



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Wijzigingen Jeugdwet en Norm voor
Opdrachtgeverschap
BEHANDELD DOOR
SWJ (Stef) Ool, van

DATUM
15 januari 2021
Verzonden 15-01-2021

BIJLAGEN
1

ONZE REFERENTIE
2021-01604

E-MAILADRES
Stef.van.Ool@maastricht.nl

FAXNUMMER
043 - 350 4141

UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

Hierbij wordt uw raad op de hoogte gebracht van ontwikkeling op het gebied van regionale samenwerking binnen de jeugdhulpregio Zuid-Limburg. Recente landelijke initiatieven zijn gericht op de totstandkoming van meer bindende afspraken en samenwerking tussen gemeenten en jeugdhulpregio's. Hiertoe heeft het kabinet een wijziging van de jeugdwet voorgesteld en is door de VNG een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) aangenomen. In deze raadsinformatiebrief wordt u geïnformeerd over wat dit voor de regio Zuid-Limburg betekent en wat u als raadsleden kunt verwachten.

Aangekondigde wijzigingen Jeugdwet en de reacties op consultatie

Het kabinet stelt dat de beloftes van de Jeugdwet uit 2015 onvoldoende zijn ingelost. Te vaak krijgen jongeren niet de zorg die ze nodig hebben en liggen de administratieve lasten voor zorgaanbieders en gemeenten te hoog. Veel gemeenten kampen met financiële tekorten. Er wordt een onderzoek uitgevoerd naar structurele investeringen in de jeugdzorg door de landelijke overheid. Echter zijn er naast financiële middelen ook beleidsmatige en organisatorische veranderingen nodig om de uitvoering van de Jeugdwet te verbeteren. Er wordt met name verbetermogelijkheden gezien in (boven)regionale samenwerking tussen gemeenten om de continuïteit en kwaliteit van specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te waarborgen.

Het kabinet heeft in een aantal kamerbrieven uitgelegd hoe zij deze (boven)regionale samenwerking tussen gemeenten op het gebied van jeugdhulp wil versterken. Het gaat om zowel financiële, organisatorische, als beleidsmatige maatregelen. Dit heeft geleid tot een voorstel tot aanpassingen van de Jeugdwet. Zo wordt er aangegeven dat er door jeugdhulpregio's een regiovisie moet worden opgesteld. In deze regiovisie wordt ingegaan op de wenselijke ontwikkelingen van het regionale zorglandschap, maar ook hoe om te gaan met lokale toegang, de keuze van de governance-structuur in de regio en afspraken over uniform contractmanagement en reële tarieven. Het kabinet wil ook formeel vastleggen welke vormen van jeugdhulp regionaal georganiseerd moeten worden. Daarnaast worden er zorgvuldigheids- en kwaliteitseisen gesteld aan zorgaanbieders en moet het toezicht bij jeugdhulp versterkt worden. De wetswijziging geeft dus aan wat er moet gebeuren, namelijk een versteviging van regionale samenwerking, maar schrijft ook voor hoe dit uitgevoerd moet worden.

Deze wetswijziging is recent ter consultatie gepubliceerd. De eerste reacties zijn verdeeld. Vanuit verschillende kanten is er kritiek geuit, zo ook door de VNG. Het voornaamste punt van kritiek is dat er te veel gestuurd wordt op detailniveau met een grote inperking van regionale en lokale



DATUM
15 januari 2021

beleidsvrijheid. De reactie van jeugdhulpregio Zuid-Limburg is van een gelijke strekking. Een dergelijke wetswijziging zou randvoorwaarden moeten stellen om de kwaliteit van samenwerking te verbeteren, maar de daadwerkelijke invulling hiervan gebeurt op regionaal en lokaal niveau. Het kabinet zou meer moeten sturen op het 'wat' en minder op het 'hoe'. Ook wordt er aangegeven dat er nu al ontoereikende financiële middelen zijn in veel gemeenten, iets dat een basisvoorwaarde is om nieuwe ontwikkelingen te faciliteren.

Norm voor Opdrachtgeverschap

Deels als antwoord op de gesignaleerde problemen bij regionale samenwerking, maar ook gedreven door de aangekondigde wetswijzigingen van de Jeugdwet, is er door de VNG in juni 2020 een Norm voor Opdrachtgeverschap vastgesteld. Net als het wetsvoorstel is deze erop gericht om de samenwerking tussen gemeenten in jeugdhulpregio's te verbeteren. Niet-veelvoorkomende zorgfuncties moeten geborgd worden, bureaucratie zoveel mogelijk worden tegengegaan en er dienen inzichtelijke, stabiele contracten aangegaan te worden met zorgaanbieders. Sommige vormen van jeugdhulp hebben een dusdanig specialistisch karakter dat er een bepaalde schaalgrootte nodig is die individuele gemeenten overstijgt om de beschikbaarheid en betaalbaarheid te garanderen. Denk hierbij o.a. aan JeugdzorgPlus, verblijfsvormen, hoog specialistische vormen van verblijf, hulp bij crisissituaties, maar ook jeugdbescherming en jeugdreclassering. De NvO stuurt minder op detailniveau dan het wetsvoorstel en er worden minder formele verplichtingen opgelegd. De VNG gaat hierbij uit van het zelfregulerend vermogen van jeugdzorgregio's als alternatief voor formele sturing van bovenaf. De NvO legt de gezamenlijk afgesproken randvoorwaarden vast die nodig zijn om te komen tot een stabiel zorglandschap, maar het is aan de regio's zelf om hier concrete invulling aan te geven.

De NvO vraagt aan regio's dat zij laten zien hoe zij aan een aantal randvoorwaarden voldoen die bijdragen aan een stabiel jeugdhulplandschap. Deze beschrijving vindt per regio plaats in een regiovisie, welke door alle gemeenteraden in 2021 moet worden vastgesteld. Ook dienen aanbieders, professionals, ouders, jongeren en ketenpartijen betrokken te worden. In de regiovisie dienen jeugdzorgregio's het volgende te beschrijven:

- Hoe wordt beschikbaarheid en continuïteit van verschillende vormen van jeugdhulp gewaarborgd en wat zijn wenselijke ontwikkelingen in het zorglandschap?
- Hoe ziet de governance structuur eruit in de jeugdzorgregio?
- Hoe is lokale toegang verbonden met (regionaal) gecontracteerde hulp? De vijf basisfuncties, zoals elders door adviesbureau KPMG beschreven, dienen hierbij als leidraad.
- Voor welke functies wordt bovenregionaal samengewerkt en op welke manier?
- Hoe verplicht de regio zichzelf administratieve lasten te beperken?
- Hoe waarborgt de regio bepaalde zorgvuldigheidseisen bij inkoop?
- Hoe komen reële en transparante tarieven tot stand?

Hoewel de NvO aangeeft dat er structureel meer middelen beschikbaar moeten worden gesteld door het kabinet, zijn de afspraken in de NvO zelfregulerende stappen in de juiste richting. Er wordt opgeroepen om de regiovisies per 1 juli 2021 in alle jeugdzorgregio's vast te stellen. Zoals aangegeven dient de visie aan iedere afzonderlijke gemeenteraad te zijn voorgelegd. Dit heeft geen vrijblijvend karakter en we moeten hier dan ook als jeugdhulpregio mee aan de slag gaan.

Wat betekent dit voor de regio Zuid-Limburg?

Sinds de decentralisaties zijn er al veel stappen gezet om de samenwerking in Zuid-Limburg te versterken en te formaliseren. Veel elementen die de NvO beschrijft, zijn reeds geborgd in onze jeugdhulpregio. Zo is er sinds enkele jaren sprake van een governance structuur in de vorm van een centrumregeling. Deze centrumregeling vormt de basis voor de manier waarop de zestien gemeenten in Zuid-Limburg haar jeugdhulp, via de centrumgemeente Maastricht, inkopen. Er geldt een basis- en keuzepakket van jeugdfuncties, alsmede een overlegstructuur om gezamenlijke



DATUM
15 januari 2021

besluiten te nemen. Ook is er een beleidsplan vastgesteld voor de jaren 2019-2022 met de titel: 'Zuid-Limburg voor de jeugd!'. In dit beleidsplan wordt een kwantitatief en kwalitatief overzicht gegeven van de voornaamste ontwikkelingen binnen het jeugdhulplandschap van onze regio. Ook wordt er aangegeven voor welke opgaves de regio staat, welke transformatiedoelen er in de regio liggen om o.a. in te zetten op preventie, demedicalisering en een integrale aanpak, maar ook welke acties worden uitgezet om deze doelen te bereiken. Kortom, de bouwstenen voor een gedegen regiovisie die voldoet aan de eisen van de VNG zijn aanwezig.

Bij het komen tot een regiovisie, zoals beschreven in de NvO, hoeven we dus niet het wiel opnieuw uit te vinden. Deze regiovisie moet dan ook niet gezien worden als iets geheel nieuws dat de samenwerking ineens radicaal anders gaat organiseren. Wel zullen we aanvullend zaken moeten uitwerken, maar hetgeen dat al in onze regio is georganiseerd dient als basis. De transformatiedoelen en acties uit het beleidsplan 2019-2022 zijn immers ook komende jaren nog steeds richtinggevende principes voor onze regio. In de regiovisie beschrijven we onze huidige beleidsmatige samenwerking, maar ook hoe we volgens de centrumregeling jeugdhulp inkopen. Daarnaast besteden we speciale aandacht aan lokale toegang, manieren om bureaucratie voor zorgverleners te verminderen en de onderdelen waarop onze huidige manier van samenwerken verbeterd kan worden. Bij het implementeren van de NvO en het uitwerken van een regiovisie wordt nauw aangesloten bij de beleidsmatige transformatie van komende jaren en de doorontwikkeling van onze regionale inkoopstrategie, welke beiden momenteel vorm krijgen. Onze (nieuwe) inkoopstrategieën, beleidsmatige doelstellingen en inrichting van toegang kunnen namelijk alleen in onderlinge samenhang tot een verbeterslag leiden van het jeugdzorglandschap in Zuid-Limburg.

Om tot een regiovisie voor Zuid-Limburg te komen brengen we huidige samenwerkingsafspraken in kaart en voeren we gesprekken met beleidsmedewerkers, bestuurders, aanbieders en toegangsmedewerkers. Hierin worden ervaringen uit het verleden besproken, maar kijken we ook naar de ambities en verbetermogelijkheden voor de toekomst.

Wat kunnen gemeenteraden verwachten

Uiteraard is het belangrijk om ook raadsleden te betrekken bij het versterken van regionale samenwerking binnen de jeugdhulp. De regiovisie wordt uiteindelijk ter vaststelling aan alle 16 gemeenteraden aangeboden. Deze RIB heeft u geïnformeerd over de algehele context en de ontwikkelingen die op ons afkomen. De komende tijd zal er verder gewerkt worden aan het in kaart brengen van de uitdagingen die ons te wachten staan bij het implementeren van de NvO en de stappen die wij als regio moeten zetten. Hierbij wordt ook aan een participatief traject gewerkt om stakeholders uit het zorglandschap te betrekken. Ook raadsleden worden in dit proces meegenomen.

Volgens de conceptplanning organiseren we aan het eind van het eerste kwartaal een (sub)regionaal webinar met raadsleden over dit thema. De precieze inhoud wordt nog besproken. Hier zult u in ieder geval geïnformeerd worden over de verdere implementatie van de NvO in Zuid-Limburg. U bent dan uiteraard ook in de gelegenheid om vragen te stellen en wij delen t.z.t. de verdere processtappen met u.

Hoogachtend,

Bert Jongen,
Voorzitter Stuurgroep Jeugdhulpregio Zuid-Limburg



Samenvatting

Deze ledenbrief bevat de resolutie waarmee u als lid van de VNG instemt met een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO). Met deze NvO nemen we als gemeenten onze verantwoordelijkheid om regionale samenwerking te verbeteren en het opdrachtgeverschap te versterken, met het oog op een goed functionerend zorglandschap. De NvO heeft vooralsnog betrekking op jeugd en - met een andere status en stand van zaken - op beschermd wonen en maatschappelijke opvang.

Geacht college en leden van de raad,

Hierbij verzoeken wij u in te stemmen met onderstaande resolutie als uitdrukking van een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO). Onderaan de resolutie vindt u een toelichting op hetgeen in de resolutie wordt voorgesteld.

De NvO vraagt een gezamenlijke inspanning van ons als gemeenten. Ze is noodzakelijk om een deel van onze taken uit te voeren, waaronder het bieden van specialistische hulp aan inwoners. Tegelijk is het welslagen ervan mede afhankelijk van de wijze waarop de ministers van VWS en J&V zich tot de NvO verhouden. De NvO is - zeker vanuit jeugd - mede een antwoord op de voornemens van het kabinet, zoals onder meer verwoord in de [Kamerbrief](#) van 20 maart jl. Op een aantal onderdelen gaat die brief verder dan de door ons voorgestelde norm. Tot aan en in lijn met de besluitvorming van de ALV aanstaande juni blijven we hierover in gesprek met het kabinet.

Zoals u zult zien is de NvO voor jeugd verder uitgewerkt dan voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Omdat voor specifiek maatschappelijke opvang de doordecentralisatie bovendien vooralsnog niet aan de orde is, ligt de impact hier ook weer net even anders dan bij beschermd wonen. Omdat beide laatste domeinen beleidsmatig echter direct met elkaar verbonden zijn, valt ook maatschappelijke opvang onder de werking van de NvO. Ze wordt met beschermd wonen in één adem in de resolutie genoemd. Bij beide bevindt de NvO zich, zoals in de toelichting uiteengezet, nog in een andere fase dan bij jeugd.

Met vriendelijke groet,

Jan van Zanen, voorzitter VNG

Concept-resolutie Norm voor Opdrachtgeverschap

De leden van de VNG in de ALV bijeen op 10 juni 2020 komen overeen,

Preambule

De decentrale wetten van 2015 beoogden drie belangrijke bewegingen tot stand te brengen.

1. Betere kwaliteit van ondersteuning en zorg vanuit het perspectief van inwoners (levensbreed, over domeinen heen en aansluitend op de leefwereld van inwoners)
2. Versterking van het gewone leven (demedicaliseren, niet alles van publiek gefinancierd aanbod verwachten, van generieke naar specifieke verstrekkingen)
3. Meer efficiency in voorzieningen (financiële beheersbaarheid, beperking administratieve lasten, geen dubbele zorg)

Als gemeenten zijn we als geen andere bestuurslaag in staat deze doelen - kwaliteit, betrokkenheid en efficiency - te realiseren. Soms op lokaal niveau, soms op regionaal, bovenregionaal of landelijk niveau. Onze diepste drijfveer is om voor onze inwoners de zorg en ondersteuning mogelijk te maken die ze nodig hebben. Dat doen we aansluitend op hun behoeften en mogelijkheden en met oog voor de betaalbaarheid, om zo ook op lange(re) termijn passende zorg en ondersteuning te kunnen bieden.

Overwegende dat

1. Voor jeugd regionale samenwerking tussen gemeenten en regio's essentieel is voor 1. de beschikbaarheid van zorgfuncties; 2. een zorgvuldige transformatie van het zorglandschap en 3. de vermindering van bureaucratie; en dat dit niet vrijblijvende afspraken vraagt tussen zowel gemeenten binnen een regio als tussen regio's onderling;
2. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang, gegeven de doordecentralisatie en conform het [advies van expertiseteam MO-BW-BG](#), regionale samenwerking nodig is met oog op een voldoende gevarieerd en compleet zorglandschap;
3. Het van belang is om hier als gemeenten vanuit een collectieve verantwoordelijkheid gezamenlijk in op te treden en afspraken te maken.

Spreken voor het domein van jeugd uit dat

1. Gemeenten een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) afspreken, die inhoudt dat
 - a. gemeenten in regionaal verband een regiovisie opstellen, die door de verschillende gemeenteraden wordt vastgesteld;
 - b. deze regiovisie tot stand komt in overleg met aanbieders (en met gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis), professionals, (vertegenwoordigers van) jongeren en ouders en ketenpartijen;
 - c. deze regiovisie helderheid geeft hoe gemeenten, tenminste voor de looptijd van deze visie, in regioverband de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdfuncties borgen (waarbij als leidraad de lijst met functies uit de regeling Jeugdautoriteit kan dienen, die regionaal een eigen invulling kan krijgen), alsmede aangeeft wat de gewenste ontwikkeling van het zorglandschap is;

- d. de regiovisie ingaat op de wijze waarop lokale toegang verbonden is met de gecontracteerde hulp, met de [vijf basisfuncties voor lokale teams](#) als leidraad;
 - e. regio's in hun regiovisie een niet-vrijblijvende governance kiezen, met één onderling overeengekomen en gedragen aanspreekpunt dat extern kan optreden namens de regio;
 - f. regio's in hun regiovisie aangeven hoe en voor welke functies ze bovenregionaal samenwerken, met als doel dat deze bovenregionale functies beschikbaar blijven. Daarbij is het belangrijk dat alle regio's verbonden zijn aan de realisatie van de bovenregionale expertisecentra. Een aantal jeugdregio's is accounthoudende regio voor bovenregionale aanbieders en GI's. De VNG houdt deze [lijst](#), in overleg met de regio's, actueel. Via het ontwikkeld systeem van vroegsignalering (EWS) ziet de accounthoudende regio toe hoe aanbieders zich organisatorisch en financieel ontwikkelen en onderhoudt zij daarover met aanbieders en betrokken regio's overleg. Als er een continuïteitsprobleem speelt, spannen alle betrokken regio's zich tot het uiterste in om onder leiding van de accounthoudende regio tot een gezamenlijke oplossing te komen;
 - g. regio's zich verplichten tot beperking van administratieve lasten door 1. de drie [uitvoeringsvarianten](#) in het sociaal domein consequent toe te passen; 2. bij regionale contractering als gemeenten dezelfde contractvoorwaarden en gezamenlijk contractbeheer te hanteren;
 - h. gemeenten zich houden aan zorgvuldigheidseisen voor inkoop. Dit betekent dat ze inzetten op tijdige start en afronding van contractering, op meerjarige contracten en op continuïteit van zorg bij aflopende contracten;
 - i. regio's in hun contractering reële tarieven hanteren en kunnen rekenen op transparantie van aanbieders in de opbouw van hun tarief;
2. De VNG ondersteuning biedt bij de totstandkoming van de regiovisie in lijn met de vastgestelde NvO;
 3. Er een onafhankelijke geschilbeslechtscommissie is waar gemeenten en regio's bij onderlinge meningsverschillen over de toepassing van de NvO hun geschil kunnen voorleggen.

Spreken voor het domein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang uit dat

1. Gemeenten een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) afspreken, die inhoudt dat
 - a. gemeenten in regionaal verband voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang een regiovisie opstellen, die door de verschillende gemeenteraden wordt vastgesteld (aansluitend aan bestaande of in ontwikkeling zijnde regiovisies, waarover al afspraken zijn gemaakt met het Rijk);
 - b. deze regiovisie tot stand komt in overleg met professionals, (vertegenwoordigers van) inwoners, ervaringsdeskundigen en ketenpartijen;
 - c. deze regiovisie helderheid geeft hoe gemeenten in regioverband de beschikbaarheid en continuïteit van zorgfuncties voor beschermd wonen borgen;
 - d. als, zoals verwacht, het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen wordt ingevoerd, deze regiovisie tevens afspraken bevat over inkoop van plekken *buiten* de eigen regio. Deze afspraken behelzen in elk geval goede onderlinge informatie-uitwisseling (elkaar tijdig op de hoogte brengen van inkoop van plekken elders alsook van uitstroom) alsook goed overleg over de meest geschikte plaats voor een cliënt.

- e. de regiovisie ingaat op de wijze waarop lokale toegang verbonden is met de regionale maatschappelijke opvang en regionaal gecontracteerde hulp;
 - f. regio's in hun regiovisie een niet-vrijblijvende governance kiezen, met één onderling overeengekomen en gedragen aanspreekpunt dat extern kan optreden namens de regio;
 - g. regio's zich verplichten tot beperking van administratieve lasten door 1. de drie [uitvoeringsvarianten](#) in het sociaal domein consequent toe te passen; 2. bij regionale contractering als gemeenten dezelfde contractvoorwaarden en gezamenlijk contractbeheer te hanteren.
 - h. gemeenten vanuit zowel stabiliteit als innovatie inzetten op meerjarige contractering, met daarbij ruimte voor innovatieve initiatieven;
2. Er een onafhankelijke geschilbeslechtscommissie komt waar gemeenten en regio's bij onderlinge meningsverschillen over de toepassing van de NvO hun geschil kunnen voorleggen.

Toelichting gezamenlijke Norm voor Opdrachtgeverschap

Inleiding

Op tenminste twee actuele dossiers in het sociaal domein vindt discussie plaats over de noodzaak van regionale samenwerking. Binnen het jeugddomein bestaat er tussen gemeenten verschil van inzicht over de mate van samenwerking en zijn er zorgen over een teveel aan bureaucratie en over mogelijke discontinuïteit (of in elk geval het gebrek aan inzicht daarin) van specialistische, bovenregionale functies. Dit heeft mede geleid tot een [Kamerbrief](#) van 7 november jl., waarin de ministers van VWS en J&V maatregelen aankondigden aangaande meer verplichtende regionale samenwerking. Binnen het domein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang heeft daarnaast een expertiseteam aangegeven dat de doordecentralisatie – waarbij de verantwoordelijkheden en financiën overgaan van centrumgemeenten naar alle gemeenten – gepaard zal moeten gaan met goede regionale samenwerking. Weliswaar is doordecentralisatie voor maatschappelijke opvang voornamelijk nog niet aan de orde (de inkoop vindt hier de komende tijd nog onder regie van de centrumgemeenten plaats), ze is beleidsmatig dermate met beschermd wonen verbonden dat ook maatschappelijke opvang onder de werkingssfeer van de NvO valt. Bij beide domeinen geldt specifiek het belang van financiële afspraken binnen regio's ten behoeve van een evenwichtig zorglandschap. Gemeenten willen hierin hun verantwoordelijkheid nemen. Via de Commissie Zorg, jeugd en onderwijs van de VNG hebben zij de VNG opdracht gegeven een oplossing uit te werken en deze voor te leggen aan de achterban.

Meerwaarde van regionale samenwerking

De feitelijke ontwikkelingen in jeugdregio's - en de Kamerbrief functioneerde hierin als katalysator - hebben geleid tot een voorstel voor een Norm voor opdrachtgeverschap (NvO). Hiermee nemen gemeenten hun verantwoordelijkheid om in eigen kring regionale samenwerking te optimaliseren, met oog op 1. borging van de verschillende soorten (zorg)functies; 2. een zorgvuldige transformatie van het landschap van jeugdhulp en beschermd wonen en maatschappelijke opvang; 3. vermindering van bureaucratie. Zij doen dit vanuit de overtuiging dat zelfregulering vanuit oogpunt van draagvlak en effectiviteit meerwaarde heeft boven gedetailleerde wettelijke aanscherping.

Status van NvO: verschil jeugd en beschermd wonen/maatschappelijke opvang

De NvO is aanvankelijk opgesteld vanuit het jeugddomein. Gaandeweg werd duidelijk dat een dergelijke norm ook welkom zou zijn voor het domein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Tegelijk zijn de discussie en afwegingen hier minder uitgekristalliseerd. Dat heeft onder andere te maken met nog lopende discussie over het verdeelmodel, alsook met de nog op handen zijnde implicatie van de doordecentralisaties. Op een aantal deelaspecten liggen de accenten tussen enerzijds jeugd en anderzijds beschermd wonen en maatschappelijke opvang bovendien net even anders. Dat geldt bijvoorbeeld de bovenregionale samenwerking en de bestaande en benodigde ondersteuningsstructuur. Dit impliceert dat de NvO zoals die momenteel voorligt, meer is uitgewerkt voor jeugd dan voor beschermd wonen/maatschappelijke opvang. Dit heeft ertoe geleid dat we voor beide domeinen twee aparte (deel)resoluties hebben opgesteld. Het ligt in de lijn om de norm voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang de komende tijd nader uit te werken en deze later, bijvoorbeeld op de BALV in het najaar, voor te leggen.

Waarom een NvO?

Met de NvO spreken gemeenten als collectief af waaraan de samenwerking binnen regio's moet voldoen en wanneer er sprake is van kwalitatief goede samenwerking. Gemeenten erkennen hiermee dat (zorg)functies op onderdelen bovengemeentelijke en bovenregionale samenwerking vereisen. De (contractering)schaal van gemeenten, en soms ook regio's, is te gering om de beschikbaarheid van weinig voorkomende of specialistische functies te garanderen. Ook als gemeenten daar ogenschijnlijk geen of weinig gebruik van maken, erkennen ze zo hun verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van deze functies.

Wat is de context van de NvO?

De NvO heeft betrekking op goede regionale samenwerking in het sociaal domein. Gemeenten nemen hierin hun verantwoordelijkheid door deze norm met elkaar vast te stellen. Om de knelpunten in met name het jeugdstelsel op te lossen, is echter meer nodig. Allereerst is er structureel meer geld nodig. In maart is het met het kabinet afgesproken onderzoek gestart, dat in november 2020 zal zijn afgerond. Daarnaast zijn andere thema's van belang, zoals meer mogelijkheden om te sturen op de reikwijdte van de jeugdhulpplicht - vergelijk het rapport van het [Expertiseteam reikwijdte jeugdhulpplicht](#) - en de vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen. Bij beschermd wonen en maatschappelijke opvang speelt de herziening van het verdeelmodel sociaal domein, de uitname WLZ en het belang van regionale afspraken over financiën. De NvO gaat hier niet over, maar deze thema's zijn randvoorwaardelijk van groot belang om de knelpunten in beide domeinen succesvol aan te kunnen pakken.

Hoe ver reikt de NvO?

Deze NvO is bedoeld voor de actuele dossiers van jeugd en beschermd wonen/maatschappelijke opvang, ieder met zijn eigen stand van zaken. De NvO is een collectieve uitspraak die ruimte laat voor regionale invulling. Collectief spreken gemeenten uit aan welke randvoorwaarden regionale samenwerking minimaal moet voldoen. Regio's moeten een niet vrijblijvende governance kiezen, met daarin een duidelijke besluitvormingsstructuur, een extern aanspreekpunt voor het Rijk en een wijze waarop ze eventuele doorzettingsmacht organiseert. Ook dienen regio's aan te geven hoe ze weinig voorkomende of specialistische functies borgen en welke bovenregionale afspraken ze daarvoor maken, alsook - in geval van jeugd - hoe ze hun collectieve verantwoordelijkheid voor de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering organiseren. Administratieve lastenverlichting behoort eveneens tot de afspraken. De inhoud van deze afspraken kan per regio verschillen (mede vanwege de keuzes, de historie en de omvang van de regio's) en krijgt zijn weerslag in een regiovisie. Er is dus één NvO en een nader te bepalen aantal regiovisies

(vooral nog 42 voor jeugd en 43 voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang), die de decentrale uitwerking zijn van deze norm. Op termijn is het streven om - waar mogelijk en functioneel - toe te werken naar meer congruentie in de regio's.

Hoe handhaven we de NvO?

Gemeenten stellen de NvO vast via een resolutie op de Algemene Ledenvergadering. Met deze resolutie verbinden ze zich collectief aan de norm en dus aan het opstellen van de daaruit voortvloeiende regiovisies. Aanpassing van de NvO loopt via de VNG commissies en het Bestuur. Bij zwaarwegende aanpassingen beslist laatstgenoemde of een uitspraak van de ALV nodig is. De NvO bepaalt het kader waaraan de regiovisies moeten voldoen. De inhoudelijke opstelling en afstemming van de regiovisies vindt plaats in regionaal verband. De gemeenteraden stellen de regiovisies vast en zijn ultiem verantwoordelijk. De VNG ondersteunt de totstandkoming van regiovisies op het onderdeel jeugd via het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd. Bij onenigheid over de toepassing en handhaving van de norm *binnen* de regio en tussen de regio's is er de mogelijkheid van onafhankelijke geschilbeslechting (zie uitwerking verderop). Een (waarschijnlijke) verwijzing in de jeugdwet naar de NvO geeft het Rijk bovendien als ultieme remedium de mogelijkheid om in te grijpen. Na vaststelling door de ALV van de NvO hebben gemeenten een jaar de gelegenheid de regiovisie voor jeugd op te stellen. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang is zoals gezegd het streven om de BALV van november 2020 met een meer uitgewerkte norm te komen.

Inhoud van de norm

Regiovisie

Gemeenten stellen in regionaal verband een regiovisie op, die door de verschillende gemeenteraden wordt vastgesteld. Dit kunnen voor jeugd enerzijds en beschermd wonen en maatschappelijke opvang anderzijds twee afzonderlijke visies zijn. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang kan daarbij worden aangesloten bij reeds bestaande of in ontwikkeling zijn de regiovisies en uitvoeringsplannen, aansluitend aan het advies van het Expertiseteam Beschermd Wonen. Deze verliezen niet hun waarde. Vanwege de verwevenheid van beschermd wonen en maatschappelijke opvang zullen beide onderdelen in de regiovisie een plek krijgen (waarbij het verdeelmodel tot nadere besluitvorming een gegeven is waarmee regio's rekening dienen te houden). Voor jeugd kunnen de regiovisies aansluiting vinden bij de bevindingen van het eerder genoemde [Expertiseteam reikwijdte jeugdhulpplicht](#).

De regiovisies komen tot stand in overleg met aanbieders (en voor jeugd specifiek gecertificeerde instellingen), professionals, ketenpartijen, ervaringsdeskundigen (vooral voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang) en, indien van toepassing, met (vertegenwoordigers van) ouders en jongeren. Bij het opstellen van de regiovisies kan de VNG zoals vermeld ondersteuning bieden.

Schaalgrootte in relatie tot functiebehoud

Voor de inkoop en opdrachtgeverschap inzake een aantal vormen van jeugdhulp en beschermd wonen/maatschappelijke opvang is regionale samenwerking nodig. In de regiovisie definiëren regiogemeenten gezamenlijk welke functies regionaal worden gecontracteerd. De NvO bevat geen landelijke definitie van functies (maar voor jeugd kan als leidraad de lijst met functies uit de regeling Jeugdautoriteit dienen). De VNG gaat op uitnodiging van het Rijk in gesprek met cliënten en aanbieders over de lijst met functies die het Rijk regionaal georganiseerd wil zien (zoals verwoord in de Kamerbrief). Uitgangspunt is dat de omschrijving niet conserverend mag werken en de transformatie niet in de weg mag staan.

Belangrijker is dat gemeenten regionaal het gesprek voeren welke functies om regionale samenwerking, opdrachtgeverschap en beschikbaarheid vragen. Kernelementen in dat gesprek zijn:

- Welke type hulp is noodzakelijk en zodanig schaars dat gemeenten moeten samenwerken, om te waarborgen dat die hulp voor inwoners beschikbaar blijft?
- Voor welke type hulp is de collectieve beschikbaarheid belangrijker dan de stuurbaarheid per individuele gemeente?
- Welke administratieve belasting levert het handelen op voor de betrokken aanbieders?

Gemeenten werken samen in deze 42 (jeugd) of 43 (beschermd wonen) regio's. Samenwerking op ten minste die schaal is het uitgangspunt. Regio's hebben de mogelijkheid om samen te gaan of op te splitsen. Als een gemeente of een groep gemeenten uit een regio wil treden, melden ze dit aan de regio en wordt dit door het geheel van de regio getoetst. Toetsing vindt in elk geval plaats op de vraag of:

- De gevolgen voor het zorglandschap voldoende zijn meegewogen, bijvoorbeeld ten aanzien van de beschikbaarheid van expertise in de regio en de continuïteit van zorg, zodat de gevolgen voor zorgaanbieders en cliënten getoetst worden;
- De nieuwe schaalgrootte of samenwerking bijdraagt aan het principe van congruente (buitengrenzen van) regio's als die congruentie in de rede ligt.

Toetsing vindt primair plaats door de regiogemeenten zelf. Daarnaast is er contact met de VNG om gezamenlijk te zien of aan de toetsingscriteria is voldaan. Bij onenigheid is escalatie mogelijk naar een onafhankelijke geschillencommissie (zie verderop).

Samenwerking tussen regio's

In de jeugdhulp is ook samenwerking *tussen* regio's nodig, bijvoorbeeld ten aanzien van bovenregionaal werkende aanbieders. De NvO bepaalt dat regio's in hun visie aangeven hoe en voor welke functies ze bovenregionaal samenwerken. Als gevolg van een amendement van de Tweede Kamer is eind 2019 26 miljoen structureel extra ter beschikking gesteld voor bovenregionale expertisecentra. In de VNG commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs is een afspraak gemaakt dat 8 gemeenten in samenwerking met een omliggend gebied en aanbieders deze centra gaan realiseren. Het is belangrijk dat alle jeugdregio's in dit gebied aan deze ontwikkeling verbonden blijven.

Een aantal jeugdregio's is accounthoudende regio voor bovenregionale aanbieders en GI's. De VNG houdt deze [lijst](#), in overleg met de regio's, actueel. Via het ontwikkeld systeem van vroegsignalering (EWS) ziet de accounthoudende regio toe hoe aanbieders zich organisatorisch en financieel ontwikkelen en onderhoudt zij daarover met aanbieders en betrokken regio's overleg. Als er een continuïteitsprobleem speelt, spannen alle betrokken regio's zich tot het uiterste in om onder leiding van de accounthoudende regio tot een gezamenlijke oplossing te komen.

Om tot een compleet en voldoende gespecialiseerd zorglandschap voor beschermd wonen/maatschappelijke opvang te komen is eveneens samenwerking nodig, vooral van regio's samen in relatie tot andere partijen zoals zorgverzekeraars. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang zal een onderzoek uitwijzen of samenwerking tussen regio's gewenst of noodzakelijk is. Bovenregionale afspraken zijn in elk geval nodig als, zoals verwacht, het woonplaatsbeginsel wordt ingevoerd. Gemeenten en regio's zullen dan met elkaar afspraken moeten maken over hoe zijn omgaan met cliënten voor wie een plek buiten de regio meer voor de hand ligt. Deze afspraken behelzen naast goed overleg over de meest geschikte plaats ook dat gemeenten elkaar informeren over uitstroom.

Bestuurlijke vormgeving van de samenwerking

De taken waarvoor op contractering, bekostiging en contractbeheer wordt samengewerkt, vragen een niet vrijblijvende regionale governance, met één door de regio overeengekomen en gedragen aanspreekpunt. In de regiovisie wordt aangegeven welke gemeente of openbaar lichaam het aanspreekpunt is dat extern namens de regio kan optreden, bijvoorbeeld als discontinuïteit dreigt bij een bovenregionaal werkende aanbieder.

Administratieve lasten zijn beperkt

Eenvoud staat centraal. Dat betekent dat:

1. Gemeenten de drie uitvoeringsvarianten in het sociaal domein consequent toepassen (dat wil zeggen dat, als voor een bepaalde zorgvorm een variant is gekozen, deze variant consequent wordt doorgetrokken voor beleid, inkoop en verantwoording);
2. Gemeenten bij regionale contractering dezelfde contractvoorwaarden en gezamenlijk contractbeheer hanteren.

Arbitrage

Als gemeenten er in een regio of tussen regio's onvoldoende uitkomen, is voor jeugd het ondersteuningsteam zorg voor jeugd (OZJ) beschikbaar voor bemiddeling. Dit betreft zowel geschillen tussen gemeenten binnen én tussen regio's als tussen regio's en aanbieders. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang wordt de komende periode onderzocht hoe ondersteuning en arbitrage vormgegeven kan worden. Daarnaast is er een door de VNG ingestelde onafhankelijke geschillencommissie waar gemeenten bij onderlinge meningsverschillen over de toepassing van de NvO (en/of het woonplaatsbeginsel) hun geschil kunnen voorleggen.

Voorts wordt voor Jeugd op dit moment het takenpakket van de Jeugdautoriteit verder uitgewerkt. Zo vraagt de gewenste transformatiebeweging van gemeenten, aanbieders en professionals om het ombouwen en afbouwen van de gesloten jeugdzorg. Dat heeft gevolgen voor de overblijvende instellingen alsook voor het vastgoed van sluitende instellingen. In beide gevallen is goede begeleiding vereist. Wat de VNG betreft krijgt de Jeugdautoriteit een onafhankelijke rol in het signaleren van ontwikkelingen in de specialistische jeugdhulp en het landsdekkend beschikbaar houden daarvan.

Zorgvuldigheidseisen bij inkoop

In de resolutie wordt gesproken over zorgvuldigheidseisen. Het gaat daarbij om de volgende zorgvuldigheidseisen:

1. De publicatie van eventueel nieuwe inkoopprocedures vindt vóór 1 april plaats (deze gaat per 2021 in).
Dit is in lijn met het feit dat zorgverzekeraars en zorgkantoren hun inkoopvoorwaarden ook voor die datum publiceren;
2. De inkoopprocedure is tijdig afgerond.
Voor jeugdhulp dient tussen het tekenen- en de ingang van het contract ten minste drie maanden 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 zes maanden te bedragen;
3. Gemeenten sluiten meerjarige contracten af (drie jaar of meer);
4. 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).

De zorgvuldigheidseisen 2 tot en met 4 zijn overgenomen uit de Kamerbrief van VWS. De eerste zorgvuldigheidseis is opgenomen omdat we denken dat tijdige start van contractering, gekoppeld aan een vaste deadline, gaat bijdragen aan rust en voorspelbaarheid van het inkoopproces.

Continu leren en ontwikkelen

Op het domein van jeugd blijven gemeenten voortdurend in gesprek met jongeren, ouders, clientvertegenwoordigers, professionals, aanbieders en ketenpartijen om de hulp en ondersteuning elke dag beter te maken. In VNG verband is er ondersteuning vanuit het programma Zorg voor de Jeugd. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn cliënten en ervaringsdeskundigen van belang voor het continu doorontwikkelen van het zorglandschap.