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

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

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

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

1. Behoud delegatiegrondslag verplichte samenwerking

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

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

a. *Handhaven mogelijkheid om samenwerking af te dwingen*

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

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

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

b. *Bewaken integraliteit van beleid*

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

Gelet op de wijze waarop verschillende domeinen zijn georganiseerd en de verschillen tussen arbeidsmarktregio’s en jeugdzorgregio’s is het op zichzelf niet onbegrijpelijk dat er in deze domeinen verschillende behoeften bestaan. Voorkomen moet evenwel worden dat gemeenten bij wetgevingscomplexen waarbinnen het in essentie om eenzelfde rolverdeling gaat, vanuit het Rijk geconfronteerd worden met verschillen in uitwerking. Dit kan integrale beleidsvoering en uitvoering belemmeren.

Het verschil in benadering aanzien van de mogelijkheid om samenwerking af te dwingen, roept dan ook de vraag op welke wijze de eenheid van het rijksbeleid wordt verzekerd op deze aanpalende beleidsterreinen. De Afdeling wijst erop dat consistent rijksbeleid ten aanzien van samenwerking van gemeenten van belang is om daadwerkelijk regelingen te ontschotten en gemeenten in staat te stellen om integraal beleid te voeren. Zij verwijst hiertoe naar hetgeen zij heeft gesteld in haar advies betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen.[[9]](#footnote-9)

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

2. Grondslag ministeriële regelingen ter beperking van uitvoeringslasten

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

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

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

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. *Ingrijpen door het Rijk in het gedecentraliseerde stelsel*

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

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

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

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. *Formulering grondslag ‘wijze van bekostiging van aanbieders’*

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

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

De Afdeling adviseert de tekst van het voorstel in overeenstemming te brengen met de toelichting en de delegatiegrondslag zo te formuleren dat met de nadere regels de gemeentelijke beleidsvrijheid om het zorginkoopbeleid vorm te geven niet wordt doorkruist.

c. *Samenhang sociaal domein*

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

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

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

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

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

e. *Niveau van regelgeving*

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

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

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

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

De vice-president van de Raad van State,

1. Handelingen II 2013/14, 13 oktober 2013, 12-32-47. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 188. [↑](#footnote-ref-2)
3. Handelingen II 2013/14, 13 oktober 2013, 12-32-47. [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Transitie Autoriteit Jeugd, Zorgen voor de Jeugd, derde jaarrapportage, 2017, blz. 12. [↑](#footnote-ref-5)
6. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.; Transitie Autoriteit Jeugd, Zorgen voor de Jeugd, derde jaarrapportage, 2017, blz. 12. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie hierover Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragraaf 4.3.5. [↑](#footnote-ref-7)
8. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1. [↑](#footnote-ref-8)
9. Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragrafen 3.4.2 en 4.2.3. [↑](#footnote-ref-9)
10. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.1. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zie ook het rapport van Q-Consult, De puzzel afmaken, oplossingen om de administratieve lasten voortvloeiend uit de contractering in de langdurige zorg en jeugdzorg te beperken door middel van standaardisatie (2016). [↑](#footnote-ref-11)
12. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.2. [↑](#footnote-ref-12)
13. Dit blijkt onder meer uit de brief van 30 maart 2017 van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 399 waar een groot aantal maatregelen wordt opgesomd die erop gericht zijn de administratieve lastendruk te beperken. Uit gegevens van de VNG blijkt dat inmiddels bijvoorbeeld (stand in juli 2017) ruim 80% van alle gemeenten de in het programma i-sociaaldomein ontwikkelde standaarden voor administratieve processen te gebruiken. De standaardisatie op dit punt voorkomt dat zorgaanbieders voor elke gemeente aan verschillende administratieve vereisten moeten voldoen, zie: <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/toepassing-van-isd-standaarden-per-jeugdregio-in-beeld>. [↑](#footnote-ref-13)
14. Brief van 30 maart 2017 van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 399, blz. 2. [↑](#footnote-ref-14)
15. Zie ook: advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragraaf 4.3.5. [↑](#footnote-ref-15)
16. Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-16)