



Minister van VWS
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20350
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

Minister voor Rechtsbescherming
De heer S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Datum
4 september 2020
Kenmerk
TISA/U202000698
Telefoon
06 10845557
Bijlage(n)
1

Onderwerp

Consultatiereactie VNG Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

Geachte heer De Jonge, geachte heer Dekker,

De keuze om de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp bij één overheid te leggen, is een goede geweest. Dit heeft mogelijk gemaakt om samenhangende hulp te leveren, maatwerk te bieden en de vragen van ouders en kinderen centraal te stellen. In de praktijk zien we dat dit werkt. Denk aan de integrale hulp vanuit meerdere domeinen, de inzet op preventie en de jeugd- en wijkteams die aansluiten op het gewone leven en zo bijdragen aan een normalisering van de hulp. Zo zijn professionals, instellingen en gemeenten elke dag bezig om de beloften van de decentralisatie te verwezenlijken.

In de bijlage vindt u een uitgebreide reactie van de VNG op het door u in consultatie gebrachte wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. Voor zover mogelijk in de zomerperiode is dit breed afgestemd met gemeenten. Deze reactie is kritisch. In het voorjaar is meerdere malen bestuurlijk overleg geweest aan de hand van de brieven die u eerder naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. In het voorliggende wetsvoorstel zien we daar weinig van terug. Wij stellen vast dat onze standpunten zover van elkaar af liggen dat de VNG alleen met u in overleg zal gaan over de fundamentele bezwaren tegen deze wet en niet over de specifieke uitwerking van dit wetsvoorstel. Het voorstel dat nu voorligt, moet wat de VNG betreft van tafel.

Van gemeenten mag ook verwacht worden dat ze kritisch naar zichzelf kijken. Dat doen ze ook. Daarom hebben gemeenten in VNG-verband het initiatief genomen om de samenwerking tussen gemeenten, die soms te vrijblijvend is, te verstevigen. Casuïstiek rond bovenregionale aanbieders laat zien dat gemeenten dat in toenemende mate onderling oppakken, maar ook dat er nog veel te verbeteren is. De VNG gelooft in een aanpak die we afgelopen jaren steeds ook met Rijk en aanbieders hebben ingezet. Die bestaat uit het leren van casuïstiek, het ondersteunen van de praktijk en het zo nodig maken van bestuurlijke afspraken om verbeteringen door te voeren. We zien niet in hoe het voorgestelde wetstraject die praktijk versterkt.

Onze kritiek richt zich op de volgende vijf hoofdpunten:

1. De grote nadruk op de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp miskent de samenhang in het sociaal domein en de noodzaak om hulp dichtbij de inwoners te bieden;
2. Het Rijk stuurt op een hoog detailniveau op de invulling van de jeugdhulpplicht door gemeenten, terwijl aan noodzakelijke randvoorwaarden voorbij wordt gegaan;
3. Met het wetsvoorstel wordt onvoldoende recht gedaan aan de regionale diversiteit en aan de ontwikkelende gemeentelijke praktijk, welke blijkt uit de Norm voor Opdrachtgeverschap;
4. Het wetsvoorstel erkent gemeenten onvoldoende als medeoverheid en introduceert een rol voor de NZa die wezensvreemd is aan het sociaal domein;
5. Het wetsvoorstel opent de deur om continu nieuwe eisen aan gemeenten te stellen via de voorgestelde kan-bepalingen en delegatiebepalingen.

De grote nadruk op de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp miskent de samenhang in het sociaal domein en de noodzaak om hulp dichtbij de inwoners te bieden.

Door de focus op de beschikbaarheid van jeugdhulp en de toeleiding naar specialistische jeugdhulp dreigt het belang van het normaliseren en de samenwerking met de sociale basis (kinderopvang, onderwijs, jeugdgezondheidszorg, sportverenigingen, jongerenwerk, steungezinnen, maatjes, etc.) ondergesneeuwd te raken. Volgens ons komt de transformatie alleen tot stand door samenhangende inzet op het versterken van de basis, preventie, lokale teams/toegang en jeugdhulp. Deze beweging vraagt niet alleen om het lokaal oppakken van lichte en veelvoorkomende problemen, maar juist ook om het bieden van hulp in het gewone leven bij complexe problemen. Een eenzijdige nadruk op regionale samenwerking frustreert deze beweging en geeft sterk het risico lokaal eigenaarschap te verminderen. Het is juist nodig om het lokaal eigenaarschap, ook van de gemeenteraden, te verstevigen.

We willen immers:

- Normaliseren en de-medicaliseren. In het keren van de groei van het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt, is juist het gesprek nodig over wat gewone hobbels in het opvoeden en opgroeien zijn (en waar steun uit de omgeving een oplossing biedt).
 - Ook wanneer de inzet van jeugdhulp nodig is, is het van belang dit zoveel mogelijk in de eigen omgeving te bieden en waar mogelijk te versterken door inzet uit de bestaande sociale basis.
- Of, zoals de Raad van State het samenvat: *Voor de burger tellen niet wetten en bevoegdheden, maar concrete praktische oplossingen.*

Het Rijk stuurt op een hoog detailniveau op de invulling van de jeugdhulpplicht door gemeenten, terwijl aan noodzakelijke randvoorwaarden voorbij wordt gegaan;

Het wetsvoorstel bevat meerdere voorbeelden van het meesturen op inhoud van de jeugdhulp, bijvoorbeeld de opvattingen over lokale teams, de lijst met thema's die in de regiovisie aan de orde moeten komen en de lijst met de minimaal regionaal in te kopen zorgfuncties. Tegelijkertijd gaat het wetsvoorstel grotendeels voorbij aan wat de rol van het Rijk zou moeten zijn: zorgen dat de financiële en bestuurlijke randvoorwaarden aanwezig zijn zodat gemeenten hun rol binnen de Jeugdwet kunnen vervullen. De grote financiële nood bij gemeenten is geen onderwerp om los van dit wetsvoorstel te parkeren. Gemeenten zien dat er vanuit het kabinet nog geen structureel geld op tafel ligt, terwijl er al wel een wetsvoorstel in gang is gezet met structurele gevolgen voor gemeenten. In het wetsvoorstel worden nadere eisen aan de toegang gesteld, terwijl het aan instrumenten ontbreekt voor gemeenten om op andere verwijsstromen te sturen. Ook missen gemeenten handvatten om de afstemming met andere wettelijke kaders te verbeteren zodat de jeugdigen en hun omgeving de passende hulp ontvangen.

Het wetsvoorstel werkt uit hoe gemeenten hun jeugdhulpplicht moeten invullen in de regionale samenwerking. Dit leidt tot een forse inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid, terwijl gemeenten wel volledig verantwoordelijk zijn en blijven voor het bieden van jeugdhulp, inclusief de financiering. In de huidige context van oplopende tekorten is dit zeer ongewenst. Daarnaast komen ook de toezicht- en sturingsmogelijkheden van gemeenteraden op de financiering en organisatie van de jeugdhulpplicht hierdoor verder onder druk te staan.

In haar vierde rapportage van de interbestuurlijke verhoudingen uit 2016, wijst ook de Raad van State op het risico van het loskoppelen van de discussie over randvoorwaarden met de discussie over taken en verantwoordelijkheden: *De discussie tussen rijk, gemeenten en provincies over budgettaire middelen wordt grotendeels geïsoleerd gevoerd van de discussies over taken en verantwoordelijkheden. Het risico hiervan is dat beide discussies gescheiden vastlopen waar zij elkaar zouden kunnen ondersteunen.*

Met het wetsvoorstel wordt onvoldoende recht gedaan aan de regionale diversiteit en aan de ontwikkelende gemeentelijke praktijk, welke blijkt uit de Norm voor Opdrachtgeverschap. Met de Norm voor Opdrachtgeverschap hebben de gemeenten hun verantwoordelijkheid genomen om de regionale samenwerking te bestendigen. Een belangrijk grondbeginsel in de norm is dat we met elkaar een aantal belangrijke doelstellingen hebben opgenomen (niet-vrijblijvende samenwerking, aanspreekbaarheid, zorgvuldigheid rondom de inkoop en beperking van administratieve lasten, etc.), maar dat de uiteindelijke invulling van de samenwerking in de regio's zelf plaatsvindt. Zo worden de doelstellingen gegarandeerd en hebben gemeenten en regio's de ruimte om binnen hun eigen context passende keuzes te maken. De gemeenten blijven zelf verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Jeugdwet. Een voorbeeld: In het wetsvoorstel wordt terecht aangegeven dat regionale partijen, zoals specialistische zorgaanbieders en Veilig Thuis, op regionaal vlak moeten weten wat ze van lokale teams kunnen verwachten. Daarom hebben gemeenten collectief in de Norm voor Opdrachtgeverschap opgenomen dat in de regiovisie een verbinding wordt gelegd tussen lokale teams en het regionale veld. Aangezien gemeenten dat inzicht zelf hebben, is het onnodig dat ook nog in de wet vast te leggen. Op veel punten kunnen daarom de wettelijke bepalingen geschrapt worden, en kan er hooguit gekozen worden voor een verwijzing naar de Norm voor Opdrachtgeverschap. Daarnaast houdt de keuze om de samenstelling van de jeugdhulpregio's wettelijk vast te leggen, gecombineerd met de keuze om voor een jeugdhulpregio te bepalen wat diens taken zijn en welke taken regionaal moeten worden ingekocht, te weinig rekening met de diversiteit in grootte van de bestaande jeugdhulpregio's. Het is onmogelijk en onwenselijk om die diversiteit in één wettelijk kader te persen.

Het wetsvoorstel erkent gemeenten onvoldoende als medeoverheid en introduceert een rol voor de NZa die wezensvreemd is aan het sociaal domein;

Het wetsvoorstel ademt de geest van het Rijk als exclusief stelselverantwoordelijke, die naar believen bijkomende taken voor de 'lagere overheid' kan bedenken. De Raad van State definieert stelselverantwoordelijkheid als volgt: *dat er een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat voor het functioneren van het stelsel waarbij er geen hiërarchische verhouding bestaat tussen overheden onderling. De controle en eventuele bijsturing moeten in beginsel plaatsvinden binnen de bestuurslaag waar de wettelijke bevoegdheid is neergelegd. Voor het sociale domein betekent dit laatste dat de democratische controle in beginsel niet door de Tweede Kamer, maar door de gemeenteraden wordt uitgeoefend.*

Dit betekent dat een wetsvoorstel dat dermate de interbestuurlijke verhoudingen raakt, alleen zou mogen ontstaan op basis van consensus tussen het Rijk en gemeenten. Deze consensus is er niet. Bovendien worden de instrumenten voor interbestuurlijk toezicht aanzienlijk verzwakt met de introductie van de NZa, zonder dat daartoe een duidelijke motivering ten grondslag ligt.

De VNG vindt het een slecht plan om de NZa de rol van autoriteit in de jeugdhulp te geven. De NZa is wezensvreemd aan het sociaal domein en in het wetsvoorstel wordt niet gemotiveerd waarom het Rijk deze rol wel logisch vindt. De rol van de NZa is geregeld in de Wet marktordening gezondheidszorg (WVG). Deze wet heeft als doel de marktwerking in de zorg te verbeteren. Het is zeer de vraag of dit ook wenselijk is voor de jeugdhulp. Dit geldt zeker voor de cruciale specifieke functies, waarbij gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de beschikbaarheid.

Voor het vraagstuk van regie op het totale stelsel en het borgen van voldoende aanbod, is de Jeugdautoriteit in het leven geroepen. De VNG ziet graag een doorontwikkeling van de Jeugdautoriteit met een specifieke taakomschrijving, zodat recht gedaan kan worden aan het eigene van het sociaal domein.

De open formuleringen in het wetsvoorstel bieden de mogelijkheid aan de NZa om alle gemeentelijke verantwoordelijkheden te onderzoeken, zowel op stelselniveau als bij specifieke regio's of gemeenten. Hierdoor worden de originele taken van de autoriteit uit het oog verloren, zoals bijvoorbeeld het systematisch monitoren van essentiële functies en het zicht houden op de gevolgen van contractuele wijzigingen voor cruciale functies in het zorglandschap. De NZa krijgt in het conceptwetsvoorstel een aanzienlijke rol in het interbestuurlijk toezicht tussen de Rijksoverheid en de gemeentelijke overheid. Formeel wordt genoemd dat dit toezicht niet door een andere partij doorkruist mag worden, maar de facto wordt de onderzoekstaak van de autoriteit bepalend voor dit toezicht. Dit blijkt onder meer uit de opmerking in de memorie van toelichting waarin staat dat de autoriteit een rol krijgt bij de eerste drie stappen van het interbestuurlijk toezicht.

Het wetsvoorstel opent de deur om continu nieuwe eisen aan gemeenten te stellen via de voorgestelde kan-bepalingen en delegatiebepalingen;

De VNG verzet zich tegen de kan-bepalingen in het wetsvoorstel. Het is niet duidelijk wanneer deze bepalingen worden gebruikt. Bovendien kunnen steeds via een AMvB aanvullende eisen worden gesteld. Ook de vele delegatiebepalingen over de regionale samenwerking missen een goede motivatie en afwegingskader voor de desbetreffende ministers bij het gebruik van deze bepalingen. Dit geeft de ministers een positie om beleidsmatige wensen neer te leggen bij gemeenten, met een wettelijke bepaling als stok achter de deur. De vele kan-bepalingen en delegatiebepalingen op het terrein van de toegang, regionale samenwerking en regiovisie stralen zo vooral wantrouwen uit richting de gemeenten. Bovendien zijn ze te algemeen van aard, waardoor niet duidelijk is hoe, wanneer en onder welke voorwaarden de ministers de ruimte om 'in te grijpen' gaan gebruiken. Daarnaast zorgt het steeds stellen van nieuwe eisen ervoor dat gemeenten niet de rust en ruimte hebben om samen met professionals en aanbieders de transformatie vorm te geven. Het is positief dat de minister van BZK mede betrokken is bij de besluitvorming over het gebruikmaken van een kan-bepaling of delegatiebepaling. Zolang er geen goede motivatie voor de bepalingen is en een afwegingskader mist voor de toepassing hiervan, vindt de VNG echter dat deze bepalingen moeten worden geschrapt.

Tot slot:

Dit wetsvoorstel moet in deze vorm van tafel. Gemeenten en Rijk zijn onderdeel van één overheid en willen graag samen aan de slag om de jeugdhulp te verbeteren. Die gezamenlijkheid ontbreekt volledig in dit wetsvoorstel. In een context waarin gemeentelijke tekorten oplopen is het onaanvaardbaar nog nadrukkelijker op te schrijven wat gemeenten in het perspectief van het Rijk zouden moeten doen. We zullen deze zorgen ook overbrengen aan de Tweede Kamer, de Raad van State en de Raad voor Openbaar Bestuur.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a long horizontal line.

mr L.K. (Leonard) Geluk
Algemeen directeur