

# ... en de rekening komt later

Een onderzoek naar het verminderen van administratieve lasten in de verantwoording van jeugdhulpaanbieders aan gemeenten.

## **Colofon**

jb Lorenz

Tjisse Bosch

Lieke de Bruijn

Bianca den Outer

December 2018

Vormgeving: de Beeldsmederij

# Inhoudsopgave

<b>1. Achtergrond en onderzoeksopzet</b>	<b>4</b>
1.1 Achtergrond	4
1.2 Doelstelling en scope	4
1.2.1 Onderzoeksvraag	5
1.2.2 Perspectief en deelvragen	5
1.3 Definitie opdrachtgeverschap	6
1.3.1 Hoofd- en onderaannemerschap	6
1.3.2 Uitvoeringsvarianten – de basis in de vorm van een landelijke standaard	7
1.4 Onderzoekaanpak	8
1.4.1 Selectie van regio's	9
1.5 Leeswijzer	10
<b>2. Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>11</b>
2.1 Conclusies	11
2.1.1 Diversiteit leidt tot complexiteit en administratieve lasten	11
2.1.2 Grip op jeugdhulp	13
2.1.3 Hoofd- en onderaannemerschap – allocatie van risico's brengt administratieve lasten tussen zorgaanbieders met zich mee	16
<b>3. Bevindingen</b>	<b>18</b>
3.1 Oorsprong administratieve lasten	18
3.1.1 Juridisch	18
3.1.2 Rechtmatig	21
3.1.3 Kwaliteit	23
3.2 Hoofd- en onderaannemerschap	27
3.3 Financierings- en bekostigingsvorm	32

# 1. Achtergrond en onderzoeksopzet

## 1.1 Achtergrond

Al sinds de start van de decentralisatie is er berichtgeving over de verzwaring en verhoging van administratieve lasten voor zorgaanbieders door verschillende verantwoordingsseisen van gemeenten. Zij ervaren dat hun administratieve last dusdanig is gestegen, dat zij hun werklast en de werkdruk sterk hebben zien toenemen.

Tegelijkertijd geven gemeenten hun verantwoordelijkheid voor de inzet van jeugdhulp vorm door verschillende vormen van opdrachtgeverschap. Het staat gemeenten en jeugdhulpregio's namelijk wettelijk vrij te kiezen hoe zij hun opdrachtgeverschap vormgeven. In de ontwikkeling van verschillende vormen van opdrachtgeverschap zien we dat steeds meer gemeenten er bewust voor kiezen om in meer of mindere mate de uitvoering, organisatie en budgetverantwoordelijkheid voor jeugdhulp bij zorgaanbieders neer te leggen. In dat kader zien we dat gemeenten daarbij ook eigen verantwoordingsseisen ontwerpen die administratieve lasten met zich meebrengen. Daarom is het relevant om te bezien wat de effecten zijn van de verschillende vormen van opdrachtgeverschap van gemeenten met betrekking tot de mate van administratieve lasten voor zorgaanbieders.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wenst te onderzoeken wat de effecten zijn van een specifieke vorm van opdrachtgeverschap, namelijk het hoofd- en onderaannemerschap en de daarbij behorende verantwoordingsseisen op de mate van administratieve lasten voor zorgaanbieders. Het gaat dus specifiek om het soort opdrachtgeverschap waarbij gemeenten kiezen om de organisatie van zorg en ondersteuning binnen de jeugdhulp zoveel mogelijk neer te leggen bij (consortia in verschillende vormen) zorgaanbieders.

## 1.2 Doelstelling en scope

Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in welke factoren de mate van administratieve lasten verklaren in termen van verantwoordingsseisen bij jeugdhulp-aanbieders in drie jeugdhulpregio's, en wat daarbij het effect is van hoofd- en onderaannemerschap. Door verschillen en de oorsprong van administratieve lasten te verklaren en af te zetten tegen deze specifieke vorm van opdrachtgeverschap, wordt tevens een uitspraak gedaan over de mogelijkheden om administratieve lasten te vermijden of te verminderen.

Voor de term administratieve lasten is geen eenduidige definitie bepaald. Wij kiezen er in dit onderzoek voor administratieve lasten als volgt te definiëren:

*“De inspanning van en de kosten die zorgaanbieders maken om te voldoen aan de verantwoordingsverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving en beleidskeuzes van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie in het kader van verantwoording”.*

Daarbij benadrukken we dat het formuleren van verantwoordingseisen in de jeugdhulp niet eenvoudig is. De diversiteit aan jeugdhulp, het interactieve proces waarin jeugdhulp tot stand komt, de onzekerheid over resultaten en het potentieel meervoudige karakter van hulp maken dat de verantwoordingspraktijk van aanbieders uiteenlopend is.<sup>1</sup>

### 1.2.1 Onderzoeksvraag

Vanuit bovenstaande doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*“Welke factoren verklaren de mate van administratieve lasten in termen van verantwoordingseisen bij jeugdhulpaanbieders en wat is daarbij het effect van hoofd- en onderaannemerschap?”*

### 1.2.2 Perspectief en deelvragen

We bekijken de mate en oorsprong van administratieve lasten en het effect daarop van opdrachtgeverschap vanuit drie complementaire perspectieven:

- **Juridisch:** wat moeten aanbieders verantwoorden vanuit de wettelijke kaders?
- **Rechtmatigheid:** de verantwoording van aanbieders die de rechtmatigheid van geleverde zorg en publieke uitgaven garandeert.
- **Kwaliteit:** de verantwoording van aanbieders die bijdraagt aan de sturingsmogelijkheden van gemeenten op de omvang, inhoud en transformatie van beschikbare en ingezette jeugdhulp.

Om vanuit deze perspectieven de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- *Waar ontstaan de grootste administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders bij het afleggen van verantwoording aan gemeenten?*

---

<sup>1</sup> Het Nederlands Jeugdinstituut. Wacht maar: Onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp, 2017

- *Welke invloed heeft de vorm van hoofd- en onderaannemerschap op administratieve lasten bij zorgaanbieders in termen van verantwoording?*
- *Hoe verhouden de administratieve lasten zich tot de financierings- en bekostigingsvorm in de onderzochte regio's?*

## 1.3 Definitie opdrachtgeverschap

Opdrachtgeverschap is van groot belang om regie op de samenwerking te kunnen voeren. Daarom moet duidelijk moet zijn wat de opdracht is, wat wordt uitgesloten, waarop gestuurd kan worden en waarover verantwoording wordt afgelegd.

Bij opdrachtgeverschap gaat het o.a. om de volgende punten:

- De gemeente beschikt over voldoende kennis en kunde om andere partijen aan te sturen (sturings- kwaliteiten).
- Er blijft voldoende inhoudelijke expertise bij de gemeente achter om niet alleen opdrachten te verlenen maar ook om te kunnen beoordelen of opdrachten volgens afspraak zijn uitgevoerd. Medewerkers ontwikkelen zich daarbij van een inhoudelijk professional tot een regisserende opdrachtgever.
- Samenwerking tussen gemeenten kent een dynamiek van het zoeken naar gewenste partners. Het is bovenal een proces waarin de relatie tussen deze partners moet worden onderhouden. Er zijn verschillende sturings- en verantwoordingsrelaties (zie hieronder) tussen de samenwerkingspartners en de uitvoerende organisaties.

### 1.3.1 Hoofd- en onderaannemerschap

Het is aan de gemeenten vrij om te kiezen hoe zij contracten aangaan met de jeugdhulpaanbieders. In bepaalde regio's is gekozen voor een vorm van hoofd- en onderaannemerschap. We zien dat het hoofd- en onderaannemerschap in diverse jeugdhulpregio's en bij diverse gemeenten steeds anders is ingericht. Wij geven daarom hieronder een algemene beschrijving van hoofd- en onderaannemerschap in het kader van de jeugdhulp.

Met hoofdaannemerschap wordt bedoeld dat per cliënt één zorgaanbieder verantwoordelijk is voor het resultaat en de doelen zoals benoemd in het behandel- of begeleidingsplan. Dit betekent dat de gemeente met een jeugdhulpaanbieder een contract aan gaat en dat de verantwoordelijkheid voor alle vormen van zorg die de jeugdige nodig heeft, bij deze

hoofdaannemer komt te liggen. Oók als de hoofdaannemer een deel van de zorg niet kan bieden. In dat geval zal de hoofdaannemer moeten samenwerken met een andere partij om de juiste zorg te kunnen bieden: de onderaannemer. De hoofdaannemer is verantwoordelijk en aansprakelijk voor de uitgevoerde ondersteuning of hulp en de resultaten van de onderaannemer. Ook is de zorgaanbieder verantwoordelijk voor de administratieve en financiële afhandeling van de uitgevoerde zorg richting de onderaannemers.

De onderaannemer wordt gecontracteerd door de hoofdaannemer. De onderaannemer zal aan de hoofdaannemer verantwoording afleggen over de geleverde zorg. De onderaannemer heeft in dit geval geen verbinding met de gemeente. Een onderaannemer is dus een jeugdhulporganisatie die in opdracht van de gecontracteerde hoofdaannemer jeugdhulp verleent aan een jeugdige.

### 1.3.2 Uitvoeringsvarianten – de basis in de vorm van een landelijke standaard

De decentralisatie van de Jeugdwet en Wmo bracht veel taken en verantwoordelijkheden met zich mee. De inkoop van zorg voor jeugdigen is hier onderdeel van. Bij de inkoop en het contractmanagement met aanbieders zijn afspraken nodig over verschillende elementen, te weten:

- de bekostiging,
- de gegevensuitwisseling,
- declaratie en facturatie,
- sturen en monitoren en
- de inrichting van het controleproces<sup>2</sup>.

Om de inkoop van zorg en ondersteuning en alle administratieve handelingen eromheen te vergemakkelijken én te structureren, zijn er drie landelijke Uitvoeringsvarianten Inkoop Jeugdzorg ontwikkeld. Met name de structurering van afhandeling van toewijzing en facturatie wordt middels de uitvoeringsvarianten vastgelegd en geregeld. De uitvoeringsvarianten zorgen er dus voor dat verbinding wordt gelegd tussen bekostiging, zorgadministratie en het veilig en efficiënt uitwisselen van gegevens rondom het berichtenverkeer voor de Jeugdwet en de wmo<sup>3</sup>. Zoals beschreven zijn er drie uitvoeringsvarianten:

1. De inspanningsgerichte variant: Dit zijn afspraken tussen gemeente en zorgaanbieder over de levering van een specifiek product of dienst in een afgesproken tijdseenheid tegen een bepaald tarief. Ook wel de  $p * q$  – systematiek genoemd. De p staat voor product en de q voor quantity.

---

2 <http://i-sociaaldomein.nl/standaardartikelen-voor-uitvoeringsvarianten>

3 <http://i-sociaaldomein.nl/drie-uitvoeringsvarianten-wmo-en-jeugdwet>

2. De outputgerichte variant: Dit zijn afspraken tussen gemeente en zorgaanbieder over het leveren van een prestatie voor een vast bedrag. Hoe deze prestatie wordt behaald, wordt niet vastgelegd. Deze variant wordt ook wel de arrangementsbekostiging en trajectfinanciering genoemd.
3. De taakgerichte uitvoeringsvariant: Dit zijn afspraken tussen gemeente en zorgaanbieder over een taak voor een (deel)populatie zonder verantwoording op individueel niveau. De aanbieder bepaalt zelf hoe de taak wordt ingevuld. Er bestaat geen directe relatie tussen het aantal cliënten en het budget.

Iedere uitvoeringsvariant beschrijft een samenhangende werkwijze en vormt de basis voor de landelijke ondersteuning door middel van standaarden iWmo en iJw. Deze standaarden worden onderhouden door Zorginstituut Nederland. Wanneer een gemeente in overleg met een zorgaanbieder besluit gebruik te maken van de landelijke standaarden, dan moeten die standaarden ook volledig worden nageleefd<sup>4</sup>. Hierdoor kan er meer op hoofdlijnen worden gestuurd, zijn er minder maatwerkafspraken nodig, is er een grotere voorspelbaarheid van gewenste en geleverde producten, is er meer en sneller zicht op uitgaven en is er minder uitval van berichten.

## 1.4 Onderzoekaanpak

Met het onderzoek naar de factoren die administratieve lasten verklaren, wordt tevens inzicht geboden in manieren om deze lasten te verminderen. We willen daarom graag benadrukken dat dit onderzoek geen beoordelend maar een lerend karakter heeft. In de drie onderzochte regio's is geen evaluatie uitgevoerd. De situatie in drie regio's is vergeleken om te achterhalen waar administratieve lasten ontstaan en wat gemeenten en aanbieders nodig hebben om met elkaar administratieve lasten te verminderen. We danken daarbij aanbieders en gemeenten voor hun openheid en hun gezamenlijke reflectie op het thema.

De nadruk op het lerende boven het beoordelende karakter van het onderzoek wordt versterkt doordat aanbieders veelal over grenzen van gemeenten en regio's heenwerken. Voor hen zijn niet alleen de specifieke keuzes van één gemeente van belang, maar het geheel aan verantwoordings-eisen van gemeenten en regio's waarin zij werken.

---

4 Handreiking Uitvoeringsvarianten iWmo en iJw door Zorginstituut Nederland, 2017



Om aan de doelstelling te voldoen is gekozen voor een verkennend onderzoek, uitgevoerd met een kwalitatieve analyse, aangevuld met bureauonderzoek. Om verschillende regio's te kunnen vergelijken, hebben we twee regio's geselecteerd waar (gedeeltelijk of volledig) gebruik wordt gemaakt van hoofd- en onderaannemerschap en is er één regio gekozen die met enkelvoudig opdrachtgeverschap werkt. Daarmee toetsen we de oorzaak van administratieve lasten in brede zin, en specifiek wat daarin het onderscheidend effect is van de structuur van hoofd- en onderaannemerschap.

Om de verschillen tussen de regio's te kunnen duiden, is gebruik gemaakt van cijfers van CBS uit 2017. Door middel van bronnenonderzoek, interviews met gemeenten en aanbieders en focusgroepen met zorgaanbieders uit de geselecteerde regio's is een analyse gemaakt. Hieruit voortvloeiend hebben we de conclusies en aanbevelingen beschreven.

### 1.4.1 Selectie van regio's

Zoals aangegeven hebben we onderzoek gedaan in drie regio's verspreid door het land, mét en zonder hoofd- en onderaannemerschap.

#### Regio A

Deze jeugdhulpregio is een kleine jeugdhulpregio gelegen in het zuiden van het land. De regio maakt gebruik van de inspanningsgerichte uitvoeringsvariant. Dit betekent dat zij contracten afsluiten met hun jeugdhulpaanbieders op basis van p\*q. Hoofd- en onderaannemerschap is hier niet het uitgangspunt. Er is sprake van een zogenaamde open-inschrijving. Dat betekent dat alle zorgaanbieders die voldoen aan de gestelde eisen, door de regio, contractpartner kunnen worden van de regio. Het komt zelden voor dat er sprake is van hoofd- en onderaannemerschap. Wanneer dit in uitzonderlijke gevallen (maatwerk) wel gebeurt, dan is de verantwoordelijkheid altijd verdeeld tussen de hoofd- en onderaannemer. Ieder is verantwoordelijk voor zijn eigen deel van de zorg.

#### Regio B

Deze jeugdhulpregio betreft een middelgrote regio en bevindt zich in het zuiden van het land. Regio A en B zijn niet aangrenzend. Regio heeft meer dan honderd directe contractpartners. De partners aan wie zorgverlening wordt toegekend, mogen gebruik maken van onderaannemers. Dit komt omdat deze regio gebruik maakt van arrangementbesteding en er soms meerdere vormen van zorg nodig zijn waardoor de eerstverantwoordelijke aanbieder, samen gaat werken met andere aanbieders voor een sluitende aanpak van zorg. Hierdoor ontstaat het hoofd- en onderaannemerschap.

## Regio C

Deze jeugdhulpregio is een grote jeugdhulpregio in het westen van Nederland. Deze regio maakt enkel gebruik van hoofd- en onderaannemerschap. De toewijzing vindt plaats op basis van arrangementsbesteding. Dit is de uitvoeringsvariant outputgericht. Via de wijkteams worden hoofdaannemers ingezet, die vervolgens, wanneer nodig, onderaannemers contracteren.

## 1.5 Leeswijzer

Om de snelle lezer te faciliteren, wordt in hoofdstuk 2 de conclusie van de onderzoeksrapportage gegeven. Daarbij wordt een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag:

*“Welke factoren verklaren de mate van administratieve lasten in termen van verantwoording bij jeugdhulpaanbieders en wat is daarbij het effect van hoofd- en onderaannemerschap?”*. Naast een antwoord op de centrale vraag worden in dit hoofdstuk ook aanbevelingen geformuleerd.

In hoofdstuk drie worden vervolgens de achterliggende bevindingen uit de onderzoeksresultaten besproken. Daarbij worden aan de hand van de deelvragen de bevindingen uiteengezet en toegelicht.

## 2. Conclusie en aanbevelingen

### 2.1 Conclusies

Centraal in deze rapportage staat de onderzoeksvraag: *“Welke factoren verklaren de mate van administratieve lasten in termen van verantwoording bij jeugdhulpaanbieders en wat is daarbij het effect van hoofd- en onderaannemerschap?”*

#### 2.1.1 Diversiteit leidt tot complexiteit en administratieve lasten

##### Conclusies

Hoewel op stelselniveau standaarden en voorschriften worden ontwikkeld, leiden deze slechts beperkt tot de gewenste vereenvoudiging. Onduidelijkheid over de status van standaarden en verschillende interpretaties leiden voor aanbieders tot nieuwe complexiteit, misverstanden en vertragingen in het toeleiden en afhandelen van jeugdhulp.

Administratieve lasten ontstaan daar waar gemeenten afwijken van standaarden of deze anders interpreteren. Gemeenten kiezen bij het inrichten van de verantwoording van aanbieders voor een eigen werkwijze, wat leidt tot diversiteit tussen maar ook binnen jeugdhulpregio's. Zo kunnen twee gemeenten dezelfde productcodes hanteren, maar hier andere zorgproducten onder plaatsen. Dat betekent dat aanbieders voor iedere gemeente de administratie apart moeten inrichten en in de verantwoording aan gemeenten te maken hebben met grote diversiteit in het gebruik van productcodes, specificaties als aanlevertermijnen en -formats of extra administratieve handelingen omdat er aanvullende informatie wordt geëist.

We concluderen ook dat gemeenten en aanbieders te maken hebben met een ICT-infrastructuur die uitgaat van generieke informatie-uitwisseling met generieke standaarden. Daarmee wordt de verwachting gewekt dat informatie-uitwisseling ten behoeve van verantwoording vereenvoudigd wordt.

Doordat gemeenten bijna volledige beleidsvrijheid hebben om hun verantwoordingseisen aan aanbieders op te leggen, ontstaat er een grote diversiteit en complexiteit in administratieve lasten. In de werkwijze leiden de standaarden slechts beperkt tot de gewenste vereenvoudiging van administratieve processen. Door vrijblijvend gebruik, onduidelijkheid over de status van standaarden en verschillende interpretaties ontstaat voor aanbieders die vaak regio-overstijgend

werken een cumulatie en stapeling van administratieve lasten op alle onderdelen van de zorg. De administratieve last die voortkomt uit verantwoording wordt daarnaast sterk beïnvloed door de kwaliteit van primaire en administratieve processen. In de toeleiding en afhandeling van zorg leidt de kwaliteit van processen bij gemeenten en de gemeentelijke toegang tot fouten, misverstanden en vertragingen die weer leiden tot een opeenstapeling van afstemmingsmomenten en herstel-werkzaamheden en daarmee tot een onnodige werklast. Dit wordt versterkt doordat ook bij aanbieders de kwaliteit van administratieve processen verbetering behoeft. Regelmatig komt het voor dat gemeenten in hun jaarrekening aangeven dat zij nog niet alle facturen van zorgaanbieders hebben ontvangen omdat er achterstanden zijn in de administratie. Het gaat hier soms om substantiele bedragen.

De inspanning van en de kosten die zorgaanbieders maken om te voldoen aan de verantwoordings-verplichtingen vanuit grote variëteit, hangt nauw samen met de doorlooptijd van contracten en afspraken. Kortdurende contractering versterkt de onrust en investering die nodig is om te voldoen aan alle verantwoordingseisen. Naast een directe administratieve last (met name het opnieuw aanleveren van dezelfde informatie), geeft bij een korte doorlooptijd van contracten en afspraken onzekerheid die voor aanbieders doorwerkt op besluiten om te investeren in software, administratie, kennis en expertise of het verlenen van jeugdhulp in regio's met onzekerheid over het aantal cliënten.

Tot slot hangt het ervaren van verantwoording als administratieve last voor aanbieders samen met de legitimiteit van de uitgevraagde informatie. Wanneer begrip van het doel van verantwoording ontbreekt – dus waarom leveren wij deze informatie aan en wat wordt ermee gedaan? – wordt het aanleveren van informatie sneller als administratieve last ervaren.

## Aanbevelingen

Gegeven dat we te maken hebben met een stelsel dat uitgaat van beleidsvrijheid en diversiteit tussen en binnen jeugdhulpregio's, moeten we de vraag stellen hoe we administratieve lasten in de verantwoording van zorgaanbieders kunnen verminderen. Wij adviseren daarbij de volgende maatregelen:

- 1. Organiseer een minimale uniformiteit tussen en binnen regio's.** Ondanks beleidsvrijheid op lokaal en regionaal niveau, moet de vraag worden gesteld in hoeverre en welke diversiteit tussen en binnen regio's wenselijk is. De meerwaarde van diversiteit in verantwoordingseisen op het gebied van termijnen, formats en het interpreteren van standaarden weegt naar ons oordeel te beperkt op tegen de administratieve lasten in termen van inspanning en kosten. Bovendien helpt een minimale uniformiteit tussen en binnen regio's op landelijk niveau om te benchmarken tussen gemeenten en zorgaanbieders. Dat geeft meer inzicht in de ontwikkelpunten dan de huidige stand van zaken.

Wij adviseren dan ook om op zijn minst een keuze te maken op de grootste knullige, maar weerbarstige knelpunten. Dit zijn knelpunten waarbij de lokale keuzevrijheid zich zo slecht verhoudt tot administratieve lasten, dat wij het maken van een keuze noodzakelijk achten.

### **Knullige, maar weerbarstige knelpunten:**

- Uniformering van facturatietermijnen en formats;
- Uniformering van aanlevertermijnen berichten;
- Eenduidige interpretatie en toepassing van het accountantsprotocol;
- Eenduidige interpretatie van het berichtenverkeer.

**2. Faciliteer een eenduidige interpretatie en toepassing van standaarden.** Wanneer standaarden niet worden afgedwongen, verdient het aanbeveling om gemeenten en aanbieders te ondersteuning bij het toepassen van deze standaarden in de diverse werkpraktijk. Het gaat daarbij zowel om duiding (hoe interpreteer ik de standaard in deze specifieke situatie) als om handelingsperspectief (*wat doe ik als (andere) gemeenten en/of aanbieders hiervan afwijken?*). Zo verdient het concreet aanbeveling om met regio's en accountants nadere afspraken te maken over het toepassen van het accountantsprotocol en jeugdhulpregio's over het interpreteren van productcodes binnen en tussen regio's.

**3. Stuur op ontwikkelingen met softwareleveranciers.** Vecozo en het schakelpunt hebben standaarden voor gegevensdeling. De software van aanbieders en gemeenten moeten daarop aansluiten. Sommige aanbieders hebben moeite om hun software aan te (laten) passen of worden daarbij geconfronteerd met hoge kosten. Het verdient aanbeveling om op stelsel niveau met softwareleveranciers te onderzoeken of in plaats van maatwerkoplossingen generieke oplossingen kunnen worden ontwikkeld zodat de investeringskosten van aanbieders kunnen worden verminderd. Voor het hoofd- en onderaannemerschap verdient het aanbeveling om te onderzoeken of generieke oplossingen en/of het berichtenverkeer ook tussen hoofd- en onderaannemers kan worden gebruikt.

### **2.1.2 Grip op jeugdhulp**

De grondslag van verantwoordingeisen die gemeenten stellen aan aanbieders, komen naast de diversiteit voort uit de behoefte aan grip op rechtmatigheid, kwaliteit en uitgaven. Gemeenten maken daarin een afweging tussen het legitiem sturen als financieel en inhoudelijk verantwoordelijke en de administratieve neveneffecten.

We concluderen dat in de onderzochte regio's pogingen om grip te krijgen op jeugdhulp leiden tot onbedoelde en onwenselijke effecten in de toeleiding en levering van jeugdhulp. We constateren dat de manier waarop gemeenten grip proberen te krijgen op de kwaliteit en het volume van jeugdhulp, effect heeft op het verlaat starten van jeugdhulp, het aantrekkelijk maken van toegang via het medisch domein en een onnodige werklast bij de eigen toegang en de aanbieder.

Zo leidt het afgeven van kortdurende beschikkingen van drie tot zes maanden tot een hoge werklast bij zowel aanbieders als gemeentelijke toegang wanneer vervolgens grootschalige herindicatie nodig is. Ook het toevoegen van administratieve handelingen om de voortgang en effectiviteit van jeugdhulp te volgen wordt als onnodig aangemerkt, vooral omdat dit niet leidt tot effectieve sturing van gemeenten op de beschikbaarheid en transformatie van jeugdhulp.

Aan gemeentezijde constateren we een ontwikkelend inzicht in de eigen informatiebehoefte. Gaandeweg leren gemeenten wat zij moeten weten om te sturen op het lokaal en regionaal zorglandschap en het jeugdhulpgebruik, waarbij de verschillen tussen gemeenten – ook buiten de onderzochte jeugdhulpregio's – groot zijn. Daar waar gemeenten hun informatiepositie versterken en dus beter gebruik maken van hetgeen ze wel en niet uit beschikbare informatie kunnen halen, zijn gemeenten beter in staat om met een minimale variant van verantwoordingslast te sturen op rechtmatigheid, kwaliteit en uitgaven. Hierbij moet worden meegenomen dat gemeenten voor het ontwikkelen van hun informatiepositie ook afhankelijk zijn van de kwaliteit, volledigheid en tijdigheid waarmee aanbieders informatie aanleveren.

Aan aanbiederszijde constateren we tot slot dat de samenhang tussen administratieve lasten en bedrijfsvoering concrete effecten heeft op investeringsbesluiten en uiteindelijk op jeugdhulpverlening. Zo geven aanbieders in alle drie de onderzochte regio's aan niet meer te starten met zorg voordat een toekenning is afgegeven. Dat heeft vanzelfsprekend gevolgen voor urgente zorgvragen en stelt gemeenten voor de keus of zij dit – afgezet tegen grip op rechtmatigheid en uitgaven – een wenselijke ontwikkeling vinden.

## Aanbevelingen

### **4. Introduceer een bindend hoofdlijnenakkoord administratieve lasten op regioniveau.**

Formuleer op regioniveau samen met aanbieders een hoofdlijnenakkoord waarbij gekomen wordt tot een gedeeld beeld van ambities, gegevensuitwisseling, wachtlijstregistratie en verantwoording, waarbij de mate van administratieve lasten voor alle partijen in balans is. Het verdient aanbeveling om daarbij wederzijdse risico's expliciet te maken en te voorzien

van afspraken hoe deze risico's te delen. Dit geeft gemeenten meer sturing en minimaliseert voor aanbieders de variëteit binnen regio's. Daarbij verdient het aanbeveling om afspraken te maken over het wijzigen van afspraken en standaarden wanneer deze in de praktijk leiden tot knelpunten of ongewenste effecten.

#### **5. Faciliteer regio's en gemeenten bij het verminderen van administratieve lasten.**

Het verminderen van administratieve lasten kan niet alleen op stelselniveau worden georganiseerd. De beleidsvrijheid maar ook de organisatie- en ontwikkelcapaciteit op gemeentelijk en regionaal niveau zijn daarvoor teveel bepalend. Het verdient aanbeveling dat gemeenten vanuit het stelselniveau worden ondersteund bij hun kennis- en ontwikkelvragen die ten grondslag liggen aan administratieve lasten.

#### **6. Stel op regionaal niveau gezamenlijk met aanbieders iedere administratieve eis vast op basis van nut, noodzaak en meerwaarde (draaglast/draagkracht van systeem).**

De legitimiteit van de aangeleverde informatie hangt samen met de mate waarin deze ergens toe leidt en of er iets mee wordt gedaan. Gebrek aan inzicht in de motieven achter het uitvragen van informatie of dubbelingen ondermijnen deze legitimiteit. Het gezamenlijk beoordelen van administratieve eisen helpt gemeenten om met een minimale informatieverplichting te voorzien in een redelijke en legitieme informatiebehoefte.

#### **7. Verbeteren administratieve processen en de kwaliteit van de toegang.**

Maak de verbinding tussen de kwaliteit van processen en administratieve lasten expliciet voor gemeenten en ondersteun bij kennisdeling en de ontwikkeling van methodieken om rechtmatigheid en grip te organiseren zonder onnodige administratieve lasten.

#### **8. Ondersteun regio's in het ontwikkelen van hun informatiebehoefte.**

Door het bieden van een infrastructuur waarlangs gemeenten kunnen delen en ontdekken welke informatie beschikbaar is, hoe zij dubbelingen in informatie voorkomen en veel meer kennis en kunde over verantwoording kunnen borgen in de eigen gemeentelijke organisatie, kunnen gelijktijdig administratieve lasten worden verminderd en kan de informatiepositie van gemeenten worden versterkt.

#### **9. Ondersteun regio's in het ontwikkelen van het informatiegebruik.**

Naast het verbeteren van de gemeentelijke informatiepositie, is er aanzienlijke ruimte in het doorontwikkelen van toepassingsmogelijkheden van opgehaalde informatie als input voor beleid, inkoop, de toegang en het gesprek met aanbieders. Ook hier geldt dat het bieden van een infrastructuur waarlangs gemeenten kunnen delen en ontdekken aanbeveling verdient.

- 10. Organiseer regionaal overlegtafels met gemandateerde aanbieders en gemeenten op operationeel niveau om knelpunten in administratieve processen te adresseren en op te lossen.** Haal deze dialoog bewust uit de huidige context van contractgesprekken en casus-gerelateerde contacten en geef deze regionale overlegtafels regie over de operationele processen. Borg deze regionale overlegtafels in de bindende regionale hoofdlijnenakkoorden administratieve lasten.

### **2.1.3 Hoofd- en onderaannemerschap – allocatie van risico's brengt administratieve lasten tussen zorgaanbieders met zich mee**

De conclusies uit paragraaf 2.1.1 en 2.1.2 gelden voor alle onderzochte jeugdhulpregio's, ongeacht de structuur van opdrachtgeverschap. Een structuur van hoofd- en onderaannemerschap kan echter een versterkend effect hebben op administratieve lasten, ook tussen zorgaanbieders onderling. Door de overheveling van risico's en verantwoordelijkheden van gemeenten naar hoofdaannemers, ontstaat noodzakelijke contractvorming, afstemming en informatieoverdracht tussen hoofd- en onderaannemers.

Wanneer risico's bij hoofdaannemers worden belegd, werken deze door in de contracten en afspraken met onderaannemers. Zo worden meerjarige contracten voor hoofdaannemers voorzien van financiële risico's en door hoofdaannemers vertaald naar kortdurende contracten voor onderaannemers. In plaats van administratieve lasten met meerjarige contracten te verminderen, komen de lasten van jaarlijkse contractering via de achterkant terug bij onderaannemers om financiële risico's voor hoofdaannemers te verminderen. Voor onderaannemers wordt dit effect versterkt doordat één contract met de jeugdhulpregio mogelijk wordt vervangen door contracten met meerdere hoofdaannemers met potentieel nieuwe diversiteit in afspraken en interpretatie tussen hoofdaannemers en contracten.

Het toevoegen van een schakel in de keten van informatie-uitwisseling, maakt dat het aantal verbindingen tussen verschillende softwaresystemen toeneemt. Zo zijn er (kleine) aanbieders die besluiten informatie handmatig over te zetten omdat de kosten voor het koppelen van systemen te hoog zijn ten opzichte van het verwachte aantal cliënten en het eenjarige contract. Dat verhoogt de werkdruk en verzwaart de administratieve lasten.

Inhoudelijk moeten hoofdaannemers in de informatie-uitwisseling toezien op de eisen die gemeenten stellen aan verantwoordingsinformatie. Eisen van gemeenten aan hoofdaannemers worden daarmee indirect doorgezet aan onderaannemers. Net als bij gemeenten geldt dat hoofdaannemers de formele eisen moeten interpreteren en dat sommige hoofdaannemers



neigen uit te gaan van het meest strenge of zorgvuldige scenario waardoor de feitelijke inspanning van hoofd- en onderaannemers hoger ligt dan nodig of bedoeld wordt door de gemeenten.

De structuur van hoofd- en onderaannemerschap leidt tot slot in een van de onderzochte jeugdhulpregio's tot dynamiek in de beschikbaarheid van zorgaanbod. Door gemeentelijke sturing op hoofdaannemers vindt gelijktijdig op- en afbouw van verschillende zorgsoorten tussen verschillende zorgaanbieders. Ook maken kleine en/of specialistische aanbieders de afweging of zij in een deze regio werkzaam kunnen en willen blijven. Het is dus mogelijk dat deze vorm opdrachtgeverschap – mede door het handelen van hoofd- en onderaannemers – op korte termijn gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van zorg en ondersteuning en op langere termijn gevolgen heeft voor de beschikbaarheid van zorgsoorten.

Overigens verschilt de invloed van de structuur van hoofd- en onderaannemerschap wanneer aanbieders daar zelf voor kiezen vanuit inhoudelijke en praktische overwegingen, ten opzichte van verplichtingen vanuit gemeenten.

## Aanbevelingen

- 11. Bepaal voorafgaand aan de aanbesteding samen met aanbieders aan welke standaarden de verantwoording tussen hoofd- en onderaannemer moet voldoen.** Om administratieve lasten tussen aanbieders te verminderen, is het wenselijk dat aanbieders samen met gemeenten vastleggen aan welke standaarden de onderlinge informatie-uitwisseling moet voldoen. Het expliciteren van criteria waaraan de onderlinge verantwoording moet voldoen geeft hoofdaannemers houvast en beschermt onderaannemers tegen onnodig strenge of zorgvuldige interpretaties van verantwoordingseisen.
  
- 12. Bepaal als opdrachtgever en als hoofdaannemer gezamenlijk welke (sturings) informatie nuttig en noodzakelijk is.** Om te komen tot een informatiepositie voor de opdrachtgever die nodig is om te toetsen wat de effecten zijn van het hoofdaannemerschap op de beschikbare zorg en ondersteuning, de kwaliteit van de zorg en ondersteuning en de toegankelijkheid van zorg en ondersteuning. Dit zijn belangrijke criteria voor ouders en jeugdigen.

## 3. Bevindingen

In dit hoofdstuk bespreken we de onderzoeksresultaten. Centraal staat de vraag welke factoren de mate van administratieve lasten verklaren in termen van verantwoordingseisen bij jeugdhulp-aanbieders in drie jeugdhulpregio's, en wat daarbij het effect is van hoofd- en onderaannemerschap.

Per paragraaf worden de deelvragen uit het inleidende hoofdstuk besproken.

We hanteren in de analyse van de onderzoeksresultaten drie complementaire perspectieven:

- **Juridisch:** wat moeten aanbieders verantwoorden vanuit de wettelijke kaders?
- **Rechtmatigheid:** wat moeten aanbieders verantwoorden om de rechtmatigheid van geleverde zorg en publieke uitgaven te garanderen?
- **Kwaliteit:** wat moeten aanbieders verantwoorden voor gemeentelijke sturingsmogelijkheden op de omvang, inhoud en transformatie van beschikbare en ingezette jeugdhulp?

### 3.1 Oorsprong administratieve lasten

In paragraaf 3.1 wordt een antwoord geformuleerd op de deelvraag: *'Waar ontstaan de grootste administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders bij het afleggen van verantwoording aan gemeenten?'*. Administratieve lasten worden geduid in termen van de inspanning en kosten die zorgaanbieders maken om te voldoen aan de verantwoordingsverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving en beleidskeuzes van de (lokale) overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie in het kader van verantwoording.

#### 3.1.1 Juridisch

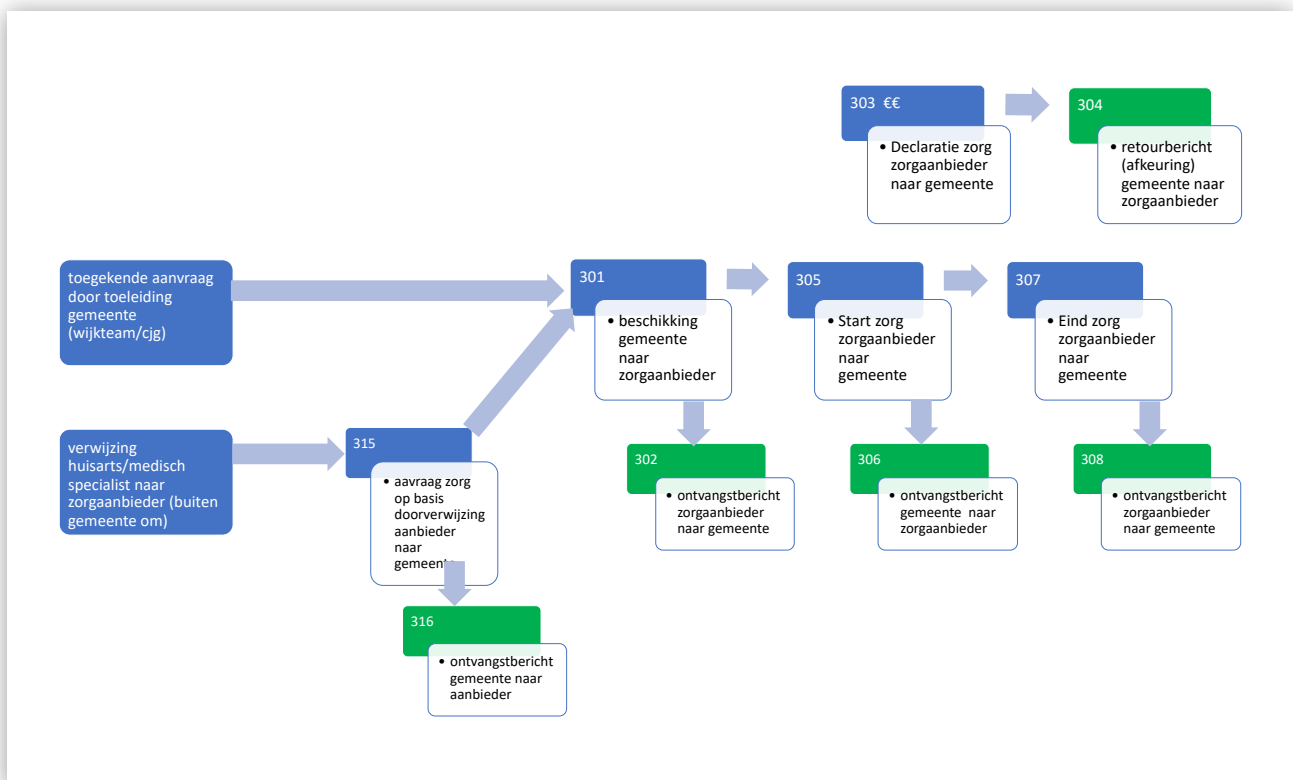
De Jeugdwet geeft gemeenten bijna volledige beleidsvrijheid om hun verantwoordingseisen vorm te geven. Gemeenten maken daarin een afweging vanuit een lokale en regionale visie op toegang, inkoop, sturing en opdrachtgeverschap. Op stelselniveau zijn standaarden ontwikkeld voor het aanleveren en uitwisselen van informatie om gemeenten en aanbieders in hun verantwoording te faciliteren en eenduidigheid te organiseren.

Voor de uitwisseling van informatie zijn i-standaarden ontwikkeld met als doel om eenduidigheid te creëren. De i-standaarden zijn informatie-standaarden (berichten) die tussen gemeente en aanbieder worden gebruikt. Het totaal van deze berichten wordt het berichtenverkeer

genoemd. Hiermee worden op een veilige en gestandaardiseerde manier digitale berichten uitgewisseld. Voor gemeenten verloopt dit via het Gemeentelijk Gegevensknooppunt (GGK), voor zorgaanbieders via VECOZO. Het uitwisselen van informatie verloopt ook in de jeugdhulpregio's uit dit onderzoek hoofdzakelijk via het berichtenverkeer.

Het staat gemeenten vrij om te kiezen voor deze vorm van informatie-uitwisseling. Wel wordt het berichtenverkeer inmiddels door vrijwel alle gemeenten gebruikt die hun bekostigingssystematiek op cliëntniveau hebben gericht. Voor de taakgerichte uitvoeringsvariant is het berichtenverkeer niet nodig.

De gemeenten en jeugdhulpaanbieders wisselen via de ICT-infrastructuur van het berichtenverkeer informatie uit over de producten en diensten die worden geleverd. Voorbeelden van berichten zijn: toewijzing jeugdhulp, start zorg, stop zorg of factuurbericht. In onderstaande afbeelding wordt het uitwisselingsproces schematisch weergegeven.



Zowel gemeenten als aanbieders benadrukken dat zij het werken met berichtenverkeer positief beoordelen. Ze geven aan dat wanneer het berichtenverkeer goed is ingericht, het werkproces faciliteert bij het eenduidig uitwisselen van informatie bij de toeleiding, het verlenen, verlengen en het afronden van zorg en ondersteuning.

Het aanleveren en uitwisselen van informatie via het berichtenverkeer zelf wordt daardoor niet als administratieve last ervaren; het aanleveren van deze informatie is legitiem en proportioneel wanneer het goed – dus in alle regio's gelijk – verloopt. Administratieve lasten ontstaan zodra gemeenten afwijken van de standaarden, hetzij in het gebruik van specificaties als aanlever- en declaratietermijnen, formats, productcodes of het specificeren dan wel aanbrengen van extra administratieve handelingen.

Gemeenten en aanbieders hebben dus te maken met een ICT-infrastructuur die uitgaat van generieke informatie-uitwisseling met generieke standaarden. Daarmee wordt de verwachting gewekt dat informatie-uitwisseling ten behoeve van verantwoording vereenvoudigd wordt. In de werkpaktijk leiden de standaarden slechts beperkt tot de gewenste vereenvoudiging van administratieve processen. Vrijblijvend gebruik, onduidelijkheid over de status van standaarden en verschillende interpretaties leiden voor aanbieders tot nieuwe complexiteit, misverstanden en vertragingen in het toeleiden en afhandelen van jeugdhulp.

Zo blijkt uit het onderzoek dat gemeenten de landelijke uitvoeringsvarianten losjes hanteren. Deze worden regionaal en lokaal gewijzigd én geïnterpreteerd. Gemeenten kiezen bij het inrichten van de gehele informatieverplichting voor een eigen werkwijze, wat leidt tot diversiteit tussen maar ook binnen jeugdhulpregio's. Het is ook deze diversiteit in eisen en vormgeving van aanleveren van informatie die maakt dat zogeheten 'schrapsessies' beperkt effect hebben.

Het onderzoek laat zien dat in de drie jeugdhulpregio's sprake is van verschil in (aanlever)termijnen, formats, het gebruik en de interpretaties van productcodes en werkafspraken. Zo kunnen twee gemeenten dezelfde productcodes hanteren, maar hier andere zorgproducten onder plaatsen. Ook zien we verschillen in de termijnen die gemeenten hanteren. Bijvoorbeeld in het declareren per maand of per vier weken, verschillende deadlines voor het aanleveren van een bericht of uiteenlopende interpretaties van het bericht start zorg. In één gemeente geldt als startdatum het intakegesprek bij de aanbieder, bij een andere gemeente en verstrekken van het bericht start zorg.

Dat betekent dat aanbieders voor iedere gemeente de administratie apart moeten inrichten en in de afstemming met gemeenten te maken hebben met grote diversiteit en misverstanden in het gebruik van codes en terminologie uit de standaarden.

Doordat eisen aan de aangeleverde informatie onnodig verschillen, zijn de eisen die aan medewerkers en administratieve systemen worden gesteld onnodig complex. De optelsom van variëteit die leidt tot complexiteit en afwijkende systeemvereisten per gemeente, wordt vervolgens ook nog versterkt door de hoge doorlooptijd van contracten en afspraken. Zo geeft

een kleine aanbieder aan: *“Het kost ons ongeveer een jaar om afspraken goed in te regelen. Dat afspraken voor 2019 grotendeels gelijk blijven helpt ons niet met de verschillen tussen regio’s, maar voorkomt wel dat we alles weer opnieuw moeten doen. Het geeft in ieder geval wat rust.”*

Vanzelfsprekend is deze last het grootst voor aanbieders die in meerdere regio’s werken, maar ook kleine aanbieders benadrukken deze last. Juist voor kleine aanbieders zijn de kosten om aan de vereiste variëteit te voldoen relatief hoog. Er zijn aanbieders die de investering in systemen afwegen tegen het aantal cliënten voor een specifieke regio en de duur van contracten en ervoor kiezen om een deel van de administratie handmatig voort te zetten. Dat geldt ook voor de afweging of zij voor een kleine groep jeugdigen of gezinnen zorg willen leveren in een extra regio. Eerder onderzoek naar het woonplaatsbeginsel liet zien dat aanbieders bij weinig cliënten in een jeugdhulpregio er soms voor kiezen om onderaannemer bij een preferente aanbieder in een regio te worden om zodoende de administratieve lasten te beperken.

### 3.1.2 Rechtmatig

Gemeenten geven vanuit hun beleidsvrijheid een eigen invulling aan de verantwoordingsverplichting van aanbieders. De primaire grondslag van deze verantwoording betreft de behoefte van gemeenten om de rechtmatigheid van verleende zorg en publieke uitgaven te toetsen. Dit hangt voor gemeenten samen met informatie-synchronisatie: weten dat het in orde is.

#### Beoordeling van gegevens

De verantwoordingsverplichting van aanbieders om te voldoen aan deze rechtmatigheidstoets is contractueel vastgelegd. In de basisovereenkomst en de uitvoeringsovereenkomst is vastgesteld aan welke informatieverplichting aanbieders hebben om aan de rechtmatigheidstoets te voldoen.

Op basis van de aangeleverde informatie vinden er interne controles plaats. Een van de gemeenten geeft aan: *“We kijken specifiek of er afwijkingen zijn ten opzichte van de verwachte zorg bij een aanbieder. Bijvoorbeeld een verschuiving van begeleiding naar behandeling of een stijging van verblijf.”* Er wordt gemonitord op aantallen cliënten, onderverdeeld naar toewijzer en zorgsoorten. Het analyseren van gegevens maakt trends en kosten per cliënt inzichtelijk. Concreet betekent dat wanneer bij een aanbieder kostprijzen of de gemiddelde verblijfsduur toenemen, dat redenen om zijn met aanbieders in gesprek te gaan of bij vermoeden van fraude nadere controles uit te voeren.

Administratieve lasten ontstaan hierin mede doordat de kwaliteit, tijdigheid en zorgvuldigheid in het aanleveren van informatie door aanbieders nog niet altijd in orde was of is. Een grote aanbieder illustreert: *“wij waren in 2017 ook te laat met al onze informatie, dat is in 2018 beter. Ook*

*wij hadden een groot verloop op cruciale functies waardoor het lastig was om het goed in te regelen.”* Zoals in de volgende paragraaf wordt toegelicht heeft verloop van personeel aan beide zijden een versterkend effect op het ontstaan van misverstanden, benodigde herstelwerkzaamheden en vertraging.

In de interactie tussen aanbieder en gemeenten ontstaat door de kwaliteit in het aanleveren van informatie een zelfversterkend effect: wanneer aanbieders hun informatiesystemen onvoldoende op orde hebben of gegevens te laat aanleveren, leidt dat tot ophoping van werkzaamheden bij gemeenten die weer leiden tot vertraging in het verwerken van gegevens en facturaties. Om deze administratieve lasten te verminderen, is het een voorwaarde dat zowel gemeenten als aanbieders hun eigen informatieprocessen op orde hebben.

Overigens geven gemeenten in alle drie de regio's aan (nog) niet te sanctioneren op basis van foutieve of te laat aangeleverde informatie. Ondanks het feit dat de kwaliteit van controle op rechtmatigheid afhankelijk is van volledige en juiste informatie. Gemeenten geven aan begrip te hebben voor de complexiteit en de benodigde ontwikkeling bij aanbieders. Tegelijkertijd spreken meerdere regio's de ambitie uit te gaan handhaven per 2019 op het juist en tijdig aanleveren van declaraties en facturaties in het berichtenverkeer.

### **Accountantsverklaring**

In de toets op rechtmatigheid is de accountantsverklaring een doorn in het oog van gemeenten en aanbieders. Hoewel sprake is van een landelijk accountantsprotocol – voorzien van standaarden en onderlinge afspraken – is er veel onduidelijkheid tussen gemeenten, accountants en aanbieders over welke controles er moeten plaatsvinden en een diversiteit aan standpunten van met name gemeentelijk accountants.

Het landelijk protocol moet duidelijkheid en eenduidigheid bieden bij de vraag hoe bepaald wordt dat gefactureerde zorg ook daadwerkelijk geleverd is. Gemeenten ervaren echter dat accountants van aanbieders volgens protocol een controleverklaring aanleveren, waarna accountants van gemeenten aanvullende controles vragen. Doordat gemeenten hier verschillend mee omgaan, ontstaat als gevolg daarvan onduidelijkheid tussen aanbieders en gemeenten, met weer als gevolg dat sommige gemeenten neigen uit te gaan van de strengste interpretatie en dat de variëteit ook hier voor aanbieders toeneemt. Het resultaat is een tijds- en kostenintensief traject met wederom veel afstemming, foutmeldingen en herstelwerkzaamheden.

Zo illustreert een van de gemeenten dat is afgesproken dat aanbieders met een productie boven de € 50.000 voor een individuele gemeente, buiten de facturatie via het berichtenverkeer tevens een controleverklaring aanleveren. Daarmee is deze regio strenger dan de landelijke norm van € 125.000. Ondanks deze strengere norm stellen accountants van de gemeente vragen over

onzekerheid ónder de € 50.000. Dat levert onenigheid op en wanneer de gemeenten in de regio besluiten om het aan te passen leidt dat wederom tot een wijziging en afwijkende vereisten voor aanbieders.

In één van de onderzochte regio's is deze onduidelijkheid van het accountantsprotocol ondervangen door het opstellen van een regionale handreiking waarin de interpretatie van het protocol is besproken en vastgelegd met accountants van aanbieders én gemeenten. Dit heeft in 2017 geleid tot een eenduidige toepassing van het protocol.

### **3.1.3 Kwaliteit**

Naast rechtmatigheid is de sturing op kwaliteit tot slot een opvallende oorzaak van administratieve lasten. Het betreft de verantwoording van aanbieders die bijdraagt aan sturingsmogelijkheden van gemeenten op de omvang, inhoud, kosten en transformatie van beschikbare en ingezette jeugdhulp.

#### **Kwaliteit van de toegang**

In zowel de toeleiding tot zorg als in de afhandeling leidt de kwaliteit van primaire en administratieve processen bij gemeenten en de gemeentelijke toegang tot fouten, misverstanden en vertragingen die leiden tot een opeenstapeling van handelingen en daarmee tot een onnodige werklast.

Deze onnodige werklast wordt door aanbieders én gemeenten erkend en geïllustreerd. Zo geven aanbieders in alle regio's aan dat werklast voortkomt uit onduidelijkheid in de toeleiding via de gemeentelijke toegang (wijkteam, CJG, etc.). Zo leidt het gebruik van productcodes in de praktijk tot veelvuldige onderlinge afstemming, het moeten wijzigen van berichten en het toeschrijven van codes die bij de aanbieder niet zijn gecontracteerd. Doordat codes moeten worden vastgesteld bij het afgeven van een toekenning, leidt dit zowel tot een hoge afstemmingslast als vertraging. Doorstroom in personeel in de gemeentelijke toegang – in sommige gemeenten fors – versterkt dit effect.

Een ander voorbeeld betreft slecht afgestemde processen in een regio waarin iedere regiogemeente zijn eigen backoffice wil behouden. Zorgaanbieders sturen berichten naar de regiogemeente die de beschikking heeft afgegeven. Deze worden doorgeleid naar de gastheergemeente. Naast het feit dat dit leidt tot overlap in administratieve handelingen voor gemeenten, leidt dit tot vertraging. Wanneer er fouten worden gemaakt of er onduidelijkheid is over gehanteerde codes, vindt ook hier de afstemming plaats over de verschillende schakels in het administratieve proces.

Gemeenten zoeken daarnaast naar instrumenten die bijdragen aan sturing op kwaliteit en volume, met praktische gevolgen voor administratieve lasten. Bijvoorbeeld door het verplicht stellen van een aanvullend ondersteuningsplan wanneer toeleiding via de gemeentelijke toegang verloopt. De betreffende gemeente wil daarmee zicht krijgen op de ontwikkeling en effectiviteit van zorg. Vooral bij duurdere vormen van zorg wordt door de toegang periodiek meegekeken naar de voortgang. Deze meerwaarde wordt door aanbieders in twijfel getrokken. Zij benadrukken dat de mogelijkheden tot inhoudelijke sturing beperkt zijn, de lasten van het opstellen hoog en dat voor aanbieders de toegang via het medisch domein door het ondersteuningsplan aantrekkelijker wordt.

Ook leidt het afgeven van kortdurende beschikkingen van drie tot zes maanden tot een hoge werklast bij zowel aanbieders als de gemeentelijke toegang wanneer vervolgens grootschalige herindicatie nodig is. Daar waar de gemeente een extra schakel in de toegang plaatst om meer grip te krijgen, loopt de gemeente dus het risico om onnodige administratieve lasten te creëren, waarbij het de vraag is of de winst in termen van grip tegen deze lasten opwegen.

De vertraging die door verstoringen in primaire en administratieve processen ontstaat, werken door in andere administratieve handelingen. Zo leidt vertraging in het afgeven van toekenningen en/of declaraties tot problemen bij het aanleveren van kwartaalrapportages. Het betreft iedere keer problemen die op zichzelf overkomelijk zijn, maar voor zowel aanbieder als gemeente leiden tot extra handelingen en een beperking van de meerwaarde van de aangeleverde informatie (meer werk, minder grip).

Voor aanbieders betekent dit naast een toename van administratieve lasten een interne verplaatsing van administratieve lasten van de administratieve afdeling naar de zorgprofessional. Bijvoorbeeld doordat het aanvullend ondersteuningsplan moet worden opgesteld door de intaker of behandelaar, of omdat de inschatting van codes, arrangementen of trajecten alleen door de zorgprofessional kan worden gemaakt. Dat maakt tevens dat ook de zorgprofessional wordt geconfronteerd met de grote diversiteit tussen en binnen regio's.

De frustratie die dit met zich meebrengt, wordt versterkt wanneer het voor aanbieders onduidelijk is wie bij een gemeente een toelichting kan geven, fouten kan herstellen of het mandaat heeft om knelpunten in de administratieve processen te verbeteren. Hierbij zijn er grote verschillen tussen en binnen regio's. Daar waar gemeenten proactief achterstanden wegwerken of een vast aanspreekpunt organiseren, leidt dit tot een vermindering van onvrede over administratieve lasten.



Gemeenten herkennen zich overigens in deze onnodige administratieve lasten; deze gelden immers ook voor de eigen toegang en organisatie. Het inrichten van administratieve processen heeft tijd gevraagd en gemeenten erkennen dat (nog) niet alles goed gaat. Zo weten gemeenten precies aan te wijzen waar aanbieders in hun regio het meest tegenaanlopen. Aanbieders erkennen dat zij in sommige regio's verbetering zien, zij het op deelgebieden als het wegwerken van achterstanden.

Uiteindelijk heeft de administratieve last invloed op de geleverde zorg. Zo benadrukken aanbieders uit het onderzoek dat zij geen zorg meer verlenen voordat een toekenning is afgegeven omdat zij eerder onbetaalde zorg hebben geleverd: *“Wij hebben vaker gehad dat we met urgente zorg zijn gestart, en dat de beschikking niet kwam. Dus wij starten pas met zorgverlening als de beschikking geregeld is, voorzien van de juiste codes en intensiteit.”*

### Sturen op kwaliteit

Doordat gemeenten inhoudelijk en financieel verantwoordelijk zijn voor het leveren van jeugdhulp, is er behoefte aan inzicht en het kunnen sturen op de kwaliteit, beschikbaarheid en ontwikkeling van de ingezette jeugdhulp. In aanvulling op de controle op rechtmatigheid, hebben gemeenten dan ook de ambitie om inhoudelijk te sturen op basis van aangeleverde informatie. Om sturing op kwaliteit vorm te geven, is de verbinding tussen de toets op rechtmatigheid en kwalitatieve sturing noodzakelijk. Bijvoorbeeld door in contact en contractgesprekken met (grote) aanbieders en/of hoofdaannemers beleidsmedewerkers aan te laten sluiten om inhoudelijk te sturen op de ontwikkeling en beschikbaarheid van zorg.

Aan gemeentezijde constateren we een ontwikkelend inzicht in de eigen informatiebehoefte. Gaandeweg leren gemeenten wat zij moeten weten om te sturen op het lokaal en regionaal zorgaanbod en het jeugdhulpgebruik, waarbij de verschillen tussen gemeenten – ook buiten de drie onderzochte jeugdhulpregio's – groot zijn.

Het betreft een prille ontwikkeling waarbij gemeenten hun eigen informatiepositie verbeteren door het beter benutten van bestaande informatiebronnen. Door trends en ontwikkelingen inzichtelijk te krijgen of het opstellen van rapportages per gemeente, wijk of toegangsteam krijgen gemeenten meer mogelijkheden om gericht te sturen op kwaliteit. Aanbieders ervaren overigens nog een beperkte kwalitatieve sturing. Zij geven aan dat in contractgesprekken hoofdzakelijk grote trends en financiële ontwikkelingen worden besproken met een nadruk op volume en uitgaven.

Gemeenten in het onderzoek benadrukken dat zij in het sturen op kwaliteit dilemma's ervaren. De vraag welke informatie je als gemeente mag opvragen om te kunnen toetsen op rechtmatigheid, kwaliteit en het willen voorkomen van administratieve lasten, staan op gespannen voet met de behoefte van gemeenten om een goede informatiepositie te organiseren.

In de jeugdwet is geregeld dat de gemeentelijke toegang moet beoordelen wat nodig is en welke voorziening wordt toegekend. Het is aan gemeenten om het benodigde zorgaanbod in te kopen en beschikbaar te stellen. Tegelijkertijd kunnen gemeentelijke toegangen niet bepalen hoe een hulpverlener zijn werk moet doen. Daar kunnen spanningen ontstaan.

De gemeentelijke vrijheid om opdrachtgeverschap en de verantwoording door aanbieders naar eigen visie vorm te geven, hangt dus samen met de gemeentelijke plicht te formuleren onder welke voorwaarden jeugdigen recht hebben op jeugdhulp en te zorgen dat deze jeugdhulp beschikbaar is. We concluderen dat administratieve last in termen van de inspanning en kosten die zorgaanbieders maken om te voldoen aan de verantwoordingsverplichtingen, afhankelijk zijn van de lokale en regionale samenhang tussen beleidskeuzes, inkoop, toegang en opdrachtgeverschap.

Als dat niet goed is ingericht, dan zien we discussies ontstaan tussen de toegang en de zorgaanbieders over nut en noodzaak van (de lengte van) zorg en ondersteuning aan jeugdigen. Ook zien we dat toegangsmedewerkers zich heel verantwoordelijk voelen voor de kosten van jeugdhulp.

### Informatiepositie

In het verlengde van het ontwikkeld inzicht in de gemeentelijke informatiebehoefte, benadrukken aanbieders het onnodig of dubbel uitvragen van informatie als oorzaak van administratieve lasten. Hierin zit de overweging dat het aanleveren van informatie legitiem wordt ervaren, mits het ergens toe leidt en er iets mee wordt gedaan. Gebrek aan inzicht in de motieven achter het uitvragen van informatie of dubbelingen ondermijnen deze legitimiteit.

Daarbij gaat het concreet om bijvoorbeeld een separate productiemonitor, kwartaalrapportage of het uitvragen van wachtlijsten. Gemeenten geven aan dat zij dit uitvragen wanneer aangeleverde informatie via het berichtenverkeer nog onvoldoende betrouwbaar wordt geacht, onvoldoende wordt gebruikt of gevuld door door aanbieders of nog onvoldoende wordt benut door gemeenten.

Een van de gemeenten die aanvullend wachtlijsten uitvraagt licht toe: *“Vanuit berichtenverkeer moeten wij wachttijden kunnen uitlezen aan het verschil tussen toekenning en start zorg. We zagen echter dat aanbieders voor 2018 geen 305 berichten verstuurden. Het invoeren van 305 berichten is sinds 2018 contractueel verplicht en gezien de ontwikkelingen is met de grootste aanbieders afgesproken dat het handmatig uitvragen van wachtlijsten stopt per 2019.”*

Ook in het uitvragen van dubbele of onnodige informatie is dus sprake van een meervoudige oorzaak. Zowel de kwaliteit en zorgvuldigheid in het aanleveren van informatie door aanbieders als de mate waarin gemeenten de beschikbare informatie ten volle benutten, moeten in orde zijn om met een minimale informatieverplichting in een redelijke en legitieme informatiebehoefte te voorzien. Gemeenten erkennen dat zij zoekende zijn in hun eigen informatiebehoefte en ontdekken wat ze kunnen en moeten weten om aan hun verantwoordelijkheden te voldoen.

Zoals aangegeven is het hierin cruciaal dat aanbieders relatief weinig terugzien van de aangeleverde informatie. Hoewel hierbij onderscheid moet worden gemaakt tussen grote aanbieders die vaak individuele contractbesprekingen hebben en kleine aanbieders, geldt voor allen dat de legitimiteit van de uitgevraagde informatie sterk samenhangt met het zichtbare resultaat. Wanneer geen sprake is van een expliciete meerwaarde, wordt het aanleveren van informatie sneller als last ervaren.

### Verbeteren van processen

Hoewel aanbieders administratieve lasten ervaren, bespreken zij deze zelden tot niet met gemeenten. Contractgesprekken vinden plaats op hoger niveau in beide organisaties, waardoor operationele knelpunten en verbeteringen minder snel onderwerp zijn van gesprek. Daarnaast geldt dat feedback op operationeel niveau vaak wordt beperkt omdat het ofwel sterk casusgerelateerd wordt of je niet als 'zeurende aanbieder' te boek wilt staan met het oog op je verdere relatie met de gemeente (toeleiding, aanbesteding, etc.). Het verdient aanbeveling om op regionaal en lokaal niveau een overlegmogelijkheid te creëren waarin medewerkers van gemeenten en aanbieders op operationeel niveau praktische knelpunten in de primaire en administratieve processen verbeteren.

## 3.2 Hoofd- en onderaannemerschap

In paragraaf 3.2 wordt een antwoord geformuleerd op de deelvraag: *'Welke invloed heeft de vorm van hoofd- en onderaannemerschap op administratieve lasten bij zorgaanbieders in termen van verantwoording?'*. Met de structuur van hoofd- en onderaannemerschap wordt bedoeld dat per cliënt één zorgaanbieder verantwoordelijk is voor het resultaat en de doelen zoals benoemd in het behandel- of begeleidingsplan. In één van de drie onderzochte regio's wordt structureel gewerkt met hoofd- en onderaannemerschap. In een van de regio's vindt hoofd- en onderaannemerschap gedeeltelijk plaats en in de laatste regio komt hoofd- en onderaannemerschap slechts sporadisch voor.

## Versterkend effect

De bevindingen uit paragraaf 3.1 gelden voor alle onderzochte jeugdhulpregio's, ongeacht de structuur van opdrachtgeverschap. Vanuit het perspectief van aanbieders die in meerdere regio's werken, draagt de diversiteit in opdrachtgeverschap in zichzelf juist bij aan de variëteit in de verantwoording en daarmee aan administratieve lasten in termen van inspanning en kosten.

Een structuur van hoofd- en onderaannemerschap kán echter een versterkend effect hebben op administratieve lasten. Daarbij wordt de inspanning en kosten die aanbieders maken in het kader van verantwoording diverser doordat meervoudige relaties ontstaan tussen zorgaanbieders onderling. Hierbij moet wel meteen de kanttekening worden gemaakt dat deze effecten voornamelijk voorkomen in de regio waar het hoofd- en onderaannemerschap verplicht is gesteld.

Het doel van de structuur van hoofd- en onderaannemerschap is het vereenvoudigen van sturing en verantwoording; voor onderaannemers geldt dat zij immers niet meer direct verantwoorden en factureren aan gemeenten, maar dat aanbieders dit onderling regelen. Door de overheveling van risico's en verantwoordelijkheden van gemeenten naar hoofdaannemers, ontstaat echter noodzakelijke contractvorming, afstemming en informatieoverdracht tussen hoofd- en onderaannemers die niet vanzelfsprekend eenvoudiger zijn.

## Beleggen van risico's

Het effect van hoofd- en onderaannemerschap op administratieve lasten is sterk afhankelijk van de taken, verantwoordelijkheden en risico's die bij hoofdaannemers worden belegd. Stevige risico's en verantwoordelijkheden bij hoofdaannemers leiden tot extra contractafspraken en afstemming tussen aanbieders. Daarbij valt op dat bijvoorbeeld meerjarige contracten voor hoofdaannemer worden vertaald naar kortdurende contracten voor onderaannemers. Daar waar gemeenten het beleggen van financiële risico's bij hoofdaannemers verbinden aan de zekerheid van meerjarige contracten, vertalen hoofdaannemers hun risico's naar kortdurende afspraken om daarmee flexibiliteit en grip te organiseren. Hier komen de lasten van jaarlijkse contractering via de achterkant terug in het speelveld.

Eenzelfde beeld zien we bij het toevoegen van een schakel in de keten van informatie-uitwisseling. Doordat onderaannemers via hoofdaannemers verantwoording afleggen aan gemeenten en dus niet direct gebruik maken van het berichtenverkeer, neemt dat het aantal verbindingen tussen verschillende softwaresystemen toe. Dat betekent dat de generieke eisen aan softwareleveranciers (kunnen communiceren met het berichtenverkeerd) worden vervangen door de eisen dat softwarepakketten onderling kunnen communiceren.

Deze diversiteit in het proces van informatie-uitwisseling heeft voor aanbieders grote gevolgen. Zo zijn er (kleine) aanbieders die besluiten informatie handmatig over te zetten omdat de kosten voor het koppelen van systemen te hoog zijn. Een van de aanbieders: *“het koppelen van onze systemen kostte aan beide kanten € 25.000,-. Dat moeten wij afwegen tegen een eenjarig contract en misschien onvoldoende cliënten. Het is voor ons de vraag of wij die investering willen en kunnen maken”*. Meerdere aanbieders erkennen het handmatig overzetten van informatie tussen hoofd- en onderaannemers.

Ook inhoudelijk wordt de verwachte vereenvoudigingen van verantwoordens beperkt waargemaakt. Hoofdaannemers moeten in de informatie-uitwisseling toezien op de eisen die gemeenten stellen aan verantwoordingsinformatie. Eisen van gemeenten aan hoofdaannemers worden daarmee doorgezet aan onderaannemers. Net als bij gemeenten geldt dat hoofdaannemers de formele eisen moeten interpreteren en dat er een onzekerheidsmarge is van wat gemeenten goedkeuren. Om problemen in de verantwoording en facturatie te voorkomen, neigen sommige hoofdaannemers uit te gaan van het meest strenge of zorgvuldige scenario waardoor de feitelijke inspanning van hoofd- en onderaannemers hoger ligt dan nodig of bedoelt.

Daarnaast wordt de toets op rechtmatigheid gedeeltelijk verplaatst naar de interactie van hoofd- en onderaannemers. Hoofd- en onderaannemers kunnen maatwerkcontracten afsluiten, maar een hoofdaannemer blijft voor zijn verantwoording afhankelijk van de volledigheid van de aangeleverde informatie door de onderaannemer. Daarbij ontstaat dus het risico op georganiseerd wantrouwen tussen hoofd- en onderaannemers. Zo is het in een van de jeugdhulpregio's in de beleving van aanbieders onduidelijk wat gemeenten en hoofdaannemers doen wanneer de aangeleverde informatie van onderaannemers onjuist of onvolledig is. Het feit dat er onduidelijk en daarmee speculatie is, beïnvloedt het gedrag van aanbieders.

De gemeente uit deze regio benadrukt dat zij na gunning van de hoofdaannemers hebben aangeboden om gezamenlijke standaarden voor informatieuitwisseling en verantwoording tussen hoofd- en onderaannemers te ontwikkelen. Op initiatief van aanbieders zijn deze niet opgesteld.

Tot slot is een van de jeugdhulpregio's sprake van een aparte inkoop van basis-ggz en dyslexiezorg. Deze vormen van jeugdhulp zijn gecontracteerd per gemeente. In de dynamiek van hoofd- en onderaannemer levert deze situatie weer aanvullende afstemmingsverplichtingen op doordat hoofdaannemers per gemeente moeten uitzoeken of en hoe iemand gecontracteerd is.

## Onzekerheid

We constateren dat het beleggen van risico's bij hoofdaannemers effect heeft op het gedrag en de afspraken tussen hoofd- en onderaannemers en daarmee op de inspanning en kosten die aanbieders maken om te voldoen aan hun verantwoordingsverplichting.

Het investeren in de kwaliteit en transformatie van jeugdhulp en administratieve processen is een investeringsbeslissing die voor onderaannemers wordt beïnvloed door onzekerheid over hoe hoofdaannemers omgaan met belegde risico's en hoe gemeenten omgaan met het beoordelen van de verantwoording en met dubbelingen in het uitvragen van informatie, bijvoorbeeld door de onduidelijkheid of een dubbele accountantscontrole voor zowel hoofd- als onderaannemers nodig is.

Deze onzekerheid wordt versterkt door fluctuaties in de toeleiding en het toevoegen van een schakel in de keten van jeugdhulpverlening. Het doorsturen van een cliënt naar de hoofdaannemer en het doorverwijzen naar een onderaannemer leidt tot mogelijk strategisch gedrag. In de overgangsfase naar een nieuwe vorm van contractering en opdrachtgeverschap, leidt onzekerheid en onduidelijkheid bij aanbieders, de gemeentelijke toegang en ouders tot vragen en daardoor aanvullende afstemmingslasten. Deze last is ook afhankelijk van de mate waarin gemeenten eigenaarschap nemen voor de voorlichting en communicatie en aanbieders daarin faciliteren.

Of hoofd- en onderaannemers elkaar kennen, speelt mee in het gemak waarmee afspraken worden gemaakt, maar wanneer onzekerheid over risico's, de verantwoording en goedkeuring van gemeenten toenemen, vindt er desondanks een verzakelijking plaats in de relatie tussen hoofd- en onderaannemer. Voor beide geldt dat de eigen bedrijfsvoering een belangrijk referentiekader blijft.

Om dat te illustreren geeft een aanbieder uit het onderzoek geeft een voorbeeld uit een regio die niet in het onderzoek is betrokken. Deze aanbieder werkt als hoofdaannemer met een specialistische onderaannemer. Bij de facturatie kreeg de hoofdaannemer de specialistische zorg vanwege een budgetplafond niet meer vergoed, maar was hij wel verplicht zijn onderaannemer te betalen. Net als dat aanbieders stoppen met hulpverlening voordat een toekenning wordt afgegeven, constateren we ook hier dat financiële risico's de hulpverlening en interactie tussen aanbieders beïnvloeden.

## Dynamiek in het zorglandschap

De structuur van hoofd- en onderaannemerschap leidt daarnaast in een van de onderzochte jeugdhulpregio's tot dynamiek in de transformatie en beschikbaarheid van jeugdhulp. Door

gemeentelijke sturing op hoofdaannemers vindt gelijktijdig op- en afbouw van verschillende zorgsoorten tussen verschillende zorgaanbieders. Aanbieders constateren dat zij bijvoorbeeld ambulante aanboden afbouwen, terwijl een andere aanbieder hetzelfde ambulante aanbod opbouwt.

Ook maken kleine en/of specialistische aanbieders de afweging of zij in een deze regio werkzaam kunnen en willen blijven. Voor hen geldt dat de inspanning en kosten die zij moeten maken om met een meerdere hoofdaannemers een contract aan te gaan zonder zekerheid over het aantal cliënten, maakt dat zij fundamentele besluiten moeten nemen over hun dienstverlening, bedrijfsvoering en investeringen.

Doordat de gemeentelijke sturing via hoofdaannemers verloopt, ervaren aanbieders geen eenduidige sturing op de ontwikkeling en de duurzame beschikbaarheid van het zorgaanbod. Het is de vraag of hoofdaannemers vanuit hun tijdelijke verantwoordelijkheid met bijbehorende risico's het volledige eigenaarschap ontwikkelen voor deze bredere behoefte, terwijl het zicht van gemeenten op de beschikbaarheid van voldoende diverse zorgfuncties juist is belegd bij deze zorgaanbieders.

Als voorbeeld kan de kindergeneeskunde worden benoemd. In een structuur van hoofd- en onderaannemerschap staan ziekenhuizen voor de overweging of zij kindergeneeskunde in jeugdwet wel beschikbaar willen houden in een hoofdaannemer- onderaannemersconstructie. Daar heeft een regio dus geen zicht meer op! Concluderend is het dus mogelijk dat deze vorm opdrachtgeverschap – mede afhankelijk van het handelen van hoofd- en onderaannemers naar aanleiding van overgehevelde risico's – op termijn grote gevolgen heeft voor de beschikbaarheid van zorgsoorten.

### **Tot slot**

Tot slot willen we graag benadrukken dat het onderzochte effect van hoofd- en onderaannemerschap verschilt wanneer aanbieders daar zelf voor kiezen vanuit inhoudelijke of praktische overwegingen. In twee regio's komt het hoofdaannemerschap slechts gedeeltelijk of sporadisch voor, dus op initiatief van aanbieders zelf. Bijvoorbeeld wanneer een kleine, specialistische aanbieder jeugdhulp levert op de locatie van een grote aanbieder. Of wanneer aanbieders bij weinig cliënten in een jeugdhulpregio ervoor kiezen om onderaannemer bij een preferente aanbieder in een regio te worden om daarmee administratieve lasten te beperken. In dat geval gaat afstemming en contractering tussen hoofd- en onderaannemer samen met een goede relatie en gezamenlijke afweging van inspanning en kosten.

### 3.3 Financierings- en bekostigingsvorm

In deze paragraaf wordt de deelvraag beantwoord hoe de administratieve lasten zich verhouden tot de financierings- en bekostigingsvorm in de onderzochte regio's. Naast de financierings- en bekostigingsvorm wordt daarbij specifiek ingegaan op de aanbestedingsprocedure.

Overkoepelend wordt geconstateerd dat voor aanbieders sprake is van een sterke samenhang tussen administratieve en financiële lasten. Naast de directe kosten voor administratieve werkzaamheden, leiden verstoringen en vertragingen in de toekenning en declaratie van zorg tot spanningen in de bedrijfsvoering van zorgaanbieders. Dit heeft consequenties voor investeringsbesluiten en het verlenen van jeugdhulp.

#### Aanbestedingen

In het onderzoek is de aanbestedingsprocedure zelf veelvuldig als aanvullende administratieve last benoemd. Met name kortdurende contracten, het uitvragen van dezelfde informatie bij opeenvolgende aanbestedingen en het (tussentijds)wijzigen van codes, termijnen, formats en werkafspraken leiden tot onbegrip. De dynamiek bij de gemeentelijke inkoop van jeugdhulp wordt tot op zekere hoogte begrepen vanuit de nieuwe rol van gemeenten, maar draagt wel direct bij aan de diversiteit en complexiteit in de toeleiding en verantwoording van zorg.

Kortdurende contractering versterkt dus de onrust die voortkomt uit de diversiteit tussen en binnen jeugdhulpregio's en de investering die nodig is om te voldoen aan alle verantwoordingseisen. Naast een directe administratieve last (met name het opnieuw aanleveren van dezelfde informatie), geeft een korte doorlooptijd van contracten en afspraken onzekerheid die voor aanbieders doorwerkt op besluiten om te investeren in software, administratie, kennis en expertise of het verlenen van jeugdhulp in regio's met onzekerheid over het aantal cliënten.

Ook gemeenten benadrukken dat de inkoop tot dusver vaak heeft bijgedragen aan onrust en administratieve lasten. Een van de gemeenten: *“De afgelopen jaren hebben we geen langdurige contracten gehad. De basisovereenkomst hebben we weleens verlengd, maar toen hebben we de uitvoeringsovereenkomst vernieuwd. Dat bekend voor aanbieders dat zij zich steeds opnieuw moeten inschrijven. In onze laatste aanbesteding zijn we zijn overgestapt naar minder producten omdat we het te ingewikkeld vonden, maar voor 2020 richten we samen met aanbieders een nieuwe inkoop in met meerjarige contracten. Dat moet ook administratieve lasten beperken.”*

#### Bekostigingsvorm

Tot slot is in het onderzoek gekeken naar het effect van de financierings- en bekostigingsvorm op administratieve lasten in termen van inspanning en kosten die aanbieders maken om te voldoen aan hun verantwoordingsverplichting.



In het kader van het onderzoek beperken we onze conclusie bij het feit dat de grootste effecten op administratieve lasten zit bij aanbieders die te maken hebben met verschillende vormen van financiering en bekostiging, of in de toekomst in meerdere regio's werkzaam willen zijn. Met het oog op de eigen bedrijfsvoering moeten aanbieders uniformiteit aanbrengen in de verschillende vormen van financiering en bekostiging.

Gezien deze diversiteit in financierings- en bekostigingsvormen, geven aanbieders aan dat zij intern veelal terugrekenen naar  $p \cdot q$ . Een van de aanbieders: *“Bij een profiel krijg je een vast bedrag, maar je wilt als aanbieder wel monitoren of je daarmee uitkomt. Dus hebben we eigen codes toegevoegd zodat we toch de zorg kunnen registreren op geleverde producten: komen we daarmee uit?”* Dus daar waar gemeenten met bijvoorbeeld arrangementsbekostiging de druk op administratieve lasten willen verminderen, wordt dit door aanbieders tenietgedaan vanuit de behoefte aan grip op de eigen bedrijfsvoering en de behoefte aan uniformiteit in de bedrijfsvoering.