

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. 3

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, kinderschermingsmaatregelen 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

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.

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 kinderbeschermingsmaatregelen, 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 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 kinderbeschermingsmaatregel.
- 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

² www.istandaarden.nl/istandaarden/

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 wachtlijsten 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 eerstelijns-taken 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 Koninkrijksre-

laties (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)regionale 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 aanstuuringsmogelijkheden 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 zorginhou-

delijke 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 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, jeugdhulpaanbieders, 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

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

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 Hoofdpijnen 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 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

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>)

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

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 standaardberichten-verkeer (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

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.

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 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

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

¹⁰ Rapport TAJ, maart 2017.

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 lwmo 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 zonodig deze opdracht aanbesteedt.

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

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

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 uitvoeringslasten 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 wetswijziging 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 rechtsopvolger, 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 portefeuilleverdeling 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 geadministreerd 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,
H.M. de Jonge