



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer M. van Ooijen MA
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

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

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR2390/2022-U087

Uw referentie

Datum 25 augustus 2022
Betreft Wetsvoorstel taken zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein

Geachte heer Van Ooijen,

Op 1 augustus 2022 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden het wetsvoorstel *taken zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein*. De reactietermijn voor ATR eindigt op 28 augustus 2022.

Aanleiding, context en inhoud

Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel is een tijdelijke afsplitsing van een onderdeel van het eerder aan ATR voorgelegde wetsvoorstel *verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen*. ATR heeft over dit wetsvoorstel op 27 augustus 2020 geadviseerd (dictum Niet indienen).¹ Het thans voorgelegde wetsvoorstel heeft in de context van de bredere problematiek van het wetsvoorstel *verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen* een aantal specifieke knelpunten rondom de continuïteit en beschikbaarheid van de zorg aan jeugdigen op te lossen. Het zijn de knelpunten (1) onvoldoende inzicht in het jeugdstelsel, (2) het vaak te laat zien van continuïteitsproblemen en (3) onvoldoende toezicht.

Het wetsvoorstel draagt drie taken (stelselonderzoek, vroegsignalering en onafhankelijk toezicht op de financiële bedrijfsvoering) op aan de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en vult deze nader in. Bij het stelselonderzoek gaat het met name om het verkrijgen van inzicht in de vraag naar zorg aan jeugdigen, het aanbod van hulp, de aansluiting tussen beide en de wijze van contractering. Bij vroegsignalering gaat het er om zo vroeg mogelijk risico's te signaleren voor de beschikbaarheid van zorg. Dat gebeurt op basis van het thans beschikbare datamateriaal en – aanvullende - uitvraag van gegevens bij onder meer gemeenten, aanbieders van zorg aan jeugdigen en gecertificeerde instellingen. Het gaat bij de vroegsignalering niet om alle vormen van jeugdzorg, maar uitsluitend de op regionaal niveau te contracteren of te subsidiëren jeugdhulp, de kindbeschermsmaatregelen en de jeugdreclassering.

¹ Brief aan de minister van VWS van 27 augustus 2020, MvH/RvZ/MK/bs/ATR1262/2020-U118, www.atr-regeldruk.nl

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?

Opmerking vooraf

Het wetsvoorstel is een tijdelijke afsplitsing van een onderdeel van het wetsvoorstel *verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen*. Het bouwt voort op dit eerdere voorstel². Het is de bedoeling dat het te zijner tijd weer aan het wetsvoorstel wordt toegevoegd (voor indiening bij de Tweede Kamer). Het college betreurt het ontbreken van de mogelijkheid om beide wetsvoorstellen in samenhang te beoordelen. Het beperkt het college in de mogelijkheden om naar nut, noodzaak, effectiviteit en doelbereik in de context van het geheel aan samenhangende maatregelen te kijken. Het college acht dat wenselijk, omdat juist het geheel aan maatregelen er voor moet zorgen dat de huidige werking van het stelsel verbetert, zodat de beschikbaarheid en continuïteit van de zorg aan jeugdigen (beter) is geborgd. Het betekent verder dat het thans te geven oordeel en advies niet als een finaal oordeel over het uiteindelijk – in te dienen – wetsvoorstel kan worden gezien. Dat geldt evenzo voor de beoordeling van eventuele minder belastende alternatieven en de werkbaarheid van de voorstellen.

1 Nut en noodzaak

Probleemanalyse

Omdat onderhavig voorstel voortbouwt op het eerdere wetsvoorstel en het daarmee ook weer wordt samengevoegd is de eerdere probleemanalyse ook voor dit wetsvoorstel relevant. Kort samengevat zijn de problemen in de zorg aan jeugdigen:

- zorg over de (financiële) continuïteit van de (specialistische) jeugdhulp,
- zorg over de toegang tot de jeugdhulp (de beschikbaarheid van zorg);
- zorg over de hoge uitvoeringslasten;
- zorg over het bestuur en de financiële bedrijfsvoering van de gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders en het intern en extern toezicht.

De knelpunten die specifiek met dit wetsvoorstel weggenomen moeten worden zijn: (1) onvoldoende inzicht in het jeugdstelsel, (2) het vaak te laat zien van continuïteitsproblemen en (3) onvoldoende toezicht. Hoewel deze knelpunten specifiek zijn neemt dat niet weg dat de daarvoor te treffen maatregelen gezien moeten worden tegen de achtergrond van het uiteindelijk doel van alle maatregelen: de werking van het stelsel verbeteren om zo de continuïteit en beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen (beter) te borgen.

² Blz. 2 MvT bij het wetsvoorstel

In ons advies van 27 augustus 2020³ is de probleemanalyse en onderbouwing van nut en noodzaak van de maatregelen (waaronder die met betrekking tot de – rol van de – toezichthouder) van een aantal kanttekeningen voorzien:

- de reikwijdte van de probleemanalyse is te beperkt wegens ontbreken van samenhang met de domeinen onderwijs, sport en welzijn. Daardoor zouden bepaalde maatregelen van het wetsvoorstel wel eens niet (meer) nodig kunnen zijn. Zo zou preventie (met de inschakeling van deze domeinen) er voor kunnen zorgen dat kind en ouders in mindere mate een beroep op intensievere vrijwillige of verplichte (specialistische) jeugdhulp hoeven te doen;
- de keuze voor oplossingen met een institutioneel karakter (structuuroplossingen) sluit niet aan bij de problemen die professionals, kind en ouders in de praktijk ervaren (ontbreken van een integrale probleemanalyse en aanpak en het niet kunnen bieden en krijgen van de juiste zorg op het juiste moment). Daar zou het dus bij de probleemoplossing eigenlijk om moeten gaan. Institutionele maatregelen staan daar te ver van af. De afgelopen decennia hebben ook laten zien dat institutionele maatregelen een oplossing van dit probleem niet dichterbij hebben gebracht;
- de toelichting is onduidelijk over wat nut, noodzaak en meerwaarde van elk van de afzonderlijke maatregelen, terwijl al wel duidelijk is dat sommige van deze maatregelen tot extra regeldruk zullen leiden.

Het college constateert dat in onderhavig wetsvoorstel vooralsnog niets met deze adviespunten is gedaan. Of dat met het andere wetsvoorstel wel gebeurd is door ons niet te beoordelen, omdat de meest recente versie van dit wetsvoorstel niet voor ons beschikbaar is. In de begeleidende mail bij de adviesaanvraag heeft uw departement laten weten dat in het kader van de hervormingsagenda wordt nagedacht over de fundamentele, niet-institutionele wijzigingen, met name ten aanzien van de reikwijdte van jeugdhulp. Daarmee lijkt het er (toch) op dat naar onze adviespunten en ook die van de Afdeling advisering van de RvS over de *Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen*⁴ gekeken gaat worden. Opvallend is dat daarbij al wel de verwachting wordt uitgesproken dat de institutionele maatregelen van het wetsvoorstel *Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen* en het wetsvoorstel *Taken zorgautoriteit op Jeugdwet-terrein* nodig zullen blijven, ongeacht de uitkomsten van deze hervormingsagenda. Het college acht dit een te voorbarige conclusie, omdat noodzaak en aard van de institutionele maatregelen juist afhankelijk zijn van de inhoudelijke keuzes. Zij zijn volgend op de inhoudelijke keuzes. Het voorgaande betekent dat de adviespunten uit het ATR-advies van 27 augustus 2020 nog steeds actueel zijn, ook voor dit specifieke wetsvoorstel. Korthedshalve verwijst het college naar deze brief.

De ontwikkelingen rondom de beide wetsvoorstellen lijken met name ingegeven door de wens om de verantwoordelijkheden voor de jeugdzorg (tussen Rijk en lokale overheden) af te bakenen. Dat kan de sterke voorkeur voor institutionele maatregelen verklaren, terwijl inhoudelijke oplossingen mogelijk beter aansluiten bij de problematiek in de jeugdzorg. Het college merkt daarbij op dat de nadere afbakening voorbij lijkt te gaan aan de stelselverantwoordelijkheid van VWS. Die omvat onder meer de keuze (van destijds) om

³ Brief aan de minister van VWS van 27 augustus 2020, MvH/RvZ/MK/bs/ATR1262/2020-U118, www.atr-regeldruk.nl

⁴ Advies Afdeling advisering Raad van State van 16 juni 2021, W13.21.0067/III, www.raadvanstate.nl

de verantwoordelijkheid voor de inhoud bij gemeenten te beleggen. Het college hanteert daarom bij het beoordelen van de voorgelegde regelgeving een bredere invalshoek die is gericht op de problemen die kind, ouder en professional ervaren en die met wijzigingen in regelgeving kunnen worden weggenomen.

Aard en type maatregelen

Ook de maatregelen van het thans voor advies voorgelegde wetsvoorstel (het toekennen en invullen van de taken van de NZa) hebben een institutioneel karakter. Het mag daarom gezien het eerdere advies niet verbazen dat het college er vooralsnog niet van overtuigd is dat deze maatregelen een oplossing van de kern van het probleem (ontbreken van een individuele integrale probleemanalyse en aanpak en het bieden en krijgen van de juiste hulp op het juiste moment) dichterbij brengen. Het voorgestelde type maatregel staat te ver af van waar de integrale aanpak van de problemen van kind en ouder en de beschikbaarheid van de zorg gestalte moeten krijgen.

Daarom verdient het naar de mening van het college aanbeveling om bij de oplossing van de problemen rondom de zorg aan ouder en kind, ook in het kader van dit wetsvoorstel, de volgende lijnen te volgen:

- Kijk bij probleemanalyse en -oplossing eerst naar de problemen op de werkvloer (professional, ouders en kind), doe dat vooral vanuit hun perspectief (kind en ouder centraal) en kijk vervolgens naar noodzakelijke inhoudelijke oplossing(en) voor hun probleem⁵. Het college ziet voor deze lijn steun in de bevindingen en aanbevelingen uit de Rapportage 'Samen verder, Kinderen en gezinnen met complexe problemen samen verder helpen' van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Kinderombudsman, Nationale ombudsman, Nederlandse Zorgautoriteit, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.^{6,7} Pas daarna kan eventueel naar institutionele (structuur)wijzigingen worden gekeken. Beide wetsvoorstellen lijken zich toch uitsluitend te richten op institutionele wijzigingen. Ook vanuit optiek van regeldruk verdient de gekozen weg niet de voorkeur, omdat het tot onnodige regeldruk voor aanbieders van jeugdzorg, gecertificeerde instellingen en hun professionals kan leiden.
- Kijk eerst naar het inzetten van preventieve maatregelen. Preventie is namelijk de lichtste vorm van jeugdzorg en ondersteuning.⁸ Het is de eerst denkbare stap bij de aanpak van problemen onder de jeugd. Diverse rapporten onderstrepen het belang

⁵ Zie bijvoorbeeld de 'Overall rapportage sociaal domein 2017: Wisselend bewolkt', 2017 van het SCP, www.scp.nl en het rapport jeugdzorg dichterbij van de werkgroep toekomstverkenning jeugdzorg https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/Jeugdzorg_dichterbij_Eindrapport_werkgroep_geheel.pdf

⁶ Rapporten 'Samen verder' april 2021 en maart 2022, Kinderen en gezinnen met complexe problemen samen verder helpen, <https://www.igj.nl/publicaties/publicaties/2021/04/19/samen-verder#:~:text=hier%3A%20Home%20publicaties-,Samen%20verder%20%2D%20Kinderen%20en%20gezinnen%20met%20complexe%20problemen%20amen%20verder.grote%20zorgen%20over%20complexe%20jeugdzorg.>

⁷ Het systeem moet zodanig worden ingericht en functioneren dat het vanzelfsprekend is dat

- het belang van het kind voorop staat bij de besluiten die worden genomen,
- vanaf het begin een jeugdige en het gezin integraal en vanuit één hand geholpen worden (vanuit het principe 1 gezin, 1 hulpverlener),
- door een vakbekwame professional die voldoende tijd, ruimte en middelen krijgt,
- de hulpbronnen en het netwerk van het gezin worden ingezet en
- de professional de jeugdige pas loslaat als de big five' (support, wonen, school & werk, inkomen, welzijn) zijn geregeld.

⁸ Zie bijvoorbeeld de Atlas van Zorg en hulp <https://zorghulpatlas.nl/vormen-van-jeugdhelp/>

ervan.⁹ Daarbij ligt het voor de hand om samenhang aan te brengen met de domeinen onderwijs, sport en welzijn, omdat juist in deze domeinen dit type maatregelen mogelijk is en effectief is gebleken. Onderhavig wetsvoorstel richt zich uitsluitend op maatregelen die zich juist aan het einde van de keten van de jeugdzorg bevinden namelijk de specialistische en dwangzorg. Het risico van deze keuze is dat daarvan een verdere aanzuigende werking uitgaat (risico op verdergaande 'medicalisering'). Niet alleen uit oogpunt van kosten en effectiviteit, maar ook uit die van de regeldruk verdient dat geen aanbeveling. De andere weg (preventie) voorkomt extra regeldruk, omdat de inzet van de intensievere en specialistische vormen van jeugdzorg – door de strikte eisen, waarborgen en voorwaarden – met meer regeldruk voor ouder, kind en zorgaanbieder omgeven zijn.

1.1 Het college adviseert – ten einde daarmee ook onnodige extra regeldruk te voorkomen - om de regelgeving rondom de problemen in de zorg aan jeugdigen langs bovenstaande lijnen in te richten.

Doel

Het beleggen bij de NZa van de taken stelselonderzoek, vroegsignalering en onafhankelijk toezicht op de bedrijfsvoering door aanbieders van zorg aan jeugdigen, en het vervolgens invullen van deze taken, zijn de maatregelen van dit wetsvoorstel om de meer specifieke knelpunten weg te nemen. Nog afgezien van de gevolgde lijn (zie hiervoor), biedt de toelichting weinig inzicht in het beoogde maatschappelijke effect van de thans voorgestelde maatregelen. Daarvoor zou in feite moeten worden teruggevallen op de algemeen geformuleerde doelstelling: het verbeteren van de werking van het stelsel, om daarmee bij te dragen aan continuïteit en beschikbaarheid van de zorg aan jeugdigen. De toelichting maakt echter niet duidelijk in welke mate de maatregelen aan de oplossing van de problemen omtrent continuïteit en/of beschikbaarheid bijdragen (lossen ze de problemen volledig of slechts ten dele op?). Hierdoor is het niet goed mogelijk de ontwikkelingen en het doelbereik van de maatregelen te monitoren. Evenmin is het hierdoor mogelijk bij een evaluatie vast te stellen of de doelen van de wet zijn bereikt.

1.2 Het college adviseert de doelstelling van het wetsvoorstel concreet te maken, waardoor duidelijk is of het wetsvoorstel alle problemen wegneemt, dan wel slechts gedeeltelijk. In het laatste geval adviseert het college aan te geven in welke mate het wetsvoorstel de problemen gaat wegnemen.

Doelstelling minder regeldruk

Doel van het totaal aan (wettelijke) voorstellen is ook om de uitvoeringskosten voor de aanbieders van zorg aan jeugdigen en de gecertificeerde instellingen te verminderen (minder regeldruk dus). Het onderhavige wetsvoorstel voorziet echter geen afname, maar een toename van de regeldruk met minimaal € 138.100,- en maximaal € 512.300,-. Daarmee is op voorhand duidelijk dat dit wetsvoorstel in elk geval geen bijdrage levert aan de doelstelling om de regeldruk te verminderen.

⁹ Zie bijvoorbeeld het rapport 'Effectieve preventie Rotterdam' van Ecorys, Rotterdam, oktober 2019, https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/jeugd/Rapportage-Jeugdbeleid_Rotterdam.pdf en het rapport van het Nederlands Jeugdinstuut 'Effecten van preventie in het jeugdveld maart 2021, <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-06/Effecten-van-preventie-in-het-jeugdveld.pdf>

1.3 Het college adviseert de discrepantie tussen enerzijds de doelstelling om de regeldruk te verminderen en anderzijds de te verwachten toename van de regeldruk nader toe te lichten.

2 Minder belastende alternatieven

Ook voor het onderhavige afgesplitste wetsvoorstel geldt dat het maatregelen bevat om de problemen het hoofd te bieden. De maatregelen richten zich op alle betrokkenen: gemeenten, aanbieders van zorg aan jongeren, gecertificeerde instellingen en toezicht-houders. Zoals ook bij het eerdere wetsvoorstel het geval, biedt de toelichting op dit wetsvoorstel geen inzicht in de mogelijke alternatieven voor de voorgenomen maatregelen. Het daarop betrekking hebbende adviespunt uit het advies van 27 augustus 2020 heeft daarom nog niet aan betekenis ingeboet.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Het wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor de toezichthouder NZa. Dat neemt niet weg dat er ook gevolgen zijn voor aanbieders van zorg aan jongeren en de gecertificeerde instellingen. Zij krijgen te maken met de uitvraag door de NZa van gegevens en informatie ter uitvoering van de taken (artikel 71b Jeugdwet nieuw). De toelichting gaat niet in op de werkbaarheid van deze informatieverplichting. Op zich is dat te begrijpen, omdat de werkbaarheid ervan afhankelijk is van de invulling van deze verplichting in lagere regelgeving (artikel 71b, lid 2). De desbetreffende ministeriële regeling is echter nog niet beschikbaar. Het betekent dat pas ter gelegenheid van de lagere regelgeving een oordeel over de werkbaarheid van de inlichtingenverplichting is te geven. Deze lagere regelgeving zal overigens te zijner tijd voor advies worden voorgelegd. Daarom geeft de toelichting op het punt van de werkbaarheid op dit moment geen aanleiding tot opmerkingen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

In de toelichting op het wetsvoorstel is een paragraaf aan de gevolgen voor de regeldruk gewijd. De structurele administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen nemen met dit wetsvoorstel toe. De toename is geraamd op minimaal € 138.100,- en maximaal € 512.300,-. De uiteindelijke toename is afhankelijk van de nadere invulling van de gegevens die door hen geleverd moeten gaan worden. Beschrijving en raming van de gevolgen voor de regeldruk geven geen aanleiding tot opmerkingen.

Dictum

De beschrijving van nut, noodzaak en doelbereik van de maatregelen schiet tekort. Zo moet duidelijk worden waarom nu al institutionele maatregelen nodig zijn, terwijl nog gekeken gaat worden naar mogelijke inhoudelijke wijzigingen in het stelsel. Verder is onduidelijk in hoeverre de voorstellen een oplossing bieden voor de problemen die op de werkvloer bij ouders, kind en professional worden gevoeld (het ontbreken van een integrale aanpak en het op het juiste moment over de juiste zorg kunnen beschikken). Verder mist het wetsvoorstel een voldoende concrete en toetsbare doelstelling van de maatregelen: worden alle problemen nu opgelost, of – als dat niet het geval is – in welke mate gaan ze dan wel opgelost worden? Verder lijkt het erop dat met de beide wetsvoorstellen de regeldruk toeneemt terwijl de doelstelling is om deze regeldruk (uitvoeringskosten) te

verminderen. Ook biedt de toelichting geen inzicht in mogelijke (minder belastende) alternatieven die zijn overwogen.

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 beschikbaarheid 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. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris