

MEMO I-SOCIAAL DOMEIN

Advies inhoud ministeriële regeling vermindering administratieve lasten Wmo en Jeugdwet

Van: Reinier ter Kuile, programmadirecteur
Aan: Stuurgroep i-Sociaal Domein
Datum: 15 augustus 2017
Versie: 1.0

De staatssecretaris van VWS werkt aan een wetsvoorstel waarmee nadere landelijke regels kunnen worden gesteld rond de uitvoering van Wmo en Jeugdwet. Het voorstel beoogt delegatiebepalingen aan te brengen in beide wetten. Deze bepalingen maken het mogelijk bij ministeriële regeling regels te stellen rond de wijze van bekostiging, gegevensuitwisseling en verantwoording. Elk van deze onderwerpen betreft ten minste de relatie tussen gemeenten en aanbieders van zorg en ondersteuning.

Het ministerie van VWS heeft per brief van 28 juni jl. de VNG en branches van aanbieders verzocht om met concrete voorstellen te komen over de inhoud van de ministeriële regeling. VNG en de zorgbranches hebben het programma i-Sociaal Domein gevraagd vanuit haar expertise te adviseren over de inhoud van de regeling. Dit memo bevat dat advies, dat via de stuurgroep i-Sociaal Domein beschikbaar wordt gesteld aan VNG, de branches van aanbieders en VWS.

Afbakening

Het werkterrein van het programma beslaat Zorg in Natura. i-Sociaal Domein richt zich op gegevensuitwisseling en de zorgadministratieve aspecten van verantwoording. De reikwijdte van de delegatiebepalingen overstijgt daarmee het kennisgebied van het programma; dit advies gaat uit van de ontwikkelde standaardisatieproducten waar het programma een actuele opdracht voor en ervaring mee heeft.

Uitgangspunten VWS

Het verzoek van VWS aan de VNG en de branches van aanbieders stelt dat de nadere regels "een codificatie betreffen van afspraken of standaarden die zijn ontwikkeld of overeengekomen door gemeenten en aanbieders gezamenlijk". Als nadere criteria voor op te nemen regels worden effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en draagvlak genoemd. Het is mogelijk per wet verschillende regels te stellen.

Situatie per 2018

Dit advies gaat ervan uit dat de regeling in de eerste helft van 2018 in werking treedt, en richt zich op de wenselijke inhoud van de regeling op dat moment. Het gaat uit van de meest waarschijnlijke situatie in het veld en de inhoud van de standaarden in die periode. We vertrekken vanuit de standaarden die op dat moment gezamenlijk ontwikkeld zijn; immers, alleen dan is sprake van codificatie. Daarmee richt dit advies zich op de vraag welke van de door i-Sociaal Domein ontwikkelde standaardisatieproducten zich lenen voor opname in de ministeriële regeling.

Een van de wenselijke consequenties hiervan is dat gemeenten en aanbieders die werken met de standaardartikelen voor 2018, zonder nadere inspanningen kunnen voldoen aan de regeling. Met andere woorden, zij die het ook zonder verplichting wilden, ervaren geen nieuwe uitvoeringslasten terwijl anderen wel een zetje 'de goede kant op' krijgen.

Veldnorm als aangrijpingspunt

Het codificeren van door het veld overeengekomen normen leidt ertoe dat de regeling uitgaat van een "veldnorm", een term die in het bestuurlijke discours over administratieve lasten regelmatig is gevallen. De karakteristieken van deze veldnorm kunnen we concreet duiden door de door VWS gestelde criteria nader te beschouwen.

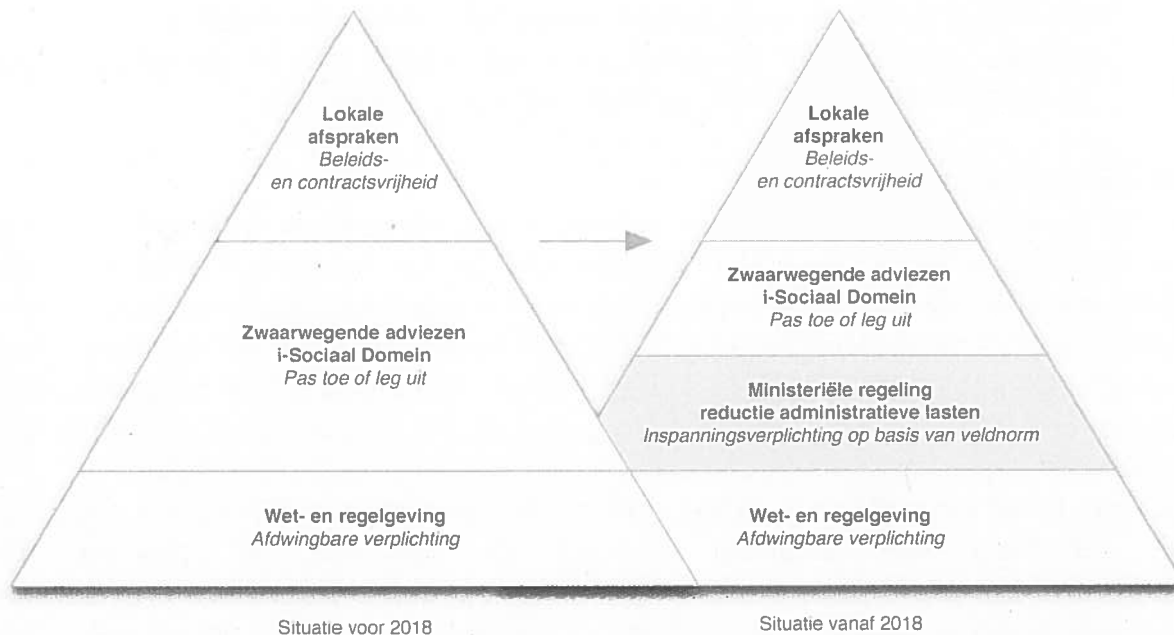
Een *effectieve en efficiënte* norm vereist een goede aansluiting tussen de scope van de regeling en de inhoud van de voorschriften. Dat betekent dat de voorgeschreven standaarden voldoende moeten bijdragen aan het verminderen van administratieve lasten. Het betekent ook dat de verplichtstelling geen nieuwe problemen moet veroorzaken, doordat een norm wordt opgelegd die in sommige situaties lastenverhogend kan werken. Dit kan mede worden ondervangen door uit te gaan van een inspanningsverplichting: een niet-vrijblijvend voorschrift om standaarden te gebruiken, maar enige coulance voor situaties waarin dit (nog) niet geheel lukt om redenen van inhoud of implementatie. In het bijzonder is enige speelruimte nodig in overgangssituaties; het wijzigen van administratieve inrichtingen kost enige tijd en een stap in de juiste richting zou geen 'overtreding van de wet' op mogen leveren. Enige toelichting bij de regeling draagt bij aan helderheid over de situaties waarin tijdelijke afwijkingen wel en niet worden getolereerd. Verder moeten standaarden zich kunnen ontwikkelen om de aansluiting op de behoeften te blijven behouden; het instrument van nadere landelijke regelgeving zou daartoe geen belemmeringen moeten opwerpen.

De *uitvoerbaarheid* van de norm vraagt dat er voldoende zekerheid is over de mogelijkheid om de afspraken daadwerkelijk na te komen. Dit kan doordat standaarden zich al hebben bewezen in de praktijk, of doordat een voldoende diverse vertegenwoordiging van het veld heeft vastgesteld dat een aanpassing uitvoerbaar is. Om problemen gedurende de uitvoering te kunnen oplossen – zowel in zijn algemeenheid als in specifieke gebruikssituaties – zijn ook deskundig beheer, actieve doorontwikkeling en bereidwillige ondersteuning van de standaarden nodig. Die doorontwikkeling moet niet alleen aansluiten op ontwikkelingen in Wmo en Jeugdwet, maar ook op flankerende ontwikkelingen bij gemeenten en in andere zorgdomeinen.

Wil de norm op voldoende *draagvlak* kunnen rekenen, dan moeten de standaarden boven inhoudelijke twijfel verheven zijn. Een goede garantie daarvoor is dat de inhoud tot stand is gekomen in een transparant proces waarin voldoende diversiteit, herkenbaar is geborgd.

Positie van de regeling

Met de introductie van een ministeriële regeling ontstaat een nieuwe verschijningsvorm van afspraken over administratie en informatievoorziening. Omdat wordt voortgebouwd op reeds aanwezige standaarden (die nu op een andere wijze zijn 'geregeld'), is er sprake van een verandering in het landschap van afspraken.



Voor de introductie van de regeling zijn er grofweg drie niveaus van afspraken. Aan het ene uiteinde staat de landelijke wet- en regelgeving, die dwingende en afdwingbare voorschriften bevat. Aan het andere uiteinde staan lokale afspraken. Gemeenten en aanbieders hebben binnen de grenzen van de wet de ruimte om eigen afspraken te maken, die enkel betekenis hebben binnen het lokale kader.

Daartussen bestaan er, op het niveau van de sector als geheel, standaarden die zijn voortgekomen uit het programma i-Sociaal Domein of haar voorgangers. Het betreft zwaarwegende adviezen, waarbij inhoudelijke argumenten, bestuurlijk commitment en een verleidelijk ondersteuningsaanbod zorgdragen voor gebruik. De adviezen passen binnen het kader van de wetgeving maar zijn niet landelijk afdwingbaar. Van gemeenten en aanbieders wordt echter wel verwacht dat zij naar elkaar kunnen uitleggen waarom er in voorkomende gevallen van de adviezen wordt afgeweken, en dat er oog is voor het gezamenlijke belang in het zoeken naar een lokale alternatieve oplossing.

De nieuwe ministeriële regeling leidt tot een vierde niveau in de afsprakenpiramide. De regeling ontleent zijn rechtskracht uit de wet. De inhoud van de in de regeling gecodificeerde veldnormen behoeft echter meer flexibiliteit in de ontwikkeling en in het gebruik dan de direct

in de wet opgenomen bepalingen. Geredeneerd vanuit het doel van de regeling, is deze minder vrijblijvend dan de adviezen van i-Sociaal Domein.

Het primaire effect van de introductie van de regeling zal zijn dat enkele van de zwaarwegende adviezen van i-Sociaal Domein worden 'bevorderd' tot ministeriële regeling. Ook na inwerkingtreding van de regeling zal er behoefte blijven aan de overige niveaus:

- In de lokale situatie zullen nadere keuzes worden gemaakt over de administratieve inrichting om aansluiting op het gekozen beleid en de lokale praktijk te waarborgen.
- Er zijn landelijke afspraken die niet voldoen aan de criteria voor een veldnorm, bijvoorbeeld omdat zij te volatiel zijn of er nog onvoldoende ervaring mee is opgedaan, en het karakter van een zwaarwegend advies zullen blijven behouden.
- Sommige onderwerpen, bijvoorbeeld op het gebied van de grondslagen voor gegevensuitwisseling, vereisen naar hun aard formele wetgeving.

Afbakening van de aanbieders

De i-Sociaal Domein-producten zijn bruikbaar voor zorg en ondersteuning die geleverd wordt door verschillende typen aanbieders. Niet voor elk van deze zorgvormen is de mate van standaardisatie echter even ver gevorderd. Voor de Wmo zijn de producten bruikbaar voor alle aanbieders van maatwerkvoorzieningen. Het domein van de rolstoelen, woningaanpassingen en hulpmiddelen (ook al aanwezig in de Wmo vóór de hervorming van de langdurige zorg) behoort echter niet tot het primaire aandachtsgebied van het programma; de aansluiting met de vanwege de decentralisatie ontwikkelde standaarden is hier dan ook onzeker.

Voor zorg in het kader van de Jeugdwet geldt dat het i-Sociaal Domein-aanbod is gericht op alle aanbieders van jeugdhulp (inclusief de jeugd-ggz en gekwalificeerde gedragswetenschappers). Voor zorg in het gedwongen kader door gecertificeerde instellingen is het gebruik van de standaarden in het veld echter minder ver gevorderd. Daarbij speelt mee dat er een branchebrede discussie woedt over onderliggende vraagstukken als de bekostiging en marktontwikkeling.

Voorgestelde inhoud van de ministeriële regeling: iWmo en iJw inclusief uitvoeringsvarianten

De adviesvraag kan na deze beschouwingen als volgt worden geformuleerd:

Welke van de in het kader van het programma i-Sociaal Domein aangeboden standaarden en voorzieningen voldoen per 1 januari 2018 aan de kenmerken van een veldnorm?

Voor de inspannings- en outputgerichte uitvoeringsvariant, waarbij de gemeente de zorg of ondersteuning op cliëntniveau toewijst, zijn stabiele, bewezen uitvoerbare en effectieve standaarden beschikbaar. De taakgerichte variant wordt nog beperkt gebruikt en is in het veld nog sterk in ontwikkeling. Er is nog onvoldoende ervaring met de – op dit moment ook beperkte – standaarden die voor deze variant van toepassing zijn. De taakgerichte variant leent zich op dit moment daarmee niet voor codificatie. We bevelen daarom aan om de regeling te laten gelden voor inspannings- en outputgerichte uitvoeringsvarianten. Overigens geldt hier

dat niet voor een 'eigen' uitvoeringsvariant gekozen kan worden. De inspannings- en outputgerichte variant voorzien in standaarden voor de situatie waarin de gemeente zorg op cliëntniveau toewijst; de regeling zou van toepassing moeten zijn op al deze situaties.

In het productenpalet van i-Sociaal Domein lenen de iWmo- en iJw-standaarden zich het beste voor opname in de regeling. iWmo en iJw bevatten een uitgebreide set afspraken voor de informatievoorziening tussen gemeenten en aanbieders, inclusief de definitie en uitwerking van de uitvoeringsvarianten. De handreiking uitvoeringsvarianten is inmiddels integraal onderdeel van iWmo en iJw. De standaarden zijn gelaagd opgebouwd en gaan in op ketenprocessen, regels (waaronder uitgangspunten, constraints, condities, invulinstructies, bedrijfsregels en technische regels), berichten (waaronder berichtspecificaties) en gegevens (waaronder datatypen en codelijsten zoals de verplichte productcategorieën).

iWmo en iJw zijn bewezen effectief. Gemeenten en aanbieders rapporteren door het gebruik van deze standaarden (in combinatie met andere daarop gebaseerde producten) een reductie in de administratieve lasten te ervaren. In de uitwerking zijn de standaarden voldoende fijnmazig om te voorkomen dat er normen worden gesteld die snel tot onvoorziene uitvoeringsproblemen zullen leiden. Ook zijn er bewust vrijheidsgraden opengelaten die kunnen worden benut voor aansluiting op de lokale situatie.

De standaarden zijn bewezen uitvoerbaar. Zij zijn sinds 2015 in gebruik en bouwen deels voort op werkwijzen die aanbieders al kenden in andere zorgdomeinen. Aanpassingen in de standaarden komen voort uit een uitgebreide interactie met het veld. Er is een uitgebreid aanbod van gebruiksondersteuning beschikbaar, wanneer nodig kan snel correctief onderhoud worden uitgevoerd, er is een actieve gemeenschap van softwareleveranciers rond gebruik en doorontwikkeling, en er is een samenhangend aanbod van technische implementatie-ondersteuning aanwezig.

iWmo en iJw kunnen op veel draagvlak rekenen. De beste graadmeter hiervan is het massale gebruik van (delen van) de standaarden. Zo is per juli 2017 gemiddeld over alle jeugdregio's sprake van 84% consistent gebruik van de belangrijkste elementen van iJw door gemeenten. Ons beeld is dat er bij gemeenten en aanbieders die de standaarden nog niet of niet consistent gebruiken geen weerstand is tegen de inhoud van de standaarden, maar dat veelal sprake is van organisatorische of overgangsproblematiek.

Hoewel iWmo en iJw in hoge mate zijn geharmoniseerd, verschillen ze op enkele punten bewust vanwege verschillen in de aard van de domeinen. Daarom is het wenselijk een onderscheid per domein op te nemen in de regeling; de ministeriële regeling onder de Jeugdwet gaat dan uit van iJw, die onder de Wmo van iWmo.

Het is van belang de wederkerigheid van iWmo en iJw te respecteren. Een eenzijdige verplichtstelling voor gemeenten zou maken dat gemeenten te maken kunnen krijgen met aanbieders die de standaarden wel, en aanbieders die de standaarden niet gebruiken. Dat leidt tot onnodige variëteit en vermijdbare administratieve lasten, maar ook tot een kleinere 'massa'

voor het hanteren van de standaarden en daarmee relatief lagere baten. Voor eenzijdige verplichtstelling voor aanbieders geldt hetzelfde. Zij kunnen dan te maken krijgen met gemeenten die de standaarden wel, en gemeenten die de standaarden niet ondersteunen. Waar de regeling overgaat tot verplichtstelling, zou deze dan ook moeten gelden voor zowel gemeenten als aanbieders.

Een analyse van de overige i-Sociaal Domein-producten op geschiktheid voor codificatie is te vinden in de bijlage. De conclusie is dat deze producten zich niet of nog niet lenen voor codificatie. Overigens zijn er grote verschillen tussen de omvang en impact van de verschillende producten. iWmo en iJw hebben naar onze inschatting de meeste invloed op de reductie van de administratieve lasten en vormen de basis waarop de overige producten zijn ontwikkeld.

Verwijzing in plaats van inhoudelijke opname in de regeling

De inhoud van iWmo en iJw is aan regelmatige verandering onderhevig. Zo is op dit moment versie 2.1 in gebruik, maar is beoogd om per april 2018 over te gaan op versie 2.2, waarvan de inhoud reeds door het veld is vastgesteld. De iWmo- en iJw-regels zelf zijn uitgebreid en niet enkel tekstueel. Wij adviseren daarom om niet de inhoud van de iWmo- en iJw-standaarden over te nemen, maar een verwijzing aan te brengen. In die verwijzing is een duidelijke bronvermelding aan te raden, zodat geen ambiguïteit kan bestaan over de inhoud van de norm.

Een verwijzing brengt met zich mee dat Onze Minister niet de mogelijkheid heeft om op inhoudsniveau de normen vast te stellen; met een verwijzing wordt immers ruimte geboden aan het veld om de normen aan te vullen en aan te passen zonder dat de regeling formeel hoeft te worden aangepast. Normaliter zou het ministerie van VWS bij wijziging van de inhoud van de regeling toetsen of er nog steeds wordt voldaan aan de kenmerken van een effectieve veldnorm. Nu dat door een verwijzing niet kan, is het aan te bevelen om in de regeling te vereisen dat deze toets wel wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige partij die boven de deelbelangen uitstijgt en op stelselniveau toeziet op de effectiviteit, efficiëntie en uitvoerbaarheid van en het draagvlak voor de norm. In de huidige situatie wordt deze rol voor iWmo en iJw de facto vervuld door Zorginstituut Nederland.

In de eerste versie van de regeling, zoals die in het eerste halfjaar van 2018 van kracht kan worden, zou de inhoud van de regeling er daarmee als volgt uit kunnen zien:

Gemeenten en aanbieders gebruiken voor de administratieve processen en de informatievoorziening die hen beide raken, voor die situaties waarin de gemeente zorg toewijst op cliëntniveau, de vigerende versie of een van de vigerende versies van iWmo/iJw, zoals vindbaar in het Informatiemodel iWmo/iJw van Zorginstituut Nederland.

Aanpassingen in iWmo/iJw worden voorgesteld door vertegenwoordigers van gemeenten en aanbieders gezamenlijk, en vastgesteld door Zorginstituut Nederland.

Voor de Wmo wordt onder aanbieders verstaan: aanbieders van maatwerkvoorzieningen, met uitzondering van verstrekkers van hulpmiddelen en uitvoerders van woningaanpassingen.

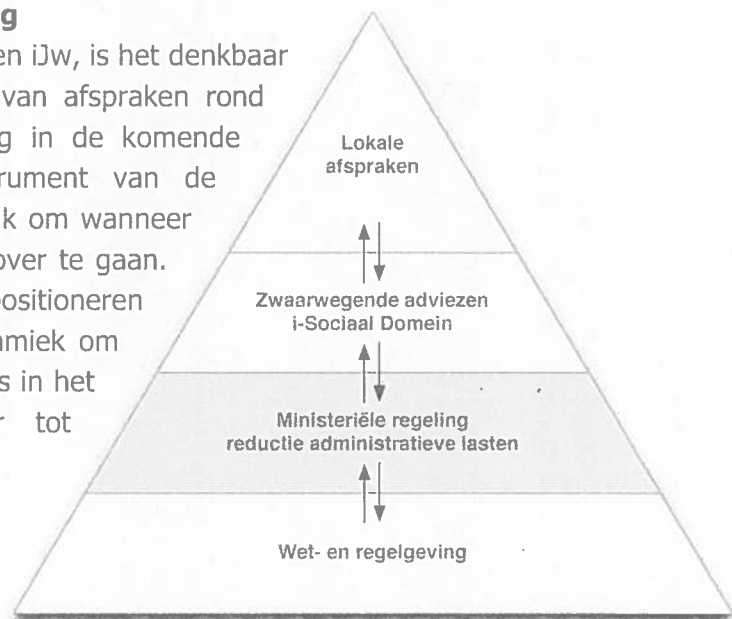
Voor de Jeugdwet wordt onder aanbieders verstaan: aanbieders van jeugdhulp, en gekwalificeerde gedragswetenschappers.

De bijzin "voor die situaties waarin de gemeente zorg toewijst op cliëntniveau" ziet erop dat de regeling van toepassing is op alle situaties waarvoor de uitvoeringsvarianten inspannings- en outputgericht zijn bedoeld. De formulering rond de versies laat ruimte voor verschillende implementatiestrategieën bij de overgang op nieuwe versies van de standaarden. Het Informatiemodel van Zorginstituut Nederland is een formeel gestructureerde bron die duidelijk aangeeft wat de inhoud van iWmo/iJw is.

Op dit moment worden gesprekken gevoerd tussen de bij het programma betrokken partijen om de governance van de i-Sociaal Domein-standaarden, waaronder iWmo en iJw, vanaf 2018 vorm te geven. In dat traject zullen afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop gemeenten en aanbieders gezamenlijk tot voorstellen voor aanpassing komen, uitgaande van verschillende niveaus van voorbereiding en besluitvorming.

Dynamisch karakter van de regeling

Naast de ontwikkelingen binnen iWmo en iJw, is het denkbaar dat de behoefte aan en het aanbod van afspraken rond administratie en informatie-uitwisseling in de komende jaren veranderingen kent. Het instrument van de ministeriële regeling maakt het mogelijk om wanneer nodig tot aanpassing van de regeling over te gaan. Het is aan te bevelen de regeling te positioneren als een instrument dat met deze dynamiek om kan gaan, zodat er voldoende variatie is in het spectrum van volledig afdwingbaar tot volledig vrij.



Bijlage: analyse i-Sociaal Domein-producten

In onderstaand overzicht zijn de i-Sociaal Domein-producten voor de keten van gemeenten en aanbidders gescoord aan de hand van de in het advies benoemde uitgangspunten en criteria voor een effectieve veldnorm.

Product	iWmo/iJw (inclusief uitvoeringsvarianten)
<i>Relevantie in 2018</i>	Ja, versie 2.1 (tot april) en 2.2 (vanaf april).
<i>Bijdrage aan verminderen administratieve lasten</i>	Massaal gebruik door sector. Gerapporteerde positieve effecten.
<i>Mogelijke negatieve effecten van verplichtstelling op administratieve lasten</i>	Niet waarschijnlijk. iWmo/iJw gaat bewust om met de vraag welke afspraken landelijk gelden, en waar lokale ruimte bestaat.
<i>Uitvoerbaarheid vastgesteld</i>	Ja, in gebruik sinds 2015 en inmiddels door groot deel van de sector gebruikt.
<i>Transparant en divers ontwikkelproces</i>	Ja. Diverse stuurgroepen (i-Sociaal Domein en voorgangers) hebben kaders en hoofdlijnen vastgesteld. Gemeenten en aanbidders doen en toetsen voorstellen in functionele referentiegroepen, softwareleveranciers doen dat in technische referentiegroepen.
<i>Conclusie</i>	Geschikt voor codificatie in ministeriële regeling.

Product	Standaardartikelen
<i>Relevantie in 2018</i>	Ja, opgesteld voor inkoop 2018 en verder.
<i>Bijdrage aan verminderen administratieve lasten</i>	Zeer waarschijnlijk. Inhoud is gebaseerd op vraagstukken uit het veld.
<i>Mogelijke negatieve effecten van verplichtstelling op administratieve lasten</i>	Standaardartikelen zijn bedoeld voor nieuwe contracten. Verplichtstelling daarbuiten kan hoge administratieve lasten opleveren.
<i>Uitvoerbaarheid vastgesteld</i>	Gedeeltelijk; sommige afspraken sluiten aan op de staande praktijk, andere zijn nog niet uitgebreid beproefd.
<i>Transparant en divers ontwikkelproces</i>	Deels. Afgestemd met klankbordgroep financiële controle.
<i>Conclusie</i>	Momenteel niet geschikt voor codificatie in ministeriële regeling.

Product	Model productieverantwoording en landelijk accountantprotocol
<i>Relevantie in 2018</i>	Ja, voor gemeenten en aanbieders wier administratieve processen nog niet volledig volgens de standaardartikelen zijn ingericht. Het streven is deze producten na 2018 uit te faseren.
<i>Bijdrage aan verminderen administratieve lasten</i>	Massaal gebruik door sector. Gerapporteerde positieve effecten.
<i>Mogelijke negatieve effecten van verplichtstelling op administratieve lasten</i>	Aanwezig. Er zijn alternatieve controle-afspraken mogelijk, met lagere administratieve lasten, voor gemeenten en aanbieders wier administratieve processen volledig volgens de standaardartikelen zijn ingericht.
<i>Uitvoerbaarheid vastgesteld</i>	Ja, gebruikt ten behoeve van jaarafsluiting 2016.
<i>Transparant en divers ontwikkelproces</i>	Deels. Afgestemd met klankbordgroep financiële controle.
<i>Conclusie</i>	Niet geschikt voor codificatie in ministeriële regeling.

Product	Standaardproductcodelijst
<i>Relevantie in 2018</i>	Ja.
<i>Bijdrage aan verminderen administratieve lasten</i>	Dit product heeft vooral een katalyserende (en daarmee indirecte) werking. Niet de administratieve functie van de lijst zelf, maar de convergentie van de producten die het mogelijk maakt draagt bij aan AL-reductie.
<i>Mogelijke negatieve effecten van verplichtstelling op administratieve lasten</i>	Aanwezig. Er kunnen lokale situaties zijn waarin bewust een ander productenportfolio wordt gehanteerd. De inhoud van dit portfolio is verweven met de gewenste beleidsvrijheid. Standaardproductcodelijst kan het beste worden gebruikt bij nieuwe contracten. Verplichtstelling daarbuiten kan hoge administratieve lasten opleveren.
<i>Uitvoerbaarheid vastgesteld</i>	Ja.
<i>Transparant en divers ontwikkelproces</i>	Deels. Eerste versie (systematiek) is vastgesteld door bestuurlijke vertegenwoordigers gemeenten en aanbieders.
<i>Conclusie</i>	Momenteel niet geschikt voor codificatie in ministeriële regeling.

