

Vergaderjaar 2019–2020

31 839

Jeugdzorg

O

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2020

Met deze brief voldoen wij aan onze toezegging van 21 januari 2020 in het mondelinge overleg met de Eerste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om uw Kamer nader te informeren over onze voorstellen om de organisatie van de jeugdzorg te verbeteren. We hebben in de voorstellen nog geen rekening kunnen houden met de actuele ontwikkelingen rond de coronacrisis. Over de gevolgen van crisis voor de jeugdzorg staan we in dagelijks contact met gemeenten en jeugdzorgorganisaties. Onze gezamenlijke prioriteiten in deze bijzondere tijd zijn de gezondheid en het wel en wee van kinderen, ouders en jeugdzorg-medewerkers, evenals de continuïteit van zorg en heldere communicatie naar gezinnen en medewerkers.

Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Ouders en de omgeving van het gezin zoals school, burens en sportclub hebben hierin de eerste rollen. De overheid komt in beeld als dit niet vanzelf of niet goed gaat en faciliteert een steeds beter werkzaam jeugdstelsel van ondersteuning, zorg en veiligheid als dat nodig is. Deze inzet vloeit mede voort uit het VN-Verdrag betreffende de rechten van het kind (IVRK).¹

Professionals, aanbieders en gemeenten werken keihard om kinderen en gezinnen, passende hulp te bieden, dicht bij huis. Vijf jaar na invoering blijkt dat de Jeugdwet goede ontwikkelingen in gang heeft gezet: er zijn minder uithuisplaatsingen, minder kinderen in gesloten jeugdhulp en meer jongeren met verlengde pleegzorg. Overal in het land zijn er mooie initiatieven van praktisch maatwerk en zien we dat de expertise van de jeugd-ggz steeds beter wordt benut.

¹ Het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (1990) is voor Nederland op 8 maart 1995 in werking getreden en ziet op Participation, Provisions and Protection (3P's).

Als we de ambitie willen waarmaken dat alle kinderen naar vermogen kunnen deelnemen staan we voor de uitdaging: hoe worden we hier steeds beter in? Het is bijvoorbeeld haalbaar dat veel meer kinderen met een beperking echt mee kunnen doen, ook als volwassenen, of dat er geen meisjes meer overlijden aan een eetstoornis. Dat vraagt nog beter organiseren, geleidelijk meer integreren van zorg en veiligheid, stoppen met activiteiten die niet werken, implementeren van wat het beste werkt en met wetenschappelijk onderzoek ontwikkelen van nog beter werkzame activiteiten, of beter ondersteunende omstandigheden.

Met de Jeugdwet kwam een eind aan een ingewikkelde verantwoordelijkheids-verdeling voor de jeugdzorg (Rijk, provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten).² De bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid is in 2015 overgegaan naar gemeenten omdat zij als meest nabije overheid het best in staat worden geacht de hulp en ondersteuning dicht bij kinderen en gezinnen te organiseren en daarbij ook de noodzakelijke verbindingen met andere levenssterreinen kunnen leggen (huisvesting, onderwijs, werk en inkomen). Versterken van het gewone leven, ook voor kinderen en jongeren met een levenslange beperking, versterken van sociale netwerken rond gezinnen, op tijd passende hulp (maatwerk), betere samenwerking rond kinderen en gezinnen en meer vertrouwen en ruimte voor professionals om goede en in de tijd steeds beter werkzame zorg te verlenen zijn belangrijke doelen van de Jeugdwet.

Om de doelen van de Jeugdwet te realiseren zetten we gelijktijdig stappen op verschillende gebieden: zorginhoudelijk, financieel, organisatorisch en wettelijk.

a) *Inhoudelijke zorgvernieuwing*

Uit de evaluatie van de Jeugdwet hebben we in 2018 de conclusie getrokken dat extra inspanning nodig zijn om de transformatie van de zorg voor jeugd verder te brengen. De zes actielijnen van het programma Zorg voor de Jeugd richten zich onder andere op betere toegang tot zorg, betere ondersteuning van kinderen en jongeren (thuis, uitwonend, op school en bij 18 jaar) én doorontwikkeling van het vak en vakmanschap van jeugdprofessionals.

De Tweede Kamer wordt periodiek over de voortgang geïnformeerd, de eerstvolgende rapportage is gepland voor begin juni 2020.

b) *Toereikende budgetten*

De gemeenten kampen met financiële druk. Om deze te verlichten heeft het kabinet vorig jaar extra middelen uitgetrokken voor de uitvoering van de Jeugdwet: € 420 mln in 2019, € 300 mln in 2020 en € 300 mln in 2021. Het kabinet heeft met gemeenten een onderzoek afgesproken naar de noodzaak van structureel extra middelen voor jeugdzorg (vanaf 2022). Dat onderzoek vindt dit jaar plaats.

c) *Organisatorische en wettelijke basis op orde*

Om kwalitatief goede zorg te kunnen leveren moet de organisatorische en wettelijke basis van het jeugdstelsel op orde zijn. In de wetenschap dat geld alleen niet voldoende is hebben we in onze brieven van 27 mei en 7 november 2019 een aantal noodzakelijke verbeteringen in het stelsel aangekondigd.³

Over de uitwerking van die maatregelen gaat deze brief.

² Voor de leesbaarheid wordt in deze brief onder «jeugdzorg» verstaan: jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Jeugdhulp omvat alle vormen van hulp, ondersteuning en zorg op grond van de Jeugdwet, zoals jeugd-en opvoedhulp, jeugd-ggz, zorg bij licht verstandelijke beperkingen, gesloten jeugdhulp e.d. Onder «jeugdzorgaanbieders» zijn naast jeugdhulpaanbieders ook de gecertificeerde instellingen begrepen.

³ Brief 27 mei 2019 over *uitkomsten voorjaarsnotabesluitvorming jeugdzorg een ggz* (Kamerstukken II, 2018/19, 31839, nr. 66657) en brief 7 november 2019 *Naar een betere organisatie van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering*, (Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 699).

De kern van deze brief:

Regionale samenwerking is nodig om de kwaliteit en continuïteit van de zorg aan kinderen met complexe problemen en specialistische- en levensbrede vraagstukken beter te borgen. Niet om de decentralisatie van de jeugdzorg terug te draaien, maar om samen bij te sturen en af te maken wat we begonnen zijn opdat alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken.

In het Regeerakkoord is afgesproken: «Voor het behoud van specialistische jeugdhulp kan regionale samenwerking noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld om gezamenlijk in te kopen en bedrijfsprocessen en verantwoordingsystemen af te stemmen. Als gemeenten de noodzakelijk geachte samenwerking op deze terreinen niet zelf regelen, dan dwingt het Rijk dit af.» Ook in de memorie van toelichting van de Jeugdwet is al voorzien «dat sommige vormen van zorg komen zo beperkt voor, zijn dermate duur, of vereisen veel kennis van de inkopende partij dat het inhoudelijk als vanwege financiële risico opportuun is dat gemeenten deze taken in samenwerkingsverbanden oppakken.» Als voorbeelden worden genoemd «de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, gesloten jeugdhulp, bepaalde vormen van specialistische jeugdhulp.»

De Jeugdwet benoemt dus al de noodzaak van samenwerking, maar stelt geen nadere eisen aan inhoud en schaal van de samenwerking. De benodigde samenwerking om maatwerk en continuïteit te bieden, leidt helaas tot hogere administratieve lasten voor zowel aanbieders als gemeenten. Ook lukt het onvoldoende om regie en samenhang in de zorg en het jeugdzorglandschap te organiseren. Voor aanbieders is het complicerend dat gemeenten en regio's de organisatie van de zorg voor jeugdigen verschillend aanpakken en ze zich moeten verhouden tot een groot aantal opdrachtgevers. Dit alles veroorzaakt aanzienlijk hogere administratieve lasten dan nodig. Ook zien we dat bepaalde hoog specialistische functies en voorzieningen onder druk komen staan, dat nog te veel verkokerd wordt gewerkt en dat de kwaliteit van de jeugdzorg onder druk staat. Ook bij aanbieders is qua bedrijfsvoering en toezicht een verbeteringslag nodig om kwalitatief goede zorg te bieden.

De kern van de opgave:

Er is behoefte aan stevig opdrachtgeverschap van gemeenten, stevig opdrachtnemerschap van jeugdzorgaanbieders en een reeks van waarborgen in het stelsel om de complexere jeugdzorg beter te organiseren. Dit vraagt om ondersteuning van een betere en lerende praktijk, bestuurlijke afspraken met betrokken partijen en waar nodig aanpassing van wet- en regelgeving. Dit houdt in:

- **Gemeenten verstevigen hun opdrachtgeverschap door regionale samenwerking**

Er is een noodzaak om tot duurzame, niet-vrijblijvende samenwerking te komen tussen gemeenten met het oog op borging van (zorg)functies, vermindering van bureaucratie en de nodige transformatie van het jeugdzorglandschap. We leggen vast dat gemeenten binnen de jeugdzorgregio's een samenwerkingsverband oprichten voor de organisatie van specialistische jeugdhulp. Op initiatief van de VNG zijn gemeenten momenteel bezig gezamenlijk een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) op te stellen. Wij zijn met de gemeenten in gesprek over de wijze waarop de regelgeving optimaal kan aansluiten op deze NvO en andersom. De VNG betreft zorgaanbieders bij de inhoudelijke uitwerking van de NvO (zie par. 1).

- **Jeugdzorgaanbieders versterken hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur**

Jeugdzorgaanbieders zijn zelf verantwoordelijk voor het leveren van goede zorg in de keten, goede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en de borging van de kwaliteit van zorg. We bezien met de sector hoe jeugdhulpaanbieders actiever kunnen aansluiten op zelfregulerende normen die in een aantal zorgsectoren worden gebruikt. Daarnaast gaan we een aantal vereisten voor goed bestuur, toezicht en bedrijfsvoering wettelijk verankeren. We verkennen hoe we jeugdzorgaanbieders die dat nodig hebben met verbeterprogramma's kunnen ondersteunen bij het op orde krijgen van hun bedrijfsvoering (zie par. 2).

- **Kaders voor reële tarieven en zorgvuldigheidseisen bij de inkoop**

Op grond van artikel 2.12 Jeugdwet geldt dat gemeenten en aanbieders reële tarieven afspreken voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Omdat er in de praktijk veel discussie is over de uitleg van dit wetsartikel gaan we in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) elementen van een redelijk tarief vastleggen, zoals dat eerder voor de Wmo 2015 is gebeurd. Dit schept zowel voor gemeenten als aanbieders helderheid. We nemen in de Jeugdwet een delegatiebepaling op om zo nodig een aantal zorgvuldigheidseisen bij de inkoop van zorg nader vast te stellen. Dit stemmen we af op de door gemeenten voorgenomen Norm voor Opdrachtgeverschap (zie par. 3).

- **Effectievere bescherming van jeugd en gezin**

Samen met de sector vereenvoudigen we de jeugdbescherming om kinderen en gezinnen eerder en beter te helpen. Regio's gaan op basis van een analyse per regio aan de slag om acute knelpunten rond wachtlijsten, personeelsverloop, caseload en tijdige beschikbaarheid van jeugdhulp aan te pakken. De procedures voor klacht- en tuchtrecht worden verder gestroomlijnd om onnodige belasting voor professionals te voorkomen. Er wordt samen met sociale partners ingezet op veiligheid van voorkomen van agressie tegen medewerkers (zie par. 4).

- **Versterken toezicht zorg voor de jeugd**

Om de zorgcontinuïteit te kunnen borgen, zijn de volgende functies van belang: signaleren, voorkomen en opvangen. De Jeugdautoriteit, die vanaf januari 2019 bestaat, is opgericht om, aanvullend op het door gemeenten zelf georganiseerde horizontaal toezicht, deze functies te vervullen en werkt hierbij samen met gemeenten en de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Passend bij de ontwikkeling van de jeugdsector – en de andere acties in deze brief – wordt de rol van de Jeugdautoriteit de komende tijd verder versterkt en structureel verankerd (zie par. 5).

- **Lerende praktijk in de regio's**

Op heel veel plekken in het land zijn mooie ontwikkelingen gaande. Zo starten twee regionale netwerken gericht op complexe problematiek rond eetstoornissen in de regio's Noord-Holland en Noord (Friesland, Groningen, Drenthe). Hiermee wordt professionele afstemming en leren in de jeugdketen (complexe casuïstiek) gestimuleerd. Via leren van de praktijk willen we tot verbeteringen in de jeugdzorg komen en tot lerende netwerken van jongeren, gezinnen, professionals en gemeenten, waarbij goede voorbeelden ons de weg wijzen, pilots de implementatie ondersteunen en wettelijke verankering het sluitstuk is (zie par. 6).

De hiervoor geformuleerde opgave hebben we de afgelopen periode uitvoerig besproken in overleggen en expertmeetings met cliënten, professionals en bestuurders. Ook hebben veel partijen het initiatief genomen om schriftelijk hun ideeën kenbaar te maken. Tijdens een inspirerende 24-uurs werkconferentie op 10 en 11 februari 2020 in Vinkeveen hebben zo'n 130 vertegenwoordigers van cliënten, professi-

onals, aanbieders, kennisinstituten, gemeenten en departementen met elkaar verkend wat nodig is om het jeugdstelsel beter te laten werken.⁴ We zijn de deelnemers van de 24-uursbijeenkomst (en de andere overleggen en brieven) zeer erkentelijk voor hun betrokkenheid en inbreng. Er is een brede oogst opgehaald van ideeën en initiatieven. Die willen we graag benutten bij de uitwerking van deze brief en de verdere uitvoering van de acties van de programma's Zorg voor de Jeugd, Geweld leren en verbeteren van de praktijk centraal staat. Doel dat ons allen bindt, is dat de gewenste verbeteringen merkbaar zijn voor kinderen, gezinnen en professionals.

1. Gemeenten verstevigen hun opdrachtgeverschap door regionale samenwerking

Wanneer er vragen zijn rond opvoeden en opgroeien, worden oplossingen bij voorkeur zoveel mogelijk gezocht in het gewone leven (normaliseren). Soms heeft een kind of een gezin echter hulp nodig, die om een (zeer) specifieke expertise vraagt die minder breed beschikbaar is in ons land. Om dit weinig voorkomende, specialistische aanbod van zorg snel in te kunnen zetten en beschikbaar te houden, is het nodig dat gemeenten hun gezamenlijk opdrachtgeverschap in de regio versterken. Een stabiele, stevige (boven)regionale samenwerking zorgt voor rust in het zorgland-schap. Professionals krijgen meer tijd en ruimte voor jongeren en hun omgeving, aanbieders krijgen meer ruimte voor zorgvernieuwing, de administratieve lasten nemen af en er wordt beter omgegaan met de schaarste aan mensen en middelen.

Welke knelpunten zien we?

Gemeenten werken veelvuldig samen om de ambities uit de Jeugdwet waar te maken. De vrijblijvendheid van de samenwerking in de jeugdhulp-regios zorgt er voor dat het samenwerken de gemeenten veel tijd en energie kost. Er moeten steeds nieuwe samenwerkingsafspraken gemaakt worden en ook samenwerkingspartners veranderen. Aanbieders ervaren daarnaast veel diversiteit aan afspraken omdat gemeenten en regio's de organisatie van hulp vanuit de wens tot maatwerk verschillend inrichten, waardoor hogere administratieve lasten ontstaan. Dit heeft grote impact op de zorg die aan kinderen en gezinnen geboden wordt. Ook zien we dat de continuïteit van bepaalde hoogspecialistische functies onder druk staat. Met als risico dat jeugdigen te laat passende hulp ontvangen, vaker worden doorgeplaatst, er meer crisisincidenten en langere behandeltijden zijn. De werkdruk en wachttijden voor de specialistische hulp nemen toe, met financiële zorgen, hoog ziekteverzuim en een hoog personeelsverloop tot gevolg. Daarom willen we de randvoorwaarden verbeteren om het jeugdstelsel beter te laten werken. Zo kunnen alle partners hun verantwoordelijkheden ten volle waarmaken bij de transformatieopgave, met name voor de meest specialistische vormen van jeugdhulp.

1.1 Regionale agenda en bovenregionale afstemming nodig

Individuele gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de organisatie en financiering van de zorg voor hun jeugd. Zij hebben en houden hun jeugdhulpplicht op grond van de Jeugdwet⁵. Hiervoor organiseren ze

⁴ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/documenten/publicaties/2020/03/09/verslag-24-uurs-werkconferentie-perspectief-voor-de-jeugd>

⁵ Waaronder de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen, van de jeugdreclassering en van de jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing.

de toegang tot jeugdhulp en organiseren ze de (specialistische) jeugdhulp en ondersteuning zo dicht mogelijk bij de jeugdigen, het liefst in hun directe leefomgeving. Andere partners, waaronder het onderwijs, die nodig zijn om deze kinderen zich te laten ontwikkelen, zijn goed betrokken bij de organisatie van dit aanbod. Gemeenten geven lokaal invulling aan de toebedeelde taken uit de Jeugdwet. De schaalgrootte van gemeenten maakt echter dat het voor een aantal taken minder efficiënt is om deze als individuele gemeente te organiseren. Voor een deel van de taken is regionale samenwerking nodig, om zo invulling te geven aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid en continuïteit van de specialistische zorg voor jeugd. Voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de Jeugdwet dienen naar ons oordeel tenminste de volgende zaken op regionaal niveau te zijn geborgd:

a) Regionale agenda zorg voor de jeugd

Gemeenten in een jeugdhulpregio stellen (aanvullend op hun lokale beleid) een regionale agenda op waarin zij heel concreet aangeven wat de gezamenlijke opgave is, welk hulpaanbod er nodig is in de regio, welke stappen ze gaan zetten voor de (verdere) transformatie van de jeugdhulp en hoe ze de inkoop hiervan organiseren. Ook als individuele gemeenten daar (vooralsnog) geen of weinig gebruik van maken, hebben ze een verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van deze functies. Daarnaast bevat de regionale agenda een aansluiting naar het lokale niveau, afspraken over het borgen van de vijf basisfuncties van de lokale teams, een aanpak wachtlijstbeheer, de sociale kaart en hoe de aansluiting met de veiligheidsketen en het onderwijs plaatsvindt. Ook nemen gemeenten de bovenregionale afstemming op in de regionale agenda. De agenda wordt vastgesteld door de individuele gemeenteraden en is gekoppeld aan de inkoopcyclus van de jeugdhulp, zodat de visie vertaald wordt naar inkoopstrategie. Hierbij worden ook afspraken gemaakt over samenhang van zorg, onderzoek, innovatie en opleiding. Bij het opstellen van de agenda maken gemeenten expliciet gebruik van de ervaringsdeskundigheid van cliënten en de deskundigheid van professionals. In de regionale agenda en bij de inkoop worden de leerervaringen verwerkt die worden opgedaan vanuit de regionale expertteams en de expertisecentra.

b) Regionaal organiseren van specialistische zorg voor jeugd

Het doel van de regionale samenwerking is het organiseren van de specialistische zorg voor jeugdigen die de schaal van een individuele gemeente te boven gaat. Het gaat om de beschikbaarheid van hoog specialistische en/of weinig voorkomende jeugdhulp, specialistische verblijfsfuncties en hulp in het kader van urgente crisissituaties.⁶

Gemeenten organiseren dit hulpaanbod voor jeugdigen eenduidig op regionaal niveau. De manier waarop ze dat gezamenlijk organiseren en inkopen, leggen ze vast in de regionale agenda. Bij de huidige inzichten gaat het om:

- weinig voorkomende/hoog specialistische jeugdhulp: intensieve ambulante vormen (inclusief jeugd-ggz) ter vervanging van verblijf, verblijf en behandeling voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking in combinatie met complexe problematiek (OBC's, waaronder 3-milieusvoorzieningen), gesloten jeugdhulp, zware intramurale GGZ behandelingen en de (verblijfs)zorg in het kader van de Wvvggz en de Wzd (beide voorheen Bopz);
- jeugdhulp in het kader van een urgente crisissituatie;

⁶ Deze lijst is niet uitputtend en gebaseerd op de huidige praktijk. De lijst is gebaseerd op de «Subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg» en de inkoopsegmenten van de Handreiking inkoopsegmentatie van het Programma inkoop en aanbesteden sociaal domein januari 2020.

- pleegzorg en gezinsvervangend verblijf;
- jeugdverslavingszorg;
- benodigde of opgelegde forensische hulp in kader van de veiligheidsketen, waaronder systeem- en gezinsinterventies;
- jeugdbescherming en jeugdreclassering;
- regionale expertteams.

In gesprek met gemeenten, cliënten en aanbieders bezien we of deze opsomming werkbaar is. Uitgangspunt is dat de omschrijving niet conserverend mag werken en de transformatie niet in de weg mag staan.

c) Bovenregionale afstemming en afspraken

Bovengenoemde zorg wordt regionaal georganiseerd. Voor een aantal vormen van zorg moet daarnaast ook bovenregionaal worden afgestemd vanwege onderlinge afhankelijkheid tussen regio's voor de beschikbaarheid en continuïteit van zorg. Het betreft vaak zeer intensieve, specialistische jeugdhulp, waarbij de problematiek (bijna) altijd meervoudig van aard is. De aanbieders van deze zorg bedienen dan ook meerdere jeugdhulpregio's. Het is nodig dat gemeenten, samen met jeugdhulpaanbieders, verwijzers (waaronder de gecertificeerde instellingen) en cliënten, hierover afspraken maken. Zo komt er zicht en grip op het zorglandschap en de transformatie. Deze bovenregionale afspraken worden toegevoegd aan de regionale agenda en vertaald naar regionale inkoop. Wat er bovenregionaal wordt afgestemd, hangt uiteraard af van wat er regionaal is ingekocht. Sommige regio's zullen bijvoorbeeld meer bovenregionaal afstemmen omdat het kleine regio's betreft. Bovenregionale afstemming vindt in ieder geval plaats over:

- de matching van vraag en aanbod voor de beschikbaarheid en continuïteit van zorg;
- afspraken maken over het organiseren van beschikbaarheid en indien nodig de financiering daarvan;
- afstemming over de regionale organisatie en gewenste ontwikkeling van (gesloten) woonvoorzieningen voor jeugdigen met complexe problemen (gesloten jeugdhulp, 3-milieusvoorziening, zware intramurale GGZ, Wvvgz- en Wzd-plaatsen) in samenhang met het onderwijs, inclusief intensieve ambulante vormen ter vervanging van verblijf;
- de expertisecentra voor jongeren met weinig voorkomende ernstige psychiatrische en/of anderszins complexe problematiek (par. 6);
- het regionaal beschikbaar houden/inkopen van jeugdhulp vanuit het gedwongen kader en strafrechtelijke beslissingen (forensische hulp);
- de beschikbaarheid van de jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis.

1.2 Regionale samenwerkingsverbanden

Een goed georganiseerde regio is essentieel voor de uitvoering van de regionale agenda zorg voor de jeugd. Een stabiele regio waarin langdurige efficiënte samenwerking en afstemming vanzelfsprekend is. Een regio die aangesproken kan worden op momenten dat het niet goed gaat. Daarom willen we dat gemeenten een samenwerkingsverband inrichten. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kent hiertoe verschillende mogelijkheden, van licht naar zwaar. Een aantal regio's kent al zo'n samenwerkingsverband op grond van de Wgr. Dit samenwerkingsverband moet in staat zijn taken uit te voeren rondom organisatie van specialistische zorg voor jeugd (zowel vanuit regiovisie als vanuit bovenregionale afstemming) en zorgt voor eenduidige opdrachtverlening, monitoring en verantwoording van aanbieders aan gemeenten. Dit sluit aan bij hoe een aantal jeugdhulpregio's hun taken op dit moment uitvoert.

Indien gemeenten of regio's niet tot een passende samenwerking komen, moeten de verantwoordelijke Ministers hen op basis van de Gemeentewet hierop kunnen aanspreken. Is er wel een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr, maar mochten gemeenten hun taken in het kader van zorgcontinuïteit niet naar behoren uitvoeren, dan moeten de verantwoordelijke Ministers hen daarop kunnen aanspreken op basis van de Wgr of Gemeentewet (afhankelijk van gekozen samenwerkingsvorm). In beide gevallen wordt er gebruik gemaakt van een bestuurlijke interventieladder. In het kader van het interbestuurlijk toezicht op grond van de Wgr en de Gemeentewet worden vijf stappen onderscheiden, met toenemende bemoeienis van het Rijk met de gemeentelijke uitvoering (zie bijlage). De eerste drie stappen van de interventieladder kunnen gemandateerd worden, bijvoorbeeld aan de Jeugdautoriteit.

1.3 Stabiele jeugdhulpregio's

Om rust in het zorglandschap te creëren, is het belangrijk dat een jeugdhulpregio stabiel is wat betreft de samenstelling. We gaan daarbij op de korte termijn uit van de huidige 42 jeugdhulpregio's, maar beseffen dat er een spanning is met andere regio-indelingen in het sociale domein. Dit belemmert een integrale aanpak binnen het sociale domein. Congruentie van buitengrenzen, minimale schaalgrootte van regio's en meer harmonisatie is onderwerp van gesprek in de in voorbereiding zijnde contourennota over het zorgstelsel. Ook gemeenten pleiten hiervoor, in het belang van de transformatie. Om die reden zal de Minister van BZK – in het verlengde van de brief aan de Tweede Kamer over de Toekomst van het Openbaar Bestuur⁷ – een gespreksronde initiëren met gemeenten, provincies en de meest betrokken departementen over wat op langere termijn de meest passende regionale samenwerking is voor de verschillende opgaven in het sociale domein.

Afstemming over de bovenregionale afspraken moet aansluiten bij de leerervaring van de expertisecentra (zie par. 6), en dus is het logisch om daar een soortgelijk schaalniveau te kiezen. Er is regie nodig op de sturing van het zorglandschap op het niveau van een bovenregionaal gebied. Gemeenten leggen vast in de regionale agenda hoe ze dit vormgeven en welke gemeente of regio hierin het voortouw neemt. Daarnaast moet er zicht zijn op hoe het gaat met de beschikbaarheid en ontwikkeling van zorgaanbod waar bovenregionale afspraken over zijn gemaakt. Deze accounthoudende taken kunnen binnen het bovenregionale gebied worden belegd/verdeeld. Voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering werken gemeenten momenteel samen op basis van twaalf accounthoudende regio's⁸. Deze indeling sluit aan bij het huidige werkgebied van de gecertificeerde instellingen.

De motie van het lid Bergkamp⁹ over de regionalisering in de zorg, raakt aan het vraagstuk van passende regionale samenwerking. Na overleg met de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) bleek dat het niet mogelijk was om – zoals de motie vraagt – deze vraag mee te nemen in het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gevraagde advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking. Wel hebben enkele leden van de ROB deelgenomen aan een expertsessie op 9 januari 2020 over regionale samenwerking in het jeugdstelsel. Omdat de in de motie geformuleerde

⁷ Tweede Kamer, 35 300 VII, nr 7.

⁸ Daarnaast zijn er nog twee accounthoudende regio's voor de twee landelijk werkende instellingen en twee accounthouders voor twee nieuwe gecertificeerde instellingen die niet aan één bovenregionaal samenwerkingsverband zijn verbonden, maar ook niet landelijk werkend zijn.

⁹ Tweede Kamer, 35 300 XVI, nr. 112.

vraag ook een bredere relevantie heeft dan het jeugdstelsel, overweegt de Minister van BZK hierover een zelfstandige adviesaanvraag aan de ROB.

1.4 Initiatief VNG: Norm voor Opdrachtgeverschap

Gemeenten zien de noodzaak in van niet-vrijblijvende regionale samenwerking in het sociaal domein om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De VNG stelt hiertoe dit voorjaar een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) op. Deze norm beschrijft waaraan de (boven)regionale samenwerking van jeugdhulpregio's moet voldoen en hoe daarmee beschikbaarheid van weinig voorkomende specialistische zorgfuncties wordt geborgd. Wij omarmen het initiatief van de VNG om een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) op te stellen. Een initiatief dat past bij de rol gemeenten als opdrachtgevers voor de jeugdhulp. Wij zijn met de gemeenten in gesprek over de wijze waarop de regelgeving optimaal kan aansluiten op de NvO en andersom. De VNG betreft zorgaanbieders bij de inhoudelijke uitwerking van de NvO.

1.5 Wettelijk ondersteunen van regionale samenwerking

In de Jeugdwet staat dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de Jeugdhulp en dat ze met elkaar samenwerken voor zover dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet nodig is (artikel 2.8). We constateren dat er gemeenten zijn die al samenwerken op de manier zoals hierboven beschreven. We constateren ook dat er knelpunten zijn in de regionale samenwerking. Om een effectieve samenwerking te ondersteunen en in te kunnen grijpen wanneer het niet goed gaat, bereiden we aanpassing van regelgeving voor op de volgende terreinen:

- Gemeenten in een regio werken samen bij de organisatie van specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdclassering. Hiertoe treffen ze een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Ze richten een regionale entiteit op conform die wet en houden deze entiteit in stand. De gemeenten in een jeugdhulpregio dienen ervoor te zorgen dat de regionaal te verrichten taken door hun regionale entiteit worden uitgevoerd. Het regionale samenwerkingsverband is aanspreekbaar op de organisatie en eenduidige inkoop van specialistische zorg voor de jeugd op het (boven) regionale niveau.
- Gemeenten werken samen in vaste regionale verbanden voor specifieke taken. We leggen in nadere regelgeving vast welke gemeenten samenwerken in welke jeugdhulpregio's. We gaan hierbij uit van de huidige 42 regio's, maar bezien het aantal zoals ze zijn op het moment van opstellen van de regelgeving. Het kunnen er in ieder geval niet meer worden omdat er een bepaalde schaalgrootte nodig is.
- Zorgvormen die in ieder geval regionaal georganiseerd dienen te worden. We gaan in gesprek met gemeenten, cliënten en aanbieders of de huidige lijst (par. 1.1) werkbaar is. Uitgangspunt is dat de omschrijving niet conserverend mag werken en de transformatie niet in de weg mag staan.
- Regio's komen tot bovenregionale afstemming over bepaalde onderwerpen (zie par. 1.1).

De komende maanden vertalen we bovenstaande in wetgeving, in overleg met gemeenten en andere betrokkenen. Omdat we de gesignaleerde knelpunten zo snel mogelijk willen aanpakken, zijn en gaan we samen met gemeenten en de jeugdsector vooruitlopend op wetgeving aan de slag om de praktijk te verbeteren. De voortgang daarvan zullen we monitoren. De verwachting is dat de voorgestelde aanpassingen in wet- en regel-

geving vervolgens codificerend en zo nodig aanvullend zijn ten aanzien van de verbeterde praktijk.

Het streven is dat een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Jeugdwet deze zomer gereed is voor externe consultatie om te beoordelen of de voorgestelde wetwijzigingen helder en werkbaar zijn. Ook de ervaringen uit de regio's nemen we hierbij mee. Na verwerking van ontvangen commentaren en adviezen en advisering Raad van State kan vervolgens indiening bij de Tweede Kamer plaatsvinden.

De nieuw op te stellen lagere regelgeving treedt uiteraard pas inwerking nadat het hiervoor genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Jeugdwet door het parlement is aanvaard en in werking is getreden. De precieze invulling van die lagere regelgeving zullen we afstemmen op de ervaringen die dan inmiddels zijn opgedaan met de door gemeenten te ontwikkelen Norm voor Opdrachtgeverschap en de verbeterde praktijk.

2. Jeugdzorgaanbieders versterken hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur

Jeugdzorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor een goede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap, de borging van de kwaliteit van zorg en samenwerking met aanvullende expertises. Vertrouwen in en ruimte voor de professional zijn aspecten van goed werkgeverschap. Van aanbieders wordt verwacht dat ze tijdig maatregelen nemen om eventuele financiële en/of organisatorische problemen te voorkomen en, wanneer dit niet lukt, met betrokken stakeholders zoals gemeenten (inkopers) in overleg gaan over een oplossing. We bezien met de sector hoe jeugdzorgaanbieders actiever kunnen aansluiten op zelfregulerende normen. We gaan vereisten voor goed bestuur, toezicht en bedrijfsvoering wettelijk verankeren. We verkennen hoe we aanbieders (die dat nodig hebben) met verbeterprogramma's kunnen ondersteunen bij het op orde krijgen van hun bedrijfsvoering.

2.1 Aanleiding

Recente inspectierapporten en casuïstiek van jeugdhulpaanbieders in financiële problemen laten zien dat er nog belangrijke stappen kunnen worden gezet in de kwaliteit, professionalisering van het bestuur, van het interne toezicht, van de bedrijfsvoering en van het externe toezicht. In de verzekerde zorg is een aantal basisvereisten wettelijk geregeld en worden deze wettelijke kaders verder ingevuld met zelfregulerende normen. Een dergelijk wettelijk en zelfregulerend kader kent de jeugdsector beperkt, behoudens de certificering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. In lijn met motie Peters en Voordewind die verzoekt om te bekijken hoe de checks en balances en de governance van jeugdzorginstellingen versterkt kunnen worden¹⁰, onderzoeken we hoe de (zelfregulerende en wettelijke) kaders voor goed bestuur, toezicht en bedrijfsvoering die gelden voor aanbieders van verzekerde zorg kunnen worden toegepast op de jeugdsector. Dit zal bijdragen aan een professionelere opdrachtnemersrol richting gemeenten, een stevigere basis vormen voor cliënten en professionals binnen de organisatie en continuïteitsproblematiek verminderen. Daarnaast draagt dit bij aan het versterken van het externe toezicht door gemeenten. Het is immers van groot belang dat gemeenten en de IGJ goed toezicht kunnen houden op jeugdzorg en handhavend op kunnen treden als dat nodig is.

¹⁰ Tweede Kamer 31 839, nr. 710.

2.2 Stimuleren zelfregulering

Het professionaliseren van bestuur en toezicht begint bij het veranderen van gedrag en cultuur en kan alleen van de grond komen wanneer er sprake is van een intrinsieke motivatie bij bestuurders en interne toezichthouders. Daarom bezien we in 2020 samen met de sector hoe jeugdhulpaanbieders actiever kunnen aansluiten op de zelfregulerende normen die in een groot aantal andere zorgsectoren al worden gebruikt, zoals de Governancecode zorg¹¹ en het accreditatietraject voor bestuurders in de zorg, en wordt met gemeenten besproken hoe zelfregulerende normen onderdeel kunnen zijn van de inkoop-eisen van gemeenten. Om jeugdzorgaanbieders te ondersteunen bij het – waar nodig- op orde krijgen van hun bedrijfsvoering verkennen we de haalbaarheid van niet-vrijblijvende verbeterprogramma's voor individuele aanbieders.

2.3 Wettelijke verankering

We gaan een aantal vereisten voor goed bestuur, toezicht en bedrijfsvoering ook wettelijk verankeren voor jeugdhulpaanbieders. Dit begint bij het vastleggen van een aantal basisvereisten rondom governance die op dit moment gelden voor aanbieders van Zvw- en Wlz-zorg, in de Jeugdwet. Dat gaat bijvoorbeeld over eisen zoals het hebben van een onafhankelijke intern toezichthouder en het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering. Daarnaast wordt gezien wat nodig is voor verdere harmonisatie rondom jaarverantwoording zorg en jeugd. Dit is in lijn met motie Van den Berg¹² waarin gevraagd wordt om eenduidige modellen en definities in de openbare jaarverantwoording.

Daarnaast zijn we van plan de maatregelen die we nu voorbereiden in het kader van het Wetsvoorstel Integere bedrijfsvoering zorgaanbieders (Wlbz) ook te laten gelden voor aanbieders in de jeugdzorgsector. Dit sluit aan bij de motie Kuiken/Peters waarin wordt gevraagd om te onderzoeken welke maatregelen kunnen worden genomen om excessieve winstuitkering tegen te gaan.¹³

Een eerste stap in de wettelijke verankering hebben we reeds genomen door de meldplicht uit de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) ook te laten gelden voor jeugdhulpaanbieders in de Jeugdwet. Daarmee komen nieuwe jeugdhulpaanbieders voor de aanvang van de jeugdhulpverlening bij de IGJ in beeld en worden zij beter bewust gemaakt van de (kwaliteits-)eisen die zijn gesteld aan de jeugdhulp en hun verantwoordelijkheid daarvoor. Met het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Van den Berg en Ellemeest¹⁴ moeten ook bestaande jeugdhulpaanbieders binnen zes maanden na inwerkingtreding van de wet aan de meldplicht voldoen, waarbij bij amvb de categorieën van jeugdhulpaanbieders worden uitgezonderd die al in beeld zijn (zoals door indiening van de jaarverantwoording). Voor de gecertificeerde instellingen geldt al dat deze eerst gecertificeerd moeten zijn voordat ze de jeugdbescherming en jeugdreclassering mogen uitvoeren.

¹¹ Wordt door BGZJ-branches gehanteerd.

¹² Tweede Kamer, 34 767, nr. 47

¹³ Tweede Kamer, 35 300 XVI, nr. 100

¹⁴ TK 2019/20, 34 768, nr. 24.

2.4 Fusietoets jeugdzorg

De motie Peters¹⁵ c.s. roept de regering op te onderzoeken hoe tot een fusietoets in de jeugdzorg gekomen kan worden, waarbij ook een fusie verboden kan worden. Er is momenteel beperkt concentratietoezicht op de zorg. De Tweede Kamer constateert terecht dat de zorgspecifieke fusietoets op dit moment niet wordt uitgevoerd op fuserende zorgaanbieders die onder de Jeugdwet vallen. De zorgspecifieke fusietoets geldt alleen voor zorg onder de Wmg (te weten Zvw en Wlz). Ook gelden de verlaagde omzetrempels voor de zorg onder de generieke concentratietoets op basis van de Mededingingswet niet voor de jeugdzorg. Dit punt nemen wij mee in de evaluatie van de verlaging van de omzetrempels van de zorg. Daarnaast onderzoeken wij hoe het concentratietoezicht in de jeugdzorg vormgegeven kan worden en bij welke toezichthouder dit het best belegd kan worden.

2.5 Verkenning registratie kwaliteitskaders jeugd

De jeugdhulp heeft te maken met veel nieuwe toetreders die diverse vormen van zorg en ondersteuning bieden. Het is van belang dat er een basis is waaraan de kwaliteit van geleverde zorg voldoet. Momenteel bestaan er diverse kwaliteitskaders die ontwikkeld zijn in het veld. Om de naleving van de kwaliteitskaders te verbeteren verkennen we dit jaar of de kwaliteitskaders opgesteld voor de jeugdhulp geregistreerd kunnen worden bij het Zorginstituut Nederland, zoals dat gebruikelijk is voor zorg uit de Wlz en Zvw en wat daarvan de consequenties zijn.

2.6 Werken in de jeugdzorg

Eén van de grootste uitdagingen waar we voor staan is het tekort aan (jeugd)zorgmedewerkers en een hoog personeelsverloop in de jeugdsector. In samenwerking met gemeenten, aanbieders, beroeps- en vakorganisaties nemen wij actie om het werken in de jeugdsector aantrekkelijk te maken en te houden. Aanvullend op het actieprogramma Werken in de Zorg werken we aan een aparte arbeidsmarktagenda jeugd. Jeugdzorg Nederland en vakbonden FNV en CNV geven, gefaciliteerd door VWS, invulling aan projecten op thema's zoals behoud van nieuwe medewerkers door zorg te dragen voor inwerken en begeleiding, het investeren in werkzekerheid, en het investeren in aantrekkelijk werk door goed werkgeverschap. Er zijn al veel goede ideeën in het werkveld over verbeteringen op de arbeidsmarkt. Deze gaan we ophalen, versterken en delen met anderen, zodat de sector gebruik maakt van de aanwezige innovatiekracht. Professionals geven aan dat ze veel last hebben van administratieve lasten en tijdschrijven. Jeugdzorg Nederland, FNV, CNV en VNG hebben de intentie uitgesproken te stoppen met tijdschrijven in het kader van verantwoording achteraf. De afspraken worden momenteel in een convenant vastgelegd.

3. Kaders voor reële tarieven en zorgvuldigheidseisen bij de inkoop

Op grond van artikel 2.12 Jeugdwet geldt dat gemeenten en aanbieders reële tarieven afspreken voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Omdat in de praktijk veel discussie is over de uitleg van dit wetsartikel gaan we in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) elementen van een reëel tarief vastleggen, zoals dat eerder voor de Wmo 2015 is gebeurd. Dit schept zowel voor gemeenten als aanbieders helderheid.

¹⁵ Tweede Kamer, 31 839, nr. 709

3.1 Reële tarieven

Kwalitatief goede zorg voor jeugd staat of valt met voldoende middelen voor goed opgeleid, gemotiveerd en voldoende personeel. Hiervoor is nodig dat gemeenten en jeugdzorgaanbieders redelijke tarieven afspreken die voldoende ruimte bieden voor een verantwoorde loonontwikkeling, maar ook kostenopdriving voorkomen.

Een nadere explicitering van de elementen van een reëel tarief en de wijze waarop indexatie is geregeld is zowel voor aanbieders als gemeenten van belang. Voor aanbieders is van belang dat alle relevante kosten in beeld zijn en voor gemeenten wordt helder waarmee ze rekening moeten houden met hun tariefafspraken. Dat is ook van belang bij de verantwoording hierover richting gemeenteraad. Wij willen gemeenten en aanbieders ertoe bewegen zorgvuldiger reële tarieven vast te stellen en goede afspraken te maken over de indexatie van tarieven gedurende de looptijd van een contract. Door te werken met landelijk bepaalde kostprijs-elementen kunnen gemeenten en aanbieders een beter gesprek voeren over waar zij rekening mee moeten houden om te komen tot een reëel tarief.

Wettelijke basis

We willen in de Jeugdwet een artikel opnemen op grond waarvan we bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels kunnen stellen ten aanzien van reële tarieven die gemeenten met aanbieders afspreken. De grondslag voor deze AMvB is onderdeel van het wetsvoorstel «Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015». Het streven is om dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde AMvB (met voorhangprocedure) in werking te laten treden per 1 april 2021, zodat er bij de inkoop van jeugdhulp voor het jaar 2022 rekening mee moet worden gehouden. De AMvB zal gelden voor nieuw te sluiten contracten om te voorkomen dat lopende contracten opengebroken moeten worden en dat jeugdhulp opnieuw aanbesteed moet worden.

Elementen die opgenomen worden in de AMvB reële prijs

De AMvB benoemt de kostprijs-elementen die in de reële prijs transparant moeten worden opgenomen, maar niet welke norm daarbij gehanteerd moet worden. De te gebruiken normen zijn afhankelijk van de specifieke sector, maar ook van de lokale context. Voor de Wmo 2015 bestaat er al een AMvB reële prijs. De AMvB reële prijs Jeugdwet zal grotendeels gebaseerd zijn op de kostprijs-elementen van de Wmo 2015. Het voorstel is om in elk geval de volgende elementen in de AMvB op te nemen:

- a) de kosten van beroepskrachten;
- b) reële overheadkosten: uitgesplitst in personele en materiële overheadkosten;
- c) kosten voor niet-productieve uren van de beroepskrachten als gevolg van verlof, ziekte, scholing, werkoverleg;
- d) reis- en opleidingskosten;
- e) indexatie van de reële prijs voor het leveren van een dienst;
- f) overige kosten als gevolg van door de gemeente gestelde verplichtingen voor aanbieders, waaronder rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen en specifieke kostprijs-elementen die sectorafhankelijk zijn, zoals de normatieve huisvestingscomponent voor de gesloten jeugdhulp.

De kostprijs-elementen uit de AMvB geven gemeenten en aanbieders houvast bij het vaststellen van een reëel tarief. Overigens moet daarbij natuurlijk ook worden vastgesteld welke kwaliteit voor dat tarief wordt geleverd en hoe de in te kopen diensten aansluiten bij de zorgvraag. Een

belangrijke randvoorwaarde voor een goede implementatie van de AMvB is het organiseren van een geschilbeslechtingmogelijkheid (zie par. 5) en goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap (zie par. 1 en par. 2).

Vooruitlopend op wetgeving

Vooruitlopend op de aanpassing in de wetgeving brengen we de ideeën over de kostprijselementen voor een reële prijs onder de aandacht van gemeenten en aanbieders. Op deze manier kunnen beide partijen hier al hun voordeel mee doen en in de praktijk al gebruik van maken. Door bijvoorbeeld al gebruik te maken van de kostprijselementen kunnen gemeenten en aanbieders gezamenlijk het gesprek voeren over deze elementen waardoor er zorgvuldiger reële tarieven vastgesteld kunnen worden. Dit is ondersteunend aan de verplichting die er reeds in artikel 2.12 van de Jeugdwet is vastgelegd.

De voor- en nadelen van een landelijk vastgesteld kostendekkend tarief

De heer Hijink heeft tijdens het wetgevingsoverleg jeugd van 19 november 2019 gevraagd de voor- en nadelen in beeld te brengen van een landelijk vastgesteld kostendekkend tarief. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Jeugdwet en hebben een jeugdhulpplicht. Bij het hanteren van landelijke tarieven kan minder rekening worden gehouden met lokale omstandigheden, zoals de prijs van vastgoed, gemiddelde reisafstanden en dergelijke. Daarmee verdwijnt ook voor een groot deel de beleidsruimte die gemeenten nu hebben om het voorzienigenlandschap zelf vorm te geven. Bij het hanteren van landelijke tarieven zullen namelijk ook landelijke producten vastgesteld moeten worden. Landelijke tarieven kunnen daardoor een remmende werking hebben op innovatie/de beoogde transformatie in het jeugdstelsel. Het past ook niet bij wat er in andere decentrale sectoren van zorg en ondersteuning gebeurt. We zijn dus geen voorstander van landelijk vastgestelde tarieven en sluiten aan bij de Wmo 2015.

3.2 Zorgvuldigheidseisen bij inkoop

Om een zorgvuldig proces rondom inkoop en contractbeheer, rust en ruimte in het jeugdzorglandschap en continuïteit van zorg voor jeugd te waarborgen (waarbij de verbinding met onderwijs wordt gezocht) zijn ondermeer de volgende zorgvuldigheidseisen van belang:

- De inkoopprocedure is tijdig afgerond.
Voor jeugdhulp dient tussen het tekenen- en de ingang van het contract ten minste 3 maanden dienen te liggen (gelijk aan een vergelijkbare zorgvuldigheidseis binnen de Wmo 2015). Voor gesloten jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en jeugdhulp die is opgenomen in een strafrechtelijke beslissing dient de minimumtermijn 6 maanden te bedragen.
- Gemeenten sluiten meerjarige contracten af.
Voor gesloten jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en jeugdhulp die is opgenomen in een strafrechtelijke beslissing is een minimumcontractduur van 3 jaar gewenst.
- Binnen inkoopcontracten worden afspraken gemaakt over de continuïteit van zorg voor cliënten na afloop van een contract.
Gemeenten en aanbieders maken in hun inkoopcontracten en inkoopprocedure afspraken over de continuïteit van zorg voor cliënten (na afloop van een contract).

We nemen in het voornoemde wetsvoorstel «Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015» een delegatiebepaling op (kan-bepaling) om zo nodig nadere regels te kunnen stellen. Dit zullen we

afstemmen op de ervaringen met de door gemeenten te ontwikkelen Norm voor Opdrachtgeverschap en de verbeterde praktijk.

3.3 Vereenvoudigen van aanbesteden in het sociaal domein

Op dit moment verplichten de Jeugdwet en de Wmo 2015 bij aanbestedingen dat gunning alleen op basis van de economisch meest voordelige inschrijving mogelijk is, de zogenoemde emvi-verplichting. De gedachte daarachter is het tegengaan van gunning op basis van enkel de laagste prijs. Altijd zal ten minste ook de aangeboden kwaliteit in ogenschouw moeten worden genomen. Hoewel deze uitgangspunten onverkort wenselijk zijn, leidt de verwijzing in de Jeugdwet en de Wmo 2015 naar het emvi-criterium er in de praktijk toe dat gemeenten zich gehouden voelen tot het inrichten van aanbestedingsprocedures die fasen van het vragen en beoordelen van offertes kennen. Dat kan in sommige situaties tot onnodige uitvoeringslasten leiden. Daarom wordt, zoals bij brief van 15 november 2019 is aangekondigd¹⁶, in eerdergenoemd wetsvoorstel «maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015» voorgesteld om het emvi-criterium uit de Jeugdwet en de Wmo 2015 te schrappen. Gemeenten krijgen meer vrijheid om de aanbestedingsprocedures in te richten en zodoende de uitvoeringslasten voor geïnteresseerde aanbieders en voor henzelf sterk te verminderen. Het verbod om louter op de laagste prijs te gunnen en het gebod om altijd naar de kwaliteit te kijken, blijven in de Jeugdwet en de Wmo 2015 staan. Het wetsvoorstel wordt binnenkort in consultatie gebracht.

4. Effectievere bescherming van jeugd en gezin

Kinderen moeten kunnen rekenen op bescherming en daarbij hebben we alle betrokkenen hard nodig. Het is voor het kind, de ouders en de professionals belangrijk om de jeugdbescherming slimmer en effectiever te organiseren, als onderdeel van een brede, gezinsgerichte aanpak. Voor het effectief beschermen van kinderen staat uiteindelijk het hele sociale domein (gemeenten, vrijwillige en gedwongen zorg- en hulpverlening, scholen) en politie en justitieorganisaties gezamenlijk aan de lat. Ongeveer 1-% van de kinderen in Nederland komt jaarlijks in aanraking met de jeugdbescherming. Het betreft kinderen en gezinnen waar sprake is van complexe casuïstiek waar ontwikkelings- en veiligheidsvraagstukken spelen. Snel en adequaat handelen is dan belangrijk. Nu worden kansen gemist om erger te voorkomen doordat niet altijd naar de achterliggende oorzaken van de problematiek binnen het gezin wordt gekeken en passende hulp wordt geboden. Ook moeten gezinnen en kinderen waar de problematiek complex en nijpend is vaak te lang wachten op hulp. Dat komt omdat de huidige jeugdbeschermingsketen te complex is georganiseerd waarbij werkwijzen van de betrokken organisaties niet goed op elkaar aansluiten. In de sector groeit de frustratie over de wijze waarop deze is georganiseerd. Dit vraagt – als antwoord op de aanbevelingen van de inspecties – om verandering in de wijze waarop jeugdbescherming is georganiseerd en om acties op korte termijn.

4.1 Noodzaak effectievere jeugd- en gezinsbescherming

In de huidige jeugdbescherming zijn er verschillende knelpunten:

- *De achterliggende problematiek binnen het gezin krijgt te weinig aandacht.*

Gezinnen waar veiligheidsproblematiek een rol speelt, hebben vaak te maken met multi-problematiek, zoals psychiatrische problemen, verslaving, schulden, complexe scheidingen en problemen met

¹⁶ Kamerstukken 2019/20, 34 477, nr. 67.

huisvesting. Op lokaal niveau worden niet alle mogelijkheden benut om deze achterliggende problematiek die veelal op ouder- en gezinsniveau ligt in samenhang op te lossen.

- *Er zijn veel organisaties die werken met een gezin die niet altijd op elkaar aansluiten en aparte schakels vormen.*

Voor gezinnen én professionals is het vaak niet helder in welk wettelijk kader intensief vrijwillig of gedwongen hulp wordt geboden. Er zijn veel organisaties in de jeugdbeschermingsketen (o.a. lokale teams, VT, GI, RvdK, politie, OM en rechtspraak) die een rol hebben in het creëren van veiligheid in gezinnen. Al deze organisaties werken vanuit een eigen visie aan hun (wettelijke) taak en opdracht. Partijen begrijpen elkaar niet altijd goed, er is overlap in werkzaamheden en er wordt door verschillende organisaties regie gevoerd op (gedwongen) maatregelen gericht op verschillende gezinsleden, die niet noodzakelijkerwijs op elkaar worden afgestemd.

- *Gezinnen en kinderen krijgen niet altijd tijdig passende hulp.*

Wanneer gezinsleden (en met name de ouders) niet op tijd de juiste hulp krijgen, gebaseerd op een juiste onderkenning van risicofactoren, kunnen problemen zich opstapelen, escaleren en uiteindelijk leiden tot een situatie waarbij de veiligheid in het geding komt. Wanneer de rechter of de gecertificeerde instelling bij de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel jeugdhulp nodig acht, is deze niet altijd direct beschikbaar terwijl de betrokken organisaties (GI, RvdK, VT) zelf geen hulpverlening mogen bieden. Bij betrokken organisaties spelen capaciteits- en financiële problemen. Er is onvoldoende afstemming tussen organisaties over de zorg die nodig is zowel in het vrijwillig als in het gedwongen kader en over de inkoop van zorg door gemeenten.

4.2 Vereenvoudiging en effectievere bescherming jeugd en gezin

Uit gesprekken met de betrokken organisaties, jeugdigen, ouders, professionals en de eerste inzichten uit de pilots effectievere jeugdbescherming blijkt dat de noodzaak tot een effectievere inrichting breed wordt onderschreven. Hierbij zijn de volgende gezamenlijk uitgangspunten en functionaliteiten te benoemen:

Uitgangspunten effectievere bescherming jeugd en gezin:

- ***Een gezinsgerichte aanpak volgens een eenduidige gezamenlijke visie:***

Op basis van een gezinsgerichte aanpak wordt er voor het gehele gezinssysteem passende hulp ingezet en wordt volgens de gemeenschappelijke visie «Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risico gestuurde zorg»¹⁷ gewerkt. Volgens deze visie wordt er eerst gezorgd voor directe veiligheid bij voorkeur samen met de gezinnen en binnen het gezinsverband. Vervolgens wordt met motiverende werkwijzen en passende hulp gewerkt aan de oorzaken en achterliggende problematiek bij alle gezinsleden. Kenmerken van die hulp zijn: risico gestuurd, herstelgericht en met versterking van beschermende factoren zodat de kans op duurzame effecten wordt vergroot.

- ***Van «estafettemodel» naar «teammodel»:***

Professionals werken samen binnen een multidisciplinair team nabij het gezin. Dit team kijkt naar wat gezinsleden nodig hebben, onderhoudt het contact met het gezin, werkt aan een vertrouwensband en biedt hulp. Waar nodig schakelt het team expertise in en voert hier regie op. De professional blijft betrokken bij het gezin, ook als uiteindelijk hulp in gedwongen kader volgt.

¹⁷ https://vng.nl/files/vng/201605_visiedocument_gefaseerde_ketensamenwerkingvogtlander_van_arum_0.pdf

- **Transparant en duidelijk:**
Het is voor betrokken gezinnen duidelijk waar ze aan toe zijn; waar ze aan werken (doelen), wanneer doelen overgaan in voorwaarden (intensieve vrijwillige hulp) en wat de gevolgen ervan zijn als deze voorwaarden niet worden nagekomen (gedwongen kader). Centraal hierin staat de dialoog met het gezin en openheid van zaken. Betrokken professionals organiseren tegenspraak om hun eigen oordelen op betrouwbaarheid en trefzekerheid te toetsen. Als de Staat uiteindelijk toch ingrijpt in het privéleven van het gezin, is dit met waarborgen omkleed. Die waarborgen zijn: rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, proportionaliteit en subsidiariteit, verbod van willekeur en aandacht voor het onderscheid tussen feiten, vermoedens en meningen.

Noodzakelijke functionaliteiten effectievere bescherming jeugd en gezin:

- Gezinnen kunnen op lokaal niveau **opvoedkundig(e) advies, ondersteuning en hulp** ontvangen. Hiertoe zijn professionals toegerust op het signaleren, bespreekbaar maken en inschatten van veiligheidsvragen, zoals is opgenomen in het «Kwaliteitskader werken aan veiligheid voor lokale (wijk)teams en gemeenten». Gezinnen voelen zich veilig om met hun problemen naar het lokale team te stappen. Centraal staat de dialoog met het gezin en de vraag hoe het probleemoplossend vermogen van het gezinssysteem en de sociale omgeving versterkt kan worden, opdat hulp en ondersteuning overbodig wordt.
- Elke burger en professional die zich op grond van de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zorgen maakt om de veiligheid van een ander (0 tot 100), kan op een laagdrempelige manier terecht bij een **24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar regionaal advies- en meldpunt m.b.t. de gezinsveiligheid**.
- Signalen vanuit verschillende melders worden **gecombineerd** in een **radarfunctie**, ook over een langere periode. Waar nodig wordt met gespecialiseerde expertise **onderzoek naar de veiligheidssituatie** gedaan waarbij er ook overleg en afstemming is met de strafrechtke-ten over letselonderzoek, sporenonderzoek en feitenonderzoek.
- Er is professioneel **veiligheidsadvies** beschikbaar. Indien nodig worden veiligheidsvoorwaarden opgesteld, waarmee het gezin aan de slag gaat. Er wordt op de korte en lange termijn **gemonitord** of de ingezette hulp leidt tot directe veiligheid en of gewerkt kan gaan worden aan herstel en duurzame veiligheid.
- Er is een **onafhankelijk juridisch deskundig oordeel** om te beoordelen of inzet van het gedwongen kader noodzakelijk en meest passend is om de veiligheidsvoorwaarden te bewerkstelligen in een gezin (met minderjarige kinderen). De rechter of burgemeester beslist over de maatregel.

Consequenties scenario's:

De realisatie van bovengenoemde uitgangspunten hebben organisatorische consequenties voor RvdK, GI en VT. Welke functionaliteiten op welk niveau belegd worden om de genoemde uitgangspunten zo goed mogelijk in de praktijk te kunnen brengen, moet verder doordacht en uitgewerkt worden. Hieronder zijn hiertoe als eerste schets twee hoofdscenarió's weergegeven. Voor beide scenarió's geldt dat benodigde functionaliteiten zo dicht mogelijk bij betrokken gezinnen worden belegd, tenzij dit voor de in de uitvoering benodigde schaal of voor het borgen van de procedurele en wettelijke waarborgen en benodigde *checks and balances* niet wenselijk of haalbaar is. Ondersteunend aan het zo lokaal mogelijk beleggen van bevoegdheden en taken is het ingezette traject om de vijf basisfuncties voor lokale teams te borgen en het uitrollen van het «Kwaliteitskader werken aan veiligheid voor lokale (wijk)teams en

gemeenten» vanuit het programma Geweld hoort nergens thuis. In het eerste scenario betekent dit dat o.a. dat de verantwoordelijkheid voor gespecialiseerde expertise en een onafhankelijk oordeel voor het gedwongen kader op regionaal niveau worden belegd. In het tweede scenario wordt de verantwoordelijkheid voor deze functies op landelijk niveau belegd.

Uitwerking scenario's

Lokaal niveau	Regionaal niveau	Landelijk niveau
<p>Laagdrempelig advies en ondersteuning op het gebied van veiligheid.</p> <p>Hulpverlening in het vrijwillig en het gedwongen kader (uitvoering en monitoring veiligheidsvoorwaarden).</p> <p>Integrale blik naar alle gezinsleden en indien nodig inzetten van andere specialis-tische hulpverlening (bijv. schuldhulpverlening, GGZ) of veiligheidsexpertise en hier regie ophouden.</p> <p>Signaleren, bespreekbaar maken en inschatten van veiligheidsvraagstukken.</p>	<p>Advisering lokaal niveau.</p> <p>Professional veiligheidsad-vies op basis van onderzoek en diagnostiek.</p> <p>Advies- en meldpunt en Radarfunctie.</p> <p>Scenario 1 Gespecialiseerde expertise voor acute en structurele onveiligheid (feitenonderzoek pleger & slachtoffer) en de verbinding met de strafrechtketen (sporenonderzoek, letselonderzoek). Onafhankelijk deskundig oordeel tot gedwongen kader, dit kan leiden tot verzoek aan rechter.</p>	<p>Scenario 2 Gespecialiseerde expertise voor acute en structurele onveiligheid (feitenonderzoek pleger & slachtoffer) en de verbinding met de strafrechtketen (sporenonderzoek, letselonderzoek). Onafhankelijk deskundig oordeel tot gedwongen kader, dit kan leiden tot verzoek aan rechter.</p>

Vervolgstappen:

Voor eind 2020 willen we gezamenlijk tot één toekomstscenario komen inclusief organisatorische consequenties en fasering en tijdpad van de realisatie. De komende periode worden de uitgangspunten hiertoe met betrokken organisaties, gemeenten, professionals, ervaringsdeskundigen, wetenschap en kennisinstututen verder uitgewerkt:

- Verdere doordenking van randvoorwaarden, verantwoordelijkheden, sturings- en toezichtmechanismen en gewenste schaalgrootte voor de verschillende functionaliteiten. Daarbij is een goede analyse van de impact van de scenario's op de organisaties en een veranderkundig plan noodzakelijk. Hierbij dient ook oog te zijn voor de andere functionaliteiten die de RvdK (bijv. pedagogisch advies in het kader van jeugdstrafrecht, screening, adoptie en afstammingsvragen) en VT (bijv. expertfunctie voor specifieke groepen als schadelijke praktijken, stalking, ouderenmishandeling, partnergeweld) hebben.
- Meer inzicht in de werkzaamheid en haalbaarheid van de beschreven uitgangspunten op basis van de lopende pilots effectievere jeugdbescherming. Deze opbrengsten en inzichten uit de pilots worden in beeld gebracht in een evaluatieonderzoek, dat ook aan de Tweede Kamer zal worden toegestuurd.
- Daarnaast wordt verkend in hoeverre nieuwe wettelijke mogelijkheden kunnen worden ontwikkeld voor een gezinsgerichte aanpak, in plaats van enkel een maatregel gericht op de bescherming van het kind; gedacht kan worden aan een «gezinsmaatregel». Ook wordt geïnventa-

riseerd welke andere aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn om te komen tot de nieuwe gewenste samenwerking rondom de veiligheid van kinderen en gezinnen.

- Ook wordt verkend welke andere wettelijke aanpassingen nodig zijn voor professionals om een kindbeschermingsmaatregel uit te kunnen voeren zonder «knip» in hulp en regie. Eveneens wordt in beeld gebracht hoe wettelijke kaders met betrekking tot jeugdbescherming internationaal zijn georganiseerd, die ter inspiratie kunnen dienen.¹⁸
- Tot slot wordt verkend wat de gevolgen zijn voor de samenhang met de strafrechtketen (jeugd- én volwassenstrafrecht) en bestaande centra en samenwerkingsverbanden, zoals het Centrum Seksueel Geweld, MDA++ en de zorg- en veiligheidshuizen.

Met deze toekomstvisie en vervolgstappen voor een effectievere bescherming van jeugd en gezin geven wij uitvoering aan de motie van Peters/Kuiken.¹⁹ Daarnaast zullen wij in de uitwerking eveneens het advies van de RVS/RSJ over de inzet van intensieve vrijwillige hulp betrekken. Wij zullen de Tweede Kamer dit najaar, mede naar aanleiding van bovengenoemde vervolgstappen informeren over de voortgang.

4.3 Regionale verbeteraanpak korte termijn

Zoals aangekondigd in de brief van 7 november hebben de accounthoudende gemeenten en de gecertificeerde instellingen (GI's) met ondersteuning van de VNG per GI constructieve gesprekken gevoerd en een verdiepende analyse (foto) gemaakt op basis van de door de inspecties geconstateerde knelpunten en de door de inspecties gedane aanbevelingen – zoals beschreven in het inspectierapport over de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering.²⁰ Op basis van deze foto's hebben de accounthoudende regio's in samenwerking met de GI's een verbeteragenda per GI opgesteld om op zo kort mogelijke termijn knelpunten weg te nemen. De VNG en Jeugdzorg Nederland constateren dat deze aanpak een positieve impuls heeft gegeven aan de samenwerking en het gemeenschappelijk oplossen van de knelpunten.

De inhoud en financiering van de plannen van aanpak

De toegenomen werkdruk als gevolg van een te hoge caseload, toenemende complexiteit van de problematiek van ouders en kind, knelpunten in de verwijzing en beschikbaarheid van jeugdhulp en arbeidsmarktproblematiek zijn thema's die in vrijwel alle regio's in meer of mindere mate terugkomen. We zien daarnaast regionale verschillen in de aard en omvang van de problematiek. Zo is sprake van verschillen in het personeelsverloop. Bij een aantal GI's – in met name het westen van het land – is deze hoog (20% of meer). Op andere plekken is het verloop niet afwijkend van vergelijkbare sectoren. We zien daarnaast dat de problematiek rond wachtlijsten, caseload en personeelsverloop elkaar vaak in stand houdt. Een te hoge caseload leidt tot extra druk op het personeel en hoog personeelsverloop.

Vervolgens nemen kosten door het inwerken en inhuren van (tijdelijk) personeel verder toe, wat leidt tot een nog hogere caseload.

¹⁸ Hiermee geven we invulling aan de motie Van der Staaij en Bergkamp (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 XVI, nr. 116).

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 XVI, nr. 107.

²⁰ <https://www.igj.nl/documenten/rapporten/2019/11/08/kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd>.

Conform de aanbevelingen van de inspecties is het aan gemeenten en gecertificeerde instellingen om (financiële) afspraken te maken over het verbeteren van de caseload naar het gewenste basisniveau, waarbij rekening wordt gehouden met de toegenomen complexiteit van de problematiek van ouders en kinderen. Hierdoor krijgen de jeugdbeschermers en jeugdreclasserders voldoende tijd en ruimte om hun wettelijke taak op adequate wijze uit te voeren. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor een adequate financiering van een toereikende uitvoering van de jeugdbescherming, op basis van de overeengekomen maatregelen in de plannen van aanpak.

De voortgang van de plannen van aanpak

Alle 14 accounthoudende regio's hebben conform de bestuurlijke afspraken vóór 1 maart een plan van aanpak opgesteld. Deze plannen verschillen nog in de mate waarin ze zijn uitgewerkt.

- Voor 3 regio's zijn er goed uitgewerkte plannen, inclusief financiële dekking.
- Voor 8 regio's zijn er voldoende tot goed uitgewerkte plannen maar zijn er nog geen adequate afspraken gemaakt over de financiële dekking.
- Voor 3 regio's geldt dat de plannen nog niet voldoende zijn uitgewerkt en er ook geen adequate afspraken liggen over de financiële dekking.

De VNG gebruikt de maand maart om met de regio's te bespreken welke plannen aanscherping behoeven. Met deze regio's zal de VNG het gesprek aangaan om nog voor 1 mei 2020 hun plannen van aanpak af te ronden.

Over het vervolg op de pilots vereenvoudiging jeugdbeschermingsketen (looptijd tot 1 juli 2020) worden nog separate afspraken gemaakt tussen Rijk en betrokken partijen.

Landelijke ondersteuning en monitoring

Het Rijk gaat aan de slag met oplossingen die nodig zijn om knelpunten mede op landelijk niveau aan te pakken, zoals: de arbeidsmarktproblematiek, het stroomlijnen van klacht- en tuchtprocedures en de aanpak van agressie en geweld (zie onder). Met de accounthoudende regio's en de GI's zullen we middels een landelijk beraad regelmatig overleg voeren over de voortgang van de uitvoering van de plannen, uitwisseling van goede voorbeelden en de uitwerking van de landelijke maatregelen.

4.4 Aanpak wachttijden

Lokale toegang en Veilig Thuis

Veilig Thuis organisaties geven aan dat sinds de inwerkingtreding van de verbeterde meldcode bij Veilig Thuis (VT) per 1 januari 2019 het aantal adviesvragen en meldingen bij VT stijgt. Huishoudens waarin sprake is van onveiligheid lijken vaker door burgers en professionals te worden gesignaleerd; dat is positief. Deze stijging lijkt een van de redenen te zijn voor de verhoogde werkdruk bij de VT-organisaties. Ondanks alle inspanningen van betrokken gemeenten lukt het niet om bij alle VT-organisaties de wettelijke termijnen voor de eerste veiligheidsbeoordeling en onderzoek te halen. De VT-organisaties zorgen voor wachtlijstbeheer en pakken spoedzaken adequaat en tijdig op. Om hier verbetering in te brengen lopen de volgende acties:

- Het recent vastgestelde Kwaliteitskader «Werken aan veiligheid voor lokale (wijk)teams en gemeenten» wordt nu geïmplementeerd in de regio's. Dit moet ervoor zorgen dat Veilig Thuis casuïstiek straks sneller kan worden doorgezet naar het lokale team en dat de lokale teams

beter zijn toegerust om gezinnen waar onveiligheid speelt te herkennen en de juiste hulp aan te bieden.

- Politie en Veilig Thuis werken intensief samen om politiemeldingen aan VT beter en sneller op te pakken. Zo is een verbetering in de gegevensuitwisseling geïmplementeerd waarbij relevante contextinformatie van de politiemelding direct geautomatiseerd beschikbaar komt voor VT.
- Dit voorjaar komt een onderzoek beschikbaar – en aan de Tweede Kamer aangeboden – met een analyse van de ontwikkeling van het aantal adviesvragen en meldingen bij Veilig Thuis. Naar aanleiding van de verbeterde meldcode en de signalen van verschillende gemeenten en VT's. Op basis hiervan wordt gekeken welke maatregelen passend zijn, ook om knelpunten in de uitvoering op te lossen die mogelijk wachttijden terugbrengen, zonder daarbij uit het oog te verliezen dat de stijging van meldingen een positief gegeven is («eerder en beter in beeld»).

Tijdige inzet van passende jeugdhulp

Naast dat kinderen regelmatig lang wachten op de start van een beschermingsmaatregel vanuit de GI, duurt het – zoals door de inspecties is aangegeven – vaak ook nog enige tijd voor de jeugdhulp die noodzakelijk is bij de uitvoering van een beschermingsmaatregel start. De afgelopen jaren hebben gemeenten op regionaal niveau al afspraken gemaakt over de aanpak van wachtlijsten en wachttijden en heeft elke regio een regionaal expertteam ingericht. Hiermee zijn belangrijke stappen gezet, maar er is meer nodig. Hiertoe zijn elders in deze brief al maatregelen opgenomen, waaronder: regionale samenwerkingsverbanden (met afspraken over de in te kopen jeugdhulp in een regio en de aanpak wachtlijstbeheer), onderzoek naar de noodzaak van extra middelen voor de jeugdhulp, bovenregionale afspraken en de expertisecentra. Naast de generieke maatregelen uit deze brief worden voor de jeugdhulp in gedwongen kader de volgende aanvullende maatregelen genomen:

- Conform de norm voor opdrachtgeverschap gaan de gemeenten met het beperken van administratieve lasten. In dit kader worden tussen GI en de regio's afspraken gemaakt om te komen tot een eenvoudige en uniforme werkwijze voor het afgeven van een jeugdhulpbepaling door gemeenten. Hierdoor hebben de medewerkers van de GI – maar ook het lokaal team en de huisartsen – in één jeugdregio te maken met één werkwijze met één eenvoudig formulier. De regio's hebben deze nieuwe werkwijze eind 2020 ontwikkeld, waarna het in het eerste kwartaal van 2021 in de regio's wordt ingevoerd.
- Daarnaast gaan we de wettelijke bepaling verduidelijken over de doorzettingsmacht van de jeugdbeschermer bij het bepalen van noodzakelijke jeugdhulp voor het kind. Overleg met de gemeente is noodzakelijk, maar overeenstemming is niet vereist als gezinsvoogd bepaalde jeugdhulp noodzakelijk vindt. Door deze onduidelijkheid gaat nu veel tijd verloren. Mede op basis van «good practices» in het land wordt een concrete procesbeschrijving voor de praktijk van gemeenten/lokaal team en GI's opgesteld over hoe je dit onderling en gezamenlijk met elkaar regelt en inricht. Deze verduidelijking van doorzettingsmacht in combinatie met procesbeschrijving is eind 2020 beschikbaar.
- Om tot een goed passend en beschikbaar hulpaanbod in het gedwongen kader te komen, is het daarnaast noodzakelijk dat de regio's en de GI's (als onderdeel van de regionale agenda) vóór de start van de inkoop overleg voeren over de jeugdhulp die noodzakelijk is in het gedwongen kader. In veel regionale verbeterplannen hebben regio's en GI's nu al uitgewerkt hoe ze hier invulling aan geven. De GI is conform de certificering al verplicht om de gemeenten te adviseren over de

ervaring met beschikbare of benodigde jeugdhulp ten behoeve van het inkoopbeleid van de gemeente. De GI is een grote verwijzer en b.v. bijna 45% van de uithuisplaatsingen geschieden in gedwongen kader. Inzetten op een gezamenlijke inkoop gebeurt nu bijvoorbeeld in Ede en GI Gelderland.

- Voor de zomer van 2019 hebben we de Tweede Kamer al bericht over de stappen die we zetten om te komen tot tijdige jeugdhulp in strafrechtelijk kader.²¹ Voor de zomer van 2020 zullen we de Tweede Kamer berichten over de voortgang hiervan.

De Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) heeft de afgelopen periode vooruitgang geboekt met het verbeterplan («Versnellen naar 2020») om de wachtlijsten terug te dringen. Oorzaken en oplossingen van wachtlijsten vragen een ketenbrede aanpak. Conform het advies van KPMG is een programmadirectie ingericht die zich richt op het versterken van de organisatie-inrichting en daarmee verder verhogen van productiviteit en het terugbrengen van wachttijden door te zorgen voor kaders, sturing, ondersteuning van teams en het terugdringen van verzuim en verloop.²² In deze aanpak is extra focus op de teams die achterblijven in productiviteit. Hierbij geldt dat spoedzaken door de RvdK direct worden opgepakt en niet op een wachtlijst komen. Daarnaast wordt onverminderd geborgd dat bij zaken die op de wachtlijst staan die betrekking hebben op een kinderschermingsmaatregel altijd een veiligheidsplan is opgesteld en duidelijk afspraken zijn vastgelegd over de communicatie tussen de ketenpartners om snel te kunnen reageren als de omstandigheden verslechteren. Met het Ministerie van JenV stelt de RvdK een normenkader op voor beter instroommanagement, zodat alleen die zaken in behandeling worden genomen waarbij daadwerkelijk onderzoek van de RvdK noodzakelijk is. De RvdK zoekt hierbij de samenwerking met veilig Thuis.

4.5 Stroomlijnen van klacht- en tuchtprocedures

Iedere cliënt heeft het recht om een klacht in te dienen tegen de aanbieder dan wel een tuchtprocedure te starten als het beroepsmatig handelen van de professional niet met in achtneming van de professionele standaard is. Het belang hiervan staat niet ter discussie. Tegelijkertijd bestaat het risico dat door de ruime mogelijkheden hiertoe een stapeling van klacht- en tuchtprocedures ontstaat die professionals onnodig zwaar belast. In de moties van de leden Tielen en Peters²³ en Peters en Wörsdorfer²⁴ is de regering verzocht te bezien op welke wijze deze druk op professionals kan worden verminderd. Voor de uitvoering van deze moties is een Ronde Tafel georganiseerd met betrokken partijen (o.a. jeugdprofessionals, werkgevers, de Kinderombudsman en de SKJ). In lijn hiermee zijn de volgende acties ingezet:

- Een goede afhandeling van klachten kan veel ongenoegen bij cliënten wegnemen. Het Advies en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) geeft aan dat daarin verbetering mogelijk is. Vanuit het actieplan verbetering feitenonderzoek werken de RvdK, VT en de GI's samen met het AKJ aan concrete handvatten om hun klachtenprocedures te verbeteren (gestart eind 2019). Het Rijk ondersteunt dit traject met subsidie en gaat daarnaast de GI's ondersteunen om binnen de bestaande kaders

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 28 741, nr. 53.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 839, nr. 699.

²³ Kamerstukken II 2017–2018, 34 880, nr. 10.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 XVI, nr. 106.

voor klachtrecht te bekijken op welke wijze de belasting op instelling en professional kan worden verminderd.

- In de praktijk zien we dat een groep cliënten zowel klaagt bij de betreffende instelling als een tuchtrechtprocedure start bij het SKJ. Het tuchtrecht heeft echter een ander doel (kwaliteit van de beroepsuitoefening te bevorderen en bewaken) en is niet bedoeld als hoger beroep bij klachten (daarvoor kunnen cliënten zich wenden tot één van de ombudsmannen). Het SKJ heeft de afgelopen periode al stappen gezet met de inrichting van een «voorportaal» voor een vroegtijdige selectie op de ontvankelijkheid van een klacht. Daarnaast werken SKJ, de beroepsverenigingen, Jeugdzorg Nederland en de instellingen aan een aanscherping van de ontvankelijkheidsbeoordeling voor beide procedures, met als doel de overlap te verminderen. Deze is naar verwachting in het voorjaar van 2021 gereed.
- Met een betere procedure van klachtafhandeling kan het aantal klachten en de impact daarvan worden verminderd. Het Rijk ondersteunt de GI's bij de ontwikkeling van een werkwijze om beter met deze cliënten om te gaan lerend van aanpakken binnen andere (overheids)organisaties. Voor de zomer van 2020 ronden zij hiertoe een verkennend onderzoek af.

4.6 Aanpak van agressie en geweld tegen jeugdbeschermers

De berichtgeving van afgelopen najaar over geweld tegen jeugdprofessionals is zorgwekkend. Conform de eenduidige landelijke afspraken (ELA) geven politie en OM hoge prioriteit aan aangiftes van medewerkers die het slachtoffer worden van agressie. Begin dit jaar is de uitvoering van het ELA positief geëvalueerd en op enkel punten aangescherpt.²⁵ Uit gesprekken met betrokken organisaties en professionals komt echter naar voren dat in veel gevallen geen aangifte wordt gedaan. Daarom gaan werkgevers en Sociale Partners inventariseren wat nodig is om drempels voor het doen van aangifte weg te nemen. De Arbeidsmarkttafel Jeugd die eind vorig jaar van start is gegaan gaat hiermee aan de slag. Ook zullen zij zich richten op preventie van agressie en geweld richting jeugdprofessionals. Hierbij wordt onder meer bezien of het mogelijk is te komen tot «spelregels» waarin vanuit betrokken organisaties helder wordt gemaakt welk gedrag van cliënten wel en niet aanvaardbaar is en welke consequenties het heeft als cliënten zich hier niet aan houden.

Steeds vaker hebben medewerkers te maken met bedreiging of agressie via sociale media. Naast het doen van aangifte, is het van belang dat dergelijke berichten zo snel mogelijk worden verwijderd. Tegen deze achtergrond heeft overleg plaatsgevonden met Facebook. Vanuit Facebook is aangeboden samen een pilot te starten om te komen tot betere samenwerking met betrokken organisaties om berichten die vormen van laster, bedreiging of het schenden van privacy bevatten zo snel mogelijk te kunnen verwijderen. De pilot is inmiddels in samenwerking met Jeugdbescherming Regio-Amsterdam van start gegaan. Als blijkt dat dit goed werkt kan deze werkwijze ook door andere organisaties worden toegepast. Wij verwachten in het najaar de Tweede Kamer te kunnen berichten over de uitkomsten hiervan. Tot slot wordt de bejegening van jeugdbeschermers en jeugdreclasserders betrokken bij de uitwerking van het wetsvoorstel tot uitbreiding van het taakstrafverbod bij geweld tegen personen met een publieke taak. Wij hopen het wetsvoorstel nog voor de zomer bij de Tweede Kamer in te kunnen dienen.

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/31/tk-evaluatieonderzoek-afpraak-is-afpraak-eenduidige-landelijke-afspraken>.

5. Versterken toezicht zorg voor de jeugd

Iedere jongere moet kunnen rekenen op de beschikbaarheid van kwalitatief goede, tijdige en bereikbare zorg. Bedreiging hiervan, bijvoorbeeld omdat een zorgaanbieder in financieel zwaar weer verkeert, moet tijdig gesignaleerd en aangepakt worden. Hierbij is de continuïteit en de kwaliteit van de zorg voor jongeren leidend en niet het belang van een instelling. Passend bij de ontwikkeling van de sector – en de andere acties in deze brief – wordt ook de rol van de Jeugdautoriteit als toezichthouder de komende tijd verder ontwikkeld.²⁶

5.1 Jeugdautoriteit

Als stelverantwoordelijke is het belangrijk dat het Rijk financiële problemen bij instellingen die cruciale jeugdhulp bieden vroegtijdig in beeld heeft omdat dit de zorgcontinuïteit en de kwaliteit van zorg in gevaar kan brengen. Om de zorgcontinuïteit te kunnen borgen, zijn de volgende functies van belang: **signaleren, voorkomen en opvangen**. De Jeugdautoriteit, die vanaf januari 2019 bestaat, is hiervoor opgericht. De Jeugdautoriteit werkt hierbij nauw samen met de IGJ, die toezicht houdt op de kwaliteit en veiligheid van de geleverde zorg. IGJ en de Jeugdautoriteit delen actief signalen over financiële problemen bij aanbieders en delen informatie over de monitoring van (bestuurlijke) maatregelen.

Als de Jeugdautoriteit in gesprek met gemeenten en aanbieders geen zekerheid kan krijgen over het waarborgen van de continuïteit van cruciale jeugdzorg, escaleert de Jeugdautoriteit naar de Ministeries van VWS en JenV. Dit brengt het Rijk in positie om regie te nemen. Het Rijk kan interbestuurlijk toezicht inzetten (zie bijlage). Omdat de gemeenten momenteel enkel een jeugdhulpplicht hebben voor de jeugdigen in hun eigen gemeenten, kan het interbestuurlijk toezicht nu alleen worden toegepast bij nalatigheid met betrekking tot die jeugdhulpplicht. Interbestuurlijk toezicht kan dus op dit moment nog niet worden ingezet voor een collectieve verantwoordelijkheid binnen de regio. Doordat we de regionale samenwerking en aanspreekbaarheid voor bepaalde vormen van jeugdhulp versterken (zie par. 1.) vergroten we de collectieve verantwoordelijkheid van gemeenten.

De Jeugdautoriteit versterkt in 2020 haar werkzaamheden om continuïteitsproblemen eerder te signaleren en sneller aan te kunnen pakken. In 2020 zal de Jeugdautoriteit hiertoe vier functies ontwikkelen, inrichten en vervullen:

- Monitoring om ontwikkelingen in het stelsel van de zorg voor de jeugd en tekortkomingen, bijvoorbeeld in het contracteerproces, te onderkennen en te agenderen bij landelijke partijen (BGZJ, VNG en Rijk).
- Vroegsignalering van risico's voor continuïteit van cruciale jeugdzorg in concrete gevallen te agenderen bij gemeenten/regio's en aanbieders. Waar nodig partijen aan spreken en wijzen op hun verantwoordelijkheden.
- Escalatie naar het Rijk als dit onvoldoende soelaas biedt om (grotere) risico's voor continuïteit van cruciale jeugdzorg te voorkomen, waarop het Rijk in een positie komt regie te kunnen nemen.

²⁶ In onze brief van 15 januari j.l. en het debat dat wij op 22 januari j.l. met Tweede Kamer hebben gevoerd over instellingen in financiële problemen en continuïteit van zorg, is uiteengezet welke stappen op dit moment worden doorlopen via door de VNG ingestelde accounthoudende regio's, het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (OZJ) en de Jeugdautoriteit. TK 2019–2020, 31 839, nr. 703, Commissiebrief inzake Perspectief voor de Jeugd.

- Het Rijk adviseren over tijdelijke liquiditeitsondersteuning van aanbieders en de voorwaarden waaronder deze verstrekt wordt («vangnetregeling»).

Voor dergelijke tijdelijke ondersteuning is per 1 januari 2020 de subsidie-regeling «Continuïteit cruciale jeugdzorg» van kracht. Voor deze regeling is € 20 mln voor mogelijke leningen beschikbaar. Met deze regeling kan worden gewaarborgd dat cruciale jeugdzorg gecontinueerd kan worden in gevallen waarin acute liquiditeitsproblemen zijn ontstaan en waar tegelijkertijd aan een structureel herstelplan wordt gewerkt.

Nu aan de slag

Tot verankering van de taken en positionering van de Jeugdautoriteit in de Jeugdwet een feit is gaan we de bovenstaande taken en instrumenten van de Jeugdautoriteit in de zomer van 2020 uitwerken en vastleggen in een instellingsbesluit. In het instellingsbesluit borgen we ook de neutrale positionering ten opzichte van gemeenten en aanbieders. Zo voeren we ook de motie Voordewind cs²⁷ uit.

Als onderdeel van haar signalerende functie, start de Jeugdautoriteit in 2020 met het stelselmatig monitoren van risico's voor de continuïteit van jeugdzorg. In de zomer van 2020 werken wij toe naar een convenant met de VNG en de BGZJ. Daarin maken we nadere afspraken over de wijze waarop risico's voor de continuïteit van jeugdzorg vooruitlopend op wetgeving op een niet vrijblijvende wijze kunnen worden voorkomen en aangepakt. Een voorbeeld is het tijdig melden bij gemeenten en de Jeugdautoriteit als aanbieders van cruciale jeugdzorg hun aanbod overwegen af te bouwen. In het convenant werken we de bevoegdheden voor de JA uit om bovenstaande inhoudelijke rol te kunnen vervullen.

Structurele taken en positionering jeugdautoriteit (vanaf 2023)

De voornoemde versterking van handelen en de positionering van de autoriteit worden in de Jeugdwet vastgelegd. Met het oog op continuïteit van jeugdzorg en een doelmatig en doeltreffend stelsel laten we de Jeugdautoriteit via geleidelijke taakuitbreiding en passend bij een decentrale verantwoordelijkheid groeien in een structurele rol van neutrale regulator en toezichthouder, vergelijkbaar met de NZa, jeugdzorg breed.

5.2 Geschilbeslechting

Naast bovengenoemde versterking van de Jeugdautoriteit, moet geschilbeslechting over inkoop(tarieven) en continuïteit van zorg worden georganiseerd. Dat is veelal sneller, gemakkelijker en goedkoper dan de rechter inschakelen. Voor de positionering hiervan zijn verschillende opties beschikbaar, bijvoorbeeld via de «*Geschillencommissie Inkoop Sociaal Domein*» of de «*Onafhankelijke Geschilleninstantie voor Geschillenoplossing en -beslechting Zorgcontractering*». Laatstgenoemde is in 2016 door verschillende beroeps- en brancheorganisaties in de Zvw- en Wlz-zorg op basis van een convenant in 2016 opgericht. Partijen kunnen bij de Geschilleninstantie terecht met precontractuele en contractuele geschillen. De uitvoering van de geschilleninstantie, dat wil zeggen alle procedures voor mediation, bindend advies en arbitrage, is ondergebracht bij het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI).

²⁷ TK 2019–2020 35 300, nr. 119

De «Geschillencommissie Inkoop Sociaal Domein» is sinds 1 januari 2019 operationeel. Deze functioneert op basis van zelfregulering en is opgezet en ingericht door de VNG en de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd (BGZJ). Vooral nog richt deze geschillencommissie zich op twee typen geschillen. Ten eerste geschillen tussen gemeenten over welke gemeente verantwoordelijk is voor financiering van jeugdhulp conform het woonplaatsbeginsel. Ten tweede geschillen tussen een gemeente en een aanbieder rond een gesloten inkoopcontract, bijvoorbeeld over het tarief.

5.3 Toezicht rechtmatigheid Jeugdwet

In de reactie op de Signaleringsbrief van 11 december 2019 is toegezegd om in te gaan op het ontbreken van een verplichte toezichthouder rechtmatigheid in de Jeugdwet. In deze paragraaf zetten wij uiteen welk gemeentelijk instrumentarium er is binnen de Jeugdwet om te sturen op kwaliteit en rechtmatigheid. Bij contractering en aanbesteding kunnen gemeenten eisen stellen ten behoeve van een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod. Bij toezicht heeft de IGJ de taak om aanbieders te controleren. De gemeente heeft de taak om middels afspraken in de contracten en periodieke gesprekken over zorginhoud en declaratie/facturatie met de aanbieder aandacht te besteden aan de uitvoering van de jeugdhulp. Dit kan leiden tot nader onderzoek en bij gerede twijfels tot een fraudeonderzoek. Tenslotte controleert de accountant de jaarrekening van de gemeente. Dit instrumentarium biedt daarmee voldoende sturingsmogelijkheden. Belangrijk is deze mogelijkheden in de praktijk te benutten.

6. Lerende praktijk in de regio's

Op heel veel plekken in het land zijn mooie ontwikkelingen gaande. Die stimuleren we en ondersteunen we met de programma's Zorg voor de Jeugd, Geweld hoort nergens thuis, Kansrijke Start en Scheiden zonder schade. Via leren van de praktijk willen we tot verbeteringen komen, waarbij goede voorbeelden ons de weg wijzen, pilots die implementatie ondersteunen en wettelijke verankering het sluitstuk is. Hieronder wordt een aantal actuele initiatieven belicht.

a) Utrechts model transformatie jeugdzorg

Utrecht werkt met teams voor buurtgerichte specialistische jeugdhulp. In 2017 werd gestart met een pilot van twee zogeheten Extr@Utrecht teams. Per 2020 bieden KOOS Utrecht en Spoor030 voor de hele stad de specialistische jeugdhulp vanuit buurtgerichte teams. Waardevol, omdat ze in de nabijheid van de buurtteams jeugd en gezin zijn gepositioneerd. Eén van de voordelen van in die nabijheid organiseren van basiszorg en specialistische jeugdzorg is dat de generalist leert van de specialist, maar ook omgekeerd. Doordat de specialistische jeugdhulp integraal en ontschot georganiseerd is, kunnen alle relevante expertises eenvoudig worden betrokken en kan eenvoudig breder naar de problematiek worden gekeken. Er is een intensieve samenwerking mogelijk met het gezin en andere betrokkenen, zoals huisarts, buurtteam, school, sportclub, familie en vrienden. Een professional van KOOS of Spoor030 kan bijvoorbeeld meedenken met de gezinswerker van het buurtteam, zonder dat er een verwijzing of overdracht nodig is. En als het nodig is, kan direct specialistische jeugdhulp worden ingeschakeld. Het buurtteam blijft ook dan betrokken. Wanneer specialistische jeugdhulp niet langer nodig is, blijft er zo continuïteit in de hulpverlening. Het uitgangspunt voor deze teams is het bieden van integrale zorg dichtbij en op maat met zorg die erop is gericht dat kinderen en jongeren zoveel als mogelijk opgroeien in een

gezin. Utrecht werkt met taakgerichte bekostiging en een contractduur van 9 jaar, waarbij de aandacht van denken in producten en bestaand aanbod wordt verlegd naar de vraag wat individuele cliënten daadwerkelijk nodig hebben aan zorg en ondersteuning. Taakgerichte bekostiging en meerjarige contracten bieden meer financiële en contractuele zekerheid voor aanbieders en ruimte voor transformatie. Volgens recent onderzoek lijken de teams die specialistische jeugdhulp bieden in samenwerking met de gezinswerkers van het buurtteam een directe bijdrage te leveren aan het «normaliseren» en de-medicaliseren van problematiek. Ook is in de wijken waar de Extr@teams als pilot zijn gestart een verandering in het zorggebruik waar te nemen waarbij de specialistische jeugdhulp steeds meer gezinsgericht en in samenhang wordt geboden.

b) Inrichten expertisecentra

Voor jongeren met weinig voorkomende ernstige psychiatrische of anderszins complexe problemen is het belangrijk dat goede hulp tijdig beschikbaar is. Zo moet er expertise aan het behandeltraject kunnen worden toegevoegd zonder dat de jeugdige doorverwezen hoeft te worden. In onze brief «Versterken jeugd ggz» van 11 november 2019 hebben we expertisecentra voor gespecialiseerde jeugdhulp aangekondigd.²⁸ Met het amendement Westerveld en Klaver is in 2020 een bedrag van € 11,5 miljoen vrijgemaakt en vanaf 2021 € 26 miljoen structureel. Eind januari 2020 zijn in twee regio's (Noord-Holland en Noord) twee bovenregionale netwerken voor eetstoornissen gestart. De bovenregionale netwerken zijn voorlopers en gaan uiteindelijk onderdeel uitmaken van de expertisecentra voor de bredere doelgroep. Tegelijkertijd bereiden we de inrichting en organisatie van de expertisecentra voor. Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld moeten de centra in ieder geval drie functies behelzen; het geven van consultatie en advies, het organiseren van zorg en de doorontwikkeling en het gebruik van kennis. In heel het land worden bijeenkomsten georganiseerd met veldpartijen om input op te halen voor de invulling van deze functies. Ook wordt de doelgroep voor de expertisecentra inzichtelijk gemaakt. Hierbij maken we onder andere gebruik van de rode draden die zijn opgehaald door de ambassadeur oppakken en leren van casuïstiek en de casuïstiek die binnen het departement wordt opgepakt.²⁹ We informeren de Tweede Kamer vóór de zomer over de voortgang.

c) Betere toegang tot jeugdhulp voor kinderen en gezinnen door versterking van lokale teams

Ouders moeten weten waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag, weten wat ze van een lokaal team mogen verwachten en erop kunnen vertrouwen dat specialistische hulp beschikbaar is als dat nodig is, zo dicht mogelijk in de buurt en gericht op de versterking van het gewone leven. Uit het KPMG-onderzoek dat we de Tweede Kamer bij brief van 7 november 2019 hebben toegezonden komen belangrijke inzichten en vijf basisfuncties voor lokale teams naar voren. De basisfuncties betreffen inhoudelijke componenten, vanuit het perspectief van de inwoner die, ongeacht de verschijningsvorm van het lokale team, geborgd moeten worden. De beschikbaarheid van inhoudelijke (specialistische) expertise aan de voorkant en het zelf leveren van (kortdurende) ondersteuning door een lokaal team zijn twee belangrijke inzichten. De vijf basisfuncties zijn:

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 698.

²⁹ https://voordejeugd.nl/documents/58/Jaarrapportage_2019_Ambassadeurschap_oppakken_en_leren_van_complexe_casuïstiek-OZJ.pdf

1. *Veilige leefomgeving*: heb oog voor een veilige leefomgeving van de inwoner en pas de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling toe.
2. *Tijdig signaleren van vraag*: wees aanwezig daar waar de doelgroep is, zodat vragen gezien worden. Maak verbinding met de wijk en werk «outreaching». Investeer in preventie.
3. *Vindbare en toegankelijke hulp*: wees toegankelijk en vindbaar en voer een goede triage uit.
4. *Handelen met een brede blik*: verhelder de vraag, maak een plan van en met het gezin en verleen ondersteuning, beleg de regie, maak duidelijke afspraken, houd een vinger aan de pols en blijf zichtbaar en benaderbaar.
5. *Leren en verbeteren*: Verzamel inzichten over je handelen, deel ze, ga erover in gesprek en trek er lessen uit.

De komende maanden implementeren we stapsgewijs de basisfuncties inzichten samen met de VNG en partners in het jeugdveld. De basisfuncties gaan verder onderdeel uitmaken van de Gezamenlijke Norm voor Opdrachtgeverschap van de VNG en de gemeenten. Bij de ondersteuning van gemeenten, professionals en inwoners is een belangrijke rol weggelegd voor het OZJ in samenwerking met de beroepsorganisaties, kennisinstituten en Associatie Wijkteams. Bij de implementatie sluiten we aan bij de uitrol van het kwaliteitskader «werken aan veiligheid voor lokale (wijk) teams en gemeenten» vanuit het programma Geweld hoort Nergens Thuis.

Mocht de implementatie van de basisfuncties niet het gewenste resultaat hebben, dan overwegen wij het opstellen van een gemeentelijk toegangsplan (als onderdeel van het reeds verplichte gemeentelijk beleidsplan) verplicht te stellen in de Jeugdwet. Gemeenten leggen dan in dat toegangsplan vast wie welke rol in de toegang vervult en kunnen hierbij aangeven hoe zij invulling geven aan de basisfuncties. Daarnaast overwegen we de benodigde deskundigheid in de toegang vast te leggen in het besluit Jeugdwet.

d) Reikwijdte van de jeugdhulpplicht

Verschillende gemeenten geven aan successen te boeken in de transformatie van het jeugdstelsel door in hun beleid en de uitwerking daarvan in de praktijk onder andere consequent de keuze te maken voor maatwerk, preventie en normaliseren, met als resultaat geen of een relatief beperkt tekort op hun jeugdbudget. Wij hebben een aantal van deze gemeenten gevraagd om het succes van hun jeugdbeleid te duiden ten behoeve van de discussie over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht en breder de transformatie van het jeugdstelsel. Bij deze duiding zullen wij niet alleen kijken hoe deze gemeenten de reikwijdte van de jeugdhulpplicht interpreteren, maar daarnaast nadrukkelijk aandacht geven aan de wijze waarop deze gemeenten hiermee samenhangend invulling geven aan kernelementen uit het jeugdhulpstelsel zoals onderscheiden door het NJI: een sterke pedagogische basis (gezin, kinderopvang, school, buurt, sport et cetera); een goede preventie; een sterke eerste lijn; en intensievere jeugdzorg met duurzame effecten (ook voor kinderen met levenslange beperkingen).³⁰

Zoals we vorige jaar hebben aangekondigd, brengt een expertiseteam van de VNG dit voorjaar advies uit over de mogelijkheden die gemeenten binnen de Jeugdwet hebben om de vraag naar jeugdhulp waar nodig te begrenzen en/of passend aanbod te bieden aan kinderen en gezinnen, en over de wijze waarop de gewenste duidelijkheid over de jeugdhulpplicht het beste bereikt kan worden. Op basis van dit advies en gevraagde

³⁰ <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Het-groeiend-jeugdzorggebruik>

duiding van gemeenten van hun jeugdbeleid bepalen we in samenspraak met de gemeenten en andere betrokkenen op welke wijze de reikwijdte van de jeugdhulpplicht het beste verhelderd kan worden.

In de tussentijd worden samen met de VNG en het OZJ goede voorbeelden en veelbelovende initiatieven gedeeld ten behoeve van gemeenten die willen werken aan transformatie van hun jeugdbeleid gericht op meer preventie en het creëren van kansen voor jongeren. Bijvoorbeeld via het bestuurlijk leernetwerk preventie jeugd, waarin 18 wethouders kennis en ervaringen over preventie en positief jeugdbeleid hebben gedeeld. Hun verhalen zijn opgetekend in de onlangs verschenen publicatie «Nu ik groot ben».

e) Pilots vereenvoudiging jeugdbescherming

Op zes plekken in het land is gestart met pilots om de jeugdbeschermingsketen effectiever te maken. In deze pilots werken de organisaties uit de jeugdbeschermingsketen onder regie van de gemeente aan een snellere, effectievere en eenvoudiger jeugdbescherming, door het wegnemen van overlap in taken, door meer parallel in plaats van volgtijdelijk te werken en door gezamenlijk aan triage te doen. Doel daarbij is te komen tot een nieuwe werkwijze waarin uitsluitend die elementen zitten die nodig zijn om een gezin weer veilig te krijgen. De pilots in de gemeente Amsterdam en de Zeeuwse gemeenten intensiever en verregaande integratie van taken in de jeugdbeschermingsketen te onderzoeken. In Amsterdam werken medewerkers van de deelnemende organisaties samen en testen zij hoe je kunt werken in één integraal team, als ware dit team één eigenstandige organisatie. Alle expertise en bevoegdheden zijn binnen dit team gebundeld. Gezinnen hoeven daardoor nog maar op één plek hun verhaal te doen en het team kan direct een gezamenlijke strategie bepalen. Alle pilots worden ondersteund door het Rijk, onder andere door de inzet van juridisch advies. De pilots worden gemonitord en resultaten zullen in de zomer van 2020 in beeld worden gebracht. Uit de pilots zal moeten blijken of en zo ja welke wettelijke belemmeringen er zijn om tot een effectievere jeugdbescherming te komen. Hierbij kan gedacht worden aan een wijziging of samenvoeging van bevoegdheden van de afzonderlijke organisaties en aan betere mogelijkheden om tot informatie-uitwisseling te komen.

f) Bovenregionale aanpak Noord-Holland

De vijf jeugdhulpregio's Kop van Noord-Holland, Alkmaar, West-Friesland, IJmond en Zuid-Kennemerland werken aan gezamenlijke planvorming om de continuïteit van specialistische jeugdhulp in het zorglandschap van Noord-Holland voor de lange termijn te organiseren en borgen. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de andere jeugdhulpregio's in Noord-Holland, aanbieders en ervaringsdeskundigen. Dit plan gaat over het aanbod van hulp aan de meest kwetsbare groep jeugdigen met een zeer complexe hulpvraag, vaak gecombineerd met verblijf.

g) Pilots multidisciplinaire aanpak

In de Veilig Thuis regio's wordt gewerkt aan een multidisciplinaire aanpak (MDA++) en binnen drie pilots «alles onder 1 dak» wordt een standaard voor multidisciplinair werken ontwikkeld. De Multidisciplinaire Aanpak (MDA++) voorziet in een bundeling van psychosociale, medische, forensische en justitiële specialisten in de aanpak van kindermishandeling, huiselijk en seksueel geweld. Een team van deskundigen dat gecoördineerd en gefaseerd onderzoek en opvang biedt na acuut, ernstig (seksueel) geweld of een gezamenlijke analyse en plan van aanpak maakt en uitvoert om structureel geweld te stoppen. De cliënt en de gezinsleden

beslissen mee. Een casusregisseur is hun vaste contactpersoon, die alle interventies op elkaar afstemt.

7. Financiële aspecten

In het najaar van 2018 en voorjaar van 2019 heeft uitgebreid onderzoek en overleg plaatsgevonden tussen het Rijk en gemeenten over de financiële tekorten van gemeenten. De Tweede Kamer is op 24 april 2019 geïnformeerd over de uitkomsten van het benchmarkonderzoek.³¹ Bij de voorjaarsnotabesluitvorming 2019 zijn conclusies aan dit onderzoek verbonden.³² Deze conclusies betreffen:

1. Het kabinet heeft op basis van het onderzoek extra financiële middelen uitgetrokken voor de uitvoering van de Jeugdwet: € 420 mln. in 2019, € 300 mln. in 2020 en € 300 mln. in 2021.
2. Het kabinet heeft met gemeenten een onderzoek afgesproken naar de noodzaak van structureel extra middelen voor de jeugdhulp (vanaf 2022). Op verzoek van de motie Voordewind worden in dat onderzoek ook de effecten van de maatregelen ten behoeve van een betere ordening meegenomen.
3. Er zijn bestuurlijke afspraken door gemeenten en het Rijk gemaakt om het jeugdhulpstelsel beter, efficiënter en effectiever te laten functioneren. In de regie, sturing en samenwerking aan de kant van gemeenten is veel ruimte voor verbetering. Met twee belangrijke uitkomsten: meer grip voor gemeenten, en beter jeugdhulp voor kinderen.

De brief van 7 november 2019 en deze brief zijn een nadere invulling en uitwerking van de afspraken die in het voorjaar van 2019 tussen Rijk en gemeenten zijn gemaakt. De verwachting is dat dit een efficiënter jeugdhulpstelsel oplevert:

- Gemeenten hebben nu al de plicht regionaal samen te werken waar dat voor de doelmatigheid en doeltreffendheid noodzakelijk (artikel 2.8). In de memorie van toelichting van de Jeugdwet is de bedoeling hiervan nader toegelicht. Aangezien niet alle gemeenten en jeugdhulpregio's dit zelf voldoende ingevuld krijgen, vullen we dit in de Jeugdwet en nadere regelgeving nu concreter in. Dit vermindert uitvoeringskosten tussen gemeenten en aanbieders en versterkt de regierol van gemeenten.
- De Jeugdwet regelt in artikel 2.12 dat gemeenten en aanbieders een reële prijs afspreken. Rekening houdend met onder meer toepasselijke arbeidsvoorwaarden en deskundigheid van beroepskrachten. Er zijn in de praktijk veel disputen over tarieven. Met de voorgestelde Amvb geven we nadere invulling aan de wet. We benoemen de elementen die onderdeel zijn van een reële prijs en waarover partijen afspraken dienen te maken. Dit ter vermindering van het aantal disputen. En ter voorkoming dat gemeenten, onbedoeld, te lage of te hoge tarieven betalen.
- De voorstellen rond vereenvoudiging jeugdbescherming hebben als doel de keten effectiever en efficiënter te laten werken. Naast kostenbesparingen door snellere inzet van hulp en veiligheid, zal dit de coördinatielasten aanzienlijk moeten verminderen.

Om deze redenen zullen de maatregelen in deze brief ten behoeve van een betere ordening en werking van het jeugdinstelsel niet leiden tot structurele meerkosten van de jeugdzorg.

³¹ Tweede Kamer 31 839, nr. 643

³² Tweede Kamer 31 839, nr. 657

Tot slot

We vertrouwen erop dat de voorgestelde maatregelen in deze brief in combinatie met de acties van de programma's Zorg voor de Jeugd, Geweld hoort nergens thuis, Kansrijke Start en Scheiden zonder schade zullen helpen om de zorg voor onze kinderen en gezinnen te verbeteren. Bij de eerstvolgende voortgangsrapportage Zorg voor de Jeugd (juni 2020) wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de voorstellen in deze brief.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor een toereikend aanbod van jeugdhulp. Zij kunnen daarop door het Rijk worden aangesproken via het interbestuurlijk toezicht. Het Rijk heeft anders dan via de route van de kwaliteitseisen via de IGJ geen bevoegdheid om de zorgcontinuïteit te borgen van aanbod dat vanuit gemeenten wordt gefinancierd. Gemeenten zijn voor hun wettelijke taken wel afhankelijk van de aanbieders, maar aanbieders zijn voor hun voortbestaan ook afhankelijk van de financiering door gemeenten. Dit kan voor een complex krachtenspel zorgen. In het kader van het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet worden 5 stappen onderscheiden, met toenemende bemoeienis van het Rijk met de gemeentelijke uitvoering. Dit wordt de «Interventieladder Interbestuurlijk Toezicht» genoemd:

1. Signalering
2. Verdere factfinding en beoordeling (valideren)
3. Afspraken over acties, termijnen en vervolg
4. Besluit tot indeplaatsstelling
5. Uitvoering indeplaatsstelling

In de eerste 3 stappen zal de Jeugdautoriteit, op verzoek van de ministeries, betrokken zijn. Allereerst om de betreffende casuïstiek warm aan het betreffende ministerie over te dragen, maar ook om gedurende de eerste 3 stappen een adviesrol vervullen t.a.v. beide departementen.

Stap 1: Signalering

Dit betreft het verzamelen van signalen dat een gemeente ernstig tekortschiet in de uitvoering van de Jeugdwet. Het gaat in het bijzonder om de wettelijke verplichting om te voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen (artikel 2.4, tweede lid, onder a) en jeugdhulpaanbieders (2.6, eerste lid, onder a). Signalen kunnen op verschillende manieren tot de Minister van VWS en/of de Minister voor Rechtsbescherming komen. Signalen kunnen hard en zacht zijn. De bevindingen van bijvoorbeeld de IGJ, zorgverzekeraars (ingeval van instellingen die ook WLZ/ZVW-zorg leveren), aanbieders, cliënten en het Ministerie van VWS/J&V kunnen een dergelijk signaal zijn. Ook het escalatie-advies van de Jeugdautoriteit is een signaal. Hierbij vindt informatieoverdracht plaats tussen de Jeugdautoriteit en de departementen, zodat departementen met de juiste informatie de Interventieladder aflopen. Bij escalatie door de Jeugdautoriteit naar de eerste stap van de Interventieladder Interbestuurlijk Toezicht Jeugdwet geeft de Jeugdautoriteit een advies aan VWS/JenV.

Stap 2: Verdere factfinding en beoordeling (valideren)

Als op basis van de signalen het vermoeden bestaat dat een gemeente ernstig tekortschiet of dreigt te schieten in de uitvoering van de Jeugdwet, kan VWS en/of JenV bij de gemeente nadere informatie opvragen en navraag doen. Indien nodig wordt daarbij ook het bestuur van één of meerdere aanbieders betrokken. Zodoende kan de Minister van VWS en/of de Minister voor Rechtsbescherming zich een oordeel vormen. Helder moet worden wat het probleem is en wat die oplossing kan zijn. Mogelijk betekent dit dat een volgende stap wordt gezet op de interventieladder.
→ De gemeente moet al in deze fase (door VWS/JenV) duidelijk worden gemaakt dat dit een stap is in de interventieladder (vormvrij).

Stap 3: Afspraken over acties, termijnen en vervolg

Indien VWS/JenV heeft geconstateerd dat er voldoende grond is om in te grijpen, worden afspraken gemaakt met de betrokken colleges over de noodzakelijke acties en de daarbij behorende termijnen. De gemeente dient in de gelegenheid te worden gesteld alsnog aan haar verplichtingen te voldoen. Daarbij kan VWS/JenV zo nodig advies en hulp bieden, gericht op de specifieke tekortkoming van de gemeente.

Stap 4: Besluit tot indeplaatsstelling

Als ondanks de voorgaande stappen een gemeente aantoonbaar nalatig blijft in de uitvoering van de Jeugdwet (taakverwaarlozing), kan VWS/JenV een besluit tot indeplaatsstelling nemen. In dit besluit wordt aangegeven waar de gemeente in gebreke is bij de uitvoering van de Jeugdwet, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wat de consequenties zijn van dit besluit tot indeplaatsstelling.

Het besluit tot indeplaatsstelling wordt geformuleerd als een (concrete) last. Dat wil zeggen dat VWS/JenV namens en op kosten van de gemeente de vereiste concrete maatregelen zal nemen als die maatregelen niet door de gemeente binnen een vastgestelde termijn (de begunstigingstermijn) zijn genomen. Zo nodig kan het besluit tot indeplaatsstelling zijn opgebouwd uit deelstappen met verschillende termijnen. Ook gedurende deze termijn kan VWS/JenV nog hulp en advies aan de gemeente bieden.

Stap 5: Uitvoering indeplaatsstelling

Op het moment dat aan (een deelstap van) het besluit tot indeplaatsstelling niet tijdig is voldaan, wordt aan de (gehele) last niet voldaan. Dan treedt VWS/JenV in de plaats van de gemeente. VWS/JenV kan dan namens en op kosten van de gemeente bijvoorbeeld een overeenkomst sluiten met een jeugdhulpaanbieder. Het is goed mogelijk dat het besluit tot indeplaatsstelling wordt ingetrokken als de gemeente voldoende aannemelijk heeft gemaakt verder zelf aan haar verplichtingen te voldoen.

Termijnen

Voor de bovenstaande stappen gelden geen vastgestelde termijnen. De stappen kunnen bij wijze van spreken in één week worden gezet, bijvoorbeeld als de taakverwaarlozing zeer ernstige maatschappelijke risico's met zich brengt. Ook kunnen in spoedeisende gevallen stappen worden gecombineerd of overgeslagen, maar dat moet met het oog op de proportionaliteit wel dragend gemotiveerd worden.

Communicatie met de gemeente over de interventieladder

Vanaf stap 2 van de interventieladder moet de gemeente duidelijk worden gemaakt dat wordt gehandeld in het kader van interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet. Een gemeente mag niet verrast worden door een besluit tot indeplaatsstelling. Omdat de te betrachten transparantie achteraf desnoods bewezen moet kunnen worden, is het van belang de gewisselde stukken goed te bewaren.