedoelstelling wordt opgenomen. Langs deze weg kan het kabinet ondubbelzinnig blijik geven van zijn ambitie om de regeldruk in de jeugdhulp daadwerkelijk en fors te verminderen. Wij constateren dat een dergelijke doelstelling in dit wetsvoorstel echter ontbreekt. Bovendien bevat de toelichting bij het wetsvoorstel geen adequate berekeningen van de gevolgen van het voorstel voor de regeldruk. Wij wijzen u er op dat het ontbreken van een concrete doelstelling tevens het risico schept dat in de verdere uitwerking en implementatie onvoldoende focus op reductie van bureaucratie en regeldruk komt te liggen. Dat zou geen recht doen aan de huidige problemen in de jeugdhulpketen.

In de bijlage bij deze brief zijn onze bevindingen en de daaraan gekoppelde aanbevelingen opgenomen. De belangrijkste zijn:

- Het ontbreken van een concrete ambitie en kwantitatieve doelstelling om de regeldruk op nationaal en lokaal niveau te verminderen.

Contact

Lange Voorhout 58
2514 EG Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Wij adviseren om een netto reductiedoelstelling in de wet op te nemen en met gemeenten en inspectie afspraken te maken hoe deze netto reductiedoelstelling te verwezenlijken.

- De regeldrukeffecten van het wetsvoorstel zijn onvoldoende en onvolledig in kaart gebracht. De besparing van circa € 5 miljoen als gevolg van de intrekking van de huidige wet is weliswaar in de toelichting benoemd, maar vergelijkbare en aanvullende verplichtingen in de nieuwe wet zijn niet in de berekening meegenomen. Daardoor is onvoldoende aannemelijk dat de voorstellen zullen leiden tot een netto-reductie van de regeldruk.

Wij adviseren om de regeldrukgevolgen van dit wetsvoorstel voor burgers, professionals en bedrijven volledig inzichtelijk te maken.

- Het kabinet heeft een duidelijke keuze gemaakt voor decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Voorstellen zijn opgenomen om ontkokering en ontschotting te realiseren, om zo kind en gezin optimaal te kunnen helpen. Bij deze keuze past terughoudendheid van het Rijk in toezicht, in eisen en in verantwoording. Ook het Rijk zelf zal daarbij de jeugdhulp op een ontkokerde en ontschotte wijze tegemoet moeten treden. Wij zien in het wetsvoorstel echter een risico op stapeling van Rijkstoezicht, door onder meer de voorschriften ten aanzien van de certificering, de kwaliteit, de kwaliteitsregisters, de landelijke inspecties en de verantwoording van beleidsinformatie. Het wetsvoorstel biedt tevens gemeenten (op zichzelf passend bij de decentralisatie) de ruimte om in de contracten met zorginstellingen informatie- en verantwoordingsverplichtingen op te nemen. Hierdoor dreigt echter een uitdijend verantwoordings- en toezichtcircuit voor instellingen van jeugdzorg.

Wij adviseren u te komen tot één set van verantwoordingsinformatie met uniforme en heldere definities, die zowel door het Rijk als door de lokale overheid moet worden gebruikt.

De regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel is mede afhankelijk van lagere regelgeving. Het wetsvoorstel biedt ruimte om de verplichtingen van de wet via lagere regelgeving in te vullen. Deze is niet voorhanden en daarom ook niet in deze advisering meegenomen. Wij verzoeken u om ook deze lagere regelgeving voor ex-ante toetsing aan ons voor te leggen.

Eindoordeel

Alles overwegende adviseren wij het Wetsvoorstel Jeugd niet in te dienen, tenzij met onze adviespunten rekening is gehouden.

Deze brief is tevens gestuurd aan de Minister van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

1. Algemene adviespunten

In het wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting is geen concrete kwantitatieve doelstelling gericht op reductie van de regeldruk opgenomen. De toelichting verklaart niet waarom deze doelstelling niet is opgenomen. Dit verhoudt zich niet met de kabinetsdoelstelling om tot aanzienlijk minder regeldruk in de (jeugd)zorg te komen. Evenmin doet dit recht aan de analyse van knelpunten in de jeugdzorg die in de toelichting is opgenomen. Deze analyse geeft duidelijk aan dat vele van de huidige problemen in de jeugdhulpketen voortkomen uit de complexiteit van de keten, de bureaucratie en onnodige regeldruk. Verder is een risico dat na de decentralisatie een aanzienlijk deel van de regeldruk op lokaal niveau gaat worden veroorzaakt. Het wetsvoorstel geeft weliswaar aan dat aan gemeenten en jeugdhulpaanbieders ruimte wordt geboden om de bureaucratie tot het minimum te beperken. Echter, door het ontbreken van een expliciete doelstelling van regeldrukvermindering is niet geborgd dat de regeldruk in de jeugdhulp ook daadwerkelijk wordt verminderd. Los van de kabinetsdoelstelling om de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals te verminderen, hebben diverse evaluaties en rapporten onderstreept dat bureaucratie en regeldruk het functioneren van het stelsel van jeugdzorg en de verlening van effectieve zorg beperkt.

Wij adviseren om een kwantitatieve netto reductiedoelstelling voor vermindering van de regeldruk in de wet op te nemen.

Wij adviseren om met de gemeenten en inspecties afspraken te maken hoe deze netto reductiedoelstelling te verwezenlijken.

De regeldrukeffecten van het wetsvoorstel zijn onvoldoende en onvolledig in kaart gebracht. De besparing van circa € 5 miljoen als gevolg van de intrekking van de huidige wet is weliswaar in de toelichting in beeld gebracht, maar vergelijkbare en aanvullende verplichtingen in de nieuwe wet zijn niet in de berekening meegenomen. Deze verplichtingen betreffen zowel administratieve lasten als inhoudelijke nalevingskosten. Hierdoor wordt ten onrechte de indruk gewekt dat er een besparing van € 5 miljoen optreedt. Door de onvolledige berekening is onvoldoende aannemelijk dat de voorstellen zullen leiden tot een daadwerkelijke netto-reductie van de regeldruk en tot het daadwerkelijk oplossen van de problemen in de jeugdhulp.

Wij adviseren om de regeldrukgevolgen van dit wetsvoorstel voor burgers, professionals en bedrijven volledig inzichtelijk te maken.

2. Specifieke adviespunten

2.1 Voorkom stapeling van toezicht

Het wetsvoorstel bevat een stapeling van toezicht, zonder dat inzichtelijk is gemaakt wat de toegevoegde waarde is van elk toezichtinstrument. Het voorstel stelt dat er één landelijk toezichtkader zal worden gehanteerd. Dat betekent echter niet dat er ook één toezichthouder is. De Inspectie Jeugdhulp (IJH), die nog moet worden ingesteld, wordt verantwoordelijk voor het onderzoeken van de kwaliteit in algemene zin¹. De IJH en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) voeren ieder het toezicht op de naleving uit. Om ontschotting en

¹ Artikel 9.1.

ontkokering in de jeugdhulp te verwezenlijken is het noodzakelijk dat ook het Rijk op een ontkokerde en ontschotte wijze de jeugdhulp tegemoet treedt.

Wij signaleren verder dat gemeenten de mogelijkheid hebben prestatieafspraken met de zorgaanbieders te maken. Rechtmatigheid en doelmatigheid vereisen dat dus ook gemeenten toezicht en handhaving gaan uitoefenen. Zij zullen met het oog op een rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen verantwoordingsinformatie willen ontvangen. Op deze wijze wordt nationaal en lokaal toezicht gestapeld, met mogelijke verschillende vereisten ten aanzien van de informatie die zorgaanbieders over content en proces aan de inspecties moeten leveren. Dit kan leiden tot een uitdijend verantwoording- en toezichtcircuit.

Wij adviseren om de toegevoegde waarde van de verschillende toezichtinstrumenten in de toelichting inzichtelijk te maken.

Wij adviseren te komen tot één set van verantwoordingsinformatie met uniforme en heldere definities, die zowel door het Rijk als de lokale overheid moet worden gebruikt.

Met dit wetsvoorstel blijft de minister systeemverantwoordelijk voor het stelsel van jeugdzorg. Daarom vraagt de Rijksoverheid de jeugdhulpinstellingen om beleidsinformatie aan te leveren. In de Memorie van Toelichting is opgenomen dat de rapportageverplichtingen op resultaatniveau zullen worden geformuleerd. Opvallend is daarom dat vervolgens in de toelichting is opgenomen dat de beleidsinformatie zal worden gevraagd met behulp van indicatoren op het niveau van input, throughput, output en outcome². Deze toelichting is innerlijk tegenstrijdig. Indien alleen het resultaat van de jeugdzorg telt, dan kan worden volstaan met indicatoren op outcome niveau. Dat zou de verantwoordingslast van instellingen van jeugdzorg beperken.

Wij adviseren om de door de Rijksoverheid gevraagde beleidsinformatie te beperken tot de resultaten (outcome indicatoren) van de verleende jeugdhulp.

2.2 Faciliteer informatie-uitwisseling binnen de keten

Wij constateren dat met het wegnemen van financiële schotten en het bundelen van verschillende wettelijke regimes, er meer samenwerking tussen ketenpartners mogelijk is. Dat kan een aanzienlijke verbetering voor de praktijk opleveren en de regeldruk beperken. De wet houdt echter ook een aantal risico's in stand door drempels op te werpen voor de mate waarin en de wijze waarop hulpverleners met elkaar mogen en kunnen samenwerken. Zo is niet wettelijk geborgd dat alle voor het kind noodzakelijke informatie-uitwisseling tussen de verschillende zorgverleners mogelijk wordt. Door het ontbreken van een adequate wettelijke basis voor deze uitwisseling en daarmee ook de vastlegging van informatie in één dossier, blijft onveranderd het risico aanwezig dat jeugdigen en hun ouders meermaals hun problemen moeten vertellen en informatie moeten aanleveren om de noodzakelijke jeugdhulp te verkrijgen. Daarmee is één van de knelpunten in de jeugdzorg nog niet opgelost. Meerdere onderzoeken laten zien dat gebrekkige informatie-uitwisseling tussen jeugdhulpaanbieders en andere ketenpartners zeer ernstige gevolgen kan hebben voor de effectiviteit van interventies en er zelfs toe kan leiden dat interventies achterwege blijven.

² Memorie van Toelichting, p 60

Wij adviseren om de mogelijkheid van informatie-uitwisseling tussen zorgverleners in het belang van het kind wettelijk te verankeren. Daarmee moet tevens mogelijk worden om de informatie in één dossier vast te leggen.

2.3 Biedt tijdig helderheid over de toekomstige verplichtingen

De decentralisatie van alle vormen van jeugdhulp naar gemeenten is een zeer ingrijpende operatie, die aan een ambitieus tijdpad is gekoppeld. Vanuit de constatering dat er nog zeer veel moet gebeuren, zijn er risico's verbonden aan (het tijdpad van) de voorgenomen decentralisatie. Zo is de verwachting dat de indicatoren waarmee zorgaanbieders beleidsinformatie moeten aanleveren, pas in 2014 gereed zijn. Dit heeft tot gevolg dat lange tijd onduidelijk zal zijn op welke wijze de zorgaanbieders hun administratieve processen op de gevraagde indicatoren moeten afstemmen. Ook kan in de contracten met zorgaanbieders nog geen rekening worden gehouden met deze indicatoren, zodat reparatieacties noodzakelijk zullen zijn. Een vergelijkbaar risico is aanwezig met betrekking tot het normenkader op basis waarvan de relevante zorginstellingen worden gecertificeerd.

Wij adviseren zorg te dragen voor effectieve en daadkrachtige aansturing van de transitie opdat later reparatieacties worden voorkomen en de gevolgen voor de regeldruk tot een minimum worden beperkt. Van belang is verder ervoor te zorgen dat ten minste een half jaar vóór inwerkingtreding van de Wet Jeugd alle verplichtingen voor jeugdinstanties, jongeren, ouders en professionals vaststaan en bekend zijn gemaakt.

2.4 Maak een aantal specifieke verplichtingen minder belastend

Het wetsvoorstel introduceert een aantal verplichtingen die minder belastend kunnen worden vormgegeven.

Certificering

Kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering worden uitsluitend uitgevoerd door gecertificeerde instellingen die door de gemeente worden gecontracteerd of gesubsidieerd.³ Er kan een certificaat of een voorlopig certificaat worden afgegeven. Een certificaat is 4 jaar geldig en een voorlopig certificaat 2 jaar. Een certificaat geeft de bevoegdheid tot het uitvoeren van één van de werksoorten: kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering of gesloten jeugdhulp. Een instelling kan meerdere certificaten hebben zodat ook samenvallende maatregelen door één en dezelfde instelling kunnen worden uitgevoerd, aldus de Memorie van Toelichting. De toelichting geeft niet aan waarom er niet één certificaat is voor het verrichten van alle werksoorten. Verder geeft de toelichting niet aan waarom de certificaten niet voor langere duur worden afgegeven. Met een langere duur zou rekening worden gehouden met de geldigheidsduur van het gemeentelijk beleidsprogramma, dat in de regel na de verkiezingen voor 4 jaar wordt vastgesteld. Ten aanzien van het voorlopige certificaat constateren wij dat deze een relatief lange geldigheidsduur kent. Gegeven deze relatief lange duur van een voorlopig certificaat is de meerwaarde ten opzichte van die van het reguliere certificaat niet duidelijk.

Gegeven het voorgaande komen wij tot de volgende adviespunten:

³ Artikel 3.2

- **Stel één certificaat in dat alle werksoorten betreft, in aanvulling op de certificaten voor de afzonderlijke werksoorten.**
- **Stel de geldigheidsduur van certificaten vast op vijf jaar.**
- **Ken het certificaat na afloop van de geldigheidsduur automatisch (opnieuw) toe voor de daarop volgende periode, indien het trackrecord van de zorgaanbieder daartoe aanleiding geeft.**
- **Zie af van het voorlopig certificaat, tenzij nut en noodzaak in de toelichting duidelijk worden gemaakt.**
- **Kom tot één stelsel van certificering, dat aansluit op de behoefte aan effectieve en allesomvattende hulpverlening.**

Het wetsvoorstel introduceert een kwaliteitssysteem.⁴ De uitwerking van het systeem wordt in eerste instantie aan de jeugdhulpaanbieders overgelaten. Wel heeft de regelgever de mogelijkheid het systeem op basis van een drietal AMvB 's (verder) in te vullen. De ervaring leert dat indien niet helder wordt aangegeven waaraan in de verantwoording moet worden voldaan, dit al snel kan leiden tot oververantwoording. Het risico is dat de mogelijkheid van aanvullende regelgeving er toe leidt dat jeugdhulpaanbieders in de praktijk meer gaan vastleggen dan strikt noodzakelijk voor het behoud van een adequaat kwaliteitssysteem.

Wij adviseren om in de wet invulling te geven (op outcome niveau) aan de open norm van kwaliteit, zodat vanaf het begin duidelijk is welke gegevens van de jeugdhulpaanbieders toereikend zijn.

Het wetsvoorstel introduceert voor jeugdhulpaanbieders met meer dan tien cliënten de verplichting tot het instellen van een cliëntenraad. De raad dient te worden ingesteld per organisatorisch verband of per lokaal niveau. Dit kan in theorie betekenen dat een cliëntenraad op een lager niveau wordt ingesteld voor minder dan tien cliënten. De jeugdhulpaanbieder dient de cliëntenraad "tijdig, en desgevraagd schriftelijk alle inlichtingen en gegevens, die deze voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft"⁵ te verstrekken. De reden voor het instellen van een cliëntenraad, namelijk het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van de cliënten, staat buiten kijf. De huidige invulling kan er echter toe leiden dat voor de kleinere instellingen een disproportioneel grote belasting ontstaat.

Wij adviseren om de grens van tien cliënten kritisch te bezien voor instellingen die lokaal of per type organisatiedeel minder dan tien cliënten hebben. Daarnaast moet expliciet worden toegestaan dat de instellingen de cliëntenraad digitaal van de nodige gegevens voorziet.

Het wetsvoorstel bevat een logboekverplichting bij het uitvoeren van meldingen binnen de verwijsindex⁶. Het logboek moet vastleggen "welke meldingsbevoegde wanneer een jeugdige aan de verwijsindex heeft gemeld, hem daaruit heeft verwijderd, of een signaal heeft ontvangen." Dit artikel schept een papieren verantwoording naast de verantwoording die de te hanteren IT applicatie reeds kan bieden (en biedt). De logfiles van de meldingsapplicatie in de

⁴ Artikel 4.1.3

⁵ Artikel 4.3.8

⁶ Artikel 7.1.2.3

verwijsindex leggen de betreffende gegevens al automatisch vast en kunnen – met oog op de verantwoording – worden uitgelezen. Een papieren verantwoording in een logboek biedt geen meerwaarde ten opzichte van deze registratie via de logfiles. De professionals worden met het papieren logboek met onnodige administratieve handelingen belast.

Wij adviseren om de logboekverplichting van het wetsvoorstel te schrappen.

2.5 Wees kritisch en terughoudend bij eventuele vervolgregelgeving

Dit wetsvoorstel biedt de basis voor lagere regelgeving op vele onderwerpen en vele thema's. Veel van deze regels kunnen aanleiding geven tot toename van regeldruk. In algemene zin merken wij op dat een wettelijk stelsel dat beoogt de verantwoordelijkheid aan gemeenten over te dragen, maar toch de mogelijkheid voorbehoudt tot een gedetailleerde invulling van plichten door het Rijk, niet bijdraagt aan een stabiel, overzichtelijk en lastenluw stelsel. De lagere regelgeving is nog niet voorhanden en is daarom ook niet in dit advies meegenomen. Gezien de impact voor de regeldruk verzoeken wij u te zijner tijd ook de Algemene Maatregelen van Bestuur voor ex-ante toetsing aan ons voor te leggen:

- Mogelijkheid van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) over beschikbare deskundigheid voor de toeleiding, advisering en bepaling van de aangewezen voorziening en uitvoering van taken door de gemeente (artikel 2.10)
- Mogelijkheid van een AMvB over aanvullende eisen voor certificering (artikel 3.3)
- Mogelijkheid van een AMvB over deskundigheid, opleiding, hoedanigheid en verantwoordelijkheidstoedeling van jeugdhulpaanbieders en in de gecertificeerde instellingen werkzame personen (artikel. 4.1.4)
- Mogelijkheid van een AMvB over een kwaliteitsregister voor professionals (artikel 4.2.1)
- Mogelijkheid van een AMvB ten aanzien van de autorisatielijst VIR (artikel 7.2.8)
- Mogelijkheid van een AMvB omtrent beleidsinformatie (artikel 7.4.5).

Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid om een register als kwaliteitsregister te erkennen. Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding om in het huidige stelsel het kwaliteitsregister te introduceren. Gezien de samenhang met dit wetsvoorstel verzoeken wij u om ook dit wetsvoorstel voor een ex-ante toets aan ons voor te leggen.

Eindoordeel

Hiervoor is toegelicht dat het wetsvoorstel nog een groot aantal tekortkomingen kent. Het ligt voor de hand die weg te nemen alvorens het wetsvoorstel in te dienen.

Alles overwegende adviseren wij het Wetsvoorstel Jeugd niet in te dienen, tenzij met onze adviespunten rekening is gehouden.