



Rapportage onderzoek IV3 jeugd & Wmo

Opsteller:
Rene Kops en
Bianca den Outer



jb Lorenz
Expertbureau sociaal domein

Inhoudsopgave

1. Achtergrond en aanleiding.....	3
2. Vraagstelling.....	4
3. Onderzoeksaanpak.....	5
4. Bevindingen.....	7
5. Onderzochte oplossingsrichtingen.....	10
1. <i>De brondata uitvragen bij zorgaanbieders biedt geen aanknopingspunten voor een oplossingsrichting.....</i>	10
2. <i>Verbinding maken met het berichtenverkeer biedt beperkte aanknopingspunten voor oplossingen.....</i>	10
3. <i>Een ordening tot stand brengen aan de hand van bestaande aanleverprotocol beleidsinformatie CBS biedt goede aanknopingspunten voor een oplossing.....</i>	10

1

Achtergrond en aanleiding

Het lv3-model sociaal domein 2023 is ingrijpend veranderd ten opzichte van het model 2022. De aanpassingen betreffen een verfijning van de taakvelden voor jeugdhulp en Wmo en ook enkele verschuivingen van taken binnen deze taakvelden. Het doel van deze aanpassingen is om meer gedetailleerd inzicht te krijgen in de uitgaven van gemeenten om de stelselverantwoordelijkheid beter uit te kunnen oefenen. Voor zowel de begroting 2023 als de jaarrekening 2023 is het verplicht voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen om de nieuwe gedetailleerde taakvelden Wmo en Jeugd te gebruiken. Het aanleveren van gedetailleerde kwartaaldata is voor het verslagjaar 2023 nog optioneel en kan ook volgens de oude taakveldindeling van 2022 worden gedaan.

Voorafgaand aan deze veranderingen is er in oktober 2022 een [quick scan](#) gemaakt waarbij gekeken is naar iedere uitvoeringsvariant voor de administratieve afhandeling van toewijzing en facturatie voor Wmo en Jeugdwet (uitvoeringsvarianten zijn: inspanningsgericht, outputgericht en taakgericht). De genoemde uitvoeringsvarianten leggen een verbinding tussen inkoop, inrichting van de zorgadministratie en het veilig en efficiënt uitwisselen van gegevens met de berichtenstandaarden iWmo en iJw. Bekeken is wat eventuele potentiële knelpunten zouden zijn waar gemeenten tegenaan konden lopen. Daarnaast is gekeken wat de consequenties zijn van de nieuwe taakveldindeling op de registratie van de verzilveringsvorm PGB.

Na invoering van de aanpassingen, bleek dat veel gemeenten knelpunten ervaarden bij het toepassen van de lv3-taakvelden en het verwerken hiervan. Aan jb Lorenz is daarom gevraagd de knelpunten bij de gemeenten te inventariseren door het houden van interviews met een representatieve vertegenwoordiging van gemeenten. Daarna zou aan de hand van de uitkomsten van de gesprekken met gemeenten voldoende inzicht moeten zijn in de knelpunten. Op basis van dit inzicht zou dan een concreet ondersteuningsaanbod tot stand worden gebracht om de implementatie van de aanpassingen aan het lv3-model te begeleiden. Tijdens de inventarisatie bleek echter dat alleen een ondersteuningsaanbod geen recht zou doen aan de knelpunten die naar voren kwamen, waarna besloten is om de onderzoeksopdracht te verbreden. In hoofdstuk 3 lichten de onderzoekers dit nader toe.

2

Vraagstelling

Aan jb Lorenz is gevraagd te komen tot:

1. Identificatie van oplossingsrichtingen voor de knelpunten die gemeenten ervaren bij de implementatie van de nieuwe lv3 standaarden;
2. en aan de hand van deze opbrengsten gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van de oplossingsrichtingen waardoor de verantwoording van de inzet van middelen door gemeenten geborgd wordt in het lv3-model.

3

Onderzoeksaanpak

De onderzoekers hebben aan de hand van gemeenten die zich gemeld hadden bij de Ministeries van BZK en VWS een selectie gemaakt en daarnaast een gemeente zelf uitgenodigd zodat de drie verschillende uitvoeringsvarianten, te weten outputgericht, inspanningsgericht en taakgericht bekostigen, representatief vertegenwoordigd waren. Daarnaast is gekeken naar de omvang van de gemeenten. In de selectie is ook rekening gehouden met de geografische spreiding en de wijze van organisatie van inkoop en contractering (regionaal versus lokaal). In onderstaande tabel zijn de kenmerken van de betreffende geselecteerde gemeenten vervat.

Omvang gemeente	Type bekostiging Jeugd	Type bekostiging Wmo	Geografie	Inkoop
60.000-100.000 inwoners	Taakgericht	Taakgericht	Limburg	Lokaal
375.000+ inwoners	Taakgericht	Inspanningsgericht	Noord-Holland	Lokaal
24.000-40.000 inwoners	Inspanningsgericht	Outputgericht	Zuid-Holland	Regionaal
60.000-100.000 inwoners	Taakgericht	Inspanningsgericht	Zuid-Holland	Regionaal
60.000-100.000 inwoners	Inspanningsgericht	Outputgericht	Utrecht	Regionaal

Er zijn met de betreffende gemeenten uitgebreide semigestructureerde gesprekken gevoerd met als doel de knelpunten te identificeren en aan de hand daarvan te komen tot oplossingsrichtingen voor implementatie. Bij de zoektocht naar oplossingsrichtingen is het ketenbureau van VNG Realisatie uitgebreid geconsulteerd en ook CBS als relevante betrokken ketenpartijen.

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek bleek dat de uitkomsten van het onderzoek aanleiding waren voor de onderzoekers om een tussenrapportage op te stellen en deze ter bespreking voor te leggen aan betrokken partijen, te weten het ministerie van VWS, het ministerie van BZK en de VNG. In de tussenrapportage is door de onderzoekers aangegeven dat de benoemde knelpunten meer fundamenteel van aard waren en dat het daarom in de rede lag om de oorspronkelijke opdracht aan jvb Lorenz te verrijken en aan te passen. De tussenrapportage is gehanteerd als gespreksinstrument om te reflecteren op de bevindingen van de onderzoekers in relatie tot het doel van de opdracht en de gewenste opbrengsten van de verfijning van de IV-3 standaarden. Door een bezinningsmoment

in te lassen kon in gezamenlijkheid gekomen worden tot de inrichting van het verdere proces van onderzoek en oplossingsrichtingen en de bijdrage die de onderzoekers hieraan konden leveren.

In overleg met de betrokkenen is vervolgens besloten om twee werkbijeenkomsten en een inloopbijeenkomst te beleggen en daarvoor gemeenten breed uit te nodigen om te reflecteren op de bevindingen die uit de interviews met de gemeenten naar voren waren gekomen. Door een brede consultatie konden de onderzoekers komen tot meer representatieve bevindingen zodat er een zorgvuldig proces van zoeken naar gedragen oplossingsrichtingen tot stand gebracht kon worden.

Naar aanleiding van de eerste werksessie in april 2023 heeft het ministerie van BZK direct geanticipeerd op de uitkomsten van deze werksessie en een enquête opgesteld en verzonden naar alle IV3-contactpersonen bij gemeenten. Daarbij is aan de gemeenten ook de vraag gesteld of eventuele wijzigingen per 2024 zouden moeten worden doorgevoerd of een jaar later.

Aan de hand hiervan is besloten om de huidige indeling naar 2024 door te trekken en dat eventuele aanpassingen pas per 2025 worden gedaan. Op die manier hebben gemeenten meer tijd om systemen aan te passen en kunnen aanpassingen in 1 ronde worden verwerkt. Daarnaast is besloten dat voor zowel de begroting 2023 als de jaarrekening 2023 de nieuwe gedetailleerde taakvelden Wmo en Jeugd moeten worden ingevuld. Het aanleveren van gedetailleerde kwartaaldata is voor het verslagjaar 2023 optioneel en wordt eerst met ingang van 2024 verplicht.

4

Bevindingen

Vanuit de inventarisatie bij de 5 eerdergenoemde gemeenten, in combinatie met de werkbijeenkomsten die plaatsvonden in april en mei 2023, komt een eenduidig beeld naar voren. Alle gemeenten die geconsulteerd zijn, zijn zeer gecommitteerd om te voldoen aan de eisen van het Rijk met betrekking tot de aanlevering van gegevens in het kader van de lv3 standaarden. Tegelijkertijd geven alle gemeenten aan grote knelpunten en dilemma's te ervaren.

Het lv3-model is een gedragen, belangrijk en erkend instrument dat een bewezen waarde heeft. Het is logisch dat de decentralisatie van taken naar gemeenten in het kader van de inwerkingtreding van de Jeugdwet en de Wmo2015 impact heeft op de wijze waarin het lv3-model ingepast wordt en de taken die via lv3 verantwoord worden. Deze grote stelselwijziging inpassen in lv3 is een leerproces en het ligt in de rede dat er sprake is van "groeipijn".

De onderzoekers constateren overigens in zijn algemeenheid dat de knelpunten van de nieuwe lv3-indeling zich voornamelijk bevinden op het terrein van Jeugdhulp. Binnen de Wmo worden aanzienlijk minder knelpunten ervaren.

Bij de implementatie van de nieuwe taakvelden sociaal domein heeft CBS veel herleveringen moeten vragen aan gemeenten omdat de nieuwe taakvelden niet waren gebruikt of alle bedragen op één taakveld waren gezet. Daarnaast hebben een aantal gemeenten na de eerste levering nog een herlevering gedaan omdat zij zelf constateerden dat enkele koppelingen niet correct waren. Doorgaans ontvangt CBS drie of vier herleveringen; deze keer waren het er ongeveer vijftig. Dit heeft veel extra werk opgeleverd. Uiteindelijk hebben bijna alle gemeenten een verdeling van de lasten over de nieuwe taakvelden aangeleverd. In een deel van de gevallen is de verdeling geraamd, maar gemeenten hebben hun uiterste best gedaan om zo zorgvuldig mogelijk te rapporteren en vaak ook de koppelingen in hun systemen aangepast.

Doordat niet alleen een verfijning van de taakvelden heeft plaatsgevonden maar ook diverse voorzieningen van het ene naar het andere taakveld zijn verschoven, is sprake van een trendbreuk. Een aanpassing zou volgens CBS wederom leiden tot een trendbreuk.

De onderzoekers zetten de drie meest urgente en relevante dilemma's op een rijtje die nagenoeg iedere gemeente in de inventarisatie onafhankelijk van elkaar heeft benoemd en die bevestigd en onderschreven zijn door de andere gemeenten tijdens de werkbijeenkomsten. Daarna beschrijven we de oplossingsrichtingen die onderzocht zijn en doen we concrete suggesties.

1. De verdergaande verfijning leidt tot knelpunten en minder zicht en grip voor gemeenten

Uit datavalidatie blijkt dat door de verdergaande verfijning van de IV-3 taakvelden een dusdanig groot aantal aannames gedaan moeten worden waardoor de kwaliteit, nauwkeurigheid en consistentie van de data onder druk komt te staan. Er is ook geen mogelijkheid om aan te haken op het berichtenverkeer omdat de indeling van de Iv3 niet (goed) aansluit op de indeling van de zorgvormen die de gemeenten hanteren en op de vormgeving van het berichtenverkeer. Daarnaast wordt aangegeven dat de toedeling van kosten op de verfijnde taakvelden niet of nauwelijks te realiseren is omdat er integraal gewerkt wordt. Bovendien doen de gerapporteerde uitkomsten alsdan geen recht aan de werkelijkheid en daarmee hebben de uitkomsten onvoldoende zeggingskracht.

Als gevolg van bovenstaande zijn de administratieve lasten sinds de aanpassingen aan de IV3 sterk toegenomen. Alle gemeenten rapporteren een exponentieel toegenomen aantal grootboeknummers in de administratie, tragere systemen en inzet van onevenredig veel manuren om de taakvelden ordentelijk te administreren. Een en ander leidt intern ook tot (sturings)informatie omdat de informatie die moeilijk is te duiden vanwege de versnippering van data en informatie en het gevaar bestaat dat inzicht en overzicht verloren gaat vanwege het feit dat data minder herkenbaar wordt. Hierdoor neemt ook het risico toe dat verkeerde conclusies getrokken worden door bijvoorbeeld de gemeenteraad.

2. Gevraagde informatie is niet (meer) beschikbaar bij gemeenten die kiezen voor een taakgerichte uitvoeringsvariant

Steeds meer gemeenten kiezen voor een taakgerichte uitvoering van de Jeugdwet en/of Wmo. In het gehele land is sinds drie jaar een sterke stijging te zien van het aantal gemeenten dat kiest voor deze uitvoeringsvariant. Daarbij is er niet alleen sprake van een toename in volume van gemeenten (aantal) maar de effecten zijn cumulatief omdat het ook gemeenten betreft die groot zijn in omvang in middelen (denk aan Amsterdam, Utrecht, Maastricht, Tilburg en Den Haag). In 2021 hanteerden circa 20% van gemeenten de taakgerichte bekostiging in Jeugdwet en/of Wmo 2015. In 2022 was dat ruim 30% en de verwachting is dat dit in 2024 gestegen zal zijn tot ruim 35 tot 40%, blijkt uit een beperkt bureauonderzoek door de onderzoekers. Veelal is hier sprake van langlopende contracten van minimaal 4 tot 8 jaar. Uitgangspunt in een taakgerichte bekostiging is dat de taak belegd wordt voor rekening en risico van een, vaak private, partij of een consortium dat zelf de verantwoordelijkheid draagt voor het hoe van de uitvoering.

Dit uitgangspunt heeft consequenties voor de monitoring die nog wel (gedeeltelijk) aanwezig is bij gemeenten en die niet gestoeld is op de uitgangspunten van Iv3 maar gebaseerd is op indicatoren die zeggingskracht hebben op uitkomsten, resultaten en risicomanagement. Daarbij wordt naast kwantitatieve informatie steeds vaker gebruik gemaakt van kwalitatieve informatie in de vorm van narratieve verantwoording. Dit zijn volledig andere parameters dan de taakvelden van Iv3. Vanwege de innovatieve prikkels die taakgerichte bekostiging bevat, organiseren aanbieders bovendien de zorg steeds vaker in collectieve of gecombineerde arrangementen. De gevraagde data zijn daardoor niet meer beschikbaar voor gemeenten of onvoldoende geschikt voor verantwoording in de verschillende taakvelden Iv3 sociaal domein.

3. Integraal werken brengt integratie van werkprocessen met zich mee en dat betekent dat de informatiepositie verandert

Gemeenten werken steeds meer integraal zoals dit ook in de wettelijke kaders van de Wmo en de Jeugdwet gefaciliteerd en gestimuleerd wordt. Daarnaast is de bundeling van de SPUK-middelen aanstaande die het financiële arrangement voor het GALA vormen en verdere integratie van infrastructuur van zorg en ondersteuning stimuleert. Integraal werken brengt integratie van werkprocessen met zich mee waardoor de verantwoording steeds minder zeggingskracht krijgt door de nog verdergaande aannames die gedaan moeten worden. De informatiepositie van gemeenten verandert.

Samenvatting van de bevindingen

- Met de decentralisatie van taken hebben gemeenten beleidsvrijheid gekregen met betrekking tot de organisatie en bekostiging van de zorg- en ondersteuningstaken.
- De beleidsvrijheid in de wettelijke kaders van de Wmo en de Jeugdwet faciliteren en stimuleren nadrukkelijk een integrale wijze van werken zodat gekomen kan worden tot maatschappelijk rendement op basis van integrale kosten-batenanalyses.
- De verfijning van de taakvelden heeft een tegengesteld effect en werking; er wordt meer informatie op detailniveau uitgevraagd. De gevraagde verfijning leidt tot aannames die geen recht (meer) doen aan de werkelijke situatie waardoor de betrouwbaarheid van de data onder druk komt en de zeggingskracht afneemt.
- Gemeenten beschikken steeds vaker niet meer over gevraagde brondata door de opmars van taakgerichte bekostiging in Jeugdwet en Wmo of door sturing op resultaten.
- Bovenstaande laat onverlet dat de bevroagde gemeenten nut en noodzaak zien van het verantwoorden van besteding van publieke middelen en dat zij graag willen komen tot een oplossing die recht doen aan de geschetste dilemma's.

5

Onderzochte oplossingsrichtingen

Tijdens de werksessies in april en mei jl. zijn op hoofdlijnen een drietal oplossingsrichtingen naar voren gekomen op basis van de bevindingen van de onderzoekers en op basis van input van de gemeenten zelf.

1. De brondata uitvragen bij zorgaanbieders biedt geen aanknopingspunten voor een oplossingsrichting

Een andere suggestie die nader onderzocht is, betreft de oplossingsrichting dat de gevraagde verfijnde informatie uitgevraagd wordt bij de zorgaanbieders. Echter, dit brengt nog grotere dilemma's met zich mee omdat zorgaanbieders vaak niet exclusief voor één gemeente of één regio werken. Dat zou betekenen dat een zorgaanbieder die werkzaam is in 50 gemeenten een toedeling van kosten als personeelslasten moet maken die erg ingewikkeld en bureaucratisch wordt. Bovendien wordt er veel gewerkt met hoofd- en onderaannemers in alle uitvoeringsvarianten van bekostiging waardoor de administratieve lasten enorm toenemen en de validatie van gegevens nog verder onder druk komt te staan. Deze oplossingsrichting is daarom niet geschikt voor verdere uitwerking.

2. Verbinding maken met het berichtenverkeer biedt beperkte aanknopingspunten voor oplossingen

Door de onderzoekers is gekeken of er mogelijkheden zijn om de gevraagde verfijning te realiseren door een verbinding te maken met de productstructuur van het berichtenverkeer. Hiertoe is door de onderzoekers gesproken met het Ketenbureau van de VNG en is tijdens een brainstorm gekeken naar de mogelijkheden hiertoe. Uitkomst hiervan is dat de koppeling alleen op hoofdcategorieën te realiseren is. Deze hoofdcategorieën zijn omschreven opgenomen in de standaarden van ZINnl maar de productcodes zijn vrij invulbaar en daardoor beperkt bruikbaar. Deze oplossingsrichting biedt beperkte aanknopingspunten om verder uit te werken.

3. Een ordening tot stand brengen aan de hand van bestaande aanleverprotocol beleidsinformatie CBS biedt goede aanknopingspunten voor een oplossing

Door de onderzoekers is ook gekeken of er mogelijkheden zijn om aan te sluiten op bestaande aanleverprotocollen waarmee partijen al langere tijd bekend mee zijn. Daarbij zijn de hoofdcategorieën van de beleidsinformatie jeugd zoals die door de zorgaanbieders wordt aangeleverd bij het CBS en het aanleverprotocol behorende bij de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) betrokken. Het verdient aanbeveling om deze oplossingsrichting om aan te sluiten op wat er al is, nader te onderzoeken en uit te werken. Deze oplossingsrichting biedt namelijk goede aanknopingspunten om te komen tot aanpassingen die recht doen aan de gewenste uitkomsten,

namelijk een indeling die uitvoerbaar is, effectief en langjarig houdbaar. Daarnaast zou nader onderzocht kunnen worden of een oplossingsrichting gevonden kan worden door aan te sluiten bij het Model Prestatiecodes Jeugd en de daarbij behorende AmvB (tabel 1).

Voor wat betreft de aanlevering van de gegevens Wmo zou de indeling van tabel 2 een startpunt kunnen zijn.

Onderwerp	Taakveld
Jeugdhulp zonder verblijf	Lokaal ingekocht
	Regionaal ingekocht
	Landelijk ingekocht
Jeugdhulp met verblijf	Lokaal ingekocht
	Regionaal ingekocht
	Landelijk ingekocht
PGB	
Jeugdbescherming	
Jeugdreclassering	

tabel 1

Onderwerp
Maatwerkvoorzieningen (Wmo)
Huishoudelijke hulp (Wmo)
Begeleiding (Wmo)
Dagbesteding (Wmo)
Overige maatwerkarrangementen (Wmo)
PGB
Beschermd Wonen (Wmo)
Maatschappelijke opvang (Wmo)

tabel 2

