

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 juli 2018

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Regionale samenwerking	3
2.1	Noodzaak regionale samenwerking	3
2.2	Vormgeving regionale samenwerking	5
2.3	Hoofdpijnen van het voorstel	9
2.4	Flankerend beleid	18
3.	Delegatiebepaling uitvoeringslasten	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Hoofdpijnen van het voorstel	23
4.	Advies en consultatie	33
4.1	Interdepartementale afstemming delegatiebepaling regionale samenwerking	33
4.2	Advies en consultatie ten aanzien van de delegatiebepaling vermindering uitvoeringslasten	34

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over het voorstel tot Wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 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. Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om de gestelde vragen te beantwoorden en op enkele punten een nadere toelichting te geven. Bij de beantwoording is de volgorde van het verslag aangehouden. Waar dit de helderheid en overzichtelijkheid ten goede kwam, zijn vragen samengenomen in de beantwoording.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de opvatting dat samenwerking tussen gemeenten in bepaalde gevallen noodzakelijk is om goede specialistische jeugdhulp aan te kunnen bieden. Zij vragen in welke mate nu sprake is van ontbrekende samenwerking tussen gemeenten. Tevens vragen deze leden om een nadere toelichting over de berichten over beperkte samenwerking.

Voorop wordt gesteld dat in de meeste regio's tussen gemeenten goed wordt samengewerkt. Er is inmiddels echter enige mate van verminderde samenwerking tussen gemeenten te constateren bij de uitvoering van de Jeugdwet. In haar vierde jaarrapportage «Tussen droom en daad. Op weg naar een volwassen jeugdinstelling»¹ geeft de Transitie Autoriteit Jeugd (hierna te noemen: TAJ) aan dat meerdere regio's de aard en samenstelling van hun samenwerkingsverband hebben gewijzigd.

Soms is de regionale samenwerking versterkt door bijvoorbeeld naast de afstemming bij inkoop ook op beleidsniveau en bestuurlijk niveau intensievere afstemming te zoeken. Maar ook het omgekeerde komt voor: soms kiezen regio's voor een minder vergaande samenwerking dan voorheen. Oorzaak voor de afgenomen samenwerking in diverse regio's is dat samenwerking niet altijd als vanzelfsprekend wordt ervaren. Deze samenwerkingsverbanden hebben geen gezamenlijke historie en gemeenten zien beperkte overeenkomsten met elkaar als het gaat om visie, gewenst verandertempo en lokale situatie. Gemeenten ervaren ook minder de voordelen van een gezamenlijke, regionale inkoop. Ook is er sprake van afnemende financiële solidariteit. De TAJ ziet deze veranderingen breder in het land plaatsvinden en ziet daardoor druk ontstaan op de bereidheid om samen op te trekken. Sommige gemeenten zien de waarde van risicodeling onvoldoende, bij andere gemeenten spelen sentimenten of opvattingen over andere gemeenten een rol.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre het gebrek aan effectieve samenwerking ten koste gaat van behandelplekken voor jeugdigen, bijvoorbeeld de jeugdigen die zeer specialistische jeugdhulp nodig hebben. Deze leden vragen verder op welke wijze, en op basis van welke criteria, de regering beoordeelt dat samenwerking tussen gemeenten voldoende of onvoldoende effectief is. Ook vragen zij welke redenen gemeenten aandragen voor onvoldoende effectieve samenwerking en in hoeverre bereikt wordt dat een verplichting tot samenwerking niet enkel op papier leidt tot samenwerking, maar ook in de praktijk tot stand komt. Ten slotte vragen zij hoe de regering gemeenten ook in de praktijk wil motiveren tot samenwerking.

Er hebben mij de afgelopen jaren regelmatig signalen over gebrekkige samenwerking tussen gemeenten bereikt. De signalen waren divers van aard en kenden verschillende bronnen. Een viertal voorbeelden: (1) verminderde solidariteit en risicoverevening tussen gemeenten, (2) verminderde samenwerking door het ontstaan van subregio's, (3) het gebruik van verschillende verantwoordingsvragen voor jeugdhulpaanbieders binnen een regio en (4) het gebruik van gemeentelijke budgetplafonds bij meer specialistische vormen van jeugdhulp.

Ik heb niet de indruk dat door gebrek aan effectieve samenwerking noodzakelijke plekken voor specialistische jeugdhulp verloren zijn gegaan. Dit is mede te danken aan het actief handelen naar aanleiding van de signalen. Via verschillende kanalen zijn de signalen altijd geverifieerd, gewogen en indien wenselijk is hierover het gesprek met de betrokken

¹ Rapport TAJ, maart 2018, <https://www.transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/vierde-jaarrapportage-taj-28-maart-2018>

gemeenten, regio's en aanbieders aangegaan. De TAJ, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ambassadeur van het zorgland-schap hebben hier alle een belangrijke bijdrage aan geleverd. Door een breed pakket aan maatregelen wordt voorkomen dat een verplichting tot samenwerking niet enkel op papier leidt tot samenwerking, maar ook in de praktijk tot stand komt. Graag verwijs ik naar hetgeen hierover is opgenomen in de memorie van toelichting onder paragraaf 2.4 «Flankerend beleid».

De redenen die gemeenten aanvoeren om af te wijken van samenwerking op regionaal niveau zijn soms goed te begrijpen vanuit het individuele perspectief van een gemeente, maar kunnen desondanks onwenselijk zijn vanuit het bredere stelsel voor jeugdhulp. De delegatiebepaling werkt goed als stok achter de deur om regionale samenwerking te bevorderen.

2. Regionale samenwerking

2.1 Noodzaak regionale samenwerking

De leden van de PVV-fractie zijn het eens met de regering dat het om meerdere redenen, waaronder het beperken van lasten voor aanbieders, belangrijk is om doelmatig samen te werken. Zij vragen om concrete voorbeelden over hoe deze lasten beperkt zullen worden.

Doelmatig samenwerken kan lasten voor aanbieders beperken. Een voorbeeld is dat als gemeenten meer regionaal gaan samenwerken, er afspraken gemaakt kunnen worden over de gezamenlijke inkoop en verantwoording van bepaalde vormen van specialistische jeugdhulp voor een hele regio.

Hierdoor nemen de uitvoeringslasten voor de aanbieders af, omdat de verantwoording aan de betrokken gemeenten op eenzelfde wijze plaatsvindt. Ook kan het zijn dat als zorg regionaal wordt ingekocht, aanbieders met minder gemeenten contracten hoeven af te sluiten, hetgeen de uitvoeringslasten ook beperkt.

De leden van de PVV-fractie vragen of de aanbestedingsprocedure – als één van de lasten die enorm veel tijd in beslag neemt – ook wordt aangepast. De leden van de SP-fractie vragen of de regering het standpunt van deze leden deelt dat het afschaffen van aanbestedingen een belangrijke stap is om echt de administratieve lasten omlaag te krijgen. Voorts vragen deze leden vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat niet meer aanbesteed hoeft te worden.

In het Tweede Kamer debat van 6 februari jongstleden over de gevolgen van de decentralisatie van de jeugd-ggz heb ik toegezegd de stand van zaken rond inkoop en aanbesteden te melden in april van dit jaar. Eerder heb ik in het Wetgevingsoverleg van 4 december jongstleden beloofd in dit voorjaar schriftelijk in te gaan op de knelpunten rondom aanbesteden en de route naar Brussel. Een en ander valt nu samen. In een brief in juni zal ik ingaan op mijn aanpak *Zorg voor inkoop*. Dat behelst een aanpak bestaande uit twee pijlers: een taskforce om samen met gemeenten en zorgaanbieders een beweging op gang te brengen om knelpunten bij gemeenten rondom aanbesteden aan te pakken (conform de motie TK 34 775 XVI, nr. 52 (van 12 december 2017)) en een actielijn om de Brusselse regels waarop de Aanbestedingswet 2012 is gebaseerd te herinterpreteren, ofwel in te zetten op aanpassingen op basis van geconstateerde knelpunten.

De leden van de PVV-fractie vragen op welke manier (boven)regionale gespecialiseerde hulp veilig gesteld wordt met regionale samenwerkingsafspraken. Zij vragen of een landelijke regeling voor deze soms zeer gespecialiseerde en schaarse vormen van hulp niet beter zou zijn en zo nee, waarom niet. Deze leden vragen ten slotte of de afgelopen jaren aanbieders van zeer bijzondere en gespecialiseerde hulp verdwenen zijn omdat te weinig zorg ingekocht werd en welke aanbieders dit betreft.

Verschillende vormen van jeugdhulp vragen, afhankelijk van de mate van specialisatie, om een verschillend niveau van inkoop. Dit is precies de reden waarom de jeugdzorgregio's van belang zijn en ik groot belang hecht aan de mogelijkheid om regels te kunnen blijven stellen aan de samenwerking tussen gemeenten indien deze samenwerking onvoldoende stand houdt.

Momenteel is er vanuit gemeenten aandacht voor de verschillende specialisatieniveaus van de jeugdhulp. Zo is er, onder regie van de VNG, sprake van landelijke inkoop van de meest specialistische vormen van jeugdhulp. Daarnaast worden de meer gespecialiseerde vormen van jeugdhulp en de gecertificeerde instellingen op regionaal niveau door gemeenten ingekocht. Mede hierdoor zijn er naar mijn weten geen onvervangbare jeugdhulpvormen (zeer gespecialiseerd of schaars) verdwenen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe met regionale samenwerking voldoende aanbod gecreëerd zal worden en hoe de beschikbaarheid van kennis en de vergroting van expertise worden gewaarborgd.

Gemeenten en regio's zijn verantwoordelijk voor het beter ordenen van het zorglandschap, zodat zorg dicht bij de jeugdige en het gezin wordt ingezet. Ik zie hier positieve ontwikkelingen, zoals het *Statement 24-uursessie Zorglandschap. Passende hulp voor alle jeugdigen in Nederland*². In dit statement hebben gemeenten, Rijk en aanbieders aangegeven actie te ondernemen om (ook bij complexe vragen) passende hulp te bieden, de ketensamenwerking te versterken en te verbeteren, en het leren van elkaar te versnellen. Nog niet alle gemeenten hebben hun opdrachtgeverschap voldoende gericht op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor borging en beschikbaarheid van

specialistische jeugdhulp. Ook regio's dienen zich hier meer bewust van te zijn. Als regio A bijvoorbeeld niet inkoop, dan kan dat ook iets betekenen voor regio B. De komende tijd moet hier nog een kwaliteitsslag worden gemaakt.

Vanuit het programma «Zorg voor de Jeugd» zet ik daarom samen met gemeenten, aanbieders en cliëntenorganisaties verschillende acties in:

- 1) In 2018 heeft elke regio sluitende afspraken over de aanpak van wachtlijsten en wachttijden, inclusief de beschikbaarheid van een regionaal expertteam en (in 2019) regionale leertafels. De regionale expertteams hebben een oplossingsplicht in complexe situaties waarin de reguliere hulpverlening er niet uitkomt of dreigt te komen. Het regionale expertteam heeft overzicht over het regionaal beschikbare aanbod, leert van complexe casuïstiek en versterkt de samenwerking binnen de regio.
- 2) We dragen zorg voor voldoende specifiek en adequaat (bij- en nascholings)aanbod en voor regionale kennisdeling voor professionals werkzaam in een lokaal team en in de eerste lijn, onder andere via regionale leertafels tussen generalisten en specialisten en met input van expertteams.

² https://vng.nl/files/vng/20170714_statement_24-uursessie_3.pdf

- 3) We dragen er zorg voor dat wordt verduidelijkt welke (hoog)specialistische jeugdhulp landelijk wordt aangeboden, ingekocht en beschikbaar is. Dit doen we op basis van de landelijke raamovereenkomsten voor (hoog)specialistische jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning (zintuiglijk gehandicapten) van de VNG. Daarbij wordt meegenomen of het aanbod voldoende is en welk aanbod moet worden ontwikkeld. Voor (hoog)specialistische zorg die landelijk wordt ingekocht komt er een landelijke tafel waar goede voorbeelden van expertteams gedeeld kunnen worden en complexe casuïstiek kan worden besproken.

2.2 Vormgeving regionale samenwerking

2.2.1 Zelf afspraken maken over regionale samenwerking

De leden van de PVV-fractie vragen waarom nog geen goed functionerende (boven)regionale afspraken zijn gemaakt nu gemeenten op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015 de plicht hebben zelf tot afspraken te komen over de wijze waarop zij hun taken vormgeven indien samenwerking voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering is aangewezen. Hebben deze zaken wel prioriteit bij gemeenten, zo vragen deze leden.

Er zijn diverse veelbelovende ontwikkelingen op het gebied van regionale samenwerking, zoals bijvoorbeeld voor de jeugdhulp vanuit het *Statement 24-uursessie Zorglandschap. Passende hulp voor alle jeugdigen in Nederland*. Toch hebben nog niet alle gemeenten hun opdrachtgeverschap afdoende gericht op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor beschikbaarheid van noodzakelijke specialistische zorg.

Het organiseren van goed functionerende regionale afspraken voor de Jeugdwet en de Wmo 2015 heeft zeker de aandacht bij gemeenten, maar het maken van zorgvuldige afspraken kost de nodige tijd. Er moet voldoende kennis en zicht zijn op de noodzakelijke hulp in een regio, er moeten gezamenlijke keuzes worden gemaakt (in een speelveld met verschillende politieke voorkeuren) en er moet goed worden afgestemd en rekening worden gehouden met verschillende belangen. De financiële situatie in een regio speelt daarnaast ook een belangrijke rol. Bij grote tekorten of bij grote verschillen in de financiële situatie van individuele gemeenten komt er eerder druk te staan op de samenwerking en duurt het langer om goed functionerende regionale afspraken te maken.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken bij de implementatie van het advies van de commissie «van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis».

Bedoelde commissie Dannenberg adviseert gemeenten en andere betrokken partijen toe te werken naar de sociale inclusie van de doelgroep door middel van voorzieningen voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Dit houdt in dat zij zoveel mogelijk in «gewone» woningen en wijken, in hun eigen sociale omgeving, begeleid en ondersteund moeten worden gericht op herstel en zelfredzaamheid. Het verblijf in een instelling moet worden beperkt tot de mensen voor wie dat echt noodzakelijk is.

Momenteel wordt het advies van de commissie geïmplementeerd. Alle regio's werken aan of hebben een plan waarin zij aangeven hoe zij de ondersteuning aan de cliënten van beschermd wonen en de maatschappelijke opvang vormgeven. Gemeenten onderkennen dat er een flink aantal ontwikkelthema's zijn. Gemeenten zoeken elkaar en samenwerkingspartners op die werken aan hetzelfde vraagstuk om de krachten te bundelen zodat ze op een aantal kernthema's kunnen versnellen. Voor

sommige cruciale opgaven willen ze elkaar intensiever regionaal gaan opzoeken om innovatie te realiseren en sommige – meer landelijke thema's – gezamenlijk te agenderen. Deze punten neemt de Staatssecretaris van VWS mee bij het opstellen van een gezamenlijke meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang³. Hij heeft de Tweede Kamer met zijn brief van 22 december 2017 over de laatste stand van zaken geïnformeerd⁴.

De leden van de D66-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de implementatie van het advies van de commissie «van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis» en het beleid rondom «Veilig Thuis» en maatschappelijke (vrouwen)opvang.

De regering stelt voor om een structurele discretionaire grondslag voor verplichte regionale samenwerking op te nemen in de Wmo 2015. Op dit moment is er geen aanleiding om de samenwerking tussen gemeenten af te dwingen voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en Veilig Thuis, omdat daarvoor wordt gewerkt met centrumgemeenten. Het beschermd wonen en de maatschappelijke opvang worden op termijn doorgedecentraliseerd. Voor het inkopen van voorzieningen en het maken van afspraken met woningcorporaties is samenwerking tussen gemeenten noodzakelijk. Als gemeenten niet komen tot voldoende afspraken over deze samenwerking en de kwaliteit van de ondersteuning onder druk komt te staan, zal met voorliggend wetsvoorstel de mogelijkheid ontstaan om deze samenwerking af te dwingen via een algemene maatregel van bestuur (amvb).

2.2.2 Regels over regionaal samenwerken

De leden van de PVV-fractie vragen of het niet duidelijker is om regels over regionale samenwerking op wetsniveau vast te stellen in plaats van in een amvb. Voorts vragen deze leden waarom voor een amvb is gekozen.

In het wetsvoorstel is in artikel 2.8, tweede lid, van de Jeugdwet en artikel 2.6.1, tweede lid, van de Wmo 2015 een delegatiegrondslag opgenomen zodat gebieden kunnen worden aangewezen waarbinnen colleges en gemeenteraden moeten samenwerken indien de noodzakelijke samenwerking ontbreekt. In deze amvb kunnen tevens regels wordt gesteld over de vorm van deze samenwerking. De regels over de vorm van samenwerking zijn onlosmakelijk verbonden met het aanwijzen van bepaalde regio's. Gelet op de decentralisatie van de Jeugdwet en de Wmo 2015 dient terughoudend te worden omgegaan met het ingrijpen door het Rijk. Derhalve is expliciet gekozen voor een discretionaire delegatiegrondslag (kan-bepaling). De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies op dit wetsvoorstel⁵ dit uitgangspunt expliciet onderschreven, zij verwijst hierbij ook naar haar eigen Advies betreffende de vierde periodieke

beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen⁶. Het stellen van regels over regionale samenwerking op wetsniveau in plaats van in een amvb doorbreekt bovendien de mogelijkheid om gericht in te grijpen op het moment dat het noodzakelijk is. Het niet opnemen van deze delegatie-

³ Kamerstukken II, TK 2017/18, 29 325, nr. 92

⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 29 325, nr. 92.

⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 34 857, nr. 4

⁶ 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.

grondslag en het wachten met het stellen van regels in de wet zelf totdat verplichte samenwerking noodzakelijk is, bemoeilijkt een adequaat en voortvarend ingrijpen. Derhalve sluit een discretionaire delegatiegrondslag het beste aan bij de mogelijke behoefte aan het stellen van regels indien dit noodzakelijk blijkt.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe vaak in de afgelopen jaren samenwerking via een amvb is opgelegd of hiertoe een voornemen bestond. Verder vragen zij hoe vaak op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden, waarna alsnog de samenwerking op vrijwillige wijze heeft kunnen plaatsvinden.

Het is nog niet nodig gebleken om samenwerking via een amvb op te leggen. Tot op heden is het altijd mogelijk gebleken om via bemiddeling en regulier overleg tot voldoende samenwerking te komen. Hier is door veel partijen een positieve bijdrage aan geleverd. Ook een op overeenstemming gericht overleg als bedoeld in de delegatiebepalingen heeft tot op heden nog niet plaats hoeven vinden.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre naast het college ook gemeenteraden worden betrokken bij een mogelijke verplichting tot samenwerking.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van alle vormen van maatschappelijke ondersteuning en (specialistische) jeugdhulp ligt bij het gemeentebestuur. Daarom staat er ook in de delegatiebepalingen dat, voordat er wordt toegekomen aan het opstellen van een amvb, een op overeenstemming gericht overleg dient te hebben plaatsgevonden tussen de Minister van VWS (en voor de Jeugdwet ook de Minister voor Rechtsbescherming) en de betrokken colleges en niet met de betrokken gemeenteraden. Nadat een concept-amvb (bevattende de verplichte samenwerking) in de Staatscourant bekend is gemaakt, heeft eenieder, zo ook gemeenteraden, vier weken de mogelijkheid om op het concept te reageren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wanneer sprake is van een uiterste geval waarbij samenwerking bij amvb wordt gesteld. Tevens vragen zij hoe een dergelijke amvb eruit gaat zien en welk dwingend karakter deze heeft.

De mogelijkheid om samenwerking op te leggen is bedoeld als een stok achter de deur, die slechts in uitzonderingsgevallen zal worden gebruikt. Alleen als gemeenten het nalaten om samen te werken terwijl dit wel noodzakelijk is en overleg met de Minister van VWS (en voor de Jeugdwet ook de Minister voor Rechtsbescherming) niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, kunnen zij bij amvb alsnog verplicht worden om samen te werken om zo goede hulp en maatschappelijke ondersteuning te kunnen bieden. Het instrument zal alleen worden ingezet indien blijkt dat het gemeenten niet lukt om deze taken onderling te organiseren. Indien het in een uiterst geval nodig blijkt te zijn een amvb op te stellen, dan zal de inhoud daarvan afhangen van de aard en omvang van de gewenste samenwerking. Qua dwingendheid bestaat er geen verschil tussen de verschillende niveaus van wetgeving; een verplichting opgelegd bij amvb is dus net zo dwingend als een verplichting opgelegd bij wet.

De leden van de SP-fractie vragen om een extra toelichting op wat «op overeenstemming gericht overleg» inhoudt. Wordt dit overleg geïnitieerd door de regering of kan hierom ook worden verzocht door (een van de) betrokken colleges, zo vragen zij.

Volgens de delegatiebepalingen kan er enkel een amvb worden opgesteld waarin gebieden worden aangewezen waarbinnen colleges met het oog op de samenhangende uitvoering van de aan de colleges en de gemeenteraden bij of krachtens de wet opgedragen taken moeten samenwerken, indien de noodzakelijke samenwerking in deze gebieden ontbreekt en nadat de Minister van VWS (en voor de Jeugdwet ook de Minister voor Rechtsbescherming) een zogenoemd op overeenstemming gericht overleg heeft gevoerd met de betrokken colleges.

Het op overeenstemming gerichte overleg is vormvrij en er is in de delegatiebepalingen niet aangegeven wie dit overleg moet initiëren. Dit betekent dat de betrokken bewindslieden het overleg kunnen initiëren, maar dat een verzoek tot een op overeenstemming gericht overleg ook van de betrokken colleges afkomstig kan zijn.

De leden van de SP-fractie vragen over welke onderwerpen de noodzakelijke samenwerking kan worden afgedwongen.

Volgens de delegatiebepalingen kunnen bij amvb gebieden worden aangewezen waarbinnen colleges met het oog op de samenhangende uitvoering van de aan de colleges en de gemeenteraden bij of krachtens deze wet en andere wetten opgedragen taken samenwerken. Verder kunnen er regels worden gesteld over de vorm van samenwerking. De delegatiebepaling geeft niet specifiek aan over welke onderwerpen de samenwerking dient te gaan. Dit kan dus, indien aan de orde, nader worden bezien.

De leden van de SP-fractie vragen wat er gebeurt als gemeenten en regering van mening verschillen over de vraag of samenwerking op een bepaald thema al dan niet voor de hand ligt. Ze vragen verder of een dergelijke situatie zich kan voordoen.

Voordat wordt toegekomen aan het opstellen van een amvb dient volgens de delegatiebepaling een op overeenstemming gericht overleg te hebben plaatsgevonden tussen de Minister van VWS (en voor de Jeugdwet ook de Minister voor Rechtsbescherming) en de betrokken colleges. Als dit overleg niet tot overeenstemming leidt, kunnen de Ministers vanuit hun stelselverantwoordelijkheid als ultimum remedium overwegen om een amvb op te stellen, waarin gebieden worden aangewezen waarbinnen gemeenten verplicht worden tot samenwerking.

De leden van de SGP-fractie vragen of de Kamer na afloop van de vier weken waarin iedereen de gelegenheid krijgt om het ontwerp van de amvb te bestuderen en er wensen en bedenkingen over te uiten, nog de gelegenheid heeft om over de wensen en bedenkingen die zijn ingebracht te debatteren, of dat de amvb direct na het sluiten van de vier weken wordt gepubliceerd in het Staatsblad. Indien het laatste het geval is, vragen deze leden waar dan de weging van de Staten-Generaal plaatsvindt over de ingebrachte wensen en bedenkingen. Verder vragen de SGP-fractieleiden hoe de regering aankijkt tegen het voorstel om de Staten-Generaal na afloop van de vier weken een eventueel gewijzigde amvb te sturen, plus een brief waarin de wensen en bedenkingen worden vermeld, inclusief een toelichting waarom de regering deze al dan niet heeft geaccordeerd. Ook vragen zij hoe de regering aankijkt tegen een voorhangbepaling na afloop van de eerder genoemde vier weken.

Het voorgestelde vierde lid van de artikelen 2.8 van de Jeugdwet en 2.6.1 van de Wmo 2015 regelt dat de voordracht voor een vast te stellen amvb niet eerder mag worden gedaan dan vier weken nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen die termijn wensen en bedenkingen ter kennis te

brengen. Gelijktijdig met deze bekendmaking in de Staatscourant wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal voorgelegd. Deze bepalingen zijn ontleend aan aanwijzing 2.36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en met de gekozen procedure is dan ook gevolg gegeven aan de wettelijke instructie. Doel van deze procedure is om eenieder in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen in te brengen vóórdat het ontwerp (al dan niet gewijzigd naar aanleiding van de ingebrachte reacties) voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig wordt gemaakt. Uiteraard zal het kabinet het parlement informeren indien de aard en omvang van de ingebrachte wensen en bedenkingen vanuit de samenleving daartoe naar de mening van het kabinet aanleiding geven. Daarbij zij opgemerkt dat betrokken partijen, zoals in dit geval de VNG en branches van aanbieders, vóór de voorhang-procedure zullen worden geconsulteerd. Hun reacties en het antwoord van de regering daarop zullen dan ook in het aan het parlement voor te leggen ontwerp reeds zijn opgenomen. Verder staat het het parlement vanzelfsprekend vrij om het kabinet achteraf ter verantwoording te roepen over de wijze waarop is gereageerd op de later ingebrachte commentaren.

2.3 Hoofdpijnen van het voorstel

2.3.1 Delegatiebepalingen over regionale samenwerking vervallen

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het opnieuw instellen van een tijdelijke delegatiegrondslag de voorkeur heeft boven een permanente grondslag. Dat de noodzakelijke samenwerking na drie jaar nog niet geheel is uitgekristalliseerd, betekent toch nog niet dat in het gedecentraliseerde stelsel een permanente delegatiegrondslag noodzakelijk is, zo stellen zij. Ook de leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de noodzaak bestaat tot een permanente, in plaats van een tijdelijke delegatiegrondslag.

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 specialistische jeugdhulp te kunnen bieden aan jeugdigen, om goede afspraken te kunnen maken over de aanpak of opvang bij huiselijk geweld, bij beschermd wonen en bij maatschappelijke opvang. 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 is inmiddels een aantal gevallen bekend van jeugdigen die hierdoor moeizaam toegang verkrijgen tot specialistische vormen van jeugdhulp. Dit moet worden voorkomen. Bij de uitvoering van de Wmo 2015 werken alle regio's aan een plan waarin zij aangeven hoe zij de ondersteuning aan de cliënten van beschermd wonen en de maatschappelijke opvang willen vormgeven.

Op dit moment is niet te zeggen wanneer verwacht kan worden dat gemeenten overal in het land regionaal goed samenwerken, zodat ik het niet verstandig vind om in de samenwerkingsbepaling een vervaldatum op te nemen. Overigens kunnen, zelfs als op enig moment overal goed wordt samengewerkt, altijd nieuwe ongeregelheden in samenwerkingsverbanden ontstaan en dan is het belangrijk om de delegatiegrondslag voor regelgeving over regionale samenwerking achter de hand te hebben. De delegatiebepalingen zijn zo vormgegeven, dat zij structureel in de Jeugdwet en de Wmo 2015 kunnen worden opgenomen. Er is geen sprake van een imperatieve delegatiegrondslag (zal-bepaling), maar van een

discretionaire delegatiegrondslag (kan-bepaling). Daarnaast is in de delegatiebepalingen 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 advisering van de Raad van State ook onderschrijft, dient in het gedecentraliseerde stelsel terughoudend te worden omgegaan met ingrijpen door het Rijk, en daar sluit de vormgeving van de delegatiebepalingen voor regionale samenwerking goed bij aan.

2.3.2 Behoud delegatiebepaling in de Jeugdwet

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering inzichtelijk kan maken in welke regio's de noodzakelijke samenwerking in de Jeugdwet onder druk staat, waardoor naast de beschikbaarheid van (boven)regionaal georganiseerde hulp ook de continuïteit van zorg onder druk komt te staan. Verder vragen zij welke redenen ten grondslag liggen aan de beperkte (boven)regionale samenwerking en waarom sommige regio's uiteen vallen. Deze leden vragen ook welke stappen er zijn gezet om de samenwerking in deze regio's wel van de grond te krijgen.

Nagenoeg alle regio's kennen enige vorm van regionale samenwerking, hoewel er een zeer gevarieerd beeld bestaat. Ondanks dat de mate verschilt waarin er wordt samengewerkt, lijkt het regionale niveau in het zorglandschap een vanzelfsprekendheid voor veel regio's. Op landelijk niveau hebben we hier geen gegevens over.

Eén van de redenen waarom de regionale samenwerking onder druk staat, is dat afstemming tussen gemeenten lastig is. Soms moeten meerdere gemeenten met elk verschillend gemeentelijk beleid op één lijn komen om samen specialistische jeugdzorg in te kopen. Dat is niet eenvoudig. Ook zijn financiële afspraken soms de oorzaak 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 om de inzet van jeugdhulp te voorkomen. 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.

Via verschillende kanalen zijn de signalen rond regionale samenwerking geverifieerd en gewogen. Er zijn verschillende stappen gezet om de samenwerking in regio's wel van de grond te krijgen zoals het gesprek met de betrokken gemeenten, regio's en aanbieders aangaan en het belang van regionale samenwerking benadrukken. De TAJ, de VNG en de ambassadeur van het zorglandschap hebben hier alle een belangrijke bijdrage aan geleverd. In mijn beleving is door deze aanpak de beschikbaarheid en continuïteit van zorg niet in gevaar gekomen.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeveel regio's, die wel stabiel zijn, er een dusdanig laag tempo is dat specialistische functies binnen de jeugdhulp niet snel genoeg onderdeel worden van het regionale zorglandschap. Zij vragen verder of de regering inzichtelijk kan maken in welke

regio's gemeenten wel goede afspraken maken over de specialistische zorg. Deze leden vragen voorts hoe het komt dat de specialistische functies onvoldoende onderdeel worden van het regionale zorglandschap. Zij vragen of partijen elkaar voldoende weten te vinden en of sprake is van wederzijds vertrouwen en respect.

In haar vierde jaarrapportage concludeert de TAJ⁷ dat de impact van de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet groot is voor veel partijen. De TAJ is van mening dat alle betrokken partijen stappen moeten zetten om het stelsel in de gewenste richting door te ontwikkelen en een lerende omgeving te creëren. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar bepaalde regio's en gemeenten en worden ook geen concrete aantallen genoemd. Over stabiele regio's waar een laag tempo is en regio's waar wel goede afspraken zijn gemaakt, zijn evenmin cijfers bekend.

Specialistische functies worden steeds meer onderdeel van het regionale zorglandschap. Partijen weten elkaar bij specialistische zorg steeds beter te vinden en hierover regionaal afspraken te maken met elkaar. Daarbij groeit wederzijds vertrouwen en respect. Mede om verder te stimuleren dat partijen elkaar voldoende weten te vinden bij het zorgvuldig en in onderlinge afstemming vormgeven van de ombouw van intramurale specialistische jeugdhulp, is er vanuit het programma «Zorg voor de Jeugd» een transformatiebudget beschikbaar gesteld. Het gaat om een bedrag van in totaal € 108 miljoen en dit is voor de periode 2018 tot en met 2020.

De leden van de VVD-fractie vragen op basis van welk kader de regering zal besluiten om samenwerking af te dwingen. De leden van de PVV-fractie vragen op welke wijze de regering zal ingrijpen als goede regionale samenwerking uitblijft.

De delegatiebepaling stelt twee voorwaarden waaraan voldaan moet zijn alvorens tot het opstellen van een amvb kan worden overgegaan: de noodzakelijke samenwerking dient in gebieden te ontbreken en er dient een op overeenstemming gericht overleg te hebben plaatsgevonden tussen de Minister van VWS, de Minister voor Rechtsbescherming en de betrokken colleges. Een eventueel besluit tot gedwongen samenwerking hangt af van de specifieke omstandigheden en uitkomsten van het op overeenstemming gerichte overleg.

De leden van de VVD-fractie vragen wie bepaalt of samenwerking noodzakelijk is.

In de wet is vastgelegd dat gemeenten moeten samenwerken als dat noodzakelijk is voor «een doeltreffende en doelmatige uitvoering». Bij sommige specialistische vormen van hulp worden gemeenten verder ook via de Jeugdwet verplicht om samen te werken op regionaal niveau. Dat geldt voor verschillende taken, zoals ten behoeve van de inrichting van Veilig Thuis, zie bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij artikel 2.5 van de Jeugdwet: «Van gemeenten wordt ook verwacht dat zij de krachten op dit vlak op bovenlokaal niveau bundelen en dat het stoppen en behandelen van schadelijke gevolgen van geweld en kindermishandeling op een geïntegreerde wijze wordt aangepakt.»⁸ Ook geldt dit voor jeugdbescherming/jeugdreclassering, zie bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij artikel 2.4 van de Jeugdwet: «De gemeente zal voor de

⁷ Rapport TAJ, maart 2018, <https://www.transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/vierde-jaarrapportage-taj-28-maart-2018>

⁸ Kamerstukken II, 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 146.

uitvoering van deze leveringsplicht bovenlokaal samenwerken.»⁹ Er is niet specifiek belegd wie moet bepalen of samenwerking noodzakelijk is. Dit kan per onderwerp en regio verschillen. Uiteindelijk is het Rijk als stelselverantwoordelijke verantwoordelijk en kan zij wel besluiten om samenwerking af te dwingen.

De leden van de VVD-fractie vragen wie concludeert of het op overeenstemming gericht overleg wel of niet is gelukt. Zij vragen wat hierbij de verantwoordelijkheid van gemeenten zelf is. Verder vragen deze leden in hoeverre gemeenten in de gelegenheid worden gesteld zelf oplossingen aan te dragen en op basis waarvan deze oplossingen vervolgens worden getoetst door de regering.

Er is niet specifiek belegd wie moet bepalen of het op overeenstemming gerichte overleg tussen de Minister van VWS, de Minister voor Rechtsbescherming en de betrokken colleges is gelukt. Tot deze conclusie kunnen deze partijen zelf komen.

In het decentrale stelsel is het belangrijk dat gemeenten allereerst zelf tot oplossingen komen bij eventuele problemen. Het is daarom zeker mogelijk dat gemeenten zelf oplossingen aandragen. Oplossingen van gemeenten kunnen zeer divers zijn. Er is geen specifiek toetsingskader voor aangedragen oplossingen van gemeenten. Partijen dienen zelf onderling te bepalen of aangedragen oplossingen werkbaar zijn voor een bepaald gebied en tot het gewenste resultaat leiden.

De leden van de VVD-fractie vragen welke mogelijkheden gemeenten krijgen om zich te laten ondersteunen door regio's waar de samenwerking wel goed verloopt.

Vanuit het ondersteuningsteam Zorglandschap specialistische jeugdhulp van de VNG worden gemeenten, aanbieders en jeugdregio's actief ondersteund. Dit doet het team in overleg met jeugdbranches. Daarbij is nadrukkelijk gekozen voor een decentrale aanpak, te denken valt aan bijvoorbeeld het geven van goede voorbeelden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering voornemens is om op korte termijn in één of enkele regio's samenwerking te verplichten. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of in de afgelopen jaren overwogen is van deze grondslag gebruik te maken en om een amvb op te stellen. Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de bestuurlijke druk van de delegatiegrondslag wel voldoende is gezien de geconstateerde problemen. Verder vragen zij of niet daadwerkelijk moet worden overgegaan tot opstellen van de amvb. De leden van de VVD-fractie vragen of op dit moment al een preventief effect uitgaat van het voorliggende wetsvoorstel en zo ja, op welke wijze.

Ik verwijs voor de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie naar het eerste lid van de delegatiebepalingen. Hierin staat dat de colleges met elkaar moeten samenwerken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet of de Wmo 2015 aangewezen is. Op basis van het eerste lid van de delegatiebepalingen zijn eerder samenwerkingsregio's ontstaan, wellicht mede door druk van de delegatiegrondslagen in het tweede lid. Verder zijn gemeenten en aanbieders door de delegatiebepalingen bewuster geworden van de noodzaak om samen te werken en worden er acties ondernomen om regionale samenwerking te bevorderen. Er gaat dus een preventief effect

⁹ Kamerstukken II, 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 144.

uit van de delegatiebepalingen en daarnaast worden er ook andere mogelijkheden benut om regionale samenwerking te bevorderen.

Momenteel zijn er geen voornemens om op korte termijn in één of enkele regio's samenwerking te verplichten. Er bestaat namelijk op dit moment geen aanleiding om op korte termijn op basis van de delegatiebepaling een amvb op te stellen om gebieden aan te wijzen of regels te stellen over de vorm van samenwerking. Ook is het eerder nooit zover gekomen dat werd overwogen om een dergelijke amvb op te stellen.

De leden van de PVV-fractie vragen naar de oorzaak voor het op dit moment nog niet bereikt zijn van sterke samenwerkingsbanden en goede afspraken over inkoop en behoud van goede specialistische zorg. Zij vragen of dit wellicht iets te maken heeft met de enorme bezuiniging en de snelheid waarmee de overheveling gepaard is gegaan.

Graag benadruk ik dat in veel regio's wel goede samenwerkingsbanden zijn ontstaan, er veel goede afspraken over inkoop zijn gemaakt en dat er zorg is voor behoud van goede specialistische zorg. Als er regio's zijn waar op deze punten verbeteringen moeten worden doorgevoerd, dan is de oorzaak hiervan bijvoorbeeld te vinden in de door gemeenten in deze regio's anders gemaakte financiële en politieke keuzes. Ook bezuinigingskeuzes van gemeenten kunnen binnen samenwerkingsverbanden wellicht worden gevoeld. De taakstelling noopt gemeenten om efficiënt om te gaan met het jeugdhulpbudget dat aan hen ter beschikking wordt gesteld. Sterke samenwerking kan een benodigde efficiëntie echter ook ten goede komen.

De leden van de PVV-fractie vragen of kwetsbare personen de dupe zijn van het ontbreken van goede samenwerkingsverbanden en of hierdoor mensen op de wachtlijst staan.

Ik heb niet het beeld dat ten opzichte van de situatie van vóór de decentralisatie er meer kwetsbare kinderen in de knel zijn gekomen of later dan wenselijk passende jeugdhulp hebben ontvangen.

De leden van de CDA-fractie vragen onder welke omstandigheden tot verplichte samenwerking kan worden overgegaan. Kan dit bijvoorbeeld als gemeenten uit een solidariteitsregeling stappen of niet mee willen doen bij een gemeenschappelijke inkoop?

Volgens de delegatiebepaling kan de regering een amvb opstellen als de noodzakelijke samenwerking in gebieden ontbreekt. Er is niet nader omschreven wat onder «noodzakelijke samenwerking» dient te worden verstaan. Dit kan dus per situatie verschillend worden uitgelegd. Gemeenten kunnen zelf het best beoordelen voor welke taken op welke wijze het beste kan worden samengewerkt en welke samenwerking echt noodzakelijk is. Het zorgen voor een betere kwaliteit van hulp of het beperken van onnodige uitvoeringslasten kunnen goede redenen zijn om samen te werken. Als men problemen niet kan oplossen in een regio, het verplichte op overeenstemming gerichte overleg tussen de Minister van VWS, de Minister voor Rechtsbescherming en de betrokken colleges van de desbetreffende gemeenten geen uitkomst heeft geboden en het meedoen aan een solidariteitsregeling of een gemeenschappelijke inkoop in een regio noodzakelijk wordt bevonden voor de samenwerking, dan kunnen over deze vormen van samenwerking in het uiterste geval eventueel regels worden gesteld op basis van de delegatiebepaling.

De leden van de CDA-fractie vragen of het zo kan zijn dat gemeenten die meer in preventie hebben geïnvesteerd worden gedwongen om alsnog mee te betalen aan tekorten van andere gemeenten of dat samenwerking op andere wijze wordt afgedwongen.

Gemeenten mogen zelf bepalen hoe regionale samenwerking eruit ziet en hoe hieraan vorm wordt gegeven. Het is aan gemeenten om daar onderling goede afspraken over te maken. Het heeft de voorkeur als deze afspraken zorgvuldig worden gemaakt en dat er rekening wordt gehouden met de verschillende posities van de regionale gemeenten.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de afgelopen jaren de ervaringen waren met het preventieve effect van de bevoegdheid om samenwerking af te dwingen en of een voorbeeld kan worden gegeven van een situatie waarin dit preventieve effect ervoor heeft gezorgd dat samenwerking alsnog van de grond kwam.

De totstandkoming van de jeugdregio's in 2013 was zonder de destijds in ontwikkeling zijnde delegatiebepaling niet of minder snel gelukt.

De leden van de D66-fractie vragen of het gebrek aan samenwerking vooral in specifieke deelgebieden van de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voorkomt.

Er hebben mij enige signalen bereikt over gebrekkige samenwerking tussen gemeenten; deze signalen zien echter niet op specifieke deelgebieden van de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

De leden van de D66-fractie vragen wat de verwachting is over nieuwe ongeregelheden in samenwerkingsverbanden na de uitkristallisering van de Jeugdwet.

Zelfs als op enig moment overal goed wordt samengewerkt, kunnen altijd nieuwe ongeregelheden in samenwerkingsverbanden ontstaan. Er valt niet te voorzien in welke mate deze ongeregelheden zich voor zullen doen in de toekomst. Gemeenten zullen zelf problemen zoveel mogelijk proberen te voorkomen en op te lossen.

De leden van de SP-fractie vragen of een (opgelegd) besluit tot verplichte samenwerking voor (kleine) gemeenten ertoe leidt dat zij moeten meedoen in een (veel slechter georganiseerde) uitvoering van de Wmo 2015 of de Jeugdwet van een aangrenzende grote gemeente.

Evenals de leden van de SP-fractie vind ik het belangrijk dat regionale samenwerking voor betrokken gemeenten leidt tot een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wmo 2015 of de Jeugdwet. Ik ben me ervan bewust dat de door hen geschetste situatie mogelijk zou kunnen ontstaan bij een opgelegd besluit tot verplichte samenwerking. Beter is het echter als het niet zover hoeft te komen en als er hierover bij samenwerkingsverbanden goede afspraken worden gemaakt. Dat zorgt namelijk voor een betere samenwerking.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of standaarden niet landelijk moeten worden vastgesteld, met geldigheid voor alle gemeenten, in plaats van een gemeente in een regionaal verband te duwen.

De Jeugdwet en de Wmo 2015 vragen voor bepaalde taken regionale samenwerking. Ik hecht waarde aan de beleidsvrijheid van gemeenten en de kracht van regio's om zelf tot goede afspraken over tarieven, aanbod en verantwoorde zorg te komen.

De leden van de SP-fractie informeren of de regering oog heeft voor de mogelijkheid dat de verplichting tot samenwerking contraproductief kan zijn vanwege de nadruk op groot en efficiënt, terwijl gestreefd moet worden naar dichtbij en kleinschalig als het gaat over jeugdzorg.

De regering heeft er oog voor dat het verplichten tot samenwerking soms contraproductief zou kunnen zijn. Mede daarom hanteert de regering het uitgangspunt dat regionale samenwerking zoveel mogelijk «van onderop» moeten komen. Het is aan gemeenten zelf om te kiezen voor de beste schaal en samenwerking voor de eigen gemeente. Gemeenten kunnen zelf keuzes maken in welk samenwerkingsverband zij bepaalde taken organiseren, zij het dat de schaalgrootte wel passend moet zijn voor de uit te voeren taken. Zo worden preventie en de toegang tot zorg vaak lokaal georganiseerd, terwijl voor de organisatie van de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering bijvoorbeeld zoveel mogelijk kan worden aangesloten bij de veiligheidsregio's, omdat hier al samenwerking plaatsvindt tussen de bestuurlijke partners.

De leden van de SP-fractie vragen of de verplichting tot samenwerking te maken heeft met schaalvergroting en verminderde inspraak van de lokale democratie. Indien de schaal te klein is voor een goede uitvoering, is decentralisatie dan wel de juiste oplossing, zo vragen zij verder.

Voorop gesteld moet worden dat de mogelijkheid om regels te kunnen stellen ten aanzien van regionale samenwerking nadrukkelijk niet bedoeld is om gemeenten te verplichten om te fuseren. In de Jeugdwet is heel bewust gekozen voor de gemeente als verantwoordelijke overheidslaag voor het organiseren van de jeugdhulp. Met name in de aansluiting met andere gemeentelijke domeinen (maatschappelijke ondersteuning, werk & inkomen, preventief beleid en wonen) is dit het beste niveau om de jeugdhulp aan kinderen beter passend en meer effectief te maken. Tegelijkertijd is het zowel voor gemeenten als jeugdhulpaanbieders ondoenlijk om meer gespecialiseerde jeugdhulp op gemeentelijk niveau te organiseren. Dit vraagt nadrukkelijk om samenwerking en afstemming tussen gemeenten en regio's.

Ik geef toe dat er een spanningsveld kan bestaan tussen sterke regionale samenwerking en de lokale democratie. Het is aan de colleges in overleg met de gemeenteraden om hier een gulden middenweg in te vinden. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken kan gemeenten van advies voorzien bij deze vraagstukken.

De leden van de SP-fractie vragen hoe vaak sinds de inwerkingtreding gebruik is gemaakt van de delegatiegrondslag, hoe vaak tot op heden gebieden zijn aangewezen waarbinnen de colleges moesten samenwerken, wat de aanleiding voor deze aanwijzingen was en hoe deze aanwijzingen worden gemonitord. Verder vragen deze leden in hoeverre deze delegatiegrondslag tot nu toe effectief geweest is bij het realiseren van het gewenste doel, te weten een goede samenwerking en daardoor betere zorgverlening. De leden van de 50PLUS-fractie vragen of in de afgelopen drie jaar is ingegrepen en zo ja, of dat tot goede samenwerking heeft geleid.

Het is nog niet nodig gebleken om samenwerking via een amvb op te leggen. Tot op heden is het altijd mogelijk gebleken om via bemiddeling en regulier overleg tot voldoende samenwerking te komen. Hier is door veel partijen een positieve bijdrage aan geleverd. Dit betekent niet dat de delegatiegrondslag geen nut heeft gehad. De signaalwerking die hiervan uitgaat, is tot op heden voldoende drukmiddel geweest om samenwerking te versterken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de benodigde samenwerking die al dan niet tot stand is gekomen in de afgelopen drie jaar, in de periode dat een delegatiebepaling in de wet stond.

Er zijn de afgelopen drie jaar 42 jeugdregio's en regio's voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen gevormd.

In de vierde jaarrapportage van de TAJ wordt de actuele stand van zaken betreffende de regionale samenwerking op grond van de Jeugdwet beschreven¹⁰. Hierin geeft de TAJ aan dat de borging van bovenregionale georganiseerde zorg voor kleine doelgroepen en het borgen van gemeentelijke samenwerking nog onvoldoende is geadresseerd. In deze rapportage staat verder dat de mate van bovenregionale samenwerking in de afgelopen jaren is afgenomen. Meerdere regio's kiezen voor een minder vergaande samenwerking dan voorheen. In 2018 kochten gemeenten nog maar een beperkt aantal taken op bovenregionale schaal in. De TAJ geeft aan dat bovenregionale afstemming vaak nog wel plaatsvindt. Oorzaak voor de afgenomen samenwerking is dat deze op regionaal niveau niet altijd als vanzelfsprekend wordt ervaren. Deze samenwerkingsverbanden hebben geen gezamenlijke historie en gemeenten zien beperkte overeenkomsten met elkaar als het gaat om visie, gewenst verandertempo en lokale situatie. Gemeenten ervaren ook minder de voordelen van een gezamenlijke, bovenregionale inkoop. Ook is er sprake van afnemende financiële solidariteit. De TAJ ziet deze veranderingen breder in het land plaatsvinden en ziet daardoor druk ontstaan op de bereidheid om samen op te trekken. Sommige gemeenten zien de waarde van risicodeling onvoldoende, bij andere gemeenten spelen sentimenten of opvattingen over andere gemeenten een rol.

Ik verwijs voor de reactie van de regering op de vierde jaarrapportage van de TAJ naar de brief aan Uw Kamer van 16 april 2018.¹¹

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om door de TAJ geconstateerde knelpunten (samenwerking onder druk en regio's instabiel) aan te pakken zonder gebruik te maken van de delegatiegrondslag.

Bij de brief aan de Tweede Kamer van 16 april 2018 is het programma «Zorg voor de Jeugd» bekend gemaakt.¹² Binnen dit programma zijn nadere afspraken gemaakt rond regionale samenwerking, waarnaar ik bij dezen graag verwijs.

Het is de bedoeling dat de huidige 42 jeugdregio's eenzelfde samenstelling behouden en efficiënt samenwerken, binnen regio's en regionaal. De delegatiebepalingen zijn een goede stok achter de deur om regionale samenwerking te bevorderen. Als één van de regio's desintegreert, zal eerst een gesprek plaatsvinden vanuit het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd en/of de stuurgroep van het programma «Zorg voor de Jeugd» om eventuele problemen op te lossen. Als ondanks de inspanningen van alle betrokken partijen de samenwerking in een regio stopt, zal het ik (samen met de Minister voor Rechtsbescherming) in overleg treden met de betreffende gemeenten met het doel tot overeenstemming te komen over regionale samenwerking in de desbetreffende regio. In het uiterste geval kunnen gemeenten bij amvb tot samenwerking worden verplicht.

¹⁰ Rapport TAJ, maart 2018, <https://www.transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/vierde-jaarrapportage-taj-28-maart-2018>

¹¹ Kamerstukken II, 2017/18, 34 880, nr. 3.

¹² Zie voetnoot 11.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen binnen hoeveel regio's samenwerking bij de uitvoering van de Jeugdwet zo slecht verloopt dat ingrijpen nodig is.

Ik heb niet het beeld dat op dit moment door gebrek aan effectieve samenwerking ingrijpen vanuit het Rijk nodig is. Via verschillende kanalen worden de eventuele signalen over gebrekkige samenwerking geverifieerd en gewogen. Indien wenselijk wordt hierover het gesprek met de betrokken gemeenten, regio's en aanbieders aangegaan.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom gekozen is voor een van bovenaf opgelegde mogelijkheid om samenwerking af te dwingen in plaats van voor de mogelijkheid om oplossingen te verzinnen voor gerechtvaardigde zorgen van gemeenten.

De bepaling is zo opgesteld, dat er juist veel ruimte is in het proces om gerechtvaardigde zorgen van gemeenten op te lossen. Het opstellen van een amvb om samenwerking op te leggen heeft niet de voorkeur en is een uiterst redmiddel als het noodzakelijk is en partijen er zelf niet uitkomen. Volgens de delegatiebepaling kan de regering alleen een amvb opstellen als de noodzakelijke samenwerking in gebieden ontbreekt en als een op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden tussen de Minister van VWS, de Minister voor Rechtsbescherming en de betrokken colleges van de desbetreffende gemeenten. Tijdens dit overleg kunnen problemen en gerechtvaardigde zorgen van gemeenten worden besproken. Het overleg heeft juist als doel om problemen op te lossen en met elkaar overeenstemming te bereiken.

2.3.3 Behoud delegatiebepaling in de Wmo 2015 en geen behoud delegatiebepaling in de Participatiewet

De leden van de VVD-fractie vragen waarom deze wetswijziging proportioneel is nu er geen signalen bekend zijn dat regionale samenwerking bij de uitvoering van de Wmo 2015 dusdanig slecht verloopt dat ingrijpen nodig is. De leden vragen verder waarom deze artikelleden voor de Participatiewet wel tot overbodige regelgeving leidt en dit niet voor de Wmo 2015 van toepassing is. Tevens vragen deze leden hoe preventief ingrijpen zich verhoudt tot de gemeentelijke beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid, die ook tijd nodig heeft om zich volledig te ontwikkelen. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op het voorstel om de delegatiebepaling waarmee samenwerking kan worden afgedwongen te behouden voor de Wmo 2015, terwijl er geen signalen bekend zijn dat regionale samenwerking bij de uitvoering van de Wmo 2015 slecht verloopt. Verder vragen zij waarom de delegatiebepaling in de Participatiewet wel tot overbodige regelgeving zou leiden en niet in de Wmo 2015.

Er zijn geen signalen dat de regionale samenwerking bij de uitvoering van de Wmo 2015 slecht verloopt. Mocht in de praktijk blijken dat de regionale samenwerking tussen gemeenten stagneert of onvoldoende van de grond komt en dat dientengevolge de maatschappelijke ondersteuning onder druk komt te staan, dan kunnen in het uiterste geval op basis van deze wetswijziging toch gebieden worden aangewezen waarbinnen gemeenten regionaal moeten samenwerken. Door middel van deze bepaling is adequaat handelen dus mogelijk.

Het feit dat met deze wetswijziging het wetsartikel over regionale samenwerking opnieuw in de Wmo 2015 wordt opgenomen, betekent overigens niet dat hier onmiddellijk gebruik van zal worden gemaakt. Zoals in het wetsvoorstel is opgenomen zal er eerst (na constatering van een gebrekkige samenwerking) een op overeenstemming gericht overleg

plaatsvinden met de betrokken colleges. Indien dit tot onvoldoende resultaat leidt, dan biedt het wetsartikel de mogelijkheid om gebieden aan te wijzen waar regionaal moet worden samengewerkt.

Bij de uitvoering van de Participatiewet is het volgens de regering niet nodig om regionale samenwerking tussen gemeenten te kunnen verplichten. Er is in de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) al verplichte regionale samenwerking opgenomen tussen gemeenten, het UWV, werkgevers en sociale partners.

2.4 Flankerend beleid

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de regering verschillende stappen zet naar aanleiding van acute problemen rond het vinden van behandelplekken voor jongeren die zeer specialistische jeugdhulp nodig hebben. Zij vragen in hoeveel regio's er momenteel casusoverleggen over behandelplekken specialistische jeugdhulp plaatsvinden. Zij vragen verder of deze overleggen daadwerkelijk tot een betere begeleiding richting de juiste behandelplek leiden en in hoeveel regio's op dit moment geen of onvoldoende sprake is van dergelijke coördinatie. Genoemde leden vragen tot slot wanneer deze coördinatie in alle regio's aanwezig moet zijn.

In verschillende regio's worden casusoverleggen gevoerd. Het is het voornemen dat in 2019 in elke regio casusoverleggen worden gevoerd. In 2018 worden door de regio's expertteams ingericht, die bindend advies kunnen geven bij complexe zorgvragen. Deze zijn al in veel regio's aanwezig. In enkele regio's ontbreken ze nog. Hier worden pilots uitgevoerd of zijn gemeenten nog op zoek naar een passende vorm. De expertteams worden verschillend vormgegeven, zodat in de loop van 2018 kan worden gezien hoe deze teams functioneren en welk effect zij sorteren. De VNG volgt de ontwikkeling nauwlettend, zodat regio's op termijn meer zicht krijgen op de kwaliteit van de verschillende soorten expertteams.

De leden van de VVD-fractie vragen welke stappen door betrokken partijen worden gezet om meer transparantie te bieden met betrekking tot de beschikbare behandelplekken en eventuele wachttijden. Zij vragen verder of betrokken partijen informatie hierover voldoende weten te vinden en of informatie over beschikbare behandelplekken en wachttijden voldoende actueel wordt gehouden. Deze leden vragen voorts of het klopt dat in de overeenkomsten voor 2018 concrete afspraken zijn gemaakt door gemeenten, regio's en aanbieders.

Ik verwijs voor het antwoord op deze vragen graag naar de brief aan de Tweede Kamer van 16 april 2018 en het programma «Zorg voor de Jeugd».¹³ Vanuit het programma «Zorg voor de Jeugd» zet ik samen met partijen nadrukkelijk in op een regionale aanpak van wachtlijsten en wachttijden. Dit gaan we realiseren door te zorgen dat elke regio sluitende afspraken heeft over de aanpak van wachtlijsten en wachttijden (2018), inclusief de beschikbaarheid van een regionaal expertteam (2018) en regionale leertafels (2019). Bij sommige regio's zijn concrete afspraken al geëxpliciteerd, zoals in Holland Rijnland¹⁴. Ook komt er een sociale kaart in elke regio, zodat ouders en verwijzers op eenvoudige wijze per regio weten waar welk aanbod is. Elke regio houdt deze kaart actueel. Verder zal voor eind 2018 duidelijk zijn welke (hoog) specialistische jeugdhulp landelijk wordt aangeboden, ingekocht en beschikbaar is.

¹³ Kamerstukken II, 2017/18, 34 880, nr. 3.

¹⁴ <https://hollandrijnland.nl/wp-content/uploads/2017/11/06b-Actieplan-wachttijden-en-wachtlijsten-jeugdhulp.pdf>

De leden van de VVD-fractie vragen of er onderscheid is tussen verschillende vormen van specialistische jeugdhulp betreffende (boven)regionale afstemming. Zij vragen verder wat voor verschillen daarbij zichtbaar zijn en welke verklaringen daarvoor zijn gevonden.

Er zijn verschillen in de regionale afstemming rond specialistische jeugdhulp. Deze zijn niet eenduidig te relateren aan verschillende vormen van hulp. Sommige regio's bedienen zich van een gemeenschappelijke regeling en anderen, zoals Twente, van «gastouderschap», waarbij taken zijn onderverdeeld naar regiogemeenten. Het merendeel van de regio's koopt de volledige specialistische hulp als regio in. Regionale samenwerking is voor regio's vanzelfsprekend. De meeste regio's kennen regionale tafels waar afstemming plaatsvindt.

De leden van de PVV-fractie lezen dat in 2016 afspraken zijn gemaakt met gemeenten over het beteugelen van wachttijden en wachtlijsten. Zij vragen of het op dit moment voor verwijzers al duidelijk is welk aanbod regionaal beschikbaar is. Verder vragen genoemde leden of het op dit moment voor verwijzers al duidelijk is waar en of er een plek beschikbaar is en op welke termijn.

Een belangrijke actie binnen het programma «Zorg voor de Jeugd» is dat elke regio een sociale kaart maakt, zodat ouders en verwijzers op eenvoudige wijze per regio weten waar welk aanbod is. Iedere regio houdt deze kaart actueel. Het (hoog)specialistisch jeugdhulpaanbod wordt door de

VNG namens de gemeenten landelijk ingekocht en diverse informatie hierover is reeds landelijk beschikbaar¹⁵. Er zijn geen landelijke data beschikbaar die een verwijzer voor alle typen jeugdhulp aangeeft waar plek is voor welke zorgvraag en op welke termijn. Wel verduidelijken gemeenten in 2018 op basis van de landelijke raamovereenkomsten voor specialistische jeugdhulp en Wmo 2015 (zintuiglijk gehandicapten) van de VNG welke zorg landelijk wordt aangeboden, ingekocht en beschikbaar is.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de constatering dat wachttijden en wachtlijsten in de jeugdzorg beteugeld moeten worden en dat transparantie hierover noodzakelijk is. Genoemde leden lezen dat veel gemeenten en regio's dit meenemen in overeenkomsten voor de jeugdhulp vanaf 2018. Deze leden vragen hoeveel gemeenten transparantie over wachttijden en -lijsten niet meenemen in deze overeenkomsten. Deze leden vragen voorts of de regering vanuit de verantwoordelijkheid voor het stelsel voornemens is om deze gemeenten en regio's hierop aan te spreken en op welke wijze zij meer inzicht in wachttijden en -lijsten borgt.

Het is aan de regio's om te bepalen hoe zij wachtlijsten en wachttijden inzichtelijk maken. Ik ben zeker bereid regio's aan te spreken als zij geen afspraken maken over het transparant maken van wachtlijsten en wachttijden. Vanuit het programma «Zorg voor de Jeugd» zet ik immers samen met gemeenten en aanbieders nadrukkelijk in op een regionale aanpak van wachtlijsten en wachttijden. Er is geen landelijk beeld over de afspraken die gemeenten in hun lopende contracten hebben gemaakt over wachtlijsten en wachttijden.

¹⁵ <https://vng.nl/landelijke-inkoop-jeugdzorg>

De leden van de D66-fractie vragen of, en zo ja, hoe het onderhavige wetsvoorstel kan leiden tot een betere vormgeving en uitvoering van cruciale regionale (zorg) functies zoals de Kindertelefoon, de Doventolkvoorziening en Doelgroepenvervoer.

Zoals mijn ambtsvoorganger bij brief van 2 juni 2017¹⁶ aan Uw Kamer heeft meegedeeld, wordt de Kindertelefoon (en overigens ook het vertrouwenswerk Jeugd en het door Sensoor verzorgde luisterende oor in de Wmo 2015) sinds 1 januari 2018 door het Ministerie van VWS gefinancierd. Hetzelfde geldt voor de doventolkvoorziening in de Wmo 2015. Ik werk aan een wetsvoorstel waarmee deze centralisering wettelijk geregeld wordt. Nadat dat wetsvoorstel in werking zal zijn getreden, zullen deze functies derhalve geen regionale functies meer zijn, maar landelijke. Eventuele toekomstige problemen zullen dan ook via landelijke aansturing moeten worden opgelost. Voorliggend wetsvoorstel kan daar logischerwijs geen rol bij spelen.

Voor zover gemeenten in het kader van de uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet doelgroepenvervoer inkopen en daarbij samenwerkingsproblemen tussen gemeenten ontstaan, kunnen de samenwerkingsbepalingen in onderhavig wetsvoorstel die problemen in het uiterste geval helpen oplossen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of al resultaten bekend zijn van de samenwerking tussen gemeenten over de Jeugdwet, bijvoorbeeld bij de verbetering van vrijwillige samenwerking en wat inmiddels de gevolgen zijn van afspraken tussen de VNG en de branches van aanbieders.

In de afgelopen drie jaar hebben regio's vooral geïnvesteerd in zorgcontinuïteit en het leren kennen van ketenpartners. Nu staan regio's op het punt dat de effecten van hun investering, bijvoorbeeld in lokale teams, zichtbaar (kunnen) worden. Met ondersteuning van het Ministerie van VWS hebben de VNG en de branches van aanbieders afspraken gemaakt die de samenwerking bevorderen. De VNG heeft een ambassadeur aangesteld om dit traject te trekken. In dit kader hebben gemeenten,

aanbieders en het Rijk in juli 2017 een *Statement 24-uurssessie Zorglandschap. Passende hulp voor alle jeugdigen in Nederland* opgesteld¹⁷. In dit Statement is aangegeven actie te ondernemen om (ook bij complexe vragen) passende hulp te bieden, de ketensamenwerking te versterken en te verbeteren en het leren van elkaar te versnellen. Concreet is bijvoorbeeld ingezet op de inrichting van regionale expertteams. Deze zijn al in verschillende regio's aanwezig. In enkele regio's ontbreken ze nog. Hier worden pilots uitgevoerd of zijn gemeenten nog op zoek naar een passende vorm.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de investeringen in collectief opdrachtgeverschap en het genereren van beter inzicht in het (boven)regionale zorglandschap werken. Voorts vragen genoemde leden wat het duidelijk bestuurlijk en ambtelijk aanspreekpunt voor aanbieders en bovenregionale partijen binnen gemeenten precies inhoudt. Zij vragen of daarin inzichten over wachtlijsten worden uitgewisseld.

Hoewel er diverse veelbelovende ontwikkelingen zijn, zoals bijvoorbeeld rond het *Statement 24-uurssessie Zorglandschap. Passende hulp voor alle jeugdigen in Nederland*, hebben nog niet alle gemeenten hun opdrachtge-

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 31 839, nr. 582

¹⁷ https://vng.nl/files/vng/20170714_statement_24-uurssessie_3.pdf

verschap afdoende gericht op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor beschikbaarheid van noodzakelijke specialistische zorg. De verantwoordelijkheid voor een beter geordend zorglandschap, dichter naar het kind en het gezin, zou dus meer bij het collectief van gemeenten en de regio's moeten liggen.

Om die reden is binnen het programma «Zorg voor de Jeugd» het doel gesteld dat er in 2020 sprake is van professioneel (collectief) opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Vanuit regio's is daarbij een duidelijk bestuurlijk en ambtelijk aanspreekpunt nodig voor aanbieders en regionale partijen. De inrichting en functie van een dergelijk aanspreekpunt is aan gemeenten, maar er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een regiomanager die onder andere de regionale aanpak van wachtlijsten en wachttijden coördineert.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wanneer de Kamer over de voortgang van de casusoverleggen wordt geïnformeerd. Zij vragen verder op welke termijn de regering verwacht welke regio's hun coördinatie op orde hebben om de Jeugdwet goed te laten verlopen.

Vanuit het programma «Zorg voor de Jeugd» zet ik samen met partijen nadrukkelijk in op de beschikbaarheid van regionale expertteams (2018) en regionale leertafels (2019). Voor hoogspecialistische zorg die landelijk wordt ingekocht komt er een landelijke tafel waar goede voorbeelden van expertteams gedeeld kunnen worden en complexe casuïstiek besproken. Zoals in het antwoord op de vorige vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is aangegeven, is ook tot doel gesteld dat er in 2020 sprake is van professioneel (collectief) opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Op die manier is in elke regio de coördinatie op orde om de uitvoering van de Jeugdwet nog beter te laten verlopen.

Samen met de Minister voor Rechtsbescherming zal ik Uw Kamer twee maal per jaar informeren over de voortgang van de acties en resultaten van het programma. Dat gebeurt in het voorjaar (mei) en in het najaar (november) op basis van de actuele CBS-cijfers en beschikbare nadere onderzoeken.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering veelal inzet op flankerend beleid via afspraken tussen het Ministerie van VWS, VNG en de vorengenoemde branches. Verwacht de regering dat dit flankerend beleid voldoende zal zijn, gezien de uitdagingen die er met name in de jeugdhulp zijn, zo vragen deze leden.

Sinds 2015 bundelen gemeenten, jeugdhulpaanbieders en het Rijk de krachten om een belangrijke maatschappelijke doel te realiseren: de jeugdhulp dichterbij de leefwereld van het kind en het gezin brengen. Gemeenten en aanbieders hebben de ambitie en verantwoordelijkheid om zorg voor kinderen en gezinnen integraal, op maat en dichtbij het gezin te organiseren. De afgelopen jaren zijn mooie stappen gezet in het realiseren van deze ambitie, maar is ook het besef gegroeid dat er nog het nodige werk is te verzetten om daadwerkelijk voor elke jeugdige in Nederland de best passende zorg en ondersteuning te organiseren.

Gemeenten, branches en het Rijk hebben daarom binnen het programma «Zorg voor de Jeugd» nadere afspraken gemaakt. Deze kabinetsperiode zal ik met alle betrokken partijen (lokaal, regionaal en landelijk) het programma voortvarend uitvoeren en mij samen met hen inzetten om de jeugdhulp voor kinderen en ouders merkbaar beter te maken.

3. Delegatiebepaling uitvoeringslasten

3.1 Inleiding

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting op het onderdeel financieringswijzen. Zij willen weten waarom dit onderdeel is opgenomen in het wetsvoorstel. Tevens vragen de leden van de SP-fractie hoe ver de verplichte afspraken op dit terrein straks kunnen gaan.

De regering stelt voor om nadere regels over het terugdringen van uitvoeringslasten te stellen die onder andere kunnen gaan over de financieringswijzen en administratieve processen, behorende bij de bekostiging. Hiermee wordt bedoeld dat het handelen volgens een bepaald administratief proces behorende bij een type bekostiging (bijvoorbeeld prijs maal aantal(pxq) financiering) verplicht kan worden gesteld. Op dit moment hanteren gemeenten per type bekostiging verschillende administratieve processen waardoor bij aanbieders voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp de vermijdbare uitvoeringslasten kunnen stijgen. Het gaat hierbij enkel om het verplichten van een administratief proces. Op grond van onderhavig wetsvoorstel krijgt de regering geen mogelijkheid om andere regels aan de financieringswijzen van gemeenten te stellen.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de betrokken ministeries via deze wetswijziging invloed krijgen op het inkoopbeleid van gemeenten.

De betrokken departementen krijgen geen invloed op het inhoudelijke inkoopbeleid van gemeenten. De gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de inhoudelijke vormgeving van het inkoopbeleid om zodoende tot een op maat gesneden hulpaanbod voor de cliënt te komen. Op grond van het onderhavig wetsvoorstel krijgt het kabinet wel invloed op de vormgeving van het administratieve proces. In de voorgestelde ministeriële regeling zullen regels worden gesteld die kunnen gaan over financieringswijzen en administratieve processen behorende bij de bekostiging, de wijze van gegevensuitwisseling en/of de wijze van verantwoording. Een voorbeeld met betrekking tot de wijze van gegevensuitwisseling is dat gemeenten en aanbieders bij de toewijzing, levering en facturering een heen en retour bericht naar elkaar moeten sturen.

De leden van de SP-fractie stellen dat sprake is van een lastige balans tussen een lage regeldruk en de grote gevraagde transparantie en verantwoording. Door deze leden wordt gevraagd hoe de regering oordeelt over deze balans voor gemeenten in hun relaties tot zorgaanbieders binnen de Jeugdwet en de Wmo 2015. Zij vragen daarbij hoe kan worden voorkomen dat de wens tot inzicht in resultaten en ingrijpen bij (dreigende) problemen, ook door de Kamer, in de toekomst wederom leidt tot een toenemende regeldruk voor gemeenten en zorgaanbieders vanuit de Wmo 2015 en/of de Jeugdwet.

Mijn ambtsvoorganger heeft op 30 maart 2017¹⁸ Uw Kamer per brief geïnformeerd over de aanpak van administratieve lasten en regeldruk. Een belangrijk element van deze aanpak is het terugdringen van de toezichts- en verantwoordingslasten. In de genoemde brief is gesteld dat de verantwoordingsdruk nog te hoog is voor aanbieders van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. Ik onderschrijf deze analyse en ben samen met gemeenten, aanbieders,

¹⁸ Kamerstukken II 2016/2017, 29 515, nr. 399

toezichthouders en andere relevante actoren in gesprek over het terugdringen van deze verantwoordingslast. Dit kan bijvoorbeeld doordat gemeenten sturen op outcome resultaten in plaats van op productie. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de regering, volksvertegenwoordigers, gemeenten, zorgaanbieders en toezichthouders om de verantwoordingslast structureel te verlagen. Dit kan bijvoorbeeld door bij een incident niet direct regels te stellen of de rapportagefrequentie te verhogen, maar erop te vertrouwen dat een incident een uitzondering is in de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

De leden van de SP-fractie stellen dat het nu tijd is om actie te ondernemen en daarmee zorgpartijen en mensen die zorg ontvangen te ontlasten aangezien het in drie jaar niet is gelukt om de bureaucratie te verminderen en daardoor kostbare tijd verloren is gegaan. Deze leden vinden het dan ook van groot belang dat de (samenwerkings)verplichtingen die straks opgelegd kunnen worden, niet tot een lastenverzwaring zullen leiden en dat de gemeenten en andere betrokken actoren continu worden meegenomen in komende trajecten. Zij vragen op deze punten een garantie van de regering.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is de bestuurlijke afspraak gemaakt met de VNG en de branches voor aanbieders dat enkel instrumenten worden verplicht die door het programma i-Sociaal Domein, in opdracht van de VNG en de branches, zijn ontwikkeld, en welke zijn getoetst op effectiviteit en doelmatigheid. Hiermee wordt beoogd slechts regels te stellen die de uitvoering versterken, tot weinig/geen transitieproblemen leiden en geen lastenverzwaring tot gevolg hebben. Inmiddels hebben de VNG en de branches voor aanbieders mij een advies doen toekomen over de invulling van de genoemde regeling. Over de verwerking van het advies in de regeling ben ik met de VNG en de branches in gesprek.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regels ook betrekking kunnen hebben op andere onderdelen dan de wijze waarop financiering en administratieve processen, behorende bij de bekostiging, de wijze van gegevensuitwisseling of de wijze verantwoording plaatsvindt.

Dit is niet het geval. Er wordt voorgesteld om regels te stellen die slechts kunnen gaan over de financierings- en administratieve processen, behorende bij bekostiging, de wijze van gegevensuitwisseling of de wijze van verantwoording.

3.2 Hoofdpijnen van het voorstel

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

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering bereid is om alsnog een deel van de bezuiniging terug te draaien omdat door de stijging van vermijdbare uitvoeringslasten minder geld wordt uitgegeven aan maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp.

De regering is niet bereid om een deel van de bezuinigingen terug te draaien. De hervorming van de langdurige zorg en jeugdhulp is ingezet om de zorg in de toekomst betaalbaar te houden. Dit wetsvoorstel heeft als doel om vermijdbare uitvoeringslasten voor aanbieders terug te dringen waardoor de beschikbare middelen effectiever en efficiënter kunnen worden ingezet ten behoeve van de zorg.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoeveel gemeenten en aanbieders het standaardberichtenverkeer niet gebruiken. Deze leden vragen ook waarom deze gemeenten en aanbieders de standaard niet gebruiken.

Het standaardberichtenverkeer is één van de onderdelen van de iWmo en iJw-standaarden. Deze standaarden zijn een set van gestandaardiseerde afspraken tussen gemeenten en aanbieders over de inrichting van het administratieve proces. De iWmo-standaarden en de iJw-standaarden worden door alle gemeenten gebruikt. Echter, zij gebruiken deze standaarden nog niet altijd consequent, waardoor er vermijdbare uitvoeringslasten ontstaan. Het doel van de voorgestelde ministeriële regeling is dat gemeenten deze standaarden consequent gaan toepassen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of bekend is waarom gemeenten op dit moment zoveel verantwoordingsinformatie aan aanbieders vragen.

Gemeenten en aanbieders maken bij de contractering allerlei afspraken, onder andere over het aantal verantwoordingsrapportages en de inhoud hiervan. In de afgelopen jaren hebben gemeenten, zo heb ik begrepen uit gesprekken met de veldpartijen, veelvuldig om meer verantwoordingsinformatie gevraagd dan afgesproken. De redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat een gemeente wil sturen op budgetuitputting of dat een meerderheid van de gemeenteraad om extra verantwoordingsrapportages vraagt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering een analyse te maken over de toegenomen bureaucratie bij de uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet en hierbij in te gaan op de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders, het feit dat een hogere regeldruk een logisch gevolg is omdat gemeenten meer contractpartners krijgen en de constatering in de evaluatie van de Jeugdwet dat de administratieve druk hoog is.

De regering erkent dat de vermijdbare uitvoeringslasten zijn gestegen en dat dit een onwenselijke situatie is. In de evaluatie van de Jeugdwet¹⁹ staat dat administratieve lasten en regeldruk een van de meest genoemde knelpunten is bij de uitvoering van deze wet. Uitvoeringslasten nemen toe doordat aanbieders met meer partijen een contract moeten afsluiten. Volgens jeugdhulpaanbieders en/of professionals komen uitvoeringslasten verder ook door diversiteit (in organisatievormen in de eerste lijn, contracten, afspraken over het aanleveren van informatie, (registratie)systemen, financiële verantwoordingseisen, toezichthouders en toetsingskaders) of procedures die niet helpend maar leidend/beklemmend zijn. Er is door hen aangegeven dat het verminderen van werkdruk en het vereenvoudigen van uitvoeringslasten en regeldruk zou bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de jeugdhulp. In de afgelopen jaren is ingezet op het terugdringen van deze uitvoeringslasten door bestuurlijke afspraken met de VNG en de branches over de toepassing van de iWmo- en iJW-standaarden en door het (laten) ontwikkelen van de drie standaarduitvoeringsvarianten door het programma i-Sociaal Domein, in opdracht van de VNG en de branches. Geconstateerd is echter dat gemeenten en aanbieders deze instrumenten niet altijd consequent inzetten waardoor de vermijdbare uitvoeringslasten te hoog blijven. Ik ben het niet eens met de leden van de SP-fractie dat deze toename voorzienbaar was. Met de inwerkingtreding van de Wmo 2015 en de Jeugdwet is ook veel bureaucratie geschrapt. Er zijn geen standaardprotocollen meer, geen langlopende indicatieprocedures en in

¹⁹ publicaties.zonmw.nl/eerste-evaluatie-jeugdwet/

het geval van de Jeugdwet zijn financieringsstromen samengevoegd en is de ouderbijdrage afgeschaft. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten en aanbieders maatwerk kunnen leveren waar dat nodig is en hulpverleners meer professionele vrijheid en autonomie hebben om hun vak uit te oefenen. De gedachte hierachter is dat zij minder hoeven te rapporteren en te registreren.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bijvoorbeeld kan aangeven wat de ontwikkeling is bij het verminderen van het aantal productcodes bij de uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Hoeveel productcodes zijn er nu, hoeveel worden het er straks en worden gemeenten verplicht zich aan deze productcodes te houden, zo vragen deze leden.

De VNG en de branches hebben in 2015 bestuurlijke afspraken gemaakt over het aantal productcodes. Bij de uitvoering van de Wmo 2015 kunnen gemeenten en aanbieders gebruik maken van 343 productcodes, bij de uitvoering van de Jeugdwet van 867 productcodes²⁰. Het aantal productcodes is mede op verzoek van Uw Kamer in 2015 drastisch gereduceerd. Toen waren voor beide wetten meer dan 100.000 productcodes ontwikkeld door gemeenten.

Ik heb een advies ontvangen van de VNG en de branches over de invulling van de ministeriële regeling. Zij adviseren mij het gebruik van de productcodes niet te verplichten. Daarnaast ben ik, gezien de beleidsvrijheid van gemeenten, niet van plan om op landelijk niveau producten voor te gaan schrijven. Het uitgangspunt van de Wmo 2015 en de Jeugdwet is dat gemeente beleidsvrijheid hebben om zelf tot een op maat gesneden hulpaanbod te komen voor de cliënt.

3.2.2 Terugdringen uitvoeringslasten

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoeveel gemeenten op dit moment gebruik maken van de standaarden die in het kader van het programma i-Sociaal Domein zijn ontwikkeld en daarbij een onderscheid naar de drie varianten (inspanningsgericht, outputgericht en taakgericht) te maken. Zij vragen voorts hoeveel gemeenten nog gebruik maken van eigen sjablonen en waarom. Ook vragen deze leden hoeveel gemeenten bovenop de uitvoeringsvarianten aanvullende sjablonen gebruiken. Ten slotte vragen zij hoeveel gemeenten nog geen gebruik maken van de uitvoeringsvarianten. De leden van de CDA-fractie vragen waarom afspraken over het gebruik van standaarden tot nu toe niet worden nagekomen. De leden van de D66-fractie vragen waarom gemeenten, die ingestemd hebben met het gebruik van landelijke standaarden, in de praktijk eigen sjablonen gebruiken voor gegevensuitwisseling en verantwoording en hoeveel gemeenten kiezen voor een van de drie uitvoeringsvarianten. Voorts vragen laatstgenoemde leden om een toelichting bij het aantal gemeenten dat kiest voor een van de drie uitvoeringsvarianten alsmede om een toelichting op het meetpunt uit de brief van 30 maart 2017.

In 2015 hebben de VNG en de branches voor zorgaanbieders, op verzoek en met ondersteuning van mijn ambtsvoorganger, de werkagenda «Administratie en ICT» opgesteld. Uit de probleemanalyse die is opgenomen in deze werkagenda blijkt dat de focus lag op continuïteit van zorg en ondersteuning en niet op het inregelen van administratieve processen. Daarnaast werkten systemen niet en werden de iWmo/iJw-standaarden niet goed toegepast. Dit heeft tot gevolg gehad dat gemeenten zelf oplossingen zochten voor de problemen op lokaal/

²⁰ <http://i-sociaaldomein.nl/producten>

regionaal niveau, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van eigen sjablonen. Door het programma i-Sociaal Domein zijn, in opdracht van de VNG en de branches, drie uitvoeringsvarianten ontwikkeld die bestaan uit een aantal instrumenten (iWmo/iJw-standaarden, het accountantsprotocol, standaardinkoopartikelen en productcodes). Op dit moment werken alle gemeenten met de iWmo/iJw-standaarden, maar passen niet alle gemeenten deze standaarden consequent toe. Gemeenten kunnen bij het afsluiten van nieuwe contracten met aanbieders, kiezen voor één van de drie uitvoeringsvarianten. Door de VNG wordt binnenkort een monitor gepubliceerd voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet over het gebruik van de drie uitvoeringsvarianten door gemeenten. Uit deze monitor blijkt dat de meeste gemeenten de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant (p*q financiering) toepassen, maar dat het gebruik van de outputgerichte en taakgerichte uitvoeringsvariant toeneemt.

De leden van de SP-fractie vragen of inzichtelijk kan worden gemaakt hoeveel en welke gemeenten de standaarden gebruiken zonder deze aan te passen en wat hun ervaringen hiermee zijn. Tevens vragen de leden van de SP-fractie of inzicht gegeven kan worden per standaardvariant hoeveel gemeenten daar gebruik van maken. Ook vragen deze leden hoeveel gemeenten werken met aangepaste standaarden en hoeveel en welke gemeenten de standaarden nog helemaal niet gebruiken. Wat waren daarbij precies de redenen om de standaarden aan te passen dan wel niet te gebruiken, zo vragen deze leden.

Het programma i-Sociaal Domein heeft, in opdracht van de VNG en de branches, twee monitors ontwikkeld en uitgevoerd voor het gebruik van de uitvoeringsvarianten. Deze zullen binnenkort worden gepubliceerd. Eén monitor geeft inzicht in het gebruik van de uitvoeringsvarianten bij de uitvoering van de Jeugdwet, en de andere monitor geeft hetzelfde inzicht bij de uitvoering van de Wmo 2015. Voor de Jeugdwet heeft de monitor van het programma i-Sociaal Domein zich gericht op het gebruik van de uitvoeringsvarianten in de 42 jeugdregio's. Voor de Wmo 2015 is gewerkt met een steekproef en gestreefd naar het ophalen van zo veel mogelijk gegevens, maar is geen sprake van een landelijk dekkend beeld. Uit deze monitors blijkt dat alle gemeenten werken met de uitvoeringsvarianten en de iWmo/iJw-standaarden, maar wel is aangegeven dat zij deze nog niet altijd consequent toepassen. Het overgrote deel van de gemeenten werkt met inspanningsgerichte en/of outputgerichte financiering, zowel voor de Jeugdwet als de Wmo 2015. Een klein deel van de gemeenten werkt met de taakgerichte variant. De monitors richten zich alleen op gebruik en niet op het effect of de ervaringen en bieden ook geen inzicht in hoeveel en welke gemeenten afwijken van de uitvoeringsvarianten. Wel wordt in opdracht van het programma i-Sociaal Domein momenteel een onderzoek verricht naar het effect van de uitvoeringsvarianten. Ook kan geen inzicht worden geboden in gemeenten die werken met afwijkende standaarden. Wat wel bekend is, is dat gemeenten de uitvoeringsvarianten nog niet altijd consequent toepassen. Een voorbeeld hiervan is dat gemeenten taakgericht inkopen, maar op cliëntniveau (inspanningsgericht) om verantwoording vragen. Dit zorgt voor onnodige en vermijdbare uitvoeringslasten bij zorgaanbieders. Ook is het mogelijk dat contractafspraken afwijken van de bij de uitvoeringsvarianten voorziene standaardafspraken of dat het administratieproces niet precies dat van de standaardvarianten volgt. Bij nieuwe contractafspraken is het uiteraard wel de bedoeling dat gemeenten de uitvoeringsvarianten consequent toepassen.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen waarom niet eerder is ingegrepen om te voorkomen dat iedere gemeente zijn eigen administratieve processen zou gaan inrichten.

In 2014 heeft de VNG in haar algemene ledenvergadering afgesproken met bestuurders van gemeenten dat zij gebruik zouden maken van de beschikbare ICT-infrastructuur voor het uitwisselen van gegevens. Mijn ambtsvoorganger heeft de gemeenten dan ook eerst de nodige tijd gegeven om deze afspraken te implementeren en gebruik te maken van de beschikbare sjablonen en standaarden bij het inrichten van de administratieve processen. Omdat gebleken is dat de uitvoeringslasten bij met name regionale en landelijke aanbieders die met meerdere gemeenten contracten hebben afgesloten, sterk toenamen, heeft mijn ambtsvoorganger aangekondigd met wetgeving te komen als gemeenten niet snel genoeg alsnog de standaarden toepassen²¹. Reeds het vorige kabinet heeft, conform afspraak met de VNG en de branches van aanbieders, besloten om op verzoek van de VNG en branches zelf bepaalde standaarden wettelijk vast te leggen.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen welke redenen gemeenten aandragen voor het niet toepassen van de landelijke standaarden in het administratief verkeer met zorgaanbieders en hoeveel gemeenten zich niet houden aan de landelijke standaarden.

Door het programma i-Sociaal Domein zijn, in opdracht van de VNG en de branches, drie uitvoeringsvarianten ontwikkeld die bestaan uit een aantal instrumenten (iWmo/iJw-standaarden, het accountantsprotocol, standaardinkoopartikelen en productcodes). Op dit moment werken alle gemeenten met de iWmo/iJw-standaarden, maar passen niet alle gemeenten deze standaarden consequent toe. Dit komt bijvoorbeeld doordat gemeenten taakgericht inkopen, maar op cliëntniveau (inspanningsgericht) om verantwoording vragen of omdat de uitvoeringsvariant volgens gemeenten niet altijd past bij het lokale of regionale beleid. Gemeenten kunnen bij het afsluiten van nieuwe contracten met aanbieders kiezen voor een van de drie uitvoeringsvarianten. De VNG publiceert binnenkort een monitor voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet over het gebruik van de drie uitvoeringsvarianten door gemeenten.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of er voorbeelden bekend zijn van gemeenten die zich wel aan de landelijke standaarden houden en of dit ook tot minder administratieve lasten bij zorgaanbieders leidt.

Er zijn gemeenten die de uitvoeringsvarianten en de iWmo/iJw-standaarden consequent toepassen. Het effect hiervan is nog onvolledig zichtbaar, bijvoorbeeld doordat aanbieders voor meerdere gemeenten werken. De monitors die zijn gepubliceerd door de VNG richten zich enkel op gebruik en niet op het effect van het instrumentarium. In opdracht van het programma i-Sociaal Domein wordt momenteel een onderzoek verricht naar het effect van het toepassen van de uitvoeringsvarianten.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen hoe wordt gehandhaafd dat gemeenten zich houden aan genoemde standaarden. Zij vragen daarbij wat de consequenties zijn als gemeenten zich niet aan deze standaarden houden. Ten slotte willen de leden graag weten of er nog een evaluatie komt om vast te stellen of de gestelde regels ook daadwerkelijk leiden tot minder regeldruk en zo ja, wanneer de Kamer daarover wordt geïnformeerd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering ervoor zorgt dat gemeenten de afgesproken standaarden ook consequent gaan gebruiken.

²¹ Kamerstukken II, 2016/17, 31 839, nr. 599

Het onderhavig wetsvoorstel betreft een aanpassing van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. De wijze van toezicht op de naleving van de voorschriften uit beide wetten wordt voor zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet niet gewijzigd.

Voor de Wmo 2015 geldt dat het eerstelijns toezicht een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad is. Dit orgaan dient erop toe te zien dat de ministeriële regeling wordt uitgevoerd. Daarnaast hebben de colleges een lokale toezichthouder aangesteld die toeziet op de naleving van de gestelde voorschriften in de Wmo 2015, waaronder de kwaliteit van de uitvoering en alle onderliggende regelgeving.

Voor de Jeugdwet geldt dat het landelijk toezicht in het kader van de Jeugdwet wordt uitgevoerd door de IGJ i.o. en de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV); waar nodig voeren zij dit toezicht tezamen uit. Daarnaast heeft de gemeente – in het kader van contractering, samenwerking, afstemming en monitoring een rol bij het toezien op en controleren van de kwaliteit. In de genoemde processen komen signalen naar voren over de kwaliteit van de te leveren/geleverde zorg. Bij (gesignaleerde) twijfels over de kwaliteit en bij calamiteiten is de IGJ i.o. aan zet in het kader van haar toezichtstaak. Toezicht op de rechtmatigheid in de Jeugdwet is niet belegd bij de IGJ i.o. Deze bevoegdheid is een verantwoordelijkheid van de gemeente zelf. Ook hier geldt dat signalen over het rechtmatig verstrekken van zorg voor een belangrijk deel ontstaan bij de toegang tot de zorg, monitoring en facturering. In de Jeugdwet is niet vastgelegd hoe de gemeente het toezicht op rechtmatigheid moet vormgeven. Hierin heeft de gemeente beleidsvrijheid.

Het Rijk blijft op gepaste afstand, maar behoudt de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel en zal ingeval van ernstige taakverwaarlozing door een gemeente interveniëren. Het reguliere bestuurlijke toezichtsinstrumentarium wordt alleen ingezet als dit echt noodzakelijk is. De gemeenteraden en lokale toezichthouders worden ondersteund bij hun taak.

Ik heb met de VNG en de branches afgesproken om in een jaarlijks bestuurlijk overleg het effect van de ministeriële regeling te bespreken. In dit gesprek wordt ook vastgesteld of het noodzakelijk is om de ministeriële regeling aan te passen. Het is de verantwoordelijkheid van de VNG en de branches om de effectiviteit van het instrumentarium vast te stellen. Dit is ook onderdeel van het jaarlijks bestuurlijk gesprek. Uw Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd over de uitkomsten van dit bestuurlijk gesprek.

3.2.3 Instrumentkeuze

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe de voorgenomen ministeriële regeling eruit komt te zien. Voorts vragen zij op welke onderdelen de regering nadere regels zal stellen. De leden van de CDA-fractie vragen of al bekend is wat in de ministeriële regeling wordt opgenomen, en zo niet, welke processtappen worden ondernomen en welke organisaties daarbij worden betrokken. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke standaarden precies gaan vallen onder de wettelijke verplichting.

Het onderhavig wetsvoorstel en de daaruit volgende ministeriële regeling zijn bedoeld om het regionale en lokale proces te versnellen. In de afgelopen drie jaar zijn het programma i-Sociaal Domein, in opdracht van de VNG en de branches, drie standaardwerkwijzen (zogenaamde uitvoeringsvarianten) ontwikkeld voor de financiering en administratieve processen, behorende bij bekostiging, de wijze van gegevensuitwisseling

en de wijze van verantwoording. Er is een uitvoeringsvariant beschikbaar voor inspanningsgerichte bekostiging (p*q-financiering), voor outputgerichte bekostiging (trajectfinanciering) en voor taakgerichte bekostiging (lump-sum financiering, populatiebekostiging). Een uitvoeringsvariant bestaat uit vier onderdelen (iWmo/iJw-standaarden, het accountantsprotocol, de standaardproductcodelijst en de standaardinkoopartikelen). Door mijn ambtsvoorganger zijn afspraken gemaakt met de VNG en de branches over het (consequent) toepassen van dit instrumentarium. Alle regio's en gemeenten maken gebruik van de uitvoeringsvarianten, maar er is een groep gemeenten en aanbieders die de uitvoeringsvarianten nog niet consequent toepast. Zoals in het wetsvoorstel is opgenomen, is het het streven om regels te stellen die de uitvoeringslasten niet verhogen en geen langdurige transitieperiode met zich meebrengen. Daarom is afgesproken dat de VNG en de branches aangeven welke instrumenten worden overgenomen in de ministeriële regeling. De VNG en de branches hebben mij geadviseerd om twee onderdelen van de inspanningsgerichte en outputgerichte uitvoeringsvariant verplicht te stellen. Het betreft de iWmo/iJw-standaarden en het accountantsprotocol. Dit leidt, volgens de VNG en de branches, tot het verminderen van de vermijdbare uitvoeringslasten. De derde uitvoeringsvariant (taakgericht) is volgens VNG en branches nog onvoldoende ontwikkeld om deze verplicht te stellen. Ik neem het advies van VNG en branches over. Dit advies treft Uw Kamer als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag²².

De leden van de VVD-fractie vragen of er voor gemeenten voldoende beleidsvrijheid over blijft om te kiezen voor een bepaalde uitvoeringsvariant en of de regering kan toezeggen dat de ministeriële regeling ruimte laat voor innovatie en nieuwe werkvormen.

Ik kan Uw Kamer toezeggen dat deze regeling voldoende ruimte laat voor innovatie en nieuwe werkvormen. Op grond van het onderhavig wetsvoorstel en de beoogde ministeriële regeling worden regels gesteld die alleen betrekking hebben op administratieve processen. Gemeenten hebben en behouden de vrijheid om op regionaal/lokaal niveau tot maatwerkarrangementen te komen voor de cliënt of het gezin. Ook hebben gemeenten de vrijheid om per wet en/of per hulpvraag gebruik te maken van verschillende uitvoeringsvarianten. Op grond van onderhavig wetsvoorstel kunnen geen regels worden gesteld over kwaliteitseisen, producten, tarieven of het inhoudelijke inkoopbeleid van gemeenten.

De leden van de VVD-fractie vragen welke instrumenten, die getoetst zijn op effectiviteit en doelmatigheid, nu al beschikbaar zijn.

Er zijn drie uitvoeringsvarianten beschikbaar die gemeenten en aanbieders nu al kunnen implementeren. Deze uitvoeringsvarianten bestaan uit vier onderdelen (de iWmo/iJw-standaarden, het accountantsprotocol, de standaardinkoopartikelen en de standaardproductcodelijst). Door VNG en branches is concreet geadviseerd om twee onderdelen (de iWmo/iJw-standaarden en het accountantsprotocol) van twee uitvoeringsvarianten (de inspanningsgerichte en de outputgerichte) verplicht te stellen.

De leden van de VVD-fractie vragen welke mogelijkheden er zijn om na de inwerkingtreding van de ministeriële regeling nieuwe, innovatieve mogelijkheden om de uitvoeringslasten (drastisch) te beperken aan te dragen en te gebruiken.

²² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het is op ieder gewenst moment mogelijk om de ministeriële regeling aan te passen als in de uitvoering nieuwe instrumenten worden ontwikkeld om de uitvoeringslasten te beperken. Hierbij geldt echter wel dat het instrumentarium moet passen binnen de reikwijdte van de voorgestelde delegatiegrondslag en dus moet gaan over financieringswijzen en administratieve processen, behorende bij bekostiging, de wijze van gegevensuitwisseling en/of de wijze van verantwoording.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke manieren gemeenten en aanbieders op dit moment al bezig zijn om de administratieve processen te uniformeren. Tevens vragen zij in hoeverre dit wetsvoorstel de al lopende initiatieven doorkruist.

Door het programma i-Sociaal Domein zijn, in opdracht van de VNG en de branches, drie uitvoeringsvarianten ontwikkeld die bestaan uit een aantal instrumenten (iWmo/iJw-standaarden, het accountantsprotocol, standaardinkoopartikelen en productcodes). Op dit moment werken alle gemeenten met de iWmo/iJw-standaarden, maar passen niet alle gemeenten deze standaarden consequent toe. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is de bestuurlijke afspraak gemaakt met de VNG en de branches dat enkel instrumenten worden verplicht die door het programma i-Sociaal Domein zijn ontwikkeld en welke zijn getoetst op effectiviteit en doelmatigheid. Hiermee wordt beoogd enkel regels te stellen die de uitvoering versterken, tot weinig/geen transitieproblemen leiden en geen lastenverzwaring tot gevolg hebben. Inmiddels hebben de VNG en de branches voor aanbieders mij een advies doen toekomen over de invulling van de genoemde regeling. Dat advies vindt u als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag²³. Over de verwerking van het advies in de regeling ben ik met de VNG en de branches in gesprek.

De leden van de SP-fractie vragen of de ministeriële regeling alleen betrekking heeft op de wijze van bekostiging en gegevensuitwisseling tussen zorgaanbieders, colleges en het Centraal Administratie Kantoor (CAK) en de wijze waarop aanbieders richting het college verantwoording afleggen. Voorts vragen zij of de opsomming uitputtend is.

De opsomming in de voorgestelde artikelen 2.15, vierde lid, van de Jeugdwet en 2.6.7a, vierde lid, van de Wmo 2015 is uitputtend bedoeld. Er kunnen dus enkel regels worden gesteld over financieringswijzen en administratieve processen behorende bij de bekostiging en/of over de wijze waarop gegevensuitwisseling plaatsvindt en/of over de wijze waarop verantwoording plaatsvindt.

De leden van de SP-fractie vragen waarom is gekozen voor deze drie terreinen en of daar naar de mening van de regering de grootste problemen zitten. Zij vragen verder of uitbreiding op termijn te verwachten is.

Er is gekozen voor deze drie terreinen, omdat hier vermijdbare uitvoeringslasten bij administratieve processen worden ervaren. 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, wordt de mogelijkheid gecreëerd om op dit punt regels te stellen. Er kan in elk geval worden vastgesteld dat op deze drie terreinen winst valt te behalen bij het terugdringen van de vermijdbare uitvoeringslasten. Uitvoeringslasten worden door gemeenten en aanbieders als knelpunt ervaren bij de uitvoering van de Jeugdwet en de

²³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Wmo 2015 en derhalve is het goed om vermijdbare uitvoeringslasten zoveel mogelijk terug te dringen. Er is op dit moment geen aanleiding om op termijn de delegatiebepaling te verruimen.

De leden van de SP-fractie vragen of bij het vaststellen van landelijke regels over de financieringsvormen niet het risico bestaat een optimale aansluiting bij de lokale infrastructuur in de weg te staan.

Het uitgangspunt bij de ministeriële regeling is slechts het gebruik van instrumenten te verplichten die door het programma i-Sociaal Domein, in opdracht van de VNG en de branches, 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 die tot zo min mogelijk transitieproblemen bij gemeenten leiden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering voornemens is om de wijze van bekostiging meer te uniformeren.

De regering is niet van plan om de wijze van bekostiging te uniformeren. Het beoogde doel van het onderhavig wetsvoorstel is om administratieve processen te standaardiseren/uniformeren zodat de vermijdbare uitvoeringslasten worden verminderd. De regering heeft daarbij niet het doel om de beleidsvrijheid van gemeenten in te perken. Het stellen van nadere voorschriften over de wijze van bekostiging en het daarmee bijvoorbeeld uitsluiten van bepaalde financieringsvormen zou de beleidsvrijheid wel inperken.

De leden van de SGP-fractie constateren dat gemeenten en aanbieders bezig zijn de administratieve processen te uniformeren. Zij vragen wanneer de administratieve processen zónder deze wetswijziging gerealiseerd zouden zijn en wanneer mét deze wetswijziging. Rechtvaardigt het verschil hiertussen, zo vragen de leden van de SGP-fractie, het ingrijpen in de gedecentraliseerde bevoegdheden van gemeenten.

De regering heeft met onderhavig wetsvoorstel de keuze gemaakt slechts instrumenten te verplichten die door het programma i-Sociaal Domein, in opdracht van de VNG en de branches, zijn getoetst op effectiviteit. De regeling die wordt opgesteld, als het parlement dit wetsvoorstel aanneemt, heeft als doel het proces te versnellen. Op die manier moeten alle gemeenten en aanbieders de ontwikkelde instrumenten (bijvoorbeeld de iWmo/iJw-standaarden) consequent toepassen, zodat de vermijdbare uitvoeringslasten dalen.

3.2.4 Beheer i-standaarden Jeugdwet en Wmo 2015

De leden van de VVD-fractie vragen met betrekking tot de bepaling dat het Zorginstituut Nederland, indien de Minister voor Medische Zorg daar goedkeuring voor heeft gegeven, werkzaamheden voor derden kan verrichten, welke mogelijke andere werkzaamheden voor derden in de toekomst door het Zorginstituut kunnen worden uitgevoerd. Daarbij vragen zij zich af op welke wijze zal worden bepaald of het uitvoeren van taken voor derden past binnen de taken en verantwoordelijkheden van het Zorginstituut en hoe bovendien rekening wordt gehouden met eventuele effecten op personeelsinzet en financiering.

Het wetsvoorstel zoals dat bij Uw Kamer is ingediend bevat een bepaling op grond waarvan het Zorginstituut met goedkeuring van de Minister voor MZS werkzaamheden ten behoeve van derden mag uitvoeren. Aldus

zou op verzoek van het Zorginstituut goedgekeurd kunnen worden dat dat instituut in opdracht van de VNG de i-standaarden Jeugdwet en Wmo 2015 beheert. Inmiddels is echter duidelijk geworden dat niet alleen de VNG, maar ook het Zorginstituut er met het oog op het bereiken van samenhang met de i-standaarden in de zorg sterk aan hechten dat het beheer van de i-standaarden een wettelijke taak van het Zorginstituut wordt. Om die reden is besloten dit alsnog – in de nota van wijziging die deze nota naar aanleiding van het verslag vergezelt – te regelen.

Hoewel het artikel op grond waarvan het Zorginstituut met goedkeuring van de Minister voor MZS werkzaamheden voor derden mag verrichten dan niet meer nodig is om het Zorginstituut de i-standaarden Jeugdwet en Wmo 2015 te laten beheren, wordt voorgesteld het te handhaven. Niet uitgesloten is namelijk dat het Zorginstituut in de toekomst werkzaamheden ten behoeve van

derden wenst te verrichten. Het beleid inzake publiekrechtelijke bestuursorganen vergt dat dergelijke werkzaamheden slechts na goedkeuring van de betrokken bewindspersoon mogen worden verricht, en de bedoelde wettelijke bepaling schept daar de basis voor. Zulke bepalingen zijn ook niet nieuw: ze bestaan bijvoorbeeld ook voor de Sociale verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (zie artikel 5 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen).

Mocht het Zorginstituut in de toekomst vragen goedkeuring te verlenen voor het verrichten van nevenwerkzaamheden, dan zal per geval worden nagegaan of de beslissing tot het uitvoeren van de werkzaamheden in strijd is met het recht of het algemeen belang, dan wel of het uitvoeren van de voorgenomen werkzaamheden het Zorginstituut zal belemmeren in de uitvoering van zijn wettelijke taken. Is dat het geval, dan zal de goedkeuring geweigerd worden.

De werkzaamheden waar het hier om gaat, worden in opdracht van derden verricht. Dat betekent dat de derden het Zorginstituut voor het verrichten van de werkzaamheden dienen te betalen. Het verrichten van de werkzaamheden mag derhalve niet ten koste gaan van het geld of de personeelsinzet die het Zorginstituut voor het uitvoeren van zijn wettelijke taken nodig heeft. Dreigt dat toch het geval te zijn, dan zal de goedkeuring voor het verrichten van de nevenwerkzaamheden worden geweigerd.

De leden van de CDA-fractie vragen of de bepaling aangaande de mogelijkheid voor het Zorginstituut om werkzaamheden voor derden te verricht wordt beperkt tot datgene wat bij dit wetsvoorstel bedoeld is, of dat hiermee de deur wordt opengezet voor het uitvoeren van werkzaamheden voor anderen. Daarbij vragen zij of de Minister van plan is om de Kamer iedere keer te informeren als hij voornemens is om het Zorginstituut toe te staan om werkzaamheden voor derden uit te voeren?

Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, zal het artikel niet meer worden gebruikt voor het beheren van de i-standaarden Jeugdwet en Wmo 2015 in opdracht van de VNG. Desondanks wordt voorgesteld het artikel te handhaven. Het Zorginstituut kan in de toekomst dan toestemming vragen om andere werkzaamheden voor (andere) derden te verrichten. Die goedkeuring zal worden geweigerd indien de voorgenomen werkzaamheden in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, of indien het voor het Zorginstituut lastiger kan worden om daarnaast zijn wettelijke taken goed uit te voeren. Van dat laatste zal bijvoorbeeld sprake zijn indien de opdrachtgever het Zorginstituut onvoldoende zal betalen voor het verrichten van de nevenwerkzaamheden.

Op dit moment zijn er bij mij geen andere werkzaamheden bekend die het Zorginstituut mogelijk in opdracht van derden zou willen verrichten. Mocht het Zorginstituut een verzoek tot goedkeuring voor het verrichten van nevenwerkzaamheden doen, dan zal dat aan de hand van de in de vorige alinea genoemde criteria worden beoordeeld. Het gaat omzins te ver om de Tweede Kamer standaard bij dergelijke beoordelingen te betrekken.

De leden van de SP-fractie vragen met betrekking tot de bepaling aangaande de mogelijkheid voor het Zorginstituut om werkzaamheden voor derden te verrichten of de regering uiteen kan zetten wat de voordelen zijn van het beheer van gegevensstandaarden door het Zorginstituut in opdracht van de VNG. Voorts vragen zij of het Zorginstituut ook werkzaamheden voor andere derde partijen zal gaan verrichten en hoe de Kamer geïnformeerd wordt over de goedkeuring door de Minister van dergelijke verzoeken?

Het voordeel van het beheer, door het Zorginstituut, van de standaarden i-Jw en i-Wmo is gelegen in het feit dat het Zorginstituut op dit moment de i-standaard Wet langdurige zorg (Wlz) beheert.

Aldus is het gemakkelijker om de afstemming tussen de drie standaarden te bewaken en de uitvoeringslasten voor aanbieders die zowel Wlz- als Jeugdwet- of Wmo-diensten verlenen zoveel mogelijk te beperken. Voor het antwoord op de twee overige vragen verwijzen wij de leden van de SP-fractie graag naar de antwoorden op gelijklopende vragen van de leden van de fractie van het CDA.

4. Advies en consultatie

4.1 Interdepartementale afstemming delegatiebepaling regionale samenwerking

De leden van de CDA-fractie, D66-fractie, de ChristenUnie-fractie en de 50PLUS-fractie vragen waarom de delegatiebepaling regionale samenwerking niet is geconsulteerd. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de VNG inmiddels de gedane suggestie heeft onderbouwd en of de Kamer hierover geïnformeerd kan worden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de reactie van de VNG is op dit deel van het wetsvoorstel.

Uw Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg op 8 juni 2017²⁴ verzocht om de delegatiebepaling regionale samenwerking voor de Jeugdwet te behouden en op zo kort mogelijk termijn met een voorstel te komen. Om het proces zo snel mogelijk te doorlopen is besloten om de voorgestelde wijziging enkel te bespreken met de VNG als belangrijkste actor. De regering heeft de voorgestelde wijziging van de delegatiebepaling regionale samenwerking bestuurlijk besproken met de VNG. Door haar is aangegeven dat het verlengen van deze bepaling geen fundamentele bezwaren met zich meebrengt zo lang sprake is van een discretionaire grondslag (een zogenaamde kan-bepaling). Aan deze wens is gehoor gegeven door de regering.

²⁴ Kamerstukken II, 2016/17, 31 839, Nr. 599

4.2 Advies en consultatie ten aanzien van de delegatiebepaling vermindering uitvoeringslasten

4.2.1 De VNG

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de wens van de regering om een zal-bepaling te hanteren strookt met het feit dat er in veel gemeenten al gestandaardiseerde werkwijzen zijn en dat deze groep steeds groter wordt. In hoeverre is het noodzakelijk om dit op ministerieel niveau te regelen als dit al in voldoende mate is geregeld in onderlinge afspraken.

Het klopt dat steeds meer gemeenten de uitvoeringsvarianten consequent toepassen, maar dit proces gaat naar het oordeel van de regering niet snel genoeg. Doordat gemeenten deze werkwijzen niet consequent gebruiken, blijven de vermijdbare uitvoeringslasten hoog. Het is echter niet zo dat de regering gestandaardiseerde werkwijzen gaat ontwikkelen die gemeenten moeten implementeren. Het betreft instrumenten die het programma i-Sociaal Domein, in opdracht van de VNG en de branches, heeft ontwikkeld en die deels al worden toegepast. Het verplichten hiervan heeft als doel dat alle gemeenten en gecontracteerde aanbieders deze gaan gebruiken, waardoor de vermijdbare uitvoeringslasten dalen.

4.2.2 Cliëntenorganisaties

De leden van de CDA-fractie vragen de regering welk traject wordt bedoeld als wordt gesproken van het optimaliseren van het budgethoudersportaal en wat de stand van zaken is.

Momenteel wordt gewerkt aan het PGB2.0-systeem; het budgethouderportaal maakt hier onderdeel van uit. Eén van de uitgangspunten van dit systeem is dat het gebruiksvriendelijk is en de administratieve lasten voor de budgethouder zoveel als mogelijk worden beperkt. Veel zaken worden in het systeem digitaal vooraf ingevuld, hetgeen de kans op fouten vermindert. Per Saldo heeft al in een eerder stadium gebruikerseisen geformuleerd. Deze worden meegenomen bij de bouw van het PGB2.0 systeem. Over de voortgang van de ontwikkeling van het PGB2.0-systeem is Uw Kamer geïnformeerd op 8 december 2017²⁵.

4.2.3 Actal

De leden van de D66-fractie vragen hoe de zienswijze van de regering dat een eventuele delegatiebepaling voor regionale samenwerking voor de Participatiewet tot overbodige regelgeving leidt zich verhoudt tot het oordeel van Actal (ATR) anderzijds dat het niet verplichten van informatiestandaarden in de Participatiewet juist leidt tot onnodige regeldruk.

Ik ben van oordeel dat het belangrijk is dat integraliteit van beleid wordt bewaakt en dat het belangrijk is als wetten in het sociale domein met elkaar in de pas lopen. Tegelijk is het zo dat er bij de verschillende wetten in het sociale domein soms toch eigen keuzes worden gemaakt om bijvoorbeeld beter aan te sluiten bij de wensen in het veld, om de uitvoering te verbeteren of om andere redenen. Bij de delegatiebepalingen in het wetsvoorstel zijn er ook verschillende keuzes gemaakt.

²⁵ Kamerstukken II, 2017–2018, 25 657, nr. 296

Er zijn geen signalen dat het niet verplichten van informatiestandaarden voor de Participatiewet leidt tot een toename van vermijdbare uitvoeringslasten. Mocht in de praktijk blijken dat er problemen zijn op dit gebied en dat de uitvoering van de Participatiewet onder druk komt te staan, dan kan de wet eventueel worden gewijzigd, zodat dit toch mogelijk wordt.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker