
Vergaderjaar 2017–2018

34 857**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**

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 september 2017 en het nader rapport d.d. 18 december 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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.

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

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.² 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.³ 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.⁴

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 samenwerkingsbanden en goede afspraken over inkoop en behoud van goede specialistische zorg».⁵ 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.⁶ De gebrekkige samenwerking en het verbreken van samenwerkingsverbanden zou met name gevolgen hebben voor de continuïteit en beschikbaarheid van (hoog)specialistische jeugdhulp.⁷

a. Handhaven mogelijkheid om samenwerking af te dwingen

De Afdeling heeft begrip voor het handhaven van de mogelijkheid om samenwerking door gemeenten bij algemene maatregel van bestuur te verplichten. Nu de voor het goed functioneren van het stelsel noodzake-

² Handelingen II 2013/14, 13 oktober 2013, 12-32-47.

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

⁴ Handelingen II 2013/14, 13 oktober 2013, 12-32-47.

⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.

⁶ Transitie Autoriteit Jeugd, Zorgen voor de Jeugd, derde jaarrapportage, 2017, blz. 12.

⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.; Transitie Autoriteit Jeugd, Zorgen voor de Jeugd, derde jaarrapportage, 2017, blz. 12.

lijke samenwerking nog niet overal 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.⁸ 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,⁹ 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 wetgevingscomplexen 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.¹⁰

⁸ 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.

⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1.

¹⁰ 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.

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.¹¹ 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.

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.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 117.

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 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. 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 vervallen¹². 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 inwerkingtreding van de Jeugdwet) vervalt¹³. 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 vervalt¹⁴.

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

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

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 188.

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

over inkoop en behoud van goede specialistische zorg nog niet is bereikt en dat het diensgevolge 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 gelijkkluidend 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 noch op lange termijn voorzien. Derhalve zou het herintroduceren van deze artikelliden 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

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.¹⁵ 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.¹⁶ De toelichting onderkent dat gemeenten en aanbieders druk doende zijn om tot uniformering en

¹⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.1.

¹⁶ 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).

standaardisatie van administratieve processen te komen, maar wil dit proces versnellen.¹⁷

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.¹⁸ Bij alle partijen bestaat «de ambitie om de administratieve lasten en regeldruk aan te pakken».¹⁹ 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.²⁰

¹⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.2.

¹⁸ 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/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/toepassing-van-isd-standaarden-per-jeugdregio-in-beeld>.

¹⁹ Brief van 30 maart 2017 van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 399, blz. 2.

²⁰ 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.

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 zorginkoop-beleid 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 de delegatiegrondslag zo te formuleren dat met de nadere regels de gemeentelijke beleidsvrijheid om het zorginkoop-beleid 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.²¹ 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.

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

²¹ Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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 werkagenda «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 standaardwerkwijzen²². 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

²² <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/nieuws/toepassing-van-isd-standaarden-per-jeugdregio-in-beeld>

juist niet verder gaan dan het opleggen van dergelijke 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.

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*

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