Toelichting

Algemeen

1. Aanleiding en doel

Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) zijn de vermijdbare uitvoeringslasten bij aanbieders van (jeugd)hulp, gecertificeerde instellingen en maatschappelijke ondersteuning gestegen. Uitvoeringslasten zijn de lasten die samenhangen met administratieve handelingen die verricht worden bij de uitvoering van de regelgeving. In de Jeugdwet en de Wmo 2015 zijn delegatiebepalingen (artikelen 2.15, eerste lid, van de Jeugdwet en artikel 2.6.7a, eerste lid, van de Wmo 2015) opgenomen op grond waarvan bij ministeriële regeling regels worden gesteld ter beperking van de uitvoeringslasten. Deze regeling strekt tot invulling van deze delegatiebepalingen en bevat regels over de manier waarop administratieve handelingen verricht moeten worden in het kader van de Jeugdwet en de Wmo 2015. In deze regeling worden gemeenten en aanbieders die de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant of de outputgerichte uitvoeringsvariant gebruiken, verplicht om de bij die uitvoeringsvarianten behorende standaarden iJw en iWmo voor het elektronisch berichtenverkeer te gebruiken.

2. Reikwijdte en werking van de regeling

Aanbieders van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning ervaren in de praktijk uitvoeringslasten die vermijdbaar zijn. Veel aanbieders werken voor meerdere gemeenten en ervaren veel last van verschillen in werkwijzen van gemeenten. Om dit type uitvoeringslasten terug te dringen zijn door het programma i-Sociaal Domein (in opdracht van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en branches voor aanbieders) uitvoeringsvarianten ontwikkeld. Uitvoeringsvarianten zijn werkwijzen waaruit gemeenten kunnen kiezen bij een bepaald type bekostiging (te weten de typen 'betaling per geleverd product of dienst', 'betaling per behaald resultaat' of betaling door middel van het verstrekken van een lump sum). Door gebruik te maken van de uitvoeringsvarianten standaardiseren gemeenten hun administratieve werkwijzen. Er zijn op dit moment drie typen uitvoeringsvarianten: inspanningsgericht (P*Q-financiering), outputgericht (bijvoorbeeld trajectfinanciering) en taakgericht (bijvoorbeeld lump sum- of populatiebekostiging).

Een uitvoeringsvariant bestaat uit vier onderdelen: i-standaarden (iJw en iWmo), het accountantsprotocol, standaardartikelen (contractsbepalingen of te gebruiken clausules voor in de overeenkomsten die tussen gemeenten en aanbieders worden gesloten) en productcodes. Productcodes zijn gecodeerde aanduidingen voor producten in het kader van de Jeugdwet of de Wmo 2015 (zo is er bijvoorbeeld een code voor een bepaalde therapie, dienst of hulpmiddel). In de afgelopen jaren heeft het programma i-Sociaal Domein zowel gemeenten als aanbieders aangejaagd, aangesproken en ondersteund met het consequent en consistent toepassen van deze instrumenten. Deze werkwijze heeft effect gehad. Steeds meer gemeenten en aanbieders zijn deze instrumenten toe gaan passen, zo blijkt uit de meest recente monitor van het programma i-Sociaal Domein[1] en een evaluatieonderzoek van Apé[2], dat is uitgevoerd in opdracht van het programma i-Sociaal Domein, naar het gebruik van de genoemde instrumenten.

[1] https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/isd-informatievoorziening-sociaal-domein/nieuws/isd-standaarden-jeugdwet-en-wmo-consistent-toegepast
[2] https://i-sociaaldomein.nl/publicaties/eindevaluatie-programma-i-sociaal-domein

Het grootste knelpunt is dat gemeenten en aanbieders de i-standaarden nog niet consequent of niet goed toepassen, waardoor er vermijdbare uitvoeringslasten blijven bestaan.

Deze regeling verplicht gemeenten om, indien voor de inspannings- of de outputgerichte uitvoeringsvariant wordt gekozen, de bijbehorende iJw en iWmo- standaarden te gebruiken. Dit houdt ook in dat er niet langer een vrijblijvendheid bestaat in (de wijze van) het gebruik van deze uitvoeringsvarianten. Gemeenten zijn gehouden de uitvoeringsvarianten consequent en consistent toe te passen. Dit betekent dat zij in de uitvoering (bijvoorbeeld bij de inkoop) afspreken met aanbieders dat zowel zij als de aanbieders werken met de standaarden die behoren bij de met elkaar overeengekomen uitvoeringsvariant. Door de regeling moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat gemeenten in de praktijk afspraken maken en inkopen volgens de outputgerichte uitvoeringsvariant, maar vervolgens de verantwoording via een inspanningsgerichte uitvoeringsvariant uitvragen. Dat laat de uitvoeringslasten namelijk onnodig stijgen.

Deze regeling is bedoeld om de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 te faciliteren, het uitvoeringsproces te versnellen en transitieproblemen bij het inregelen van administratieve processen te voorkomen. Door mijn ambtsvoorganger is bestuurlijk afgesproken dat de VNG en de branches voor aanbieders zelf aangeven welke instrumenten die ontwikkeld zijn door het programma i-Sociaal Domein verplicht worden gesteld. Vanuit dit oogpunt is aan de VNG en de branches voor aanbieders verzocht om een advies uit te brengen over de invulling van de ministeriële regeling. Zij hebben mij geadviseerd om, voor zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet, het gebruik van de standaarden iJw en iWmo te verplichten indien gebruik wordt gemaakt van de inspanningsgerichte of de outputgerichte uitvoeringsvariant. In hun advies is ook aangegeven dat i-standaarden voor de taakgerichte uitvoeringsvariant nog niet (voldoende) zijn uitgewerkt, zodat wordt geadviseerd om het gebruik daarvannog niet te verplichten. Het advies van de branches en de VNG is overgenomen. Deze regeling verplicht gemeenten (en aanbieders) de iJw- en iWmo-standaarden derhalve (correct) toe te passen bij de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant en bij de outputgerichte uitvoeringsvariant, waarbij in de regeling de processtappen in ieder geval zijn vast gelegd. Hierdoor is in de regeling enige afbakening over de potentiële reikwijdte van de informatiestandaarden geborgd, zonder dat de regeling ingaat op technische details.

Het advies van de VNG en de branches voor aanbieders is voor de totstandkoming van deze regeling leidend geweest. Eenzelfde soort werkwijze geldt voor toekomstige aanpassingen van de regeling. Als deze partijen het noodzakelijk vinden om meerdere instrumenten te verplichten om uitvoeringslasten te verminderen, dan wordt de mogelijkheid van aanpassing van deze regeling bekeken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het verplicht willen stellen van standaardartikelen. Dit zou een wijziging van de regeling behoeven.

Het aanpassen van de regeling zal niet nodig zijn indien die i-standaarden inhoudelijke technisch worden gewijzigd, of in geval van onderhoud, beheer en/of nieuwe releases.

In deze regeling worden geen voorschriften gesteld voor de ontwikkeling van nieuwe instrumenten of voor de technische invulling van de i-standaarden of de uitvoeringsvarianten. Dit is belegd bij een samenwerkingsverband van gemeenten en aanbieders, thans bij de Stuurgroep ketenregie i-Sociaal Domein, waarin onder andere de VNG, gemeenten en de branches voor aanbieders zitting hebben. Door deze partijen kan een voorstel worden gedaan tot het aanpassen van onderhavige

regeling. Voor een verdere toelichting op het proces van ontwikkeling, vaststelling en beheer van de standaarden wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van deze toelichting.

Deze regeling wordt in ieder geval jaarlijks besproken in een bestuurlijk overleg met de VNG en de branches voor aanbieders. Dit is een natuurlijk moment om het effect van de voorschriften te bespreken. Ook wordt dit overleg benut om te bekijken of het aanpassen van de regeling noodzakelijk is. Als hier aanleiding toe is, dienen de VNG en de branches voorafgaand aan het bestuurlijk overleg een gezamenlijk advies uit te brengen.

3. Toelichting op verplicht gestelde instrumenten

3.1 Uitvoeringsvarianten

Zoals hierboven is aangegeven bestaan uitvoeringsvarianten uit vier onderdelen: i-standaarden (iJw en iWmo), het accountantsprotocol, standaardartikelen voor in de overeenkomsten die tussen gemeenten en aanbieders gesloten worden en productcodes.

In deze regeling worden alleen de i-standaarden verplicht gesteld. De standaardartikelen en gebruik van het accountantsprotocol worden nog niet verplicht gesteld, omdat eerst moet worden bekeken of verplichtstelling van de standaardartikelen of het accountantsprotocol de uitvoeringslasten daadwerkelijk zal verminderen. De productcodes worden momenteel niet verplicht gesteld, omdat er nog teveel wijzigingen zijn en verplichtstelling mogelijk de beleidsvrijheid van gemeenten teveel raakt.

Voor elk van de drie uitvoeringsvarianten bieden de standaarden iJw en iWmo een samenhangende set uitgangspunten en regels, zij het dat deze set (en overigens ook de andere onderdelen) voor de taakgerichte uitvoeringsvariant nog niet voldoende is ontwikkeld. Daarom worden de iJw- en iWmo-standaarden voor de taakgerichte uitvoeringsvariant in de regeling (nog) niet verplicht gesteld. Dit laat onverlet dat gemeenten al wel voor bekostiging via deze uitvoeringsvariant kunnen kiezen. De inspanningsgerichte en de outputgerichte uitvoeringsvariant zijn wel voldoende ontwikkeld en daarom wordt het gebruik van de iJw- en iWmo-standaarden voor deze uitvoeringsvarianten wel verplicht gesteld.

Voor een nadere toelichting op de i-standaarden wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van deze toelichting.

3.2 iJw en iWmo

In het Jeugdwet- en Wmo-berichtenverkeer wisselen gemeenten en aanbieders in verschillende processtappen (zorgtoewijzing, -levering en facturatie of declaratie) op een elektronische wijze informatie uit over de producten en diensten die worden geleverd. Om te zorgen dat gemeenten en aanbieders dezelfde taal spreken zijn de informatiestandaarden ontwikkeld. Deze standaarden hebben dus een ondersteunend karakter bij de uitvoering van de Jeugdwet en Wmo 2015. De iJw- en iWmo- standaarden beschrijven naast een systematiek om de administratieve processen te volgen (via zorgtoewijzing en –levering tot de facturatie of declaratie) tot in detail de opbouw van en de manier waarop een bericht gevuld moet worden. Zij bevorderen daarmee een snelle en soepele elektronische informatieoverdracht, die bij consequent en correct gebruik uiteindelijk leidt tot een vermindering van vermijdbare uitvoeringslasten.

3.2.1 - Toewijzen

De gemeente stuurt de aanbieder een toewijzing, die dient als opdracht om voor een specifieke cliënt hulp of ondersteuning te leveren. De producten die zijn toegewezen aan één aanbieder worden in een toewijzingsbericht opgenomen en aan de desbetreffende aanbieder gestuurd. Een inspanningsgerichte toewijzing bevat de opdracht tot levering van een product of dienst, waarbij de omvang wordt uitgedrukt in een tijdseenheid. Een outputgerichte toewijzing bevat de opdracht tot levering van een product of dienst, waarbij de omvang wordt uitgedrukt in stuks of in een budget dat voor de cliënt beschikbaar wordt gesteld. In het kader van de Jeugdwet is het ook mogelijk dat de cliënt via een rechtmatige verwijzer in beeld wordt gebracht bij een aanbieder die de gewenste hulp kan bieden. De aanbieder brengt de verantwoordelijke gemeente hiervan op de hoogte via een verzoek om toewijzing. De gemeente beantwoordt dit met een retourbericht. Daarna volgt een toewijzing.
De rechter legt de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering op aan een gecertificeerde instelling. Een gemeente kan derhalve niet bepalen of deze maatregelen al dan niet moeten worden toegepast. De betekenis van een toewijzing door de gemeente aan de gecertificeerde instelling voor een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering is daarom beperkt tot de bevestiging dat betreffende gemeente verantwoordelijk is voor de desbetreffende maatregel.

De aanbieder beantwoordt de toewijzing met een retourbericht. Alle berichten in deze informatiestroom moeten aan de berichtspecificaties en bedrijfsregels voldoen (zie paragraaf 3.2.4). De standaarden iJw en iWmo beschrijven zo nauwkeurig mogelijk de wijze van informatie-uitwisseling tussen gemeente en aanbieder.

3.2.2 - Factureren of declareren

De aanbieder dient binnen de kaders van de door de gemeente afgegeven toewijzing te declareren en factureren. Het proces van declareren en factureren bestaat uit het versturen van een elektronische bericht door de zorgaanbieder. Als reactie op het elektronische bericht stuurt de gemeente een elektronisch retourbericht waarin zij het op grond van beoordelingscriteria ingediende elektronische bericht deels of geheel goed- of afkeurt. Binnen de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant wordt gedeclareerd en gefactureerd voor de geleverde inspanning, tegen het contractueel overeengekomen tarief voor het geleverde product. Binnen de outputgerichte uitvoeringsvariant wordt gedeclareerd en gefactureerd voor de afgeronde (deel)trajecten of afgesproken periodes, tegen het contractueel overeengekomen vaste tarief of budget.

3.2.3 - Leveren

In het Jeugdwet- en Wmo-berichtenverkeer zijn regieberichten ontwikkeld waarmee informatie over het proces van Leveren wordt uitgewisseld. Dit zijn de berichten “start zorg & ondersteuning” en “stop zorg & ondersteuning” In het Jeugdwet- en Wmo-berichtenverkeer zijn regieberichten ontwikkeld waarmee de mogelijkheid wordt geboden om informatie over het proces van leveren uit te wisselen.

3.2.4 - Voldoen aan bedrijfsregels

De bedrijfsregels zijn onderdeel van de iJw- en iWmo- standaarden. Bij de uitvoering van de processen toewijzen, leveren en factureren en bij het opstellen van de in die processen benoemde berichten, moeten gemeenten en aanbieders zich houden aan de bedrijfsregels van de iJw- en iWmo- standaarden.

3.3. Ontwikkeling, vaststelling en beheer van de standaarden

Op grond van de artikelen 2.15, tweede derde lid, (Jeugdwet) en 2.6.7a, tweede derde lid, (Wmo 2015) heeft het Zorginstituut (ZINL) de bevoegdheid om de i-standaarden te beheren. In de toelichting bij deze artikelen is opgenomen dat een gremium van gemeenten en aanbieders de standaarden vaststelt en is de beheertaak van het ZINL beschreven. Hieronder wordt nader ingegaan op de vaststellingsprocedure van de genoemde i-standaarden versus de beheertaak.

De Stuurgroep ketenregie i-Sociaal Domein bevordert dat gemeenten en aanbieders de i-standaarden toepassen en heeft daarvoor vanuit VWS een opdracht en bijbehorende middelen ontvangen. De i-standaarden (die met onderhavige regeling verplicht worden gesteld indien de inspanningsgerichte of de outputgerichte uitvoeringsvariant worden gebruikt) worden ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de VNG, gemeenten en branches van aanbieders. Door het ketenbureau (de dagelijkse uitvoerder van ketenregie i-sociaal domein) worden in samenwerking met het ZINL voorstellen gedaan voor aanpassing van de i-standaarden. Zodra de stuurgroep akkoord gaat met de voorgestelde aanpassingen, worden de standaarden bij het ZINL aangeleverd. Het ZINL verzorgt vervolgens aanpassing van de oude standaarden via een release en publicatie van de 'nieuwe' standaarden op www.istandaarden.nl. De (wijzigingen van de) standaarden zijn niet eerder verplicht dan nadat de stuurgroep ermee heeft ingestemd en het ZINL ze heeft gepubliceerd.

De i-standaarden worden regelmatig aangepast op basis van nieuwe ontwikkelingen, zoals beleidswijzigingen. Dit betekent dat er periodiek nieuwe releases verschijnen van de i-standaarden. Het is de verantwoordelijkheid van het ZINL, als beheerder van de i-standaarden, om op basis van de wensen van betrokken ketenpartijen en in afstemming met deze ketenpartijen met voorstellen te komen over een aanpassing van de standaarden iJw en iWmo. De Stuurgroep ketenregie i-Sociaal Domein zal op basis van voorstellen van ZINL over een aanpassing van de standaarden, al dan niet met de 'vernieuwde' standaarden instemmen.

Het ZINL stemt deze wijzigingen af met partners binnen het sociaal domein of (langdurige) zorg die geen zitting hebben in de stuurgroep. Dit zijn bijvoorbeeld het Centraal Indicatieorgaan Zorg (CIZ), het CAK, zorgkantoren, zorgverzekeraars of aanbieders van langdurige zorg. Als blijkt dat een genomen besluit van de stuurgroep leidt tot knelpunten elders, dient dit besproken te worden in deze stuurgroep. Indien geen overeenstemming wordt bereikt, is nader overleg aangewezen. Afhankelijk van het type conflict wordt gekozen voor een afvaardiging van gemeenten en zorgbranches, die met elkaar tot een oplossing dienen te komen. VWS kan hierin gevraagd worden als bemiddelende partij.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A, en Artikel II, onderdeel A

Voor de begripsbepalingen is zo veel mogelijk aangesloten bij de door het ZINL gepubliceerde begrippenlijst[3]. Deze begrippen worden thans al door gemeenten en aanbieders gebruikt.

[3] https://istandaarden.nl/istandaarden/begrippen

Artikel I, onderdeel B, en Artikel II, onderdeel B,

In artikel 6c.1 van de Regeling Jeugdwet en artikel 3a van de Uitvoeringsregeling Wmo 2015 wordt geregeld dat ten aanzien van de financieringswijzen en administratieve processen het college zorg draagt voor het gebruik van de standaarden iJw en iWmo, indien gebruik wordt gemaakt van de inspanningsgerichte of outputgerichte uitvoeringsvariant. Voorts wordt daarbij bepaald bij welke onderdelen van het berichtenverkeer de iJw en iWmo moeten worden toegepast.

In artikel 6c.2 van de Regeling Jeugdwet en artikel 3b van de Uitvoeringsregeling Wmo 2015 is bepaald wanneer aanpassingen van de iJw en iWmo van kracht worden dit is ook nader toegelicht in paragraaf 3.3 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel C, en Artikel II, onderdeel C

De in de onderdelen A geregelde verplichting heeft als gevolg dat colleges en aanbieders in hun onderlinge communicatie de iJw en iWmo moeten gebruiken. Echter, er kunnen zich gevallen voordoen waarin de door colleges gesloten contracten met aanbieders geen ruimte laat om het gebruik van berichtenverkeer te verplichten. Dit zou betekenen dat colleges hun lopende contracten met aanbieders moeten openbreken en dat gaat voorbij aan de bedoeling van deze regels tot vermindering van uitvoeringslasten. Voor die bijzondere omstandigheden is gekozen voor een overgangstermijn. Bij een eerstvolgende wijziging van de betreffende contracten zullen deze wél aan de verplichtingen moeten voldoen die in deze regeling zijn neergelegd.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

De Minister voor Rechtsbescherming,