



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met het handhaven van de mogelijkheid om gemeenten in uitzonderingsgevallen tot samenwerking te verplichten en het verminderen van uitvoeringslasten

Nader Rapport

18 december 2017
1262915-165776-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met het handhaven van de mogelijkheid om gemeenten in uitzonderingsgevallen tot samenwerking te verplichten en het verminderen van uitvoeringslasten

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 juli 2017, no. 2017001170, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 september 2017, no. W13.17.0192/III, bied ik U hierbij aan.

1. Behoud delegatiegrondslag verplichte samenwerking

Alvorens in te gaan op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt het volgende opgemerkt. Artikel 2.6.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de delegatiebepaling om regels te kunnen stellen over regionale samenwerking bij de uitvoering van taken op grond van die wet zal, evenals deze bepaling in de Jeugdwet, per 1 januari 2018 door een amendement komen te vervallen.¹ Ook dit is ongewenst. De regering wil de mogelijkheid behouden om ook voor de Wmo 2015 regionale samenwerking af te kunnen dwingen als de situatie hier om vraagt. Van de gelegenheid is daarom gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel nog een extra wijziging van de Wmo 2015 op te nemen. Ik ga ervan uit dat de Afdeling advisering de opmerkingen die zij heeft gemaakt over de delegatiebepaling voor de samenwerking tussen gemeenten binnen de Jeugdwet (artikel 2.8 Jeugdwet) ook zou hebben gemaakt over de nieuwe delegatiebepaling voor de samenwerking binnen de Wmo 2015 (artikel 2.6.1 Wmo 2015) indien deze aan haar zou zijn voorgelegd. In het hiernavolgende wordt daarom in reactie op de opmerkingen van de Afdeling advisering soms ook aan de Wmo 2015 gerefereerd.

a. Handhaven mogelijkheid om samenwerking af te dwingen

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor het handhaven van de mogelijkheid om samenwerking door gemeenten bij algemene maatregel van bestuur (amvb) te verplichten. De Afdeling wijst er op dat het gelet op de regierol van gemeenten in het gedecentraliseerde stelsel in de rede ligt dat de delegatiegrondslag niet permanent gemaakt wordt, maar wordt verlengd tot het moment waarop de beoogde samenwerking in het stelsel is vormgegeven. De Afdeling adviseert alsnog te voorzien in de tijdelijkheid van de grondslag.

Hierover wordt het volgende opgemerkt. Een permanente delegatiegrondslag wordt noodzakelijk geacht, omdat de delegatiegrondslag een instrument is dat bruikbaar is voor en aansluit bij de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk. De delegatiebepaling is belangrijk voor het goed functioneren van het stelsel. Samenwerking tussen gemeenten is belangrijk om bijvoorbeeld goede specialistische jeugdhulp te kunnen bieden aan jeugdigen of om goede afspraken te kunnen maken over de aanpak of opvang bij huiselijk geweld. De delegatiegrondslag dient als stok achter de deur om ervoor te zorgen dat er decentraal afspraken worden gemaakt over regionale samenwerking om goede hulp en maatschappelijke ondersteuning te kunnen bieden.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 117.



De voor het goed functioneren van de Jeugdwet en de Wmo 2015 noodzakelijke samenwerking heeft nog niet overal vorm gekregen. Er zijn inmiddels bijvoorbeeld gevallen bekend van jeugdigen die hierdoor moeizaam toegang verkrijgen tot specialistische vormen van jeugdhulp. Dit moet worden voorkomen. Op dit moment is niet te zeggen wanneer verwacht kan worden dat gemeenten overal in het land goed samenwerken, zodat ik het niet verstandig vind om in de samenwerkingsbepaling een vervaldatum op te nemen. Overigens kunnen, zelfs als op enig moment overal goed wordt samengewerkt, altijd nieuwe ongeregelheden in samenwerkingsverbanden ontstaan en dan is het belangrijk om de delegatiegrondslag voor regelgeving over regionale samenwerking achter de hand te hebben.

De delegatiebepaling is zo vormgegeven, dat zij een structurele opname in de Jeugdwet en Wmo 2015 niet in de weg staat. Er is geen sprake van een imperatieve delegatiegrondslag (zal-bepaling), maar van een discretionaire delegatiegrondslag (kan-bepaling). Daarnaast is in de delegatiebepaling een zorgvuldige procedure opgenomen die doorlopen moet worden voordat er een amvb kan worden vastgesteld. Deze procedure is opgenomen om partijen zoveel mogelijk de gelegenheid te bieden zelf met oplossingen te komen bij eventuele problemen. Dit moet uiteindelijk ingrijpen door het Rijk in verband met de stelselverantwoordelijkheid zoveel mogelijk voorkomen. Zoals de Afdeling ook onderschrijft, dient in het gedecentraliseerde stelsel terughoudend te worden omgegaan met ingrijpen door het Rijk, en daar sluit de vormgeving van de delegatiebepaling voor regionale samenwerking goed bij aan.

b. Bewaken integraliteit van beleid

De in de Participatiewet vervatte mogelijkheid om regels te stellen over de samenwerking van gemeenten zal ook per 1 januari 2018 vervallen. Voor het domein van de Participatiewet bestaat geen behoefte aan het verlengen van de mogelijkheid om samenwerking af te dwingen, terwijl deze mogelijkheid in de Jeugdwet en de Wmo 2015 permanent wordt gemaakt. De Afdeling wijst er op dat het verschil in benadering ten aanzien van de mogelijkheid om samenwerking af te dwingen, de vraag oproept op welke wijze de eenheid van het rijksbeleid wordt verzekerd op aanpalende beleids-terreinen. De Afdeling wijst erop dat consistent rijksbeleid ten aanzien van samenwerking van gemeenten van belang is om daadwerkelijk regelingen te ontschotten en gemeenten in staat te stellen om integraal beleid te voeren. De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan.

Sinds 1 januari 2015 kennen de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015 vergelijkbare samenwerkingsbepalingen, te weten de artikelen 8c, tweede en derde lid, Participatiewet, 2.8 Jeugdwet en 2.6.1 Wmo 2015. Bij de plenaire behandeling van de Jeugdwet in de Tweede Kamer is van kabinetszijde opgemerkt dat de delegatiegrondslag voor de amvb over regionale samenwerking na drie of vijf jaar zou kunnen vervallen². Om die reden is via een amendement van Tweede Kamerlid Dijkgraaf (SGP) op het wetsvoorstel Invoeringswet Participatiewet, geregeld dat de mogelijkheid om bij amvb regels over de samenwerking te stellen, met ingang van 1 januari 2018 (dus drie jaar na de inwerking-treding van de Jeugdwet) vervalt³. Het idee achter de tijdelijkheid van de delegatiebepaling was dat de mogelijkheid om nadere regels te stellen op enig moment niet meer nodig zou moeten zijn, omdat het stelsel zoals geregeld in de Jeugdwet dan uitgekristalliseerd zou zijn, inclusief de benodigde samenwerking tussen gemeenten.

Met hetzelfde amendement is geregeld dat artikel 8c, tweede en derde lid, van de Participatiewet met ingang van 1 januari 2018 vervalt. Vervolgens is tijdens de parlementaire behandeling van de Wmo 2015 een amendement van Tweede Kamerleden Van der Staaij en Van 't Wout aangenomen waarmee ook in de Wmo 2015 de mogelijkheid om bij amvb regels te stellen over de samenwerking per 1 januari 2018 vervalt⁴.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt beargumenteerd, is inmiddels gebleken dat het moment van een uitkristallisering van het stelsel met sterke samenwerkingsbanden en goede afspraken over inkoop en behoud van goede specialistische zorg nog niet is bereikt en dat het dientengevolge noodzakelijk is de mogelijkheid om bij amvb op het terrein van de Jeugdwet samenwerkingsregels te stellen, opnieuw in te voeren. Dit geldt ook voor de Wmo 2015. Beide grondslagen worden met voorliggend wetsvoorstel opnieuw geregeld. Nadat het wetsvoorstel in werking zal zijn getreden, zullen de Jeugdwet respectievelijk de Wmo 2015 een artikel 2.8 respectievelijk 2.6.1 kennen die gelijkloidend zijn aan deze artikelen zoals zij voor 1 januari 2018 hebben geluid. Zoals de Afdeling advisering terecht opmerkt, voorziet voorliggend wetsvoorstel niet in herinvoering van artikel 8c, tweede en derde lid, van de Participatiewet. Een situatie waarin gemeenten bij amvb samenwerkingsregels op het terrein van de Participatiewet moeten worden opgelegd, wordt op korte

² Handelingen II 2014/14, nr. 12, item 32, blz. 46–47.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 188.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 117.



noch op lange termijn voorzien. Derhalve zou het herintroduceren van deze artikelleden tot overbodige regelgeving leiden.

Het verschil in mogelijkheid om samenwerking af te dwingen dat aldus ontstaat tussen de Jeugdwet en de Wmo 2015 enerzijds en de Participatiewet anderzijds heeft pas gevolgen voor de beleids- en uitvoeringsvrijheid van gemeenten of voor hun mogelijkheid om integraal beleid te voeren indien voor eerstgenoemde wetten (of één daarvan) onverhoopt van die mogelijkheid gebruik zou moeten worden gemaakt. Zoals ook uit de tekst van artikel 2.8 Jeugdwet en 2.6.1 Wmo 2015 blijkt, zal dit slechts in het uiterste geval, dat wil zeggen als de betrokken gemeenten echt niet langs andere weg tot samenwerking te bewegen zijn, gebeuren. Daarmee blijft de beleids- en uitvoeringsvrijheid van gemeenten derhalve ongemoeid totdat niet ingrijpen bezien vanuit de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk onverantwoord zou zijn.

De Afdeling advisering merkt terecht op dat ten gevolge van voorgestelde wijziging het instrumentarium om van regeringswege in te grijpen als gemeenten onvoldoende samenwerken, ook na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel uiteen zal blijven lopen. De regering geeft hier echter de voorkeur aan boven het handhaven, in de Participatiewet, van een instrument dat naar verwachting nooit zal hoeven te worden toegepast.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering is in de memorie van toelichting duidelijker omschreven waarom wordt afgezien van de herinvoering van artikel 8c, tweede en derde lid, Participatiewet.

2. Grondslag ministeriële regelingen ter beperking van uitvoeringslasten

a. Ingrijpen door het Rijk in het gedecentraliseerde stelsel

De Afdeling advisering vindt dat het Rijk, gegeven de binnen de Jeugdwet en de Wmo 2015 gemaakte keuze voor beleidsvrijheid van gemeenten, niet bij ieder incident dient in te grijpen en gemeenten de tijd moet gunnen om problemen zelf op te lossen. Nu gemeenten en aanbieders zelf aan uniformering en standaardisering werken, vraagt de Afdeling zich af of regelgeving zoals in voorliggend wetsvoorstel voorzien, noodzakelijk is. Zij vraagt de noodzaak dragend te motiveren.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, heeft de regering de gemeenten in de gelegenheid gesteld om de uitvoeringslasten eerst zelf terug te dringen. Op twee momenten zijn bestuurlijke afspraken gemaakt met gemeenten en aanbieders over het verbeteren van informatievoorziening en het terugdringen van uitvoeringslasten. Met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) is de afspraak gemaakt dat alle gemeenten gebruik maken van dezelfde sjablonen voor gegevensuitwisseling of verantwoording. Deze afspraak, die is gemaakt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wmo 2015 en de Jeugdwet, bleek onvoldoende te werken: een aantal gemeenten hanteerde andere sjablonen. Daarom hebben de VNG, de branches voor aanbieders en Staatssecretaris Van Rijn de werkgenda 'Administratie en ICT' opgesteld. In deze agenda zijn afspraken gemaakt over het optimaliseren van de informatievoorziening en het terugdringen van de uitvoeringslasten voor aanbieders. Dit heeft onder meer vorm gekregen in ontwikkelde standaardwerkwijzen (zogenoemde uitvoeringsvarianten) die gelden voor gemeenten en aanbieders. De regering heeft geconcludeerd dat steeds meer gemeenten gebruik maken van standaardwerkwijzen, maar dat het proces een versnelling nodig heeft aangezien uit diverse onderzoeken en rapportages blijkt dat de vermijdbare uitvoeringslasten niet dalen. Dit blijkt ook uit de monitor die onlangs door de VNG is gepubliceerd: meer gemeenten maken gebruik van de standaardwerkwijzen, maar nog niet alle gemeenten gebruiken deze standaardwerkwijzen of gemeenten gebruiken de standaardwerkwijzen nog niet op de juiste wijze, waardoor er sprake blijft van een stijging van uitvoeringslasten. Gelet op het bovenstaande is de regering van mening dat het noodzakelijk is om voorschriften te stellen. Deze voorschriften kunnen gaan over het verplicht stellen van het gebruik van de genoemde sjablonen en/of de standaardwerkwijzen. Overigens hebben ook (de koepels van) aanbieders van Jeugdwet- en Wmo-diensten om het voorschrijven van standaardwerkwijzen en/of de sjablonen gevraagd.

Voorts wordt opgemerkt dat de VNG en (vertegenwoordigers van) aanbieders is gevraagd voorstellen te doen voor de inhoud van de ministeriële regeling. Deze voorstellen zullen zoveel mogelijk gevolgd worden.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering is de toelichting aangevuld.

b. Formulering grondslag 'wijze van bekostiging van aanbieders'

De voorgestelde delegatiebepalingen geven onder andere de mogelijkheid om regels te stellen over 'de wijze waarop bekostiging plaatsvindt'. De Afdeling advisering merkt op dat deze formulering



ruimer is dan gezien de memorie van toelichting wordt beoogd. De formulering sluit immers niet uit dat ook regels gesteld worden die aan het zorginkoopbeleid van gemeenten raken.

Inderdaad sluit deze formulering niet uit dat bijvoorbeeld bij ministeriële regeling in te kopen producten worden gedefinieerd. Dit is echter, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, geenszins de bedoeling. Gelet op het advies van de Afdeling advisering is de reikwijdte van de onderdelen a van de voorgestelde artikel 2.15 Jeugdwet en 2.6.7a Wmo 2015 ingeperkt. De formulering luidt nu dat de regels slechts de financieringswijzen en administratieve processen, behorende bij de bekostiging kunnen betreffen. Aldus behoudt een gemeente de vrijheid om te bepalen bij welke aanbieders zij wenst in te kopen en samen met die aanbieders de in te kopen producten en de daarvoor te betalen prijs en te leveren kwaliteit vast te stellen. Aan de andere kant kan aldus – indien nodig – worden geregeld dat gemeenten voor het voor de aanbieder te gebruiken financieringsmodel kiezen uit een van enkele bij de ministeriële regeling vast te leggen modellen (bijvoorbeeld een model waarbij per tijdseenheid van een geleverde dienst wordt betaald, een model waarbij per geleverd resultaat wordt betaald of een model waarbij de uitvoerder een budget krijgt waarmee zij een bepaalde doelgroep dient te helpen) en de daarbij behorende administratieve voorwaarden.

c. Samenhang sociaal domein

De Afdeling advisering vraagt om in de memorie van toelichting aan te geven waarom de delegatiebepaling ter beperking van de uitvoeringslasten slechts in de Jeugdwet en de Wmo 2015 wordt opgenomen en niet ook in andere wetten in het sociaal domein, zoals de Participatiewet. Dit gebrek aan harmonisatie kan de samenhang en de integrale uitvoering in het sociaal domein volgens de Afdeling advisering doorkruisen.

In paragraaf 6.2.4 van de memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering is voorgelegd, was al aangegeven waarom de voor de Jeugdwet en de Wmo 2015 voorgestelde bepaling niet ook voor de Participatiewet wordt voorgesteld. Samenvattend komt het er op neer dat er geen behoefte aan is. Net zoals ten aanzien van de samenwerkingsbepalingen geldt (zie 1b), stelt de regering het vermijden van onnodige regelgeving boven de wens te komen tot zo geharmoniseerd mogelijke wetten binnen het sociaal domein. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering aangepast.

d. Formulering grondslag

De Afdeling adviseert de regering om de imperatieve delegatiegrondslag (zal-bepaling) te vervangen door een discretionaire grondslag (kan-bepaling), omdat er dan de mogelijkheid is om geen regels te stellen als onderwerpen in voldoende mate zijn geregeld.

Hierover merkt de regering het volgende op. Sinds de inwerkingtreding van de Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn steeds meer gemeenten en aanbieders de sjablonen en standaardwerkwijzen gaan gebruiken. Hier is tussen Staatssecretaris Van Rijn, de VNG en de branches een bestuurlijke afspraak over gemaakt. Er bestaat echter een groep gemeenten en aanbieders die geen gebruik maakt van de sjablonen en/of de standaardwerkwijzen⁵. Ook zijn er gemeenten en aanbieders die er wel gebruik van maken, maar niet consequent. Door bijvoorbeeld een processtap over te slaan of anders in te richten, wordt door gemeenten en aanbieders afgeweken van de standaardwerkwijzen. Gelet op deze context stelt de regering voor om de standaardwerkwijzen, die bestuurlijk door de VNG en de branches voor aanbieders zijn vastgesteld, te verplichten. De voorgestelde imperatieve delegatiegrondslag dwingt gemeenten en aanbieders die deze standaardwerkwijzen nog niet (consequent) gebruiken, om deze toe te passen.

e. Niveau regelgeving

De Afdeling adviseert de regels ter beperking van de uitvoeringslasten op het niveau van een algemene maatregel van bestuur vast te stellen, omdat van voorschriften waartoe delegatie van regelgevende bevoegdheid moet worden beperkt geen sprake lijkt te zijn. De regering is van mening dat het is aangewezen de voorgenomen regels in een ministeriële regeling op te nemen in plaats van in een amvb. Daartoe wordt het volgende opgemerkt.

Anders dan de Afdeling advisering aanneemt, zullen de regels die op grond van de voorstelde artikelen 2.15 van de Jeugdwet en 2.6.7a van de Wmo 2015 worden gesteld, bij uitstek aan de gemeenten en aanbieders op te leggen voorschriften van administratieve aard betreffen. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet (en de Afdeling advisering in haar advies bij punt 2b herhaalt), wil de regering juist niet verder gaan dan het opleggen van dergelijke

⁵ <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/nieuws/toepassing-van-isd-standaarden-per-jeugdregio-in-beeld>



voorschriften om niet te tornen aan de beleidsvrijheid van de gemeenten.

Daarnaast beschrijft de memorie van toelichting dat gemeenten en aanbieders nog volop bezig zijn de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 te verbeteren. Dergelijke verbeteringen kunnen ook leiden tot wijzigingen in de administratieve processen en daarmee in de regels die op grond van voornoemde artikelen gesteld zullen worden. Te verwachten is derhalve dat de te stellen regels de eerste jaren herhaaldelijk gewijzigd zullen moeten worden. Ook daarna is wijziging van de nadere regelgeving niet uitgesloten, aangezien toekomstige innovaties in de uitvoering ook toekomstige wijzigingen in de benodigde regelgeving ten aanzien van de administratie met zich kunnen brengen.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de te stellen regels, anders dan de Afdeling advisering aanneemt, wel degelijk een (zelfs zeer groot) detailkarakter kunnen hebben. Enkele sjablonen bevatten, bijvoorbeeld, een groot aantal detailregels. Te denken valt aan de wijze waarop de gemeente en de aanbieder zich tot elkaar wenden (met gemeente- respectievelijk AGB-code en dus niet bijvoorbeeld met naam en adres), de wijze waarop een geboortedatum van een cliënt dient te worden aangeleverd (dd-mm-jjjj of iets anders), wat in te vullen indien een uitgevraagd gegeven (nog) niet bekend is (bijvoorbeeld datum einde dienstverlening), enzovoorts.

3. Overig

Nadat de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies had uitgebracht, is aan het wetsvoorstel een wijziging van de Zorgverzekeringswet toegevoegd die het mogelijk maakt dat het Zorginstituut Nederland met goedkeuring van de Minister voor Medische Zorg en Sport werkzaamheden in opdracht van derden uitvoert. Nadat het wetsvoorstel in werking zal zijn getreden kan deze bepaling worden gebruikt om, indien het Zorginstituut daar een verzoek voor doet, goed te keuren dat het Zorginstituut in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een deel van de sjablonen, nl. de zogenoemde gegevensstandaarden i-Jw en i-Wmo, beheert.

Ik moge U, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W13.17.0192/III
's-Gravenhage, 8 september 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 2017, no.2017001170, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met het in de Jeugdwet handhaven van de mogelijkheid om gemeenten in uitzonderingsgevallen tot samenwerking te verplichten en het verminderen van uitvoeringslasten, met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt knelpunten in de uitvoering van de Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) weg te nemen op het terrein van samenwerking door gemeenten en administratieve lasten. Het voorstel strekt ertoe de delegatiegrondslag op grond waarvan gemeenten bij algemene maatregel van bestuur verplicht kunnen worden tot samenwerking bij de uitvoering van de Jeugdwet te behouden. Daarnaast beoogt het voorstel de administratieve lasten voor zorgaanbieders in de Jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning te beperken door voortaan bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze van bekostiging, gegevensuitwisseling en verantwoording.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar in plaats van een permanente delegatiegrondslag te voorzien in een tijdelijke delegatiegrondslag op grond waarvan samenwerking tussen gemeenten kan worden verplicht. De Afdeling adviseert daarnaast de formulering van de grondslag voor het stellen van regels over de wijze van bekostiging van aanbieders in overeenstemming te brengen met de toelichting.

1. Behoud delegatiegrondslag verplichte samenwerking

Het voorstel beoogt om de delegatiegrondslag in artikel 2.8, tweede lid, van de Jeugdwet te behouden. Op grond hiervan kunnen bij algemene maatregel van bestuur gebieden worden aangewezen waarbinnen colleges moeten samenwerken. Deze mogelijkheid om gemeentelijke samenwerking te verplichten bestaat overigens alleen indien de noodzakelijke samenwerking op een specifiek gebied ontbreekt en nadat eerst 'op overeenstemming gericht overleg' is gevoerd door de Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport en de Minister van Veiligheid en Justitie met de betrokken colleges. Alhoewel gemeenten sinds de decentralisatie van de Jeugdzorg in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn om te komen tot de noodzakelijke regiovorming en samenwerkingsverbanden werd bij de start van de decentralisatie op het terrein van de jeugdzorg de mogelijkheid om samenwerking te kunnen verplichten (tijdelijk) noodzakelijk geacht vanuit de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het gehele stelsel.¹ Wel is, bij amendement, voorzien in een horizonbepaling op grond waarvan de delegatiegrondslag op 1 januari 2018 – drie jaar na de start van de decentralisatie van de jeugdzorg – vervalt.² De gedachte achter een tijdelijke delegatiegrondslag was de verwachting dat regionale samenwerking na drie jaar zodanig zou zijn vormgegeven dat de mogelijkheid om samenwerking te verplichten niet langer nodig zou zijn.³

In de toelichting wordt opgemerkt dat de delegatiegrondslag ook na 1 januari 2018 nodig blijft omdat nog geen sprake is van een 'stabiele uitkristallisering van het stelsel met sterke samenwerkingsverbanden en goede afspraken over inkoop en behoud van goede specialistische zorg'.⁴ Uit de derde jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) blijkt dat de noodzakelijke (boven)regionale samenwerking gaandeweg onder druk komt te staan, mede als gevolg van het afbrokkelen van de onderlinge solidariteit om financiële tekorten op te vangen.⁵ De gebrekkige samenwerking en het verbreken van samenwerkingsverbanden zou met name gevolgen hebben voor de continuïteit en beschikbaarheid van (hoog)specialistische jeugdhulp.⁶

a. Handhaven mogelijkheid om samenwerking af te dwingen

De Afdeling heeft begrip voor het handhaven van de mogelijkheid om samenwerking door gemeenten

¹ Handelingen II 2013/14, 13 oktober 2013, 12-32-47.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 188.

³ Handelingen II 2013/14, 13 oktober 2013, 12-32-47.

⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.

⁵ Transitie Autoriteit Jeugd, Zorgen voor de Jeugd, derde jaarrapportage, 2017, blz. 12.

⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.; Transitie Autoriteit Jeugd, Zorgen voor de Jeugd, derde jaarrapportage, 2017, blz. 12.



bij algemene maatregel van bestuur te verplichten. Nu de voor het goed functioneren van het stelsel noodzakelijke samenwerking nog niet overall vorm heeft gekregen, ligt het voor de hand dat voorlopig de mogelijkheid blijft bestaan om deze samenwerking af te kunnen dwingen. De Afdeling onderschrijft anderzijds de gemaakte keuze om bij de vormgeving van de delegatiegrondslag tot uitdrukking te brengen dat in het gedecentraliseerde stelsel terughoudend omgegaan dient te worden met ingrijpen door het Rijk.⁷ Zij wijst erop dat bij de start van het decentraliseren van jeugdzorg dan ook bewust is gekozen voor het slechts tijdelijk voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur samenwerkingsverbanden aan te wijzen. Hiervoor is reeds aan de orde gekomen dat beoogd werd de delegatiegrondslag te laten vervallen indien de decentralisatie uitgekristalliseerd zou zijn en de noodzakelijke samenwerking tussen gemeenten eenmaal zou zijn vormgegeven. De toelichting gaat niet in op de termijn waarop de bedoelde samenwerking tot stand kan zijn gebracht.

De Afdeling wijst er evenwel op dat nu drie jaar na inwerkingtreding van de delegatiegrondslag de noodzakelijke samenwerking nog niet is vormgegeven, dit nog niet betekent dat in het gedecentraliseerde stelsel een permanente delegatiegrondslag noodzakelijk is. Gelet op de regierol van gemeenten in het gedecentraliseerde stelsel ligt het in de rede dat de delegatiegrondslag niet permanent gemaakt wordt, maar wordt verlengd tot het moment dat de beoogde samenwerking in het stelsel is vormgegeven.

In het licht van het vorenstaande adviseert de Afdeling advisering alsnog te voorzien in de tijdelijkheid van de grondslag.

b. Bewaken integraliteit van beleid

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt onder meer dat de in de Participatiewet vervatte mogelijkheid om regels te stellen over de samenwerking van gemeenten per 1 januari 2018 zal vervallen. Voor het domein van de Participatiewet bestaat geen behoefte aan het verlengen van de mogelijkheid om samenwerking af te dwingen,⁸ terwijl deze mogelijkheid in de Jeugdwet permanent wordt gemaakt.

Gelet op de wijze waarop verschillende domeinen zijn georganiseerd en de verschillen tussen arbeidsmarktregio's en jeugdzorgregio's is het op zichzelf niet onbegrijpelijk dat er in deze domeinen verschillende behoeften bestaan. Voorkomen moet evenwel worden dat gemeenten bij wetgevingcomplexen waarbinnen het in essentie om eenzelfde rolverdeling gaat, vanuit het Rijk geconfronteerd worden met verschillen in uitwerking. Dit kan integrale beleidsvoering en uitvoering belemmeren. Het verschil in benadering aanzien van de mogelijkheid om samenwerking af te dwingen, roept dan ook de vraag op welke wijze de eenheid van het rijksbeleid wordt verzekerd op deze aanpalende beleidsterreinen. De Afdeling wijst erop dat consistent rijksbeleid ten aanzien van samenwerking van gemeenten van belang is om daadwerkelijk regelingen te ontschotten en gemeenten in staat te stellen om integraal beleid te voeren. Zij verwijst hiertoe naar hetgeen zij heeft gesteld in haar advies betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen.⁹

Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan.

2. Grondslag ministeriële regelingen ter beperking van uitvoeringslasten

Het voorstel voegt aan de Jeugdwet en de Wmo 2015 een verplichting toe om bij ministeriële regeling regels te stellen met het oog op de beperking van uitvoeringslasten. Deze regels beogen de regeldruk voor aanbieders in de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 te verminderen. Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet en Wmo 2015 zijn de uitvoeringslasten volgens de toelichting gestegen, terwijl juist beoogd was met de decentralisatie deze lasten terug te dringen.¹⁰ De kosten die aanbieders moeten maken voor administratieve handelingen nemen volgens de toelichting toe door de diversiteit aan werkwijzen die gemeenten hanteren bij de uitvoering van bovengenoemde wetten.¹¹ De toelichting onderkent dat gemeenten en aanbieders druk doende zijn om tot uniformering en standaardisatie van administratieve processen te komen, maar wil dit proces versnellen.¹²

⁷ Zie hierover Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragraaf 4.3.5.

⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1.

⁹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragrafen 3.4.2 en 4.2.3.

¹⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.1.

¹¹ Zie ook het rapport van Q-Consult, De puzzel afmaken, oplossingen om de administratieve lasten voortvloeiend uit de contractering in de langdurige zorg en jeugdzorg te beperken door middel van standaardisatie (2016).

¹² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.2.



Bij genoemde ministeriële regeling zullen in het belang van vermindering van de uitvoeringslasten regels worden gesteld over:

- de wijze waarop bekostiging van aanbieders plaatsvindt;
- gegevensuitwisseling tussen het college en aanbieders, en – voor wat betreft de Wmo 2015 – het Centraal Administratie Kantoor; en
- de wijze waarop verantwoording van aanbieders richting het college.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Ingrijpen door het Rijk in het gedecentraliseerde stelsel

Gemeenten en aanbieders zijn thans druk doende de beoogde uniformering en standaardisatie in de uitvoering tot stand te brengen.¹³ Bij alle partijen bestaat ‘de ambitie om de administratieve lasten en regeldruk aan te pakken’.¹⁴ Uit de toelichting, noch voornoemde brief van de staatssecretaris blijkt dat sprake is van concrete knelpunten in het proces om te komen tot uniformering en het terugdringen van regeldruk die duiden op een concrete noodzaak voor het op rijksniveau stellen van regels ter beperking van uitvoeringslasten.

Mede gelet op de omstandigheid dat de praktijk reeds doende is om de gevolgen van de decentralisaties in de uitvoering op een goede wijze zijn beslag te laten krijgen, wijst de Afdeling op het volgende. Eén van de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein is geweest dat beleidskeuzes bij de uitvoering van gedecentraliseerde taken in belangrijke mate aan gemeenten zelf worden overgelaten. Dat brengt met zich dat de praktijk een kans gegeven moet worden en dat niet bij problemen of een incident onmiddellijk nieuwe wetgeving wordt geëntameerd. Dit vergt terughoudendheid, rolvastheid en zelfbeheersing van de wetgever. Stelselverantwoordelijkheid betekent niet dat de centrale overheid eenzijdig en in strijd met de bedoeling van de decentralisaties in mag grijpen in de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden. Aanspreekbaarheid voor het stelsel als geheel kan wél betekenen dat de rijksoverheid in overleg treedt met andere overheden. Indien zich problemen voordoen, ligt het voor de hand om eerst te bezien hoe deze binnen de kaders van de wet kunnen worden opgelost en wie voor het nemen van de daarop gerichte maatregelen de verantwoordelijkheid draagt. Pas in laatste instantie kan de vraag aan de orde komen of een wijziging van het wettelijk stelsel aangewezen is.¹⁵

In het licht van het vorenstaande is niet duidelijk wat de concrete noodzaak vormt voor de versnelling van het reeds lopende proces van standaardisatie door ingrijpen op het niveau van het rijk. De Afdeling adviseert deze keuze alsnog dragend te motiveren.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Formulering grondslag ‘wijze van bekostiging van aanbieders’

Alhoewel de wens om louter administratieve processen ‘aan de achterkant’ te standaardiseren en te uniformeren op zichzelf begrijpelijk is, wijst de Afdeling erop dat dit er niet toe mag leiden dat gemeenten bij de inkoop van zorg beperkt worden in hun beleidskeuzes en mogelijkheden om maatwerk te bieden. Na de decentralisaties in het sociale domein dienen immers de beleidskeuzes bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in belangrijke mate aan gemeenten zelf te worden overgelaten (zie hiervoor onder a).

In dit verband springt de delegatiegrondslag waarin verplicht regels gesteld worden over de ‘wijze van bekostiging van aanbieders’ in het oog. Deze grondslag is thans zodanig ruim geformuleerd dat deze het mogelijk maakt dat regels gesteld worden die raken aan het zorginkoopbeleid van gemeenten. Uit de toelichting blijkt evenwel dat het doel van voornoemde regels is om administratieve processen te harmoniseren en niet dient om de beleidsvrijheid te beperken.

De Afdeling adviseert de tekst van het voorstel in overeenstemming te brengen met de toelichting en

¹³ Dit blijkt onder meer uit de brief van 30 maart 2017 van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 399 waar een groot aantal maatregelen wordt opgesomd die erop gericht zijn de administratieve lastendruk te beperken. Uit gegevens van de VNG blijkt dat inmiddels bijvoorbeeld (stand in juli 2017) ruim 80% van alle gemeenten de in het programma i-sociaaldomein ontwikkelde standaarden voor administratieve processen te gebruiken. De standaardisatie op dit punt voorkomt dat zorgaanbieders voor elke gemeente aan verschillende administratieve vereisten moeten voldoen, zie: <https://vng.nl/onderwerpen/index/jeugd/jeugdhulp/nieuws/toepassing-van-isd-standaarden-per-jeugdregio-in-beeld>.

¹⁴ Brief van 30 maart 2017 van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 399, blz. 2.

¹⁵ Zie ook: advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragraaf 4.3.5.



de delegatiegrondslag zo te formuleren dat met de nadere regels de gemeentelijke beleidsvrijheid om het zorginkoopbeleid vorm te geven niet wordt doorkruist.

c. Samenhang sociaal domein

De decentralisaties in het sociale domein hebben onder andere ten doel meer samenhang aan te brengen tussen verschillende voorzieningen in dat domein. In het licht hiervan is integrale uitvoering een belangrijke doelstelling van de decentralisatie (zie hiervoor onder punt 1, onderdeel b). De (verstrekking van) verschillende voorzieningen in het sociale domein dienen dan ook zoveel mogelijk op elkaar te worden afgestemd in het nieuwe stelsel. Op die manier kan het best maatwerk worden gerealiseerd.

Tegen deze achtergrond valt het de Afdeling op dat de ministeriële regeling waar het voorstel een grondslag voor biedt zich slechts uitstrekt tot de jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. De regels ten behoeve van standaardisatie gaan niet gelden voor andere voorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Indien voornoemde regels noodzakelijk geacht worden voor de jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning, roept dit de vraag op waarom deze regels bijvoorbeeld ten aanzien van voorzieningen in de sfeer van arbeidsparticipatie niet van toepassing zijn. Het voorstel maakt niet duidelijk waarom voor deze benadering gekozen is, terwijl deze benadering het streven naar samenhang en een integrale uitvoering in het sociaal domein met een regierol voor gemeenten potentieel doorkruist.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en duidelijk te maken waarom vergelijkbare delegatiegrondslagen niet noodzakelijk geacht worden voor andere voorzieningen in het sociaal domein.

d. Formulering grondslag

Hiervoor is reeds opgemerkt dat het proces om te standaardiseren en de uitvoeringslasten te beperken gaande is. Gemeenten en aanbieders werken hier op verschillende manieren aan. Het voorstel brengt door de gekozen formulering van de grondslag voor de ministeriële regeling met zich dat ook indien gemeenten en aanbieders tot standaardisatie komen de minister regels dient te stellen ter beperking van uitvoeringslasten. De afspraken tussen gemeenten en aanbieders worden zo gezien verplicht gecodificeerd. Anders dan bij de delegatiegrondslag voor het verplichten van samenwerking (zie onder punt 1) is er niet gekozen voor een discretionaire delegatiegrondslag.

De Afdeling merkt op dat wanneer standaardisatie van bepaalde onderwerpen in voldoende mate is geregeld door onderlinge afspraken, convenanten etc., het niet noodzakelijk is deze nog op het niveau van ministeriële regeling vast te leggen. Gelet hierop adviseert zij de imperatieve delegatiegrondslag te vervangen door een discretionaire. Aldus wordt bewerkstelligd dat alleen regels gesteld worden bij ministeriële regeling indien dit daadwerkelijk noodzakelijk is.

e. Niveau van regelgeving

Het voorstel bepaalt dat regels over de beperking van uitvoeringslasten op het terrein van bekostiging, gegevensuitwisseling en verantwoording plaatsvindt op het niveau van een ministeriële regeling.

De Afdeling wijst erop dat delegatie aan de minister van regelgevende bevoegdheid moet worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹⁶ Van dergelijke voorschriften lijkt geen sprake en om die reden ligt delegatie naar het niveau van een ministeriële regeling niet voor de hand.

De Afdeling adviseert de regels ter beperking van de uitvoeringslasten op het niveau van een algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹⁶ Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Zorgverzekeringswet in verband met het handhaven van de mogelijkheid om gemeenten in uitzonderingsgevallen tot samenwerking te verplichten en in verband met het verminderen van uitvoeringslasten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 te wijzigen teneinde gemeenten in uitzonderingsgevallen tot samenwerken te kunnen verplichten en de uitvoeringslasten te kunnen verminderen en dat het in verband daarmee tevens wenselijk is de Zorgverzekeringswet te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Jeugdwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.8 komt als volgt te luiden:

Artikel 2.8

1. De colleges werken met elkaar samen, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gebieden worden aangewezen waarbinnen colleges met het oog op de samenhangende uitvoering van de aan de colleges en de gemeenteraden bij of krachtens deze wet en andere wetten opgedragen taken samenwerken, uitsluitend indien de noodzakelijke samenwerking in deze gebieden ontbreekt en nadat Onze Ministers op overeenstemming gericht overleg hebben gevoerd met de betrokken colleges. Bij die maatregel kunnen regels worden gesteld over de vorm van samenwerking.
3. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt gedaan door Onze Ministers in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
4. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wens en bedenkingen ter kennis van Onze Ministers te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

B

Na artikel 2.14 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.15

In het belang van de beperking van uitvoeringslasten stellen Onze Ministers regels. Deze regels kunnen slechts betrekking hebben op:

- a. de financieringswijzen en administratieve processen, behorende bij de bekostiging van jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en gekwalificeerde gedragswetenschappers door colleges;
- b. de wijze waarop gegevensuitwisseling tussen jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en gekwalificeerde gedragswetenschappers, en colleges plaatsvindt;
- c. de wijze waarop verantwoording van jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en gekwalificeerde gedragswetenschappers aan colleges plaatsvindt.



ARTIKEL II

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.6.1 komt als volgt te luiden:

Artikel 2.6.1

1. De colleges werken met elkaar samen, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gebieden worden aangewezen waarbinnen colleges met het oog op de samenhangende uitvoering van de aan de colleges en de gemeenteraden bij of krachtens deze wet en andere wetten opgedragen taken samenwerken, uitsluitend indien de noodzakelijke samenwerking in deze gebieden ontbreekt en nadat Onze Minister op overeenstemming gericht overleg heeft gevoerd met de betrokken colleges. Bij die maatregel kunnen regels worden gesteld over de vorm van samenwerking.
3. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt gedaan door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
4. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Ministers te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

B

Na artikel 2.6.7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.6.7a

In het belang van de beperking van uitvoeringslasten stelt Onze Minister regels. Deze regels kunnen slechts betrekking hebben op:

- a. de financieringswijzen en administratieve processen, behorende bij de bekostiging van aanbieders door colleges;
- b. de wijze waarop gegevensuitwisseling tussen aanbieders, colleges en CAK plaatsvindt;
- c. de wijze waarop verantwoording van aanbieders aan colleges plaatsvindt.

ARTIKEL III

De Zorgverzekeringswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, onderdeel n, komt te luiden:

- n. *Onze Minister*: Onze Minister voor Medische Zorg;

B

Artikel 58a

1. Een besluit van het Zorginstituut om andere werkzaamheden te verrichten dan de uitvoering van taken die hem bij of krachtens de wet zijn opgedragen, behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
2. De goedkeuring kan worden onthouden indien de beslissing in strijd is met het recht of met het algemeen belang, of indien de uitvoering van de andere werkzaamheden een goede taakuitoefening door het Zorginstituut kan belemmeren.



3. Onze Minister kan bij de goedkeuring verplichtingen opleggen in verband met de uitvoering van andere werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid.
4. Onze Minister kan bepalen dat de uitvoering van andere werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid door het Zorginstituut wordt beëindigd.

ARTIKEL IV

1. De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
2. Artikel III werkt terug tot en met 1 januari 2015.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Op 1 januari 2015 traden de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) in werking. Op grond van de Jeugdwet dienen gemeenten ervoor te zorgen dat er voor jeugdigen en hun ouders voldoende jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering beschikbaar is. De Wmo 2015 is gericht op het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. Dit wetsvoorstel bevat twee wijzigingen van deze wetten:

- 1) De herinvoering van een delegatiebepaling om regionale samenwerking af te kunnen dwingen. Voor een goede uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 dienen gemeenten waar nodig samen te werken. Indien deze samenwerking onvoldoende tot stand komt, kan deze ingevolge de Jeugdwet en de Wmo 2015 worden afgedwongen. Zonder nadere maatregelen vervalt die mogelijkheid echter met ingang van 1 januari 2018. Zoals uit het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'¹ blijkt, is het kabinet van mening dat deze mogelijkheid dient te blijven bestaan. Dit wetsvoorstel zorgt daarvoor.
- 2) De invoering van een delegatiebepaling om uitvoeringslasten te kunnen verminderen. Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet en de Wmo 2015 zijn de uitvoeringslasten gestegen bij het uitvoeren van de wettelijke taken op het gebied van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Uitvoeringslasten zijn de lasten die samenhangen met administratieve handelingen die verricht worden bij de uitvoering van de regelgeving. Met het onderhavige wetsvoorstel stelt de regering wijzigingen in de Jeugdwet en de Wmo 2015 voor, met als doel uitvoeringslasten te verminderen. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' is opgenomen dat uitvoeringslasten moeten worden verminderd en dat de gegevensstandaarden iWmo en iJw² de standaard moeten worden. Dit wetsvoorstel voorziet in de opname van delegatiebepalingen in de Jeugdwet en de Wmo 2015 om regels te kunnen stellen over uitvoeringslasten.

Daarnaast bevat dit wetsvoorstel een in de Zorgverzekeringswet (Zvw) op te nemen bepaling op grond waarvan het Zorginstituut Nederland (verder: Zorginstituut) met goedkeuring van de Minister voor Medische Zorg en Sport (MZ) werkzaamheden voor derden mag verrichten. Op grond van deze bepaling zou de Minister van MZ kunnen goedkeuren dat het Zorginstituut in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de hier bedoelde gegevensstandaarden beheert.

In paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting wordt nader ingegaan op de regionale samenwerking in de Jeugdwet en de Wmo 2015. In paragraaf 3 is de motivering voor de delegatiebepalingen uitvoeringslasten in de Jeugdwet en de Wmo 2015 en voor de wijziging van de Zorgverzekeringswet opgenomen. In de paragrafen 4 tot en met 7 wordt achtereenvolgens ingegaan op de gevolgen voor de regeldruk, de financiële gevolgen, over het wetsvoorstel gegeven adviezen en de voorgenomen inwerkingtredingsdatum.

2. Regionale samenwerking

2.1 Noodzaak regionale samenwerking

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven, zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015. Voor de goede uitvoering van een aantal van hun taken is het noodzakelijk dat gemeenten met elkaar samenwerken.

Het gaat dan bijvoorbeeld om de taken op het terrein van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, gesloten jeugdhulp, vormen van gespecialiseerde jeugdhulp, de werkzaamheden van advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna: Veilig Thuis), vormen van beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

Om meerdere redenen is het doelmatig en belangrijk om bij deze taken samen te werken:

- Veilig stellen beschikbaarheid van capaciteit: Voor sommige specialistische hulp is er een beperkte capaciteit van aanbieders. Alleen via samenwerking kan worden gewaarborgd dat er overal en altijd capaciteit voorhanden is om specialistische hulp te kunnen uitvoeren. De inkoop van gemeenten van (boven)regionaal georganiseerde specialistische hulp moet daarbij zodanig

¹ Paragraaf 1.4, onder 'Jeugdhulp', van het Regeerakkoord 2017–2021, VVD, CDA D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017. Het Regeerakkoord is in de parlementaire stukken te vinden als bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

² www.istandaarden.nl/istandaarden/



worden afgestemd, dat de keuze van de ene regio niet ten koste gaat van de beschikbaarheid c.q. inkoopzekerheid van deze hulp voor andere regio's. Er moet altijd een toereikend aanbod van hulpverlening zijn georganiseerd.

- Beperken lasten voor aanbieders: Voor sommige aanbieders is het wenselijk dat gemeenten samenwerken en dat er minder uitvoeringslasten zijn bij bijvoorbeeld het opstellen van contracten. Het is voor een gecertificeerde instelling die gezinsvoogdij uitvoert bijvoorbeeld ondoenlijk om met alle gemeenten in Nederland een contract af te sluiten voor de uitvoering van deze kindbeschermingsmaatregel.
- Het veilig stellen van de organisatie, inkoop en contractering van beschermd wonen, maatschappelijke opvang en Veilig Thuis: het specialisme aangaande deze vormen van ondersteuning is vaak alleen op regionaal niveau beschikbaar. Dit komt ook doordat er samenwerking noodzakelijk is met andere partners vanwege de uitstroom van jeugdigen, samenwerking met zorgverzekeraars en forensische uitstroom. Daarnaast werken aanbieders van deze vormen van ondersteuning, zoals verslavingszorg, vaak op regionaal niveau en niet op lokaal niveau. Om dezelfde reden is het gewenst om op regionaal niveau afspraken te maken over huisvesting en (arbeids)participatie met woningcorporaties en SW-bedrijven.
- Het bevordert de samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars: om tot een integraal aanbod te komen voor thuisondersteuning is samenwerking tussen gemeenten (huishoudelijke hulp/ondersteuning) en verzekeraars (verpleging en verzorging) noodzakelijk. Hierbij is het van belang dat gemeenten gezamenlijk, op regionaal niveau, een integraal hulpaanbod ontwikkelen op basis waarvan een afspraak kan worden gemaakt met een verzekeraar. Dit heeft als voordeel dat een verzekeraar niet met meerdere gemeenten afspraken hoeft te maken.
- Veilig stellen (boven)regionaal georganiseerde specialistische hulp: Regionale samenwerking moet voorkomen dat specialistische, schaarse (vaak dure) vormen van hulp verdwijnen. Deze vormen van hulp moeten in voldoende omvang (een landelijk dekkend aanbod) en voldoende kwaliteit beschikbaar blijven voor hulpbehoevenden. Zowel inhoudelijk als vanwege het financiële risico is het opportuun dat gemeenten deze taken in samenwerkingsverbanden oppakken. Regionale samenwerking bevordert zorgvuldige en toekomstbestendige meerjarige contracten met aanbieders en dit geeft zekerheid binnen het zorglandschap. Regionale samenwerking zorgt er ook voor dat er bij gemeenten voldoende (gezamenlijke) draagkracht bestaat om financiële fluctuaties op te vangen.
- Veilig stellen beschikbaarheid van kennis: Regionaal samenwerken vergroot kennis en expertise. Er is hulp waarvoor zulke specialistische kennis nodig is, dat het voor een enkele inkoopende gemeente moeilijk is om te bepalen of het hulpaanbod kwalitatief en kwantitatief voldoende beschikbaar is. Als er regionaal wordt samengewerkt, kan kennis worden gebundeld of beter worden uitgewisseld.
- Regionaal samenwerken kan hulpbehoevenden beter beschermen: Ook ter bescherming van hulpbehoevenden moet goed (boven)regionaal worden samengewerkt. Slachtoffers van loverboys of ernstig bedreigde vrouwen kunnen bijvoorbeeld beter niet in de eigen gemeente op worden gevangen, maar wat verder weg in een ander deel van Nederland. Hierover moeten goede (financiële) afspraken worden gemaakt. Ook bij de organisatie van Veilig Thuis is regionaal samenwerken belangrijk, omdat dit hulpbehoevenden beter kan beschermen. In artikel 4.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015, waarin staat dat gemeenten moeten zorgdragen voor de organisatie van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, is expliciet een verwijzing opgenomen naar artikel 2.6.1 van de Wmo 2015 over regionale samenwerking.
- Regionaal samenwerken bevordert snellere hulpverlening: Als instellingen in een gemeente vol zitten is het noodzakelijk dat er regionaal goede afspraken zijn over het plaatsen van hulpbehoevenden bij andere gemeenten of regio's. Hulpbehoevenden kunnen dan sneller worden geholpen en het kan wachttijden reduceren, bijvoorbeeld voor specialistische jeugdhulp of Veilig Thuis. Bij beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn afspraken gemaakt over een warme overdracht tussen regio's.

2.2 Vormgeving regionale samenwerking

2.2.1 Zelf afspraken maken over regionale samenwerking

De gemeenten hebben op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Jeugdwet en artikel 2.6.1, eerste lid, van de Wmo 2015 de plicht om zelf tot afspraken te komen over de wijze waarop zij hun taken vormgeven indien samenwerking voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet of de Wmo 2015 is aangewezen. Dit geldt voor zowel de vorm van de samenwerking als voor de onderwerpen waarop samenwerking plaatsvindt.

Gemeenten hebben 42 regio's gevormd voor de uitvoering van de Jeugdwet. Al deze regio's zijn vanuit inhoud tot stand gekomen: gemeenten hebben gekeken welke taken zij zelf kunnen uitvoeren en voor welke taken zij moeten samenwerken om hun inwoners goed te kunnen ondersteunen. Zo organiseren gemeenten bijvoorbeeld de eerstelijnstaken in de eigen gemeente. Ambulante hulp wordt



soms lokaal en soms in de regio's opgepakt en specialistische jeugdhulp wordt vooral in de regio's opgepakt. Gesloten jeugdhulp, maar ook kinderscherming en jeugdreclassering, worden voornamelijk bovenregionaal ingericht.

Ook bij de uitvoering van de Wmo 2015 wordt er door gemeenten samengewerkt indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is. Voor de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen is bijvoorbeeld afgesproken dat met 43 centrumgemeenten zal worden gewerkt. **Op dit moment hebben deze gemeenten een regierol en ontvangen hiervoor financiële middelen van het Rijk.** Momenteel wordt het advies van de commissie 'van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis' geïmplementeerd. Dit betekent onder meer dat de middelen voor beschermd wonen worden verdeeld over alle gemeenten zodat gemeenten eenvoudiger combinaties kunnen maken met andere vormen van maatschappelijke en gemeentelijke ondersteuning. Het regionaal samenwerken zal hierdoor nog belangrijker worden gelet op de schaal waarop bijvoorbeeld aanbieders van beschermd wonen en woningcorporaties actief zijn. Ook het beleid voor Veilig Thuis en vrouwenopvang is georganiseerd op regionaal niveau (centrumgemeenten). Deze centrumgemeenten zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk om afspraken te maken over de aanpak kindermishandeling.

2.2.2 Regels over regionaal samenwerken

In het uiterste geval kunnen over de samenwerking bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels worden gesteld. Dit is geregeld in artikel 2.8, tweede tot en met vierde lid, van de Jeugdwet en artikel 2.6.1, tweede tot en met vierde lid, van de Wmo 2015. Deze artikelen verplichten in het eerste lid gemeenten om samen te werken als dat nodig is voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wetten. In het tweede tot en met vierde lid is vervolgens geregeld dat daar bij amvb regels over kunnen worden gesteld. Bij amvb kunnen gebieden worden aangewezen waarbinnen gemeenten samenwerken met het oog op de samenhangende uitvoering van de aan de gemeenten bij of krachtens de Jeugdwet, de Wmo 2015 en andere wetten opgedragen taken. Er kunnen in die amvb regels worden gesteld over de vorm van samenwerking. Dit kan overigens uitsluitend indien de noodzakelijke samenwerking in deze gebieden ontbreekt en nadat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (en voor de Jeugdwet ook de Minister voor Rechtsbescherming) op overeenstemming gericht overleg heeft gevoerd met de betrokken gemeenten. Mocht er naar mening van de betrokken bewindslieden een amvb nodig zijn, dan moet er over het ontwerp van de amvb overeenstemming zijn met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Tevens moet het ontwerp van die amvb in de Staatscourant bekend worden gemaakt en aan ieder de gelegenheid worden geboden om er binnen een maand wensen en bedenkingen over te uiten. Ook moet het ontwerp van de amvb aan de beide Kamers worden overgelegd.

2.3 Hoofdpijnen van het voorstel

2.3.1 Delegatiebepalingen over regionale samenwerking vervallen

De leden van artikel 2.8 Jeugdwet en artikel 2.6.1 van de Wmo 2015 die gaan over het opstellen van regelgeving voor regionale samenwerking vervallen per 1 januari 2018. De delegatiebepalingen vervallen door aangenomen amendementen van Kamerlid Dijkgraaf van de SGP (Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 188) en Kamerleden Van der Staaij en Van 't Wout van de SGP (Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 117).

Het amendement van Kamerlid van Dijkgraaf was een reactie op de Tweede-Kamerbehandeling van de Jeugdwet. Bij de behandeling van de Jeugdwet is over de bevoegdheid om gemeentelijke samenwerking te verplichten van kabinetszijde opgemerkt (Handelingen II 2013/14, nr. 12, item 32, blz. 47) dat de delegatiegrondslag voor de amvb over regionale samenwerking na drie of vijf jaar zou kunnen vervallen. Het amendement bepaalde dat de delegatiegrondslag na drie jaar zou vervallen. Het idee achter de tijdelijkheid van de delegatiebepaling was dat de mogelijkheid om nadere regels te stellen op enig moment niet meer nodig zou moeten zijn, omdat het stelsel zoals geregeld in de Jeugdwet dan uitgekristalliseerd zou zijn, inclusief de benodigde samenwerking tussen gemeenten. Het amendement van Kamerleden Van der Staaij en Van 't Wout is ingediend tijdens de behandeling van de Wmo 2015. In de toelichting bij het amendement over het vervallen van de regionale samenwerking in de Wmo 2015 staat dat hiervoor is gekozen om de Wmo 2015 te harmoniseren met de Jeugdwet en de Participatiewet.

2.3.2 Behoud delegatiebepaling in de Jeugdwet

De bewindslieden van VWS en JenV constateren dat op dit punt het moment van een uitkristallisering van het stelsel met sterke samenwerkingsbanden en goede afspraken over inkoop en behoud van goede specialistische zorg nog niet is bereikt. De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) constateert dat de noodzakelijke samenwerking gaandeweg steeds meer onder druk komt te staan en dat sommige regio's niet meer stabiel zijn in samenstelling, dan wel zich afscheiden/uiteenvallen. De (boven)regio-



nale samenwerking is, zoals de TAJ ook stelt, echter noodzakelijk om de beschikbaarheid van (boven)regionaal georganiseerde hulp te borgen. Ook ontvangen de bewindslieden regelmatig berichten over beperkte (boven)regionale samenwerking.

Waar regio's wel stabiel zijn en gemeenten goed samenwerken, gaan de afspraken over en de inkoop van specialistische zorg beter. Maar deze processen hebben niet het tempo dat nodig is om te zorgen dat de specialistische functies binnen de jeugdhulp snel onderdeel worden van het regionale zorglandschap.

Eén van de redenen waarom de regionale samenwerking onder druk staat, is dat afstemming tussen gemeenten lastig is. Soms moeten meer dan 100 gemeenten met elk verschillend gemeentelijk beleid op een lijn komen om samen specialistische jeugdzorg in te kopen. Dat is niet eenvoudig. Ook zijn financiële afspraken soms de bron van problemen bij regionale samenwerking. Zo hebben sommige gemeenten een vereveningssysteem voor de kosten met elkaar afgesproken. Als er bij de ene gemeente tekorten zijn, kan een andere gemeente die tekorten opvangen. Sommige gemeenten zijn het echter niet eens met het vereveningssysteem, bijvoorbeeld omdat ze van mening zijn dat ze te veel op moeten draaien voor de kosten van een andere gemeente, terwijl ze zelf juist veel middelen hebben uitgegeven aan preventie. Als een gemeente in een samenwerkingsverband niet meer met de in dat verband afgesproken verevening wenst mee te doen, kan de samenwerking binnen dat verband onder druk komen te staan. Soms loopt de regionale samenwerking ook moeizaam, omdat gemeenten verschillende bekostigingssystemen hebben gekozen.

De geconstateerde problemen bij de regionale samenwerking en de mogelijke gevolgen stemmen tot zorg. Om die reden is in een bestuurlijk overleg met de VNG aangekondigd dat de toenmalige Staatssecretaris van VWS een wetsvoorstel op zou stellen waarmee de mogelijkheid tot het afdwingen van samenwerking tussen gemeenten (wederom) in de Jeugdwet verankerd zou worden. Vervolgens is in het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' aangegeven dat ook het kabinet Rutte III zo'n mogelijkheid wenst te hebben. Gegeven de stelselverantwoordelijkheid die het Rijk heeft voor de Jeugdwet, is de wens om over zo'n bevoegdheid te beschikken ook begrijpelijk. Het is belangrijk dat een stelselverantwoordelijke instrumenten heeft om in te kunnen grijpen als dat noodzakelijk is of als dat van de stelselverantwoordelijke wordt verlangd.

Voorliggend wetsvoorstel brengt de mogelijkheid om samenwerking tussen gemeenten af te dwingen weer terug in de Jeugdwet. Daarbij is gekozen voor een formulering die geheel gelijk is aan de formulering van de leden 2 tot en met 4 van artikel 2.8 Jeugdwet, welke leden als gezegd op 1 januari 2018 ten gevolge van eerder aangehaald amendement zullen vervallen.

Er is gekozen voor een permanente delegatiegrondslag en niet voor een tijdelijke delegatiegrondslag, aangezien de delegatiegrondslag permanent noodzakelijk wordt geacht als bruikbaar instrument voor de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk. Ook kan op dit moment niet worden gezegd wanneer verwacht kan worden dat gemeenten overal in het land goed samenwerken, zodat het niet verstandig is om in de samenwerkingsbepaling een vervaldatum op te nemen. Overigens kunnen, zelfs als op enig moment overal goed wordt samengewerkt, altijd nieuwe ongeregelheden in samenwerkingsverbanden ontstaan en dan is het belangrijk om de delegatiegrondslag voor regelgeving over regionale samenwerking achter de hand te hebben. De delegatiebepaling is zo vormgegeven, dat zij een structurele opname in de Jeugdwet niet in de weg staat. Er is geen sprake van een imperatieve delegatiegrondslag (zal-bepaling), maar van een discretionaire delegatiegrondslag (kan-bepaling).

Alleen al het bestaan van deze bevoegdheid geeft de mogelijkheid om de nodige bestuurlijke druk uit te oefenen. Ervaring leert dat een preventief effect uitgaat van het feit dat er een mogelijkheid is dat er vanuit het Rijk kan worden ingegrepen. Dit maakt de delegatiebepaling proportioneel, aangezien eventuele verdere regelgeving hierdoor voorkomen kan worden. Daarnaast is in de delegatiebepaling een zorgvuldige procedure opgenomen die doorlopen moet worden voordat er een amvb kan worden vastgesteld. Deze procedure is opgenomen om partijen zoveel mogelijk de gelegenheid te bieden zelf met oplossingen te komen bij eventuele problemen. Dit moet uiteindelijk ingrijpen door het Rijk zoveel mogelijk voorkomen. Er dient in het gedecentraliseerde stelsel terughoudend te worden omgegaan met ingrijpen door het Rijk en daar sluit de vormgeving van de delegatiebepaling voor regionale samenwerking goed bij aan.

2.3.3 Behoud delegatiebepaling in de Wmo 2015

In onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld om, net zoals voor de Jeugdwet, het huidige artikel over regionale samenwerking te behouden voor de Wmo 2015. Er is geen wens om een vervaldatum op te nemen voor artikel 2.6.1, tweede tot en met vierde lid, van de Wmo 2015, zoals aangegeven in het amendement.



Op dit moment zijn geen signalen bekend dat de regionale samenwerking bij de uitvoering van de Wmo 2015 dusdanig slecht verloopt dat ingrijpen op dit moment noodzakelijk is. Desondanks wil de Minister van VWS de mogelijkheid behouden om regionale samenwerking af te dwingen als de situatie hierom vraagt. Net als bij de uitvoering van de Jeugdwet, is ook de uitvoering van de Wmo 2015 nog niet uitgekristalliseerd. De inkoop van zwaardere vormen van ondersteuning, zoals voorzieningen voor mensen met een psychosociale beperking, of de organisatie van Veilig Thuis kan op enig moment onder druk komen te staan als gemeenten onvoldoende samenwerken. Ook hier wordt overigens gekozen voor een permanente delegatiegrondslag en niet voor een tijdelijke. De redenen daarvoor zijn gelijk aan de redenen die in de laatste alinea van paragraaf 2.3.2 voor de permanente delegatiegrondslag in de Jeugdwet zijn gegeven.

2.3.4 Geen behoud delegatiebepaling in de Participatiewet

Krachtens eerdergenoemd amendement van Kamerlid Dijkgraaf zal ook de in de Participatiewet opgenomen mogelijkheid om regels te stellen over de samenwerking tussen gemeenten op 1 januari 2018 vervallen. Anders dan voor de Jeugdwet en de Wmo 2015, wordt niet voorgesteld om die mogelijkheid te herintroduceren. Het kabinet realiseert zich dat aldus de aansturingsmogelijkheden van de rijksoverheid binnen de drie wetten dan enigszins van elkaar gaan verschillen. Een situatie waarin gemeenten bij amvb samenwerkingsregels op het terrein van de Participatiewet moeten worden opgelegd, wordt echter op korte noch op lange termijn voorzien. Derhalve zou het herintroduceren van deze artikelleden in de Participatiewet tot overbodige regelgeving leiden.

2.4 Flankerend beleid

In het voorgaande is aangegeven dat de samenwerking tussen gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet op dit moment nog niet optimaal is en dat de mogelijkheid om samenwerking af te dwingen daarom behouden dient te blijven. Daarnaast wordt er uiteraard ook actie ondernomen om vrijwillige samenwerking te verbeteren. Zo hebben de VNG en de branches van aanbieders met ondersteuning van VWS afspraken gemaakt die de samenwerking bevorderen. Een belangrijke afspraak is dat regio's gaan investeren in collectief opdrachtgeverschap en beter inzicht genereren in het (boven)regionale zorglandschap. Bij aanbestedingstrajecten moet hier rekening mee worden gehouden. Het is de bedoeling dat er duurzame, meerjarige afspraken komen over regionale samenwerking. De VNG stimuleert en ondersteunt dit actief.

Daarnaast worden gemeenten en aanbieders ondersteund bij de verdere ontwikkeling van hun professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, bijvoorbeeld tijdens diverse regionale bijeenkomsten. Daarbij is afgesproken dat gemeenten, als goede inhoudelijke opdrachtgever, gaan werken vanuit stabiele regio's met een duidelijk bestuurlijk en ambtelijk aanspreekpunt voor aanbieders en bovenregionale partijen.

Met ondersteuning van VWS hebben de VNG en branches samen afspraken gemaakt over een meerjarenaanpak van het specialistische zorglandschap. In dit kader hebben de branches onlangs een zorginhoudelijke visie geformuleerd op integrale levering van specialistische jeugdhulp rondom het kind.³ Samen met de VNG zullen zij deze visie uitdragen en verspreiden bij jeugdregio's en aanbieders. Zodoende kan er in samenwerking (boven)regionaal invulling aan worden gegeven.

Naar aanleiding van acute problemen die zich voordoen bij het vinden van behandelplekken voor jeugdigen die zeer specialistische jeugdhulp nodig hebben, gaat het Ministerie van VWS in gesprek met de VNG en de branches. In een aantal regio's werken gemeenten voor de coördinatie van specialistische plaatsingen op effectieve wijze samen in casusoverleggen, maar op dit moment is nog onduidelijk in welke regio's een dergelijke coördinatie nog niet of onvoldoende aanwezig is. Dit is een vorm van samenwerking die noodzakelijk is voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet.

Een andere opgave waarvoor gemeenten regionaal (beter) zullen moeten samenwerken, is het beteugelen van wachttijden en wachtlijsten. Eind 2016 zijn daarover reeds afspraken gemaakt met gemeenten en branches. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat verwijzers niet alleen weten welk aanbod lokaal is ingekocht, maar ook welke aanbod regionaal beschikbaar is. Daarbij is het ook nodig dat inzichtelijk is waar direct of op korte termijn plek is. Er dient dus transparantie te komen over wachttijden bij de verschillende aanbieders. En gemeenten en aanbieders zullen met elkaar afspraken moeten maken over duidelijke communicatie en eventuele doorverwijzing als sprake is van een onverantwoorde wachttijd. Veel gemeenten en regio's nemen dit mee in de overeenkomsten die zij

³ <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/zorglandschap-specialistische-jeugdhulp/nieuws/visiedocument-jeugdbranches-passende-zorg-voor-jeugdigen>.



met aanbieders sluiten voor de jeugdhulp vanaf 2018.

Bij de uitvoering van de Wmo 2015 zijn er afspraken gemaakt tussen VWS en de VNG over beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Gemeenten zijn gezamenlijk bezig met het opstellen van regionale plannen van aanpak over hoe zij de ondersteuning aan cliënten en de organisatie hiervan gaan vormgeven. Het uitgangspunt hierbij is een integrale aanpak voor de cliënt. Voor Veilig Thuis en vrouwenopvang geldt dat gemeenten onderling tot goede samenwerkingsafspraken moeten komen. Als blijkt dat de uitvoering onder druk komt te staan omdat de samenwerking tussen gemeenten onder druk staat, dan worden tussen VNG, de betreffende gemeente en het Ministerie van VWS verbeterafspraken gemaakt.

3. Delegatiebepaling uitvoeringslasten

3.1 Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet en de Wmo 2015 zijn de uitvoeringslasten gestegen bij het uitvoeren van de wettelijke taken op het gebied van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Uitvoeringslasten zijn de lasten die samenhangen met administratieve handelingen die verricht worden bij de uitvoering van de regelgeving. Met het onderhavige wetsvoorstel stelt de regering wijzigingen in de Jeugdwet en de Wmo 2015 voor, met als doel uitvoeringslasten in de jeugdhulp en de maatschappelijke ondersteuning voor aanbieders van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp-aanbieders, gecertificeerde instellingen en gekwalificeerde gedragswetenschappers (hierna: aanbieders) te kunnen verminderen. Door dit wetsvoorstel zullen de Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming – de laatste alleen voor zover het de Jeugdwet betreft – nadere regels stellen om de uitvoeringslasten te beperken. Deze regels kunnen gaan over de financieringswijzen en administratieve processen, behorende bij de bekostiging van aanbieders, de wijze van gegevensuitwisseling en de wijze van verantwoording.

3.2 Hoofdlijnen van het voorstel

3.2.1 Uitvoeringslasten bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015

Administratieve lasten zijn kosten die burgers, bedrijven of professionals maken om te kunnen voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit de regelgeving van de overheid.⁴ Uit de Jeugdwet en de Wmo 2015 zelf komen relatief weinig administratieve lasten voort. Het decentraliseren van onderdelen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wmo 2015 en de Jeugdwet naar gemeenten had onder meer als doel om de uitvoering doelmatiger en efficiënter vorm te geven, met beperkte administratieve lasten die voortvloeien uit de wetten zelf. In de Jeugdwet en de Wmo 2015 is hier onder meer vorm aan gegeven door de voorheen wettelijk verplichte indicatieprocedures en de procedures om tot toekenning van hulp te komen, te schrappen.

Door de regering wordt in dit wetsvoorstel en bij het opstellen van lagere regelgeving een onderscheid gemaakt tussen onvermijdbare en vermijdbare uitvoeringslasten. Van onvermijdbare uitvoeringslasten is sprake als er uitvoeringslasten zijn die onafwendbaar zijn voor partijen. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitvoeringslasten die inherent zijn aan het moeten volgen van aanbestedingsprocedures. Of om bovenregionale aanbieders die te maken hebben gekregen met een toename van financiers en daardoor meer uitvoeringslasten hebben. Er is sprake van vermijdbare uitvoeringslasten als er sprake is van ongewenste diversiteit tussen gemeenten in bedrijfsvoering, automatisering en de wijze van declaratie/facturatie.⁵ Deze uitvoeringslasten kunnen verminderd worden door standaardisatie.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wmo 2015 en de Jeugdwet is vastgesteld dat er kansen zijn om de uitvoeringslasten verdergaand te reduceren ten opzichte van de toenmalige situatie (voorafgaand aan de decentralisaties), indien aan een aantal randvoorwaarden zou worden voldaan:

1. Beleidsvrijheid voor gemeenten op inhoud, maar standaardisatie van de bedrijfsvoering (productie-, verantwoordings-, en declaratiesystemen);
2. Terughoudendheid in verantwoordingseisen van gemeenten;
3. Facturatie en declaratie laten aansluiten bij de standaardisatie van de bedrijfsvoering.

Als gemeenten en aanbieders invulling geven aan deze randvoorwaarden ontstaat er geen of een beperkte stijging van de vermijdbare uitvoeringslasten bij aanbieders en is er zelfs een daling van deze uitvoeringslasten mogelijk. In de afgelopen twee jaar zijn de vermijdbare uitvoeringslasten echter

⁴ Handboek Meting Regeldruk, Ministerie van Economische Zaken, p. 19.

⁵ Rapport TAJ, maart 2017 (<https://transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/3de-jaarrapportage-taj-zorgen-voor-de-jeugd>)



gestegen. Dit blijkt uit diverse rapporten en gesprekken met gemeenten en aanbieders.⁶ Het vorige kabinet heeft in de afgelopen twee jaar afspraken gemaakt met gemeenten en aanbieders om de vermijdbare uitvoeringslasten terug te dringen, maar tot op heden heeft dit niet het gewenste resultaat opgeleverd.⁷

De vermijdbare uitvoeringslasten hebben de volgende oorzaken:

- Veel gemeenten hebben het administratieve proces voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 op een eigen manier vormgegeven met verschillende wijzen van bekostiging, gegevensuitwisseling en verantwoording.
- Niet alle gemeenten en aanbieders gebruiken het standaardberichtenverkeer (dit zijn sjablonen waarin gemeenten en aanbieders informatie kunnen uitwisselen met elkaar).
- Gemeenten en aanbieders moeten wennen aan het gewijzigde stelsel en moeten verschillende stelsels nog goed op elkaar afstemmen. Sommige aanbieders zijn actief binnen meerdere stelsels (bijvoorbeeld naast de Jeugdwet en de Wmo 2015 ook in de Wet langdurige zorg en/of de Zorgverzekeringswet) en hebben daardoor te maken met verschillende systemen van bekostiging, gegevensuitwisseling en verantwoording. Bij de Jeugdwet zitten alle vormen van hulp nu in een budget, maar is de transformatie naar een integraal jeugdhulpaanbod op regionaal/lokaal niveau nog niet voltooid.
- Gemeenten vragen veel verantwoordingsinformatie aan aanbieders.

Aanbieders hebben aangegeven dat zij vanwege de diversiteit in de werkwijzen die gemeenten hanteren te veel van hun budget moeten inzetten voor administratieve handelingen. Dit geldt zeker voor aanbieders die aan meerdere gemeenten diensten leveren. Soms moet per gemeente een aparte administratie worden bijgehouden (met bijvoorbeeld een andere wijze van bekostiging, een andere wijze van gegevensuitwisseling en een andere wijze waarop de verantwoording en de jaarlijkse afrekening wordt vormgegeven). Daarnaast wijkt de gehanteerde ICT-infrastructuur vaak af: het komt voor dat gemeenten verschillende systemen voor digitale gegevensuitwisseling gebruiken. Dit heeft tot gevolg dat aanbieders relatief veel financiële middelen kwijt zijn aan de inrichting van ICT-systemen en aan extra personeel om de administratie voor alle gemeenten te kunnen verwerken. Hierdoor kunnen de publieke middelen niet doelmatig worden ingezet en gaat er minder geld naar de jeugdhulpverlening en maatschappelijke ondersteuning.

3.2.2 Terugdringen uitvoeringslasten

Het doel van zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet is om burgers een passend aanbod van ondersteuning of jeugdhulp aan te bieden (maatwerk). Om dit doel te bereiken hebben gemeenten op basis van beide wetten een grote beleidsvrijheid gekregen. Zij hebben zodoende, binnen de kaders van de Wmo 2015 en de Jeugdwet, de ruimte om zelf contractseisen te formuleren of kwaliteitskaders vast te stellen. Het doel van beide wetten evenals de beleidsvrijheid van gemeenten staan niet ter discussie. Concreet zijn door de VNG, de branches voor aanbieders en het Ministerie van VWS tot nu toe de volgende acties ondernomen om de vermijdbare uitvoeringslasten terug te dringen:

Landelijke standaarden

Het Ministerie van VWS heeft in 2014, naar aanleiding van een onderzoek van het onderzoeks- en adviesbureau RIGO, afspraken gemaakt met de VNG om te voorkomen dat iedere gemeente een eigen administratief proces zou gaan inrichten.⁸ Er werd afgesproken dat de VNG voor gemeenten landelijke standaarden zou ontwikkelen om te gebruiken met aanbieders (onder andere een standaard sjabloon voor gegevensuitwisseling en een standaard sjabloon voor verantwoording). Aan deze afspraak is door de VNG gevolg gegeven en in juli 2014 hebben alle gemeenten ingestemd deze landelijke standaarden te gebruiken in het administratief verkeer met aanbieders. In de praktijk hanteren veel gemeenten en aanbieders echter eigen sjablonen voor gegevensuitwisseling of verantwoording.

De werkagenda 'Administratie en ICT'

Om de werkwijzen bij gemeenten verder te uniformeren en de uitvoeringslasten te verminderen is onder regie van het Ministerie van VWS met de VNG en de branches voor aanbieders (hierna: branches) de werkagenda 'Administratie en ICT' opgesteld. De VNG en de branches geven uitvoering aan deze werkagenda met het programma i-Sociaal Domein. Het programma wordt financieel ondersteund door het Ministerie van VWS. Met dit programma zijn drie uitvoeringsvarianten ontwikkeld. Een uitvoeringsvariant is een standaard werkwijze voor het administratieve proces, dat

⁶ Kamerstukken II 2016/2017, 29 515, nr. 399.

⁷ Kamerstukken II 2014/2015, 34 104, nr. 1, Kamerstukken II 2014/2015, 34 104, nr. 63 en Kamerstukken II 2016/2017, 29 515, nr. 399.

⁸ Kamerstukken II 2013/2014, 30 597, nr. 428.



bestaat uit bekostiging, gegevensuitwisseling en verantwoording. Door gebruik te maken van de uitvoeringsvarianten standaardiseren gemeenten hun administratieve werkwijze. Elke uitvoeringsvariant gaat uit van een bepaald type bekostiging (inspanningsgericht, outputgericht en taakgericht) die gemeenten in de praktijk gebruiken bij de inkoop van hulp en ondersteuning. Als de gewenste hulp en ondersteuning volgens één van de uitvoeringsvarianten is ingekocht door een gemeente, dan hoort daar een aantal standaard stappen bij voor gegevensuitwisseling en verantwoording tussen een gemeente en de aanbieders. Nog niet alle gemeenten maken gebruik van de uitvoeringsvarianten, zo blijkt uit de brief van 30 maart 2017 aan de Tweede Kamer⁹.

In laatstbedoelde brief is geconcludeerd dat de uitvoering van de afspraken om de vermijdbare uitvoeringslasten terug te dringen nog niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Uit zowel het onderzoeksrapport van Q-consult als het rapport van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) blijkt dat zowel gemeenten als aanbieders onvoldoende invulling geven aan de randvoorwaarden die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn geformuleerd. In de praktijk hanteren veel gemeenten en aanbieders nog eigen sjablonen voor gegevensuitwisseling of verantwoording. Ook maken nog niet alle gemeenten gebruik van de uitvoeringsvarianten. De onderzoekers geven aan dat als nu niet wordt overgegaan tot standaardisatie van de bedrijfsvoering, een mogelijkheid bestaat dat de vermijdbare uitvoeringslasten nog verder toe zullen nemen en dat dit ten koste gaat van de beschikbare budgetten voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp¹⁰. Met onderhavig wetsvoorstel wil de regering dit voorkomen en het proces om de vermijdbare uitvoeringslasten terug te dringen versnellen.

3.2.3 Instrumentkeuze

Gemeenten en aanbieders zijn bezig om de administratieve processen te uniformeren. Om dit proces te versnellen en de doelmatige besteding van publieke middelen te bevorderen, stelt de regering voor om op dit punt regels te stellen. Er wordt daarom voorgesteld in de Jeugdwet en de Wmo 2015 een grondslag te creëren om bij ministeriële regeling regels te stellen die kunnen gaan over de financieringswijzen en administratieve processen, behorende bij de bekostiging, de wijze van gegevensuitwisseling en de wijze van verantwoording. Er kan gedacht worden aan het verplicht stellen van (andere onderdelen van) de in paragraaf 3.2 besproken uitvoeringsvarianten¹¹. Deze uitvoeringsvarianten beschrijven immers voor verschillende wijzen van bekostiging een gestandaardiseerd proces. Als gemeenten en aanbieders deze uitvoeringsvarianten consequent toepassen, kan dit leiden tot vermindering van de uitvoeringslasten. Ook kan gedacht worden aan het verplicht stellen van het berichtenverkeer en/of het landelijk verantwoordingsprotocol. Het uitgangspunt in de ministeriële regeling is slechts het gebruik van instrumenten te verplichten die door gemeenten en aanbieders samen zijn ontwikkeld en welke zijn getoetst op effectiviteit en doelmatigheid. Hiermee beoogt de regering enkel regels te stellen die de uitvoering versterken, die de vermijdbare uitvoeringslasten zullen verminderen en tot zo min mogelijk transitieproblemen bij gemeenten leiden.

3.2.4 Beheer i-standaarden Jeugdwet en Wmo 2015

De gegevensstandaarden iJw en iWmo dienen regelmatig bijgewerkt te worden. Sinds 2015 gebeurt dit door het Zorginstituut, in opdracht van de VNG. Die keuze was de afgelopen jaren logisch, omdat het Zorginstituut ook de gegevensstandaard i-AWBZ beheerde en per 1 januari 2015 nogal wat vormen van zorg die voordien op grond van de AWBZ verzekerd waren, naar de Jeugdwet en de Wmo 2015 zijn overgegaan.

De VNG heeft verzocht om het beheer van de i-standaarden Jeugdwet en Wmo 2015 bij of krachtens de wet aan het Zorginstituut op te dragen. Voor het regelen van zo'n wettelijke taak voor het Zorginstituut is in voorliggend wetsvoorstel echter niet gekozen. Enerzijds niet omdat het door de nationale wetgever aanwijzen van een organisatie die gegevensstandaarden binnen de Jeugdwet en de Wmo 2015 beheert niet strookt met het decentrale karakter van die wetten. Anderzijds niet omdat niet zeker is dat het Zorginstituut altijd de meest geschikte partij zal zijn om dergelijke standaarden te beheren. Daarbij moet worden bedacht dat de diensten die de gemeenten op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015 vergoeden naar verwachting naarmate de jaren vorderen steeds meer door de gemeenten in overleg met de aanbieders worden bepaald en derhalve steeds minder gaan lijken op de voormalige AWBZ-diensten. Dit zal naar verwachting ook gevolgen hebben voor de inhoud van de gegevensstandaarden. De regering vindt het daarom van belang dat de VNG, als zij de gegevensstandaarden niet zelf wenst te beheren, periodiek nagaat welke partij de gegevensstandaarden i-Jeugdwet en i-Wmo het best kunnen beheren en daarbij zondig deze opdracht aanbesteedt.

⁹ Kamerstukken II 2016/2017, 29 515, nr. 399.

¹⁰ Rapport TAJ, maart 2017.

¹¹ <http://i-sociaaldomein.nl/producten>.



Omdat de regering een keuze van de VNG voor het Zorginstituut als beheerder van de standaarden anderzijds niet wil blokkeren, is in dit wetsvoorstel een wijziging van de Zorgverzekeringswet opgenomen waarmee het voor het Zorginstituut mogelijk wordt om werkzaamheden voor derden te verrichten indien de Minister voor MZ daar goedkeuring voor heeft gegeven. Het beleid dat de regering jegens publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen als het Zorginstituut voert, vergt zo'n bepaling.

Op grond van voorliggende bepaling zal het Zorginstituut derhalve, nadat het door de VNG is uitgekozen als opdrachtnemer voor het beheren van de standaarden i-Jeugdwet en i-Wmo, de Minister voor MZ kunnen vragen goed te keuren dat het deze werkzaamheden ook daadwerkelijk zal verrichten. De nieuwe bepaling geeft de Minister voor MZ de gelegenheid om bij de goedkeuring verplichtingen aan de uitvoering van de goedgekeurde nevenwerkzaamheden op te leggen. Hierbij valt in ieder geval te denken aan een verplichting, voor het Zorginstituut, om de baten en lasten die gepaard gaan met het uitvoeren van de goedgekeurde neventaak afzonderlijk te administreren van die van het uitvoeren van zijn wettelijke taken.

4. Regeldrukgevolgen

De wetswijzigingen hebben geen regeldruk effecten voor burgers of bedrijven, omdat het bij de wetswijzigingen enkel om delegatiegrondslagen gaat. Bij het opstellen van nadere regelgeving zullen de met die regeling gepaard gaande regeldrukeffecten nader worden toegelicht.

5. Financiële gevolgen

De voorgestelde bepalingen hebben geen financiële gevolgen.

6. Advies en consultatie

6.1 Interdepartementale afstemming delegatiebepaling regionale samenwerking

Er heeft geen consultatieronde plaatsgevonden bij het deel van dit wetsvoorstel dat gaat over de delegatiebepaling regionale samenwerking. De VNG is wel geïnformeerd over het behoud van de delegatiebepalingen voor regionale samenwerking in de Jeugdwet en de Wmo 2015.

Wel heeft er interdepartementale afstemming plaatsgevonden over dit deel van het wetsvoorstel:

Er heeft afstemming plaatsgevonden met het Ministerie van BZK over de delegatiebepalingen voor de regionale samenwerking. Het Ministerie van BZK kon zich voorstellen dat deze delegatiebepalingen nodig is als drukmiddel. De voordracht voor een amvb waarin samenwerking opgelegd wordt, wordt momenteel gedaan in overeenstemming met de Minister van BZK, vanwege zijn verantwoordelijkheid inzake de decentrale overheden en zijn rol als coördinerend bewindspersoon van de Ministeriële commissie decentralisaties. Het Ministerie van BZK is er voorstander van dat dit zo blijft. Dit doet recht aan de positie van de Minister van BZK als bewaker van de positie van gemeenten. Aldus is geregeld.

Er heeft tevens afstemming plaatsgevonden met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over de vraag of niet ook de mogelijkheid om regels te stellen aan de gemeentelijke samenwerking op het terrein van de Participatiewet weer zou moeten worden ingevoerd. Zoals in paragraaf 2.3.4 is aangegeven, bestaat daar echter geen behoefte aan.

6.2 Advies en consultatie ten aanzien van de delegatiebepaling vermindering uitvoeringslasten

Het wetsvoorstel aangaande het deel over het verminderen van uitvoeringslasten is door de Staatssecretaris van VWS op 4 mei 2017 voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), de branches voor aanbieders (Actiz, BTN, Federatie Opvang, GGZ Nederland, Jeugdzorg Nederland en VGN), cliëntenorganisaties (de ANBO, Iederin, Mezzo, NPCF, Opvang, PCOB, Per Saldo, Unie-KBO), het Centraal Administratie Kantoor (hierna: CAK), het programma i-Sociaal Domein, Actal en het Forum voor Standaardisatie.

De VNG, alle branches voor zorgaanbieders, het PCOB, Per Saldo, het CAK, het programma i-Sociaal Domein en Actal hebben van de mogelijkheid gebruik gemaakt om een advies uit te brengen.

Uit de consultatiereacties blijkt dat er draagvlak is voor de delegatiebepaling. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving zal de regering, net zoals bij de totstandkoming van de delegatiebepaling, de veldpartijen nadrukkelijk betrekken. Op verzoek van VWS hebben de VNG, de branches voor aanbieders, het CAK en de cliëntenorganisaties een gezamenlijk voorstel gedaan ter invulling van de



ministeriële regeling. Op basis van dit voorstel worden vervolgstappen bepaald voor het opstellen van de ministeriële regeling.

Hieronder volgt een samenvatting van de reacties uit de consultaties en de wijze waarop deze wel of niet zijn verwerkt in het wetsvoorstel ten aanzien van de delegatiebepaling vermindering uitvoeringslasten.

6.2.1 De VNG

De VNG heeft in haar reactie aangegeven voorstander te zijn van het verminderen van de uitvoeringslasten bij de uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet en onderschrijft de noodzaak van de delegatiebepaling. De VNG wijst er op dat het goed is te realiseren dat gemeenten nog geen drie jaar verantwoordelijk zijn. Het nieuwe stelsel staat nog maar aan het begin, is nog niet uitontwikkeld en er is juist ruimte nodig voor innovatie. Het is volgens de VNG te vroeg om de huidige praktijk vast te willen leggen. In de reactie is aangegeven dat de regering de beleidsvrijheid van gemeenten niet moet beperken met dit wetsvoorstel door bijvoorbeeld maar één uitvoeringsvariant verplicht te stellen en gemeenten geen ruimte te laten in het kiezen van een bekostigingssystematiek. Daarnaast heeft de VNG onder andere voorgesteld om in de wettekst op te nemen dat het voorstel dat de VNG, de branches van aanbieders, het CAK en cliëntenorganisaties voor de invulling van de ministeriële regeling zullen doen, in die regeling gecodificeerd zal worden. Er wordt verder voorgesteld om een kan-bepaling op te nemen, waarmee het mogelijk wordt om publieke partijen aan te wijzen die standaarden kunnen beheren en de elektronische infrastructuur kunnen faciliteren. De VNG geeft er de voorkeur aan als voor de delegatiebepaling in het wetsvoorstel een zogenaamde 'kan-bepaling' wordt gehanteerd in plaats van de voorgestelde dwingende 'zal-bepaling'. Tot slot verzoekt de VNG om de nadere regels goed af te wegen en daadwerkelijk te komen tot een reductie van de uitvoeringslasten. Als reactie op het advies van de VNG is de toelichting op onderdelen verduidelijkt. Het is bekend dat er sprake is van een nieuw stelsel dat zich nog verder moet ontwikkelen. De Minister van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming achten het echter van belang dat uitvoeringslasten zo gauw mogelijk minder worden en dat er meer geld beschikbaar is voor hulp. Het is niet de bedoeling om met de ministeriële regeling innovatie te beperken. De gemeenten en aanbieders mogen voorstellen doen voor de inhoud van de ministeriële regeling. Hierbij kan rekening worden gehouden met innovatieve mogelijkheden om uitvoeringslasten te beperken. Een ministeriële regeling kan verder eenvoudig worden gewijzigd als dat voor de toekomst noodzakelijk blijkt te zijn. De regering heeft de ambitie om nadere regels te stellen en is van mening dat gemeenten en aanbieders voldoende tijd hebben gehad om zonder wettelijke verplichting afspraken te maken. Er is dus geen wens om een 'kan-bepaling' te hanteren, maar een 'zal-bepaling'. Uiteindelijk is er wel een keus over de inhoud van de op te stellen regeling. Regels kunnen betrekking hebben op de wijze waarop financiering en administratieve processen, behorende bij de bekostiging, ende wijze waarop gegevensuitwisseling of verantwoording plaatsvindt.

Het voorstel om bij wet te regelen dat de ministeriële regeling slechts een codificatie zal betreffen van de voorstellen van eerdergenoemde partijen, is niet overgenomen. Uiteraard zullen de voorstellen van partijen voor de inhoud van de regeling zeer serieus worden genomen, maar de bewindslieden van VWS en JenV hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de inhoud van de regeling en dienen derhalve indien dat aangewezen is af te kunnen wijken van de voorstellen van betrokken partijen. De regering neemt het verzoek van de VNG om in de wet een kan-bepaling op te nemen die het mogelijk maakt om publieke organisaties aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor, bijvoorbeeld, gegevensuitwisseling nu niet over. Aan de VNG is verzocht om de gedane suggestie nader te onderbouwen.

6.2.2 De branches voor aanbieders

De branches hebben gezamenlijk gereageerd. Zij hebben aangegeven verheugd te zijn met de delegatiebepaling vermindering uitvoeringslasten in het wetsvoorstel. Ze dringen erop aan dat de ministeriële regeling op korte termijn wordt vastgesteld. De branches voor aanbieders hebben concreet voorgesteld om de wijze van contracteren op te nemen in de wettekst. Ook hebben zij de regering geadviseerd om het begrip bekostiging te verduidelijken in de memorie van toelichting. Het begrip bekostiging is verduidelijkt in de memorie van toelichting. De regering heeft de suggestie om de wijze van contracteren op te nemen in de wettekst niet overgenomen. Het begrip contracteren is te ruim en verplicht de regering om regels te stellen die niet enkel gaan over het administratief proces. Contracteren kan ook gaan over diensten, producten en de daarbij behorende kwaliteitseisen. Hierdoor zou de beleidsvrijheid van gemeenten (sterk) worden ingeperkt. Het doel van de regering is enkel om het administratief proces te standaardiseren en niet om de beleidsvrijheid van gemeenten in te perken.

6.2.3 Cliëntenorganisaties

De cliëntenorganisaties KBO-PCOB en Per Saldo hebben gereageerd op de delegatiebepaling vermindering uitvoeringslasten in het wetsvoorstel. KBO-PCOB steunt het terugdringen van uitvoe-



ringslasten en is positief over het wetsvoorstel. Concreet heeft deze organisatie verzocht om betrokken te worden bij het opstellen van de ministeriële regeling. Per Saldo heeft in haar reactie aandacht voor de aanpak van uitvoeringslasten bij de uitvoering van het trekkingsrecht bij het persoonsgebonden budget (pgb). Volgens Per Saldo ervaren budgethouders een toename van uitvoeringslasten, doordat de informatievoorziening niet op orde is, gemeenten veel verantwoordingsinformatie vragen van budgethouders en het nog vorm te geven budgethoudersportaal ook kan leiden tot extra uitvoeringslasten voor de budgethouders. Per Saldo geeft aan dat de uitvoeringslasten teruggedrongen kunnen worden door meer uniformiteit bij de vormgeving van het instrument pgb of het implementeren van een nieuw instrumentarium (het integraal of gezins-pgb).

Het advies van KBO-PCOB is ter harte genomen: deze organisatie wordt betrokken bij het opstellen van de ministeriële regeling.

De voorstellen die Per Saldo heeft gedaan zijn niet overgenomen, aangezien de delegatiebepaling vermindering uitvoeringslasten in dit wetsvoorstel zich richt op het terugdringen van uitvoeringslasten bij de inkoop, facturatie en verantwoording van zorg in natura en niet ziet op het pgb trekkingsrecht. Wel is met Per Saldo een gesprek gevoerd. De suggesties die Per Saldo heeft gedaan, worden meegenomen in een ander traject over het optimaliseren van de uitvoering van het pgb trekkingsrecht en de inrichting van het budgethoudersportaal.

6.2.4 Actal

Actal heeft de regering op een aantal onderdelen van advies voorzien. Actal vraagt om nut en noodzaak van het wetsvoorstel ten aanzien van de delegatiebepaling vermindering uitvoeringslasten nader te motiveren. Ten tweede verzoekt Actal de regering om de wetwijziging en de daarmee gepaard gaande lagere regelgeving op een zogenaamd lastenluw moment te implementeren. Als derde vraagt Actal om op het terrein van informatievoorziening een verbinding te leggen met de Participatiewet. In dit verband geeft Actal aan dat de regering streeft naar het verplichten van informatiestandaarden in de Wmo 2015 en de Jeugdwet en niet in de Participatiewet. Dit kan volgens Actal onnodige regeldruk met zich brengen. Concreet wordt verzocht om de risico's hiertoe en de beperking hiervan nader toe te lichten. Ten vierde verzoekt Actal de ministeriële regeling door zijn rechtsoptvolger, het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), te laten toetsen.

Het nut en de noodzaak van dit wetsvoorstel ten aanzien van de delegatiebepaling vermindering uitvoeringslasten zijn nader onderbouwd in de toelichting.

Bij de ministeriële regeling zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met het moment waarop de nieuwe regels van kracht worden.

Er is contact gezocht met SZW over de verbinding met de Participatiewet. Nagegaan is wat de risico's zijn als deze rijksregelgeving voor de wijze van bekostiging, gegevensaanlevering en verantwoording zich beperkt tot de domeinen van de Wmo-zorg en de Jeugdzorg en geen werking heeft voor het domein Werk en Inkomen (de Participatiewet en de Wet SUWI). De risico's worden ingeschat op nihil. De gegevensuitwisseling tussen publieke partijen in het domein van Werk en Inkomen is namelijk al volledig gestandaardiseerd met het Suwi gegevens register en het Inlichtingen Bureau (IB) gegevensregister. De noodzaak van standaardisatie bij aanbieders van re-integratie ontbreekt ook. Gemeenten zijn sinds 2004 (invoering Wet werk en bijstand) verantwoordelijk voor de re-integratie van de doelgroep. Gemeenten doen de uitvoering veelal zelf en besteden soms deeltaken in het kader van re-integratie uit aan private partijen. De Participatiewet heeft daar geen verandering in gebracht. De huidige praktijk geeft geen aanleiding voor standaardisatie zoals nu wordt voorgesteld voor de Wmo 2015 en de Jeugdzorg. Het introduceren van een dergelijke delegatiebepaling voor de Participatiewet om eenheid van wetten te bewerkstelligen zou tot overbodige regelgeving leiden. Het advies om de ministeriële regeling voor te leggen aan de ATR wordt overgenomen.

6.2.5 Het CAK

Het CAK heeft in zijn reactie laten weten voorstander te zijn van de delegatiebepaling vermindering uitvoeringslasten in het wetsvoorstel en zal conform zijn verzoek betrokken worden bij de totstandkoming van de ministeriële regeling.

6.2.6 Het programma i-Sociaal Domein

Door de organisatie van het programma i-Sociaal Domein zijn geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt bij het wetsvoorstel.

7. Inwerkingtreding

Het streven is om het wetsvoorstel op 1 juli 2018 in werking te laten treden.



Ook is het gewenst om de ministeriële regeling voor het verminderen van uitvoeringslasten op 1 juli 2018 in werking te laten treden, zodat bij de inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning ten behoeve van het jaar 2019 gewerkt moet worden volgens de gestandaardiseerde wijze. De ministeriële regeling over de uitvoeringslasten zal slechts gaan gelden voor contracten die worden gesloten na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de ministeriële regeling. Dat zal in die regeling geregeld worden.

Artikelsgewijs

Artikelen I, onderdeel A, en II, onderdeel A

De voorgestelde artikelen 2.8 van de Jeugdwet en 2.6.1 van de Wmo 2015 bewerkstelligen dat ook na 1 januari 2018 bij amvb gebieden kunnen worden aangewezen waarbinnen gemeenten voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Wmo 2015 en andere wetten met elkaar samenwerken. Tevens kunnen bij die amvb regels worden gesteld over de vorm van samenwerking. De amvb zal slechts opgesteld worden indien de gemeenten niet zelf tot de noodzakelijke samenwerking komen en nadat de minister van VWS (en voor de Jeugdwet ook de Minister voor Rechtsbescherming) met de betrokken colleges overleg hebben gevoerd.

De voordracht voor een amvb waarin samenwerking opgelegd wordt, zal worden gedaan in overeenstemming met de Minister van BZK, vanwege zijn verantwoordelijkheid inzake de decentrale overheden en zijn rol als coördinerend bewindspersoon van de Ministeriële commissie decentralisaties. Een concept van de amvb zal bij de Tweede en Eerste Kamer worden voorgehangen en tevens voor commentaar in de Staatscourant worden gepubliceerd.

Artikelen I, onderdeel B, en II, onderdeel B

De voorgestelde artikelen 2.15 van de Jeugdwet en 2.6.7a van de Wmo 2015 bieden de grondslag voor het stellen van regels over de wijze van bekostiging, gegevensuitwisseling en verantwoording van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

Allereerst kunnen regels worden gesteld over de financieringswijzen en administratieve processen, behorende bij de bekostiging. Aldus behoudt een gemeente de vrijheid om te bepalen bij welke aanbieders zij wenst in te kopen en samen met die aanbieders de in te kopen producten en de daarvoor te betalen prijs en te leveren kwaliteit vast te stellen. Aan de andere kant kan aldus worden geregeld dat gemeenten de gegevensstandaarden i-Jeugdwet en i-Wmo gebruiken en – indien nodig – dat de gemeenten voor het voor de aanbieder te gebruiken financieringsmodel kiezen uit een van enkele bij de ministeriële regeling vast te leggen uitvoeringsvarianten en de daarbij behorende administratieve voorwaarden.

Onder ‘bekostiging’ wordt overigens zowel de situatie verstaan waarin gemeenten met aanbieders een overeenkomst sluiten over de door hen te verlenen jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning, als de situatie waarin gemeenten daarvoor subsidie verlenen.

Met het gebruik van de term ‘gegevensuitwisseling’ is nadrukkelijk niet bedoeld een grondslag te geven voor de verwerking en verstrekking van persoonsgegevens. In de voorgestelde artikelen gaat het slechts om de *wijze* waarop gegevens tussen aanbieders en colleges van burgemeester en wethouders (hierna: colleges) worden uitgewisseld. Voor zover deze gegevens persoonsgegevens betreffen, is de benodigde wettelijke grondslag voor de verwerking en verstrekking hiervan al elders geregeld. Deze is te vinden in hoofdstuk 7 van de Jeugdwet, nader uitgewerkt in paragraaf 6a van de Regeling Jeugdwet, en hoofdstuk 5 van de Wmo 2015. In het voorgestelde artikel 2.6.7a van de Wmo 2015 is met betrekking tot de wijze van gegevensuitwisseling ook de relatie van het CAK met colleges en aanbieders toegevoegd. Colleges en aanbieders wisselen daarmee gegevens uit in het kader van de eigen bijdrage.

De opgenomen grondslag voor het stellen van regels over de ‘verantwoording’ van aanbieders aan colleges heeft betrekking op de verantwoording die de aanbieders achteraf, nadat jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning is verleend, aan colleges geven.

Artikel III, onderdeel A

Artikel III, onderdeel A, is een wijziging die voortvloeit uit de portefeuillevredeling van het kabinet Rutte III.



Artikel III, onderdeel B

Voorgesteld wordt om aan de Zvw een artikel 58a toe te voegen, op grond waarvan het het Zorginstituut wordt toegestaan werkzaamheden voor derden te verrichten indien het daarvoor de goedkeuring heeft verkregen van de Minister voor MZ. Dit artikel maakt het derhalve mogelijk het Zorginstituut toe te staan om in opdracht van de VNG de gegevensstandaarden i-Jw en i-Wmo te beheren.

Het artikel is gemodelleerd naar artikel 5 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, waarin het Uitvoeringsinstituut werknemers verzekeringen en de Sociale Verzekeringsbank onder vergelijkbare voorwaarden met goedkeuring (van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) nevenactiviteiten kunnen verrichten.

Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds is opgemerkt, ligt het in de rede dat bij een goedkeuring tot het in opdracht van de VNG beheren van i-Jw en i-Wmo de daarvoor te maken kosten en te ontvangen vergoedingen gescheiden worden geadmistreerd van de baten en lasten die het Zorginstituut maakt voor het uitvoeren van zijn wettelijke taken.

Artikel IV

Er kan reden zijn om de verschillende bepalingen van dit wetsvoorstel op verschillende momenten in werking te laten treden. Het voorgestelde eerste lid van de inwerkingtredingsbepaling maakt dit mogelijk.

Het tweede lid maakt het mogelijk om, indien het Zorginstituut daarom vraagt, de goedkeuring voor het in opdracht van de VNG beheren van de gegevensstandaarden i-Jw en i-Wmo terug te laten werken. Aldus kan dit werk, dat het Zorginstituut de facto reeds sinds 1 januari 2015 verrichtte, met terugwerkende kracht van een wettelijke basis worden voorzien.

Deze toelichting wordt mede gegeven namens de Minister voor Rechtsbescherming in verband met zijn verantwoordelijkheid voor de Jeugdwet en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met artikel 6, aanhef en onderdeel b, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,