

Toets i-SD uitvoerbaarheid verandering Jeugdwet

Aan: Ministerie van VWS, directie Jeugd
Van: Ketenbureau I-Sociaal Domein
Datum: 23-09-2020

1. Inleiding

Op 10 juli heeft het ministerie van VWS bij het Ketenbureau i-Sociaal Domein het verzoek gedaan om te toetsen of het wetsvoorstel 'Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' vanuit het perspectief van i-Sociaal Domein uitvoerbaar is en wat het wetsvoorstel betekent voor de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders. In de brief is tevens verzocht om deze toets uiterlijk 15 september gereed te hebben.

Het Ketenbureau heeft positief op dit verzoek gereageerd. Wij hechten er immers belang aan dat tijdig wordt nagedacht over de uitvoeringscomplexiteit en de (eventuele) effecten op administratieve lasten van voorgenomen beleid. En als uitvoeringsorganisatie van gemeenten én zorgaanbieders menen wij in staat te zijn de problematiek van administratieve lasten vanuit beiden perspectieven goed te kunnen overzien.

Uitgangspunten

Bij de uitvoering van een toets op administratieve lasten hanteert het Ketenbureau een aantal uitgangspunten die eerder zijn vastgesteld door de stuurgroep i-Sociaal Domein:

- Het Ketenbureau beschouwt relevante beleidsvoornemens vanuit de invalshoek van administratieve lasten voor zover de maatregelen binnen het domein van i-Sociaal Domein vallen.
- Het Ketenbureau zal een analyse opstellen en dit verwoorden in een beknopt advies. De partijen die deel uitmaken van de stuurgroep i-Sociaal Domein worden hierbij geraadpleegd, zodat de verschillende perspectieven in het advies kunnen worden meegenomen.
- Het advies wordt geagendeerd en besproken in de stuurgroep i-Sociaal Domein, zodat de stuurgroep een standpunt kan innemen over dit advies.

Bij het opstellen van de notitie is de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) als uitgangspunt genomen. De beschouwing van het Ketenbureau richt zich uitsluitend op mogelijke gevolgen in de uitvoeringspraktijk en niet op inhoudelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan de maatregelen.

Bespreking in de Stuurgroep i-Sociaal Domein

Op 16 september jl. is deze notitie besproken in de stuurgroep i-SD. De vertegenwoordiging van het ministerie van VWS heeft zich van deze bespreking afzijdig gehouden, aangezien het zelf

verantwoordelijk is voor het wetsvoorstel. De hierna volgende noties kunnen daarom gelezen worden als gezamenlijke aandachtspunten namens de vertegenwoordigers van gemeenten en aanbieders in deze stuurgroep.

Gemeenten en aanbieders hebben ieder hun eigen visie op het wetsvoorstel, maar kunnen zich vinden in de aandachtspunten die hierna (vanaf paragraaf 2) in deze notitie aan bod komen. Er is een gedeelde zorg dat deze transitie tot administratieve onrust gaat leiden. Gemeenten en aanbieders willen daarom de volgende punten aan deze notitie toevoegen:

- Partijen roepen de wetgever op om (het risico op) administratieve lasten explicieter te benoemen in de voorstellen. Door dit in het wetsvoorstel per onderdeel duidelijk en transparant te maken laat de wetgever zien aandacht te hebben voor dit belangrijke thema. Dit kan bijdragen aan het draagvlak voor de voorstellen.
- Gemeenten en aanbieders zoeken naar een vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk, die geënt is op de bedoeling van de decentralisaties, met als doelen minder regeldruk en meer handelingsruimte voor zorgmedewerkers en gemeenten. Het wetsvoorstel poogt grip te krijgen op de uitvoering door de structuur te wijzigen. Deze aanpak vergroot de complexiteit van de uitvoeringspraktijk en de kans op een toename van administratieve lasten.
- Vertrouwen tussen gemeenten en aanbieders is essentieel voor de uitvoeringspraktijk. Daar waar partijen elkaar kennen en vertrouwen, neemt de regelreflex af en de bereidheid om samen te werken toe. De beschreven plannen in het wetsvoorstel lijken vooral ingegeven te zijn door de wens om meer grip op kosten en kwaliteit te krijgen. Deze wens wordt weliswaar onderschreven, maar dit kan nooit alleen via een structuuroplossing van de grond komen. Onderling vertrouwen is hiervoor cruciaal. Het is hierom van belang dat draagvlak bij de verschillende partijen voor de voorgenomen wetgeving maximaal is. Dit biedt een belangrijke voedingsbodem voor groei van wederzijds vertrouwen.

2. Het wetsvoorstel in het kort

In de MvT wordt beschreven dat aanpassing van de Jeugdwet nodig is om de randvoorwaarden te verbeteren zodat alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid waar kunnen maken. Met de voorgenomen maatregelen in het wetsvoorstel wordt het volgende beoogd:

- Gemeenten verstevigen hun opdrachtgeverschap door regionale samenwerking;
- Gemeenten versterken de toegang tot jeugdhulp;
- Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen versterken hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur;
- Versterken inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen.

In de MvT wordt de administratieve last expliciet genoemd als een belangrijke aanleiding om de jeugdzorg anders te organiseren. Vanuit het perspectief van i-Sociaal Domein (de reductie op vermijdbare administratieve lasten) vormt de instelling van een regionale entiteit – de Jeugdregio – en de voorwaarden die aan de Jeugdregio worden gesteld het zwaartepunt van het wetsvoorstel.

In het verlengde hiervan zullen we ook ingaan op de bovenregionale samenwerking. In deze notitie staan daarom de Jeugdregio en regionale samenwerking centraal.

3. De Jeugdregio en regionale samenwerking: kansen en aandachtspunten

Toegevoegde waarde van samenwerking wordt breed gedeeld

Zowel gemeenten, zorgaanbieders als VWS onderkennen dat verdere structurering van gemeentelijke samenwerking met betrekking tot de uitvoering van de Jeugdwet een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verhogen van de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van belangrijke percelen in de jeugdhulp.

Bovendien wordt door alle partijen onderkend dat goede samenwerking tussen gemeenten in regionaal verband in belangrijke mate bijdraagt aan de reductie van vermijdbare administratieve lasten. Het inzetten op regionale samenwerking en de inrichting van regionale processen en een regionale backoffice (bedrijfsvoering) is dan ook een belangrijke pijler in de werkagenda van de Stuurgroep I-Sociaal Domein.

De constatering dat alle partijen meerwaarde zien in het (door)ontwikkelen van (boven) regionale samenwerking geeft in beginsel een voedingsbodem om belangrijke stappen met elkaar te zetten. Maar de veronderstelde voordelen van regionale samenwerking kunnen alleen onder bepaalde voorwaarden gerealiseerd worden. De belangrijkste hierbij is dat de partijen die met elkaar in samenwerking gaan de intrinsieke motivatie hebben om hiervan op alle aspecten – toegang, kwaliteit, beschikbaarheid, betaalbaarheid en administratieve lasten – een succes van te maken.

Uitvoeringsconsequenties organisatie Jeugdregio en bovenregionale samenwerking

Voor wat betreft de uitvoerbaarheid en mogelijke administratieve lasten vragen wij aandacht voor de volgende punten:

- Het in bedrijf brengen van een Jeugdregio leidt niet automatisch tot reductie van vermijdbare administratieve lasten en draagt bovendien het risico in zich dat administratieve lasten juist toenemen. Regionale kaders, contracten en afspraken zullen binnen de context van een Jeugdregio deels lokaal worden uitgevoerd en de taakuitvoering zal deels overlappen. Om veronderstelde effecten op te laten treden is het van belang dat taken die regionaal worden uitgevoerd naadloos aansluiten op de lokale processen en andersom. Alleen zo worden de administratieve lasten naar beneden gebracht. Dit houdt in dat op een groot aantal uitvoeringsvragen een gezamenlijk regio standpunt wordt gekozen. In de uitvoering hebben deze keuzes effect op bestaande werkwijzen van gemeenten. Een succesvolle Jeugdregio steunt in belangrijke mate op het aanpassingsvermogen en de aanpassingsbereidheid van gemeenten.
- De wijze waarop een gemeente of samenwerkingsverband de inrichting van het sociaal domein organiseert is in belangrijke mate bepalend voor de administratieve lastendruk die gepaard gaat met de uitvoering van het beleid. Daar waar beleidskeuzes consistent en in samenhang worden doorgevoerd in de uitvoeringspraktijk, ontstaan minder vermijdbare administratieve

lasten. In het verlengde hiervan is het van groot belang dat naast eenduidige beleidskeuzes en een regionale inkoopprocedure de uitvoering (bedrijfsvoering) van regionale afspraken eenduidig wordt uitgevoerd.

- Er bestaan reeds succesvolle gemeentelijke samenwerkingsverbanden die al enkele jaren ervaring hebben opgedaan in de gezamenlijke taakuitvoering in het sociaal domein. De indeling van de in te stellen Jeugdregio's zal worden vastgelegd bij ministeriële regeling en er wordt hierbij vooralsnog uitgegaan van de J42 regio's. Het is van belang na te gaan in hoeverre de voorgenomen Jeugdregio's bestaande praktijken versterken of juist doorkruisen. Goede samenwerking is afhankelijk van veel factoren en wordt (is) in de loop der tijd tot stand gebracht en ontwikkeld. Het doorkruisen van goed lopende samenwerkingsverbanden zal naar verwachting een negatief effect hebben op de reductie van vermijdbare administratieve lasten.
- Met betrekking tot bovenregionale samenwerking geldt eveneens dat in het realiseren van succesvolle *bovenregionale* samenwerking dezelfde randvoorwaarden en condities gelden als bij het realiseren van regionale samenwerking. Het inbedden van bovenregionale samenwerking in lokaal draagvlak is cruciaal om de beoogde doelstellingen te realiseren. Verder valt op dat jeugdhulp in het wetsvoorstel als een geïsoleerd beleidsterrein wordt benaderd terwijl een belangrijke pijler onder de decentralisatie is dat de deeldomeinen (o.a. Jeugd, Wmo, Werk en Inkomen) binnen het sociaal domein juist lokaal samen komen en een gemeente in staat stelt hier integraal regie op te voeren. Juist deze integrale benadering draagt bij aan meer eenduidigheid in de uitvoering van de diverse wetten. Het verplicht regionaliseren van het jeugddomein zou op vele andere terreinen consequenties kunnen hebben, ook op het gebied van de administratieve lasten in de uitvoering.

4. Overige maatregelen nader beschouwd

Naast de uitvoeringsconsequenties van de Jeugdregio en regionale samenwerking die hierboven beschreven staan, gaan we hieronder kort in op een aantal andere voorstellen die eveneens relevantie hebben vanuit het perspectief op het terugdringen van vermijdbare administratieve lasten.

- In het wetsvoorstel wordt *een drietal vereisten voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen* opgenomen die betrekking hebben op:
 1. het hebben van een onafhankelijke intern toezichthouder, conform artikel 3 Wtza;
 2. het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering, conform artikel 40a Wmg;
 3. het stellen van nadere eisen aan de jaarverantwoording, conform artikel 40b Wmg

In het kader van deze toets gaan wij nu alleen in op punt 3, het stellen van nadere eisen aan de jaarverantwoording. We zien al langer dat uitvoeringslasten in het kader van uitwisselen van sturings- en verantwoordingsinformatie een belangrijk aandachtspunt is. Het verhogen van de kwaliteit en relevantie van de jaarverantwoording biedt kansen op het verminderen van het uitvragen van informatie door gemeenten bij zorgaanbieders. Daarom stellen wij voor om de ontwikkeling van nadere eisen aan de jaarverantwoording vanuit een breder perspectief in te

vullen. Dit betekent dat ook nagedacht moet worden over een vorm van borging zodat informatie die in de jaarverantwoording staat, niet meer via andere kanalen kan en mag worden uitgevraagd.

- Het wetsvoorstel voorziet in een *taakuitbreiding van de NZa*. Daarnaast wordt voorgesteld dat de NZa en de IGJ met het oog op de effectieve besluitvorming afspraken met elkaar dienen te maken over “de wijze van behandeling van aangelegenheden van wederzijds belang en het verzamelen van informatie ten behoeve daarvan”. Het risico bestaat dat dit zal leiden tot gedetailleerde informatie uitvragen bij aanbieders en gemeenten wat weer gemakkelijk tot vermijdbare administratieve lasten kan leiden. Een goede invulling van deze afspraken is van belang om de uitvoeringslasten beperkt te houden. Het is hierom belangrijk dat rollen en de hiervoor benodigde informatie(uitvraag) helder zijn en op elkaar zijn afgestemd. Ook hier geldt dat goed nagegaan dient te worden in welke mate gewenste informatie al beschikbaar is.
- *Uniformering en standaardisering in de toegang* kan tot een vermindering van administratieve lasten leiden. Tegelijkertijd krijgt een gemeente minder ruimte om de organisatie van de toegang aan te laten sluiten bij de bestaande zorgstructuur in de gemeente en kan maatwerk richting inwoners bemoeilijkt worden. Deze veranderingen kunnen juist leiden tot een vergroting van administratieve lasten. De impact op uitvoeringslasten is nu niet te maken omdat de inzet op het toegangsplan vooralsnog een voornemen is. Ook hier geldt uiteraard dat draagvlak bij gemeenten cruciaal is om de beoogde voordelen te realiseren. Zeker in een stelsel waarin lokaal, regionaal en bovenregionaal wordt samengewerkt vervult de toegang een belangrijke spilfunctie. Regie op de kwaliteit en samenhang van hulp in gezinnen en hiermee toegang tot (specialistische) jeugdhulp hebben doorgaans het aangrijpingspunt in een gezin in de wijk van een gemeente. Regionale- en bovenregionale samenwerking zal hier naadloos op moeten aansluiten omdat alleen zo een efficiency slag in de organisatie van de jeugdhulp kan worden gemaakt die ook de kwaliteit van de jeugdhulp in gezinnen naar een hoger niveau tilt.
- Invoering van het voorliggend wetsvoorstel resulteert in aanvullende eisen aan gemeentelijk beleidsplannen, inrichting van nieuwe overlegvormen (OOGO), het vastleggen van regio-indelingen, het instellen van intern toezicht bij aanbieders en het en herstructureren van toezichttaken tussen IGJ en Nza. Bij elkaar genomen levert dit aanzienlijke administratieve lasten op in de vorm van afstemmingsinspanningen en andere frictiekosten. Frictiekosten in veranderingsprocessen zijn onvermijdbaar en legitiem indien de beoogde doelstellingen worden bereikt en frictiekosten in relatie tot beoogde effecten proportioneel zijn. De omvang van de te verwachten frictiekosten is aanzienlijk en onderschrijft het belang dat alle betrokken partijen toegevoegde waarde zien in voorliggende plannen en ook mogelijkheden zien om met elkaar de beoogde resultaten te behalen. Zonder dit draagvlak is de kans op het behalen van de doelstellingen gering terwijl bij uitvoering de frictiekosten wel zullen optreden.

5. Conclusie en aanbevelingen

De wijze waarop een gemeente of samenwerkingsverband de inrichting van het sociaal domein

organiseert, is in hoge mate bepalend voor de administratieve lastendruk. Visie, beleid en uitvoeringsprocessen op het niveau van een Jeugdregio moeten goed aansluiten op de lokale processen en andersom. Er bestaat immers een grote afhankelijkheid tussen de activiteiten van een Jeugdregio en de wijze waarop gemeenten in hun wijken regie voeren.

Het instellen en in bedrijf nemen van een Jeugdregio is daarmee geen garantie voor eenduidige processen en lage administratieve lasten. Om effect op het terrein van het terugdringen van administratieve lasten te bewerkstelligen is het nodig dat beleidskeuzes consistent, eenduidig en in samenhang worden doorvertaald en uitgevoerd in de uitvoeringspraktijk. Dit heeft betrekking op de wijze van inkoop en contratering, de inrichting van de toegang, de financieel administratieve processen en de verantwoording van geleverde zorg.

Of de gewenste effecten van een jeugdregio gerealiseerd worden hangt hiermee nauw samen met het draagvlak voor samenwerking tussen gemeenten die samen een Jeugdregio vormen. Het vormen van een slagvaardige Jeugdregio veronderstelt aanpassing van (tot dan toe) lokaal uitgevoerde processen. Het effect van een Jeugdregio is dat lokale autonomie op de bedrijfsvoering af neemt en afhankelijkheid van een gemeente versus een jeugdregio toeneemt. Dit vraagt onderling vertrouwen en intrinsieke motivatie bij alle betrokken gemeenten die samen een Jeugdregio vormen.

Aanbevelingen

1. Om de vermijdbare administratieve lasten fundamenteel terug te dringen is het noodzakelijk dat financieel administratieve processen rondom toegang, betaling en verantwoording binnen een Jeugdregio eenduidig worden uitgevoerd en vanuit het perspectief van de uitvoering naadloos aansluiten op lokaal uitgevoerde processen. Regionale samenwerking doet hiermee een groot beroep op de aanpassingsbereidheid van individuele gemeenten in een samenwerkingsverband. Stevig draagvlak en intrinsieke motivatie bij gemeenten is van doorslaggevend belang. Het verdient aanbeveling na te gaan in welke mate dit draagvlak bij gemeenten aanwezig is
2. Het wetsvoorstel en de NVO beschrijven beide structurering van de gemeentelijke samenwerking, maar hanteren hierbij op onderdelen verschillende perspectieven. Een groundbeginsel in de NVO is dat een aantal belangrijke doelstellingen zijn opgenomen (niet-vrijblijvende samenwerking, aanspreekbaarheid, zorgvuldigheid rondom de inkoop en beperking van administratieve lasten), maar dat de uiteindelijke invulling van de samenwerking in de regio's zelf plaatsvindt. De gemeenten blijven zelf verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Jeugdwet en behouden de ruimte om binnen hun eigen context passende keuzes te maken. Voorliggend wetsvoorstel lijkt de ruimte voor gemeenten om passende keuzes te maken in te perken. Daar waar verschil bestaat tussen het wetsvoorstel en de NVO ten aanzien van de inrichting van regionale samenwerking is het aan te bevelen na te gaan waar deze verschillen op gebaseerd zijn en hoe die zijn te overbruggen omdat hiermee het draagvlak bij gemeenten wordt verstevigd.

3. Het wetsvoorstel is expliciet in de regio-indeling voor de jeugdregio's. Dit brengt het risico met zich mee dat bestaande goed lopende samenwerkingsverbanden worden doorkruist of juist samenwerkingsverbanden ontstaan (worden voorgeschreven) die geen of onvoldoende kans op synergie in zich dragen. Dit is een risico op toename van vermijdbare administratieve lasten. In het voorgaande is al aangegeven dat regionale organisatie in relatie tot de reductie van vermijdbare administratieve lasten als voorwaarde heeft dat lokale en (boven)regionale bedrijfsvoeringsprocessen naadloos op elkaar aansluiten. Het is de vraag of beoogde effecten (verbeteren van de toegang, borgen van kwaliteit, verbeteren van betaalbaarheid en reductie van vermijdbare administratieve lasten) van de jeugdregio bevorderd worden door het 'bij wet' inregelen van de jeugdregio. Een kader dat meer ruimte geeft en een ondersteunend karakter heeft, biedt meer ruimte aan gemeenten om aan te sluiten op bestaande en in ontwikkeling zijnde samenwerkingsverbanden.

6. De rol van het Ketenbureau

Actueel: werkagenda 2020-2021

De toegevoegde waarde en het ondersteunen van (boven)regionale samenwerking neemt in de werkagenda van het Ketenbureau een belangrijk positie in. Hierin staat beschreven dat het Ketenbureau de ambitie heeft om zich meer en nadrukkelijker te bewegen richting ondersteuning van de inrichting van regionale (gestandaardiseerde) bedrijfsvoering. De grondgedachte hierachter is dat het verder terugdringen van de vermijdbare administratieve lasten alleen goed mogelijk is vanuit een integrale benadering en het nadrukkelijker aansluiten op de lokale, regionale- en bovenregionale organisatie laag met een scherp oog voor de samenhang hiertussen. Met verschillende activiteiten – zoals de ondersteuning door het regioteam, de doorontwikkeling van taakgericht werken en het onderzoek naar de waarde van een regionale backoffice – wordt hier al op voorgesorteerd.

Blik op de toekomst: Terug naar de bedoeling

Het verbeteren van toegang, het beheersen van kosten, het verhogen van de kwaliteit van dienstverlening en het beperken van administratieve lasten zijn allemaal doelstellingen die bij aanvang van de decentralisatie zijn geformuleerd. Inmiddels is duidelijk geworden dat het realiseren van deze doelstellingen geen eenvoudige opgave is.

Met de invoering van de jeugdwet is er bewust voor gekozen om gemeenten verantwoordelijk te maken voor de hulp aan de jeugdige vanuit de idee dat dit mogelijkheden biedt om integraal maatwerk dichtbij de inwoner te bieden. Om deze taak goed te vervullen zijn gemeenten financieel en inhoudelijk verantwoordelijk (autonoom) en kunnen zij de organisatie van de jeughulp inrichten zodat dit maximaal aansluit op de situatie binnen de gemeente.

Tegelijkertijd onderschrijven alle partijen dat (inter) gemeentelijke samenwerking kan bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van het beleid en de dienstverlening binnen een gemeente of regio. Dit levert ogenschijnlijk een spanningsveld op van enerzijds gemeentelijke autonomie als belangrijke pijler om de doelen van de decentralisatie te behalen en anderzijds het belang (of noodzaak) van (inter) gemeentelijke samenwerking op inkoop en uitvoering in het sociaal domein.

De paradox die hier lijkt te spelen is dat de kracht van de gemeentelijke autonomie toeneemt als die (op onderdelen) losgelaten wordt. Het zoeken naar het optimum in het spectrum van volledige autonomie op inhoud versus begrensde autonomie binnen het domein van inkoop, bedrijfsvoering en verantwoording is een belangrijke rode draad in de werkagenda van de Stuurgroep I Sociaal Domein.

Het is de ambitie van het Ketenbureau om te ondersteunen bij het oplossen van knelpunten en vanuit de inhoud te ondersteunen op het samenspel in de regio dat nodig is om onderling vertrouwen te vinden om gezamenlijk een deel van het sociaal domein in te richten. Als we naar de toekomst kijken dan zien we meerwaarde in verregaande standaardisatie waarbij het (op onderdelen) regionaal organiseren van het sociaal domein een belangrijk mechanisme is om tot transformatie te komen. Wij denken dat het mogelijk is om op en tussen de domeinen van inkoop, bekostiging en verantwoording fors te standaardiseren en tegelijkertijd de autonomie van gemeenten op elementaire onderdelen in de (lokale) taakuitvoering juist te versterken en zo realisatie van transformatie te versnellen.