

Rapport

Handreikingen en standaarden in de Jeugdzorg

Betere naleving nodig voor standaardisatie en verbeteringen in het administratieve proces



April 2025

JA Jeugdautoriteit

Inhoud

1	Inleiding	6
2	Onderzoeksopzet	8
2.1	Doelstelling en onderzoeksvragen	8
2.2	Scope en afbakening	8
2.3	Onderzoeksmethoden	9
2.4	Analyse	11
3	Bevindingen	12
3.1	De rol van handreikingen en standaarden in het jeugdzorgstelsel	12
3.2	De huidige stand van zaken	13
3.3	Het gebruik en de ervaren impact van instrumenten	19
4	Conclusies en aanbevelingen	29
4.1	Aanbevelingen voor ontwikkelaars van instrumenten	30
4.2	Aanbevelingen voor gebruikers van instrumenten	32
5	Slotbeschouwingen	33
6	Bijlage	36

Samenvatting

Het jeugdzorgstelsel is continu in ontwikkeling en staat voor aanzienlijke uitdagingen. Het gebrek aan uniformiteit in de administratieve processen is een van de grote issues. Sinds de decentralisatie in 2015 is er een groeiende versnippering en variatie ontstaan in de wijze waarop zaken als inkoop, contracten, registratie, declaratie en verantwoording van zorg in de afspraken tussen gemeenten en aanbieders geregeld worden. Deze uiteenlopende benaderingen zorgen voor aanzienlijke administratieve lasten, met name voor de zorgaanbieders. Standaardisatie via instrumenten zoals handreikingen en standaarden is noodzakelijk om deze lasten te verlagen en de efficiëntie van het zorgproces te verbeteren. Dit onderzoek onderzoekt de rol, het gebruik en de effectiviteit van deze instrumenten bij het verbeteren van het administratieve proces in de jeugdzorg.

We zien dat er veel documenten beschikbaar zijn en dat deze via heel veel verschillende locaties worden ontsloten. Handreikingen en standaarden worden voor verschillende doelen ontwikkeld. Grofweg onderscheiden we drie doelen: standaardisatie, vermindering van administratieve lasten en kennisdeling. Veel van de onderzochte instrumenten zijn ontwikkeld voor gemeenten die het administratieve proces vormgeven. Daarnaast zijn de instrumenten relevant voor regio's die betrokken zijn bij inkoop en administratie van jeugdzorg op regionaal niveau. Een derde doelgroep bestaat uit aanbieders. Incidenteel wordt een instrument (mede) gericht aan andere ketenpartners, zoals softwareontwikkelaars.

Bevindingen

Het onderzoek toont aan dat handreikingen en standaarden momenteel slechts gedeeltelijk bijdragen aan standaardisatie, het verminderen van administratieve lasten en het verbeteren van het administratieve proces binnen het jeugdzorgstelsel.

Alle betrokken partijen erkennen dat er in de afgelopen jaren goede stappen zijn gezet richting meer standaardisatie. De inzet van handreikingen en standaarden heeft daar zeker aan bijgedragen. Toch zien zij ook de beperkingen van deze instrumenten en hun huidige inzet. De meest relevante inzichten op basis van het onderzoek zijn:

- **Vrijblijvendheid beperkt effectiviteit**

De vrijblijvendheid van de instrumenten beperkt de effectiviteit. Sommige instrumenten zijn meer bindend, zoals de *Contractstandaarden Jeugd* en *Standaard Administratieprotocollen*. Andere instrumenten zijn niet verplicht en bieden slechts richtlijnen.

- **Té veel variatie**
Gemeenten en regio's passen de aangereikte instrumenten vaak op hun eigen manier toe, wat leidt tot grote variatie in afspraken. Dit leidt tot hogere administratieve lasten voor aanbieders, zowel voor de backoffice als voor zorgprofessionals.
- **De bekendheid is vaak laag**
Veel instrumenten zijn nog onvoldoende bekend bij de beoogde gebruikers. Daarnaast kan ook de verspreiding en toegankelijkheid verbeterd worden.
- **Effecten zijn nog beperkt**
Hoewel gebruikers aangeven dat er positieve stappen richting standaardisatie zijn gezet in de afgelopen jaren, worden de effecten van handreikingen en standaarden gezien als beperkt.
- **Gebrek aan monitoring en controle**
Het ontbreken van monitoring en handhaving op naleving beperkt de effectiviteit van de instrumenten.

Aanbevelingen

Het onderzoek benadrukt dat er, met name bij zorgaanbieders, behoefte is aan meer standaardisatie en een betere naleving op het gebied van administratieve processen. Een mooi voorbeeld hiervan is de *Handreiking tarifiering en inkoop pleegzorg*, dat ondanks het vrijblijvende karakter volgens vrijwel alle betrokkenen een positief effect op het veld heeft.

De belangrijkste aanbevelingen uit dit onderzoek richten zich op de verdere professionalisering:

- Ga altijd na of er een concrete of latente behoefte in het veld is voordat een instrument ontwikkeld wordt.
- Betrek alle relevante partijen bij de ontwikkeling van instrumenten.
- Zorg dat de inhoud concreet en specifiek geformuleerd wordt en goed aansluit bij de praktijk.
- Beperk de vrijblijvendheid van gebruik en stimuleer zelfbinding.
- Heb al in de ontwikkelfase aandacht voor het beleggen van eigenaarschap.
- Maak altijd een plan voor het monitoren en doorontwikkelen van het instrument.
- Voor gebruikers is het zaak om interne kennisdeling en het gebruik van instrumenten goed te borgen in de organisatie.

Naar aanleiding van dit onderzoek is een **JA Kennisblad** ontwikkeld met een reeks tips voor zowel ontwikkelaars als gebruikers.

Tot slot

De conclusies van dit onderzoek moeten worden afgezet tegen ontwikkelingen die op dit moment in het veld gaande zijn. Met het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' wordt regionale en landelijke inkoop van specifieke (hoog)specialistische zorgvormen verplicht en wordt aangestuurd op centralisatie binnen de kaders van het decentrale stelsel en regionalisering. Het programma Standaardisatie binnen de Hervormingsagenda staat voor de uitdaging om deze zorgvormen te definiëren, prijzen en productcodes vast te stellen, en inkoop en contracten verder te standaardiseren. Dit programma bevat ook initiatieven om tot uniforme begrippen en standaarden te komen om de uitvoeringsvarianten zuiver toe te passen. Dit vraagt om nieuwe instrumenten of aanpassing van bestaande.

Dit onderzoek laat zien dat het ontwikkelen en introduceren van handreikingen en standaarden alleen niet voldoende is om de beoogde doelen te bereiken. Met aanbevelingen van dit onderzoek kan zowel de ontwikkeling als het gebruik van nieuwe instrumenten verbeterd worden.

1 Inleiding

Het jeugdzorgstelsel is in ontwikkeling en staat voor een aantal grote uitdagingen. Het gebrek aan uniformiteit op het gebied van administratie van de zorg is een van deze uitdagingen. Sinds de decentralisatie van het stelsel in 2015 is er veel versnippering en variëteit ontstaan in de afspraken tussen gemeenten en aanbieders op het gebied van inkoop, contracten, registratie, declaratie en verantwoording van zorg. Aanbieders hebben hierdoor te maken met voorwaarden en eisen die kunnen verschillen per gemeente en regio. Ook voeren aanbieders soms met veel verschillende gemeenten onderhandelingen die – mede door de steeds verschillende voorwaarden – niet altijd soepel verlopen. Dit levert, vooral bij aanbieders, veel administratieve lasten op, waardoor er minder tijd en focus is voor het leveren van zorg.

Gebaat bij uniformiteit

De kracht van het decentraal organiseren van de jeugdzorg is dat er bij inkoop en verlening van zorg rekening gehouden wordt met de lokale situatie, terwijl het administratieve proces gebaat is bij uniformiteit en eenduidigheid. Het bevorderen van standaardisatie op dit vlak en het verminderen van onnodige administratieve lasten zijn algemeen erkende thema's waaraan gewerkt moet worden. Deze onderwerpen krijgen veel aandacht in het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg'¹, dat een uitwerking is van de Hervormingsagenda Jeugd². Ook minister Agema heeft in 2024 uitgesproken dat het verminderen van administratieve lasten in de zorg voor haar hoge prioriteit heeft.

Verbeteringen in stelsel

Handreikingen en standaarden zijn middelen om dergelijke verbeteringen in het jeugdzorgstelsel te bewerkstelligen. Deze instrumenten zijn passend bij een decentraal stelsel zoals de jeugdzorg, waarin gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij de jeugdzorg inrichten. Verbeteringen in het stelsel moeten worden gerealiseerd door gemeenten, in samenwerking met de zorg-aanbieders. We kunnen de handreikingen indelen in twee hoofdcategorieën:

1. Standaarden voor gemeenten, regio's en zorgaanbieders over onderwerpen die raken aan het administratieve proces. Veel van deze instrumenten hebben als doel het **standaardiseren van onderdelen van het administratieve proces**, zoals contracten of het berichtenverkeer (de digitale uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en zorgaanbieders) en het verminderen van de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan.

1 [Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)

2 [Hervormingsagenda Jeugd 2023 - 2028 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

2. Instrumenten die gericht zijn op het verbeteren van het administratieve proces door het **vergroten van kennis**. Voorbeelden zijn het bevorderen van datagedreven inkoop of het vergroten van kennis over aanbestedingsprocedures. Door het decentrale karakter van het stelsel zullen deze verbeteringen door afzonderlijke gemeenten en regio's, in samenwerking met aanbieders, moeten worden gerealiseerd. Dit is door de veelheid van betrokken actoren complex. Handreikingen moeten dit stimuleren door de overdracht van kennis.

Overkoepelend beeld ontbreekt

Wat tot nog toe ontbreekt is een overkoepelend beeld van de rol die handreikingen en standaarden spelen in de ontwikkeling van het jeugdzorgstelsel. Het is niet duidelijk in hoeverre deze instrumenten worden gebruikt en of de doelen die ermee worden beoogd ook daadwerkelijk worden bereikt. Het huidige onderzoek verkent de rol van deze instrumenten in het jeugdzorgstelsel en brengt de stand van zaken rondom het gebruik en de werkzaamheid in kaart.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelen van dit onderzoek zijn als volgt:

1. inzicht bieden in de rol die handreikingen en standaarden spelen in het jeugdstelsel;
2. inzicht bieden in het gebruik en de ervaren werkzaamheid van bestaande handreikingen en standaarden;
3. aanknopingspunten vinden voor verbeteringen.

Daarbij verdiepen we ons in het perspectief van zowel de ontwikkelaars als de (beoogde) gebruikers van standaarden en handleidingen. De volgende onderzoeksvragen geven richting aan het onderzoek:

1. Welke rol spelen handreikingen en standaarden binnen het jeugdstelsel?
2. In hoeverre worden handreikingen en standaarden toegepast door de beoogde gebruikers?
3. In hoeverre worden handreikingen en standaarden als werkzaam ervaren?

2.2 Scope en afbakening

De focus van dit onderzoek ligt op handreikingen en standaarden die betrekking hebben op het administratieve proces van de jeugdzorg. Dat wil zeggen het aanbesteden, het maken van keuzes met betrekking tot uitvoeringsvarianten, en het contracteren, toewijzen, registreren, declareren en verantwoorden van zorg. We hebben ervoor gekozen om een algemeen beeld van de stand van zaken rondom instrumenten te verkrijgen en ons niet zozeer te richten op een beoordeling van individuele instrumenten. Deze taak past bij de organisaties die betrokken zijn bij de ontwikkeling en het onderhoud van deze handreikingen en standaarden.

Een eenduidige definitie van handreikingen en standaarden is niet voorhanden. De consensus is dat handreikingen vrijblijvend maar niet verplicht zijn; ze bieden handvatten, adviezen en aanbevelingen voor handelen. Standaarden hebben een meer voorschrijvend karakter, zeker wanneer ze gepaard gaan met bindende afspraken. Over de vraag of het volgen van standaarden echt verplicht is, wordt door betrokkenen verschillend gedacht. Voor dit onderzoek zijn alle documenten in scope die bedoeld zijn als meer of minder vrijblijvend hulpmiddel gericht op het administratieve proces van jeugdzorg, ook als ze niet de titel handreiking of standaard dragen.

Een deel van dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het Ketenbureau i-Sociaal Domein. Het Ketenbureau werkt samen met alle stelselpartners aan een sterkere keten in het sociaal domein. Zij focussen zich voor het jeugdzorgstelsel (en de Wmo 2015) op het verminderen van administratieve lasten, betere informatievoorziening en meer eenvoud in de uitvoering. Dit doet het Ketenbureau onder andere door het standaardiseren van diverse elementen in het proces van visie tot uitvoering. Het Ketenbureau heeft een portfolio van instrumenten in beheer, waarvan er een aanzienlijk aantal betrekking hebben op de jeugdzorg. De samenwerking bestond uit het opzetten en uitvoeren van een survey onder gebruikers van de instrumenten van het Ketenbureau, om het portfolio door te lichten op bekendheid, gebruik en ervaren werkzaamheid. Daarnaast hebben we samen een aantal focusgroepen georganiseerd met gebruikers van deze instrumenten. De resultaten van deze samenwerking worden door het Ketenbureau ingezet om het instrumentenportfolio te optimaliseren en bieden binnen dit onderzoek zicht op het gebruik en de ervaren effectiviteit van instrumenten.

Naast de instrumenten die betrekking hebben op het administratieve proces zijn er ook handreikingen en standaarden beschikbaar die zich richten op de inhoud van zorg, namelijk kwaliteitsstandaarden en -richtlijnen. Deze zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat er andere organisaties zijn die zich specifiek bezig houden met deze kwaliteitsinstrumenten, zoals het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en de netwerkorganisatie Kwaliteit en Blijvend Leren (KBL). In samenwerking met deze organisaties hebben we de inzichten uit dit onderzoek naast de inzichten van KBL gelegd.

2.3 Onderzoeksmethoden

Dataverzameling

Data is verzameld in drie fases door middel van verschillende methodes. Iedere fase bouwde voort op de inzichten verkregen in de voorgaande fases.



Alle data is verzameld tussen juli 2024 en december 2024. In de eerste fase is desk research gedaan om relevante instrumenten in kaart te brengen en een beeld te krijgen van welke doelen deze instrumenten dienen. Daarnaast werd in kaart gebracht welke partijen bij ontwikkeling betrokken zijn en welke doelgroepen met de instrumenten worden aangesproken.

De tweede fase bestond uit tien interviews met vijftien personen die actief betrokken zijn bij het opdrachtgeven voor, en het ontwikkelen en beheren van handreikingen en standaarden in het jeugdzorgstelsel. In deze fase is gesproken met onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Ketenbureau i-Sociaal Domein, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en diverse brancheverenigingen (Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), Jeugdzorg Nederland (JZN) en de Samenwerkende Beroepsvereniging Jeugd (SBJ)). De onderwerpen die aan bod kwamen waren: het proces van ontwikkeling en het zicht op gebruik en effectiviteit van instrumenten.

In fase drie lag de focus op de belangrijkste doelgroepen die worden aangesproken met handreikingen en standaarden; namelijk gemeenten, regio's en zorgaanbieders. Dataverzameling in deze fase bestond uit tien interviews met twaalf personen werkzaam bij gemeenten, serviceorganisaties van jeugdzorgregio's en aanbieders van zorg. De respondenten waren binnen hun organisatie verantwoordelijk voor inkoop of verkoop, contractmanagement, of de administratieve en financiële afhandeling van zorg. In deze interviews werd gevraagd naar kennis en gebruik van instrumenten, de gebruikservaring en de ervaren effecten van instrumenten. Daarnaast organiseerden we twee focusgroepen met in totaal zeventien respondenten. De eerste focusgroep bestond uit acht personen die bij zorgaanbieders verantwoordelijk zijn of te maken hebben met inkoop en administratieve afhandeling van zorg. De tweede focusgroep bestond uit negen personen, waaronder managers en gedragswetenschappers die bij jeugdzorgaanbieders verantwoordelijk zijn of te maken hebben met de aansturing en inhoudelijk ondersteuning van professionals in de uitvoering. In beide focusgroepen kwam bekendheid met, gebruik van, en ervaring met instrumenten aan bod. Deelnemers wisselden kennis uit over de ervaren werkzaamheid en beperkingen van instrumenten, en er was aandacht voor hoe een ideale handreiking of standaard er uit zou moeten zien, zowel qua vorm als inhoud. Beide focusgroepen werden georganiseerd in samenwerking met het Ketenbureau i-Sociaal Domein.

De derde databron in deze fase bestond uit een survey onder gebruikers van handreikingen en standaarden, uitgezet door het Ketenbureau. In totaal hebben 151 respondenten de survey ingevuld. 59 respondenten waren werkzaam bij gemeenten, 60 bij aanbieders, 20 bij regiobureau 's en 9 bij overige organisaties, zoals consultancybureaus of accountantskantoren. Drie respondenten kozen ervoor niet bekend te maken waar zij werkzaam waren. Daarnaast werd gevraagd welke rol de respondenten binnen hun organisatie bekleden, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen beleid (16 respondenten), inkoop & verkoop (25 respondenten), backoffice (49 respondenten), finance & control (32 respondenten), functioneel beheer (5 respondenten) en overige rollen (24 respondenten). Elke respondent kreeg op basis van zijn of haar rol een relevante subset voorgelegd van instrumenten die door het Ketenbureau worden beheerd. Zo werden de Contractstandaarden jeugd aan de rollen beleid en inkoop/verkoop voorgelegd en de Standaard Administratieprotocollen aan de rol backoffice. De respondenten werd gevraagd de instrumenten te beoordelen op bekendheid en de ervaren werkzaamheid van het instrument op verschillende doelen. In de analyse zijn de antwoorden

meegenomen voor 38 instrumenten die binnen de scope van dit onderzoek vallen. Dat wil zeggen: handreikingen en standaarden die gericht zijn op het administratieve proces van de jeugdzorg.

Deelname aan het onderzoek was vertrouwelijk, om openheid over mogelijk gevoelige onderwerpen te stimuleren. Voor het uitvoeren van dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. De kwalitatieve aanpak was geschikt om het thema te verkennen en een beeld te krijgen van hoe instrumenten ontwikkeld en gebruikt worden. De kwantitatieve surveyresultaten gaven inzicht in hoe gebruikers de effectiviteit van instrumenten beoordelen. De interviews en focusgroepen gaven verdieping op het waarom achter deze resultaten. Op deze manier zijn robuuste inzichten verkregen.

De onderzoeks aanpak kende ook enkele beperkingen. Zowel de kwalitatieve als kwantitatieve onderdelen van dit onderzoek berusten op vrijwillige deelname, waardoor een representatief beeld voor het hele jeugdzorgstelsel niet gegarandeerd kan worden. Het kan zijn dat andere betrokkenen een ander perspectief hebben dan in de interviews, focusgroepen en survey naar voren is gekomen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat vooral personen met een sterke mening over het onderwerp hebben deelgenomen (selectieve respons). Dit werd zichtbaar bij het uitnodigen van beleidsmedewerkers van gemeenten. Ondanks onze inspanningen kwam er uit deze groep weinig respons voor deelname, waardoor de gezichtspunten van deze groep mogelijk onderbelicht zijn gebleven. Dit kan een indicatie zijn dat het onderwerp onder deze doelgroep minder leeft dan onder de andere doelgroepen.

2.4 Analyse

In de rapportagefase is de verzamelde data geordend en geanalyseerd. De informatie uit de interviews met ontwikkelaars is geordend op basis van de levenscyclus van instrumenten. Binnen deze ordening is geanalyseerd welke elementen in het proces van ontwikkeling, verspreiding, monitoring en onderhoud volgens ontwikkelende partijen hebben bijgedragen aan een soepel ontwikkelproces en kwalitatief goede instrumenten. Daarnaast is in kaart gebracht in welke mate de ontwikkelende partijen zicht hebben op gebruik en effecten van instrumenten. Op basis hiervan is (mede) bepaald welke gebruikersgroepen werden benaderd in de volgende onderzoeksfase en welke vragen aan hen werden voorgelegd. De informatie uit de interviews met de gebruikers is gecombineerd met de inzichten uit de focusgroepen en de surveyresultaten. Op basis van deze informatie is geanalyseerd hoe het staat met de bekendheid en het gebruik van instrumenten, de ervaren werkzaamheid, en welke factoren daar aan bijdragen of afdoen. Tot slot zijn er op basis van de bevindingen uit deze informatiestromen conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

3 Bevindingen

3.1 De rol van handreikingen en standaarden in het jeugdzorgstelsel

Uit een eerste inventarisatie van welke handreikingen en standaarden er voorhanden zijn in het jeugdzorgstelsel die betrekking hebben op het administratieve proces, valt op dat er een veelvoud van documenten beschikbaar is op een veelvoud van locaties. Een (niet uitputtende) zoekslag op internet leverde 53 instrumenten op die op verschillende websites gepubliceerd zijn. Een aanzienlijk deel van deze instrumenten is ondergebracht bij het Ketenbureau. We hebben in dit onderzoek niet gestreefd naar het verkrijgen van een volledig beeld van alle instrumenten die in het stelsel beschikbaar zijn.

De belangrijkste doelgroep voor deze instrumenten zijn gemeenten, die als verantwoordelijke partij voor het jeugdzorgaanbod, het administratieve proces vormgeven. Daarnaast zijn de instrumenten relevant voor regio's, die als uitvoeringsorganisatie betrokken zijn bij inkoop en administratie van jeugdzorg op regionaal niveau. Een derde doelgroep bestaat uit aanbieders. Incidenteel wordt een instrument (mede) gericht aan andere ketenpartners, zoals software-ontwikkelaars. De meeste instrumenten hebben betrekking op een specifiek aspect van het financieel administratieve proces van jeugdzorg: beleid, aanbesteden en inkopen van zorg, het opstellen van contracten, het registreren van aangevraagde en geleverde zorg, de declaratie en financiële afhandeling hiervan, of de financiële verantwoording. Een aantal instrumenten is echter breder ingestoken, en heeft bijvoorbeeld betrekking op de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, of de relatie tussen hoofd- en onderaannemers.

De aangetroffen handreikingen en standaarden hebben grofweg drie doelen:

1. Het stimuleren en faciliteren van standaardisatie in het stelsel.

Voorbeelden hiervan zijn onder andere: de Contractstandaarden jeugd, en handreikingen over tarieven of de totstandkoming van tarieven, zoals de *Handreiking tariefstelling gezinshuiszorg* en de *Handreiking zak- en kleedgeld voor kinderen met een maatregel voor jeugdbescherming*.

2. Het verminderen van administratieve lasten veroorzaakt door het administratieve proces tussen gemeenten en regio's en aanbieders.

Dit doel gaat vaak hand in hand met standaardisatie. De gedachte is dat door middel van vrijblijvende adviezen en meer dwingende richtlijnen en standaarden aspecten van het administratieve proces tussen gemeenten en aanbieders eenduidiger worden. Dit zou de administratieve lasten voor zowel gemeenten als aanbieders moeten verminderen. Voor gemeenten zit de verlichting in het niet zelf hoeven uitvinden van het wiel op het vlak van bijvoorbeeld contracten en het berichtenverkeer. Voor aanbieders zit de verlichting met name in

het verminderen van de verscheidenheid aan contractuele afspraken en voorwaarden voor levering, administratie en verantwoording. Dit heeft gevolgen voor administratieve lasten voor de backoffice van aanbieders, maar ook voor het werk van zorgprofessionals; vooral waar het de registratie van verleende zorg betreft. Voorbeelden van instrumenten: de *Landelijke administratie-protocollen* en het document *Veel gestelde juridische vragen en antwoorden over hoofd- en onderaannemerschap*.

3. Het stimuleren van verbeteringen in het administratieve proces, van aanbesteding tot verantwoording, middels het vergroten van kennis.

Deze instrumenten hebben vaak een informeel karakter en zijn het meest vrijblijvend. Voorbeelden van instrumenten: de *Handreiking Effectief contracteren*, het *Afwegingskader Hoofd- en onderaannemerschap Sociaal Domein* en de *Handreiking Kiezen voor de taakgerichte uitvoeringsvariant*.

3.2 De huidige stand van zaken

Het ontwikkelaarsperspectief

Om een beeld te krijgen van hoe handreikingen en standaarden tot stand komen, hebben we met ontwikkelende partijen gesproken over de gehele levenscyclus van handreikingen en standaarden; van aanleiding en ontwikkeling, via communicatie en verspreiding, tot monitoring en onderhoud.

Hoe komen handreikingen en standaarden tot stand?

Er zijn verschillende partijen betrokken bij het ontwikkelen van handreikingen en standaarden. Op stelselniveau zijn VWS en JenV betrokken, meestal in de rol van opdrachtgever. Dit geldt bijvoorbeeld voor de handreikingen die opgesteld zijn in het programma Inkoop en Aanbesteden in het Sociaal Domein. De VNG initieert eveneens ontwikkeling van instrumenten en is betrokken als vertegenwoordiger van gemeenten. Ook individuele gemeenten en regio's nemen deel aan ontwikkeltrajecten. Als vertegenwoordiging van aanbieders van zorg zien we betrokkenheid van brancheverenigingen zoals Jeugdzorg Nederland (JZN) en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), maar ook individuele aanbieders sluiten aan. Daarnaast zijn er diverse uitvoerende partijen met een relevante verantwoordelijkheid ten aanzien van handreikingen en standaarden betrokken, zoals het Ketenbureau i-Sociaal Domein en diverse kennisinstituten. De laatste groep betrokkenen zijn onderzoeksbureaus, consultants en experts die soms optreden als procesbegeleider, penvoerder of inhoudelijk expert.

Uit gesprekken met deze partijen blijkt dat de aanleiding voor het ontwikkelen van een nieuw instrument uit verschillende hoeken kan komen. Soms komt een specifieke vraag of opdracht vanuit de stelselverantwoordelijke. En soms reageren ontwikkelende partijen op signalen uit het veld, behoeften van de achterban of een prikkel van een externe partij, zoals De Nationale ombudsman. Wanneer en waarom er wordt gekozen voor de inzet van een bepaald instrument is niet altijd inhoudelijk onderbouwd. Ontwikkelende partijen geven aan dat een handreiking soms het enige beschikbare middel is om een uitdaging aan te pakken.

Een meerderheid van de geïnterviewden gaf aan dat er voor hun gevoel soms naar dit middel gegrepen wordt, zelfs wanneer de betrokken partijen niet overtuigd zijn van de effectiviteit van een vrijblijvende suggestie. Een aantal andere geïnterviewden (waaronder het Ketenbureau) herkenden dit niet. Een van de geïnterviewden karakteriseerde handreikingen in die context als “een doekje voor het bloeden”. Een andere deelnemer gaf aan:

“Er worden weinig wetten aangepast op uitvoerbaarheid. Een handreiking is een makkelijke, goedkope oplossing.”

(Medewerker 1 van Ontwikkelen organisatie E)

In de meeste gevallen is ontwikkeling een proces waarbij diverse partijen samenwerken. Soms treedt een van de partijen op als proceseigenaar of inhoudelijk eigenaar. Ontwikkelprocessen zijn lang en worden gekenmerkt door ‘polderen’ om gezamenlijk tot een werkzaam resultaat komen. Hoewel deze processen veelal als traag en soms als moeizaam worden aangemerkt door het verschil in belangen van de betrokken partijen, overheerst bij ontwikkelaars een positieve indruk. Het samen tot consensus komen heeft, ongeacht het effect van het resulterende instrument, ook al een effect op de betrokken partijen en hun eventuele achterban. Partijen die samen om tafel gaan begrijpen elkaar daarna vaak beter en kunnen zich beter in elkaars situatie en standpunten verplaatsen.

Hoe worden instrumenten gepromoot en verspreid?

Wat opvalt is dat in het ontwikkelproces weinig aandacht is voor de fases nadat een instrument geschreven is. De betrokkenheid van ontwikkelende partijen eindigt vaak op het moment dat het document ‘af’ is. Dit heeft gevolgen voor de communicatie en verspreiding van instrumenten. Hier is aanvankelijk wel aandacht voor bij de ontwikkelende partijen, maar in veel gevallen verdwijnen instrumenten snel weer uit de aandacht. Dit zorgt ervoor dat nieuwe instrumenten niet altijd hun weg naar het beoogde publiek vinden. Gezien het feit dat er in het veld veel personele wisselingen plaatsvinden, is de kans groot dat instrumenten onbekend, en dus ongebruikt blijven.

Wat de vindbaarheid van instrumenten in de weg zit, is de versnippering van het publicatielandschap. Een overzicht van welke instrumenten voorhanden zijn ontbreekt. En websites van organisaties die instrumenten publiceren zijn niet altijd even helder gestructureerd of goed doorzoekbaar. Deze zaken bij elkaar maken het moeilijk voor zowel ontwikkelaars als gebruikers om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in het veld. De websites van het Ketenbureau en Pianoo worden genoemd als centrale plekken voor een deel van de beschikbare instrumenten. Beide sites hebben echter een moeilijk doorzoekbare structuur en beperkte zoekfunctionaliteiten. Daarnaast is het uitdagend om te achterhalen welke versies van instrumenten up-to-date zijn. Verouderde versies en instrumenten die door nieuwe ontwikkelingen achterhaald zijn geraakt, zijn veelal nog jaren online beschikbaar, omdat ze zelden verwijderd worden.

Hoe worden instrumenten gemonitord en onderhouden?

Een volgende fase in de levenscyclus van instrumenten is monitoring en onderhoud. Dit blijkt, op enkele gevallen na, een onderbelicht aspect. Monitoring van gebruik van instrumenten wordt door weinig ontwikkelende partijen gedaan. Slechts één van de partijen die standaarden publiceert heeft zicht op hoe vaak een instrument op de website wordt opgezocht of gedownload. Het monitoren van daadwerkelijk gebruik is iets waar zelden structureel naar gekeken wordt, hoewel er wel sprake is van incidentele feedback van gebruikers.

“Of ze echt worden gebruikt weten we eigenlijk niet.”

(Medewerker 1 van Ontwikkelende organisatie D)

Het onderhoud van handreikingen en standaarden is eveneens een aspect dat niet altijd de aandacht geniet. Bij de ontwikkeling van instrumenten wordt zelden een concreet plan opgesteld om te bepalen of de handreiking nog actueel is en wie verantwoordelijk is voor eventuele aanpassingen. Uitzondering hierop zijn de *Contractstandaarden* en de *Standaard Administratieprotocollen*. Deze instrumenten, onderhouden door het Ketenbureau, hebben een jaarlijks reviewproces en ontwikkelcyclus, waarbij gebruikers op een gestructureerde wijze voorstellen voor wijzigingen kunnen inbrengen. Voor andere instrumenten ontbreekt een dergelijk proces echter. Soms worden ze wel geactualiseerd of bijgewerkt naar aanleiding van een incidentele prikkel uit het veld. Hiervan is in ieder geval sprake bij het Ketenbureau. Een gebrek aan (het beleggen van) eigenaarschap lijkt het grootste knelpunt te zijn voor structureel onderhoud.

Het monitoren van de effectiviteit van handreikingen en standaarden is eveneens een vrijwel onontgonnen gebied. Dit zorgt ervoor dat ontwikkelende partijen beperkt zicht hebben op de impact van instrumenten; in welke mate bereiken ze de beoogde doelen? Hierover bestaan bij ontwikkelende partijen aannames, en her en der is wat anekdotisch bewijs te vinden. De ontwikkelende partijen geven aan dat het langzaamaan beter gaat met standaardisatie in het veld, maar of en hoe handreikingen en standaarden daaraan bijdragen is moeilijk te onderbouwen omdat structurele effectmetingen ontbreken.

“Nee, evalueren hoe iets gewerkt heeft? Niet echt. Dat merk je vaak aan vragen uit de praktijk”

(Medewerker 1 van Ontwikkelende organisatie E)

Een zijsprong naar kwaliteitsstandaarden

Naast handreikingen en standaarden gericht op het administratieve proces zijn er ook instrumenten met een meer zorginhoudelijk karakter, waaronder de kwaliteitsstandaarden. Kwaliteitsstandaarden in de jeugdzorg vormen, samen met de wet- en regelgeving en beroepsethiek, een professioneel kader voor goede ondersteuning aan kinderen, ouders en jongeren. Ondanks dat deze instrumenten buiten de scope van het huidige onderzoek vallen, hebben ze raakvlakken met de instrumenten die wel in scope zijn. Zo zijn kwaliteitscriteria onderdeel van inkooptrajecten en contracten.

Om een beeld te krijgen van de situatie rondom de ontwikkeling en gebruik van kwaliteitsstandaarden zijn we in gesprek gegaan met Kwaliteit en Blijvend Leren (KBL). Dit is een netwerkorganisatie waarin betrokkenen uit de jeugdhulp samenwerken aan het duurzaam verhogen van de kwaliteit van de jeugdhulp. KBL is verbonden aan de Hervormingsagenda Jeugd. De missie van KBL is om een cultuur van voortdurend leren en verbeteren tot stand brengen op alle niveaus in de jeugdhulp, zodat de kwaliteit van de hulp wordt vergroot. Het vertrekpunt van kwaliteit is altijd de doelstelling die het kind, de jongere en opvoeders met de professional vaststellen. Het inventariseren van de beschikbare kwaliteitsstandaarden en het werken aan verbeteringen op dit onderwerp is onderdeel van de opdracht van KBL. Daarnaast wil KBL de bestaande kwaliteitsstandaarden indikken.

Uit de gesprekken is op te maken dat er parallellen zijn te trekken tussen de situatie rondom handreikingen en standaarden gericht op administratie en de kwaliteitsstandaarden. Zo zijn er veel kwaliteitsstandaarden en het landschap van ontwikkeling is versnipperd. Er bestaan bijvoorbeeld diverse kwaliteitsstandaarden gericht op de zorg voor jongeren met ADHD, die zijn ontwikkeld door verschillende organisaties en met een verschillende, maar overlappende inhoud. Deze versnippering is onwenselijk en maakt het voor zorgprofessionals en andere gebruikers lastig om een goed beeld te krijgen van de standaarden die er zijn en gebruikt moeten worden. Het afstemmen tussen partijen bij ontwikkeling van kwaliteitsstandaarden kan beter, en ook in dit veld is meer aandacht voor communicatie en implementatie na ontwikkeling wenselijk. Daarnaast zijn de kwaliteitsstandaarden vaak lijvige documenten en kan er wat gebruikers betreft aan gebruiksvriendelijkheid gewerkt worden, zowel qua vorm als inhoud.

Echter, er zijn ook verschillen op te merken. Zo is er bij kwaliteitsstandaarden, meer dan bij handreikingen en standaarden rondom administratie, een centrale plek waar in ieder geval een groot deel van deze instrumenten zijn te vinden, namelijk de databank van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). Daarnaast is de juridische status van kwaliteitsstandaarden duidelijker: Er is een hiërarchische ladder van bindendheid beschikbaar, waarbij het verschil tussen een handreiking, standaard of richtlijnen gedefinieerd is. Kanttekening hierbij is dat dit onderscheid voor gebruikers niet altijd duidelijk is. Tot slot is het NJI al begonnen aan een verbeteringslag om kwaliteitsstandaarden beter aan te laten sluiten op de behoeften

van gebruikers, door bijvoorbeeld de structuur van instrumenten beter af te stemmen op de gebruikspraktijk en de doorzoekbaarheid van instrumenten te verbeteren.

Samenvattend kunnen we concluderen dat op beide terreinen een optimalisatieslag mogelijk is. Het is daarom zaak om te leren van elkaar en in verbinding te blijven bij het optimaliseren van instrumenten, zeker waar instrumenten elkaar raken.

Het gebruikersperspectief

Bij de beoogde doelgroepen van handreikingen en standaarden hebben we geïnventariseerd in hoeverre zij bekend zijn met de instrumenten en hoe zijn de bruikbaarheid ervaren, zowel in vorm als inhoud.

Bekendheid van instrumenten

Om instrumenten hun beoogde doel te laten bereiken, is allereerst nodig dat ze bekend zijn. De bekendheid van instrumenten onder beoogde gebruikers blijkt echter beperkt. De surveyresultaten lieten zien dat respondenten het merendeel van de instrumenten die voor hun rol relevant zijn niet kennen; 54 procent van de aan respondenten voorgelegde instrumenten waren onbekend. Daarbij was wel verschil aan te merken tussen verschillende instrumenten: De *Contractstandaarden Jeugd* en de *Standaard Administratieprotocollen* waren het meest bekend; tussen 94 en 75 procent van de respondenten die deze instrumenten voorgelegd kregen waren ermee bekend. Ook in de interviews met gebruikers werden deze instrumenten vaak genoemd en besproken. Minder bekend waren instrumenten met als doel het stimuleren van verbeteringen in de uitvoeringspraktijk. De *Handreiking Flexibiliteit bij aanbesteden in het sociaal domein* was bijvoorbeeld slechts bij 21 procent van de respondenten bekend. In interviews en focusgroepen gaven deelnemers aan dat het een uitdaging is om zicht te krijgen op welke instrumenten er beschikbaar en up-to-date zijn. Dit is een beperkende factor. Een instrument dat niet bekend of vindbaar is, wordt per definitie niet gebruikt. Deze resultaten laten zien dat er werk aan de winkel is met betrekking tot het onder de aandacht brengen én houden van verschillende instrumenten.

“...er zijn wel een hoop kanalen. Maar waar je het moet vinden? Er zijn zoveel websites waar je op kunt kijken, waar iets wordt gezegd. Wat valt nou onder het Ketenbureau, wat niet? Dat is voor mij als gebruiker soms niet zo duidelijk. Ik zou alles het liefst op één plek kunnen vinden.”

(Medewerker 1 van Gemeente A)

Bruikbaarheid en gebruik van instrumenten

Wanneer instrumenten wel bekend zijn bij beoogde gebruikers, betekent dit nog niet altijd dat ze ook worden gebruikt. Gebruikers gaven aan niet altijd tijd te hebben om instrumenten te zoeken, te lezen en toe te passen. Een factor van belang lijkt de omvang van de organisatie en de rol van de gebruiker. Wanneer gebruikers in een grotere organisatie werkzaam zijn, of een rol hebben die gericht is op een specifiek aspect van het administratieve proces, dan lijkt er meer tijd te zijn voor het toepassen van instrumenten. Werkdruk wordt verder genoemd als beperkende factor voor gebruik.

Over de bruikbaarheid van de vorm van handreikingen en standaarden lopen de meningen uiteen. De lengte van instrumenten, niet zelden documenten van meer dan vijftig pagina's tekst, wordt vaak benoemd als knelpunt. Hoewel deelnemers ook aangeven dat een bepaalde mate van detail nodig kan zijn, vooral bij meer technische instrumenten. Het toevoegen van een 'leken'-samenvatting met informatie op hoofdlijnen in gewone taal, en het goed doorzoekbaar maken van documenten, maken die lijvige instrumenten beter bruikbaar. Aanvullende vormen op de tekst worden gewaardeerd, bijvoorbeeld stroomschema's om beslisprocessen te ondersteunen of infographics om informatie op een visuele manier samen te vatten. Andere formats voor informatieoverdracht, zoals bijeenkomsten, webinars en filmpjes, werden door sommige deelnemers gewaardeerd, maar niet als volwaardige vervanging van tekstuele instrumenten vanwege de beperkte doorzoekbaarheid en overdraagbaarheid.

“Ik vind ze taai, lang, technisch. Elke keer moet ik er weer iets in opzoeken maar daar zie ik tegenop. Van collega's hoor ik het ook”

(Medewerker 1 van Gemeente A over de Standaard Administratieprotocollen)

Gebruikers waarderen de specificiteit, duidelijkheid en toepasbaarheid van instrumenten zeer. Deze factoren kwamen naar voren in zowel de gesprekken met medewerkers van gemeenten, regio's en aanbieders, als in de focusgroepen. Wanneer een instrument duidelijke definities van begrippen en reikwijdte bevat, vinden gebruikers deze meer bruikbaar. Dit laat namelijk minder ruimte voor interpretatieverschillen en zorgt daarmee voor minder discussie. Verder geven gebruikers aan dat het belangrijk is dat de gebruikspraktijk is meegenomen in het instrument, dat wil zeggen dat de aangedragen oplossingen daadwerkelijk uitvoerbaar zijn en bijvoorbeeld in te passen zijn in bestaande werkprocessen en systemen.

3.3 Het gebruik en de ervaren impact van instrumenten

De doelen van handreikingen en standaarden kunnen worden teruggebracht tot het bevorderen van standaardisatie in het administratieve proces, verminderen van administratieve lasten en verbeteringen in het administratieve proces stimuleren via kennisoverdracht. In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin die doelen volgens gebruikers bereikt worden.

Een kanttekening die bij het onderzoeken van de ervaren effectiviteit van instrumenten, en dan met name handreikingen gemaakt kan worden, is dat het gebruik van deze instrumenten in principe vrijblijvend is. In het decentrale stelsel, waarin gemeenten beleids- en uitvoeringsvrijheid hebben, is het aan de stelsel-partijen zelf om te beslissen of ze de aangereikte kennis en adviezen overnemen. Dat neemt niet weg dat deze instrumenten worden ontwikkeld met een specifiek doel voor ogen. Het is daarom relevant om te zien of, en hoe, dit doel bereikt wordt volgens de beoogde gebruikers.

Ervaren effecten van instrumenten op standaardisatie

De werkzaamheid van instrumenten voor het bereiken van standaardisatie wordt door gebruikers onderschreven. Zo komt er sinds de invoer van de *Contractstandaarden Jeugd* langzaamaan meer uniformiteit in de contracten die tussen gemeenten/regio's en aanbieders worden afgesloten. Er worden echter wel beperkingen en kanttekeningen geplaatst bij de mate waarin, en de snelheid waarmee standaardisatie wordt gerealiseerd.

In de survey gaven respondenten aan dat instrumenten waarmee zij bekend waren grotendeels bijdragen aan standaardisatie voor hun werkpraktijk; in totaal werd 78 procent van de aan respondenten voorgelegde instrumenten³ aangemerkt als 'bijdragend aan standaardisatie'. Daarbij zagen we verschillen tussen de instrumenten. De *Contractstandaarden Jeugd* en de *Standaard Administratie Protocollen* scoorden hoog op hun bijdrage aan standaardisatie; respectievelijk 92 procent van respondenten vond dat de *Contractstandaarden* bijdragen aan standaardisatie, tegenover 92 tot 100 procent voor de verschillende versies van de *Standaard Administratie Protocollen*. Het *Stappenplan gemeentelijke controle aanpak* werd daarentegen door slechts 71 procent van de respondenten aangemerkt als bijdragend aan standaardisatie.

Het perspectief van gemeenten en regio's

Als het gaat om standaardisatie is het van belang om stil te staan bij hoe gemeenten en regio's tegen dit onderwerp aankijken. Gemeenten bleken een ambivalente houding te hebben ten opzichte van standaardisatie. Over het algemeen onderschrijven ze de noodzaak van vereenvoudiging van de uitvoering en het administratieve proces. Beleidsvrijheid op het gebied van inhoudelijke keuzes en toegang tot zorg wordt door deze groep echter benoemd als iets dat intact moet

3 Deze vraag is alleen gesteld aan respondenten wanneer zij aangaven bekend te zijn met het voorgelegde instrument.

blijven. Het blijkt soms moeilijk om standaardisatie van administratie en inhoudelijke keuzes met betrekking tot zorg uit elkaar te houden. En op sommige punten raken ze elkaar. Dit zorgt voor ruis en verwarring in de gesprekken over dit onderwerp. Uiteindelijk vinden de meeste geïnterviewden dat standaardisatie van het administratieve proces wenselijk is en dat afspraken hierover gevolgd zouden moeten worden. Bij medewerkers van regio's is standaardisatie een belangrijk thema. Regio's hebben de taak om inkoop en soms de uitvoering van registratie, declaratie en verantwoording te organiseren voor een aantal gemeenten. De focus van regio's ligt vooral op standaardisatie binnen de regio, waarbij het soms een uitdaging blijkt om gemeenten op één lijn te krijgen. Medewerkers van regio's zien daarin een rol voor hun organisatie weggelegd.

In de interviews gaven medewerkers van gemeenten en regio's aan dat handreikingen en standaarden bijdragen aan het standaardiseren van inkoop, administratie en controle van zorg. Beide partijen geven ook aan dat handreikingen en standaarden niet altijd, en niet altijd volledig gevolgd worden. Hiervoor worden verschillende redenen gegeven. Soms ontstaan afwijkingen onbewust, door gebrek aan kennis over de toepassing of interpretatieverschillen op punten waarop instrumenten niet helder genoeg zijn. In andere gevallen wijken gemeenten en regio's bewust af. Bijvoorbeeld als politieke of uitvoerende voorkeuren niet overeenkomen met wat instrumenten voorstellen of voorschrijven. Waar instrumenten met een bindend karakter als niet passend op de lokale situatie worden gezien, wordt vaak gebruik gemaakt van de beleidsvrijheid die het decentrale stelsel biedt om af te wijken.

“...contractstandaarden zijn niet gemaakt om ervan af te wijken, maar de neiging bestaat in de praktijk wel. Zo van: wij zijn wel heel bijzonder dus wij wijken af.”

(Medewerker 1 van Gemeente B)

“Als de VNG iets vaststelt, dan moeten we ons eraan houden. Ook als het op sommige punten niet goed werkt. Dan heb je een gemene deler. Ik zie daar de voordelen van in, in plaats dat je van nul een gezamenlijk kader moet bedenken.”

(Medewerker 1 van Regio A)

In andere gevallen vindt men instrumenten niet specifiek of duidelijk genoeg en worden er lokale varianten van instrumenten ontwikkeld. Zo bestaan er in diverse regio's eigen versies van de Standaard Administratieprotocollen. Dit bevordert standaardisatie binnen de regio, maar tussen regio's ontstaan zo verschillen. Daarnaast worden er regelmatig zaken toegevoegd aan handreikingen en standaarden.

“Wij hebben ons regionale administratieprotocol. Daarin zeggen we dat we de landelijke administratieprotocollen volgen, maar op een paar punten wijken we af. [Onze] gemeenten wijken dus op dezelfde manier af.”

(Medewerker 1 van Regio C)

Zelfs wanneer er sprake is van meer bindende afspraken wijken gemeenten en regio's soms af. De *Contractstandaarden*, die tijdens de algemene ledenvergadering van de VNG zijn vastgesteld (en dus bindend zijn), worden bijvoorbeeld met enige regelmaat aangepast, zo blijkt uit de interviews en focusgroepen. De gevolgen voor aanbieders die met meerdere regio's en gemeenten te maken hebben worden daarbij niet altijd meegewogen.

Hoewel alle medewerkers van gemeenten en regio's die we spraken aangaven voorstander zijn van standaardisatie van het administratieve proces, wordt ook erkend dat standaardisatie in eerste instantie vaak verandering met zich meebrengt. Dat is voor veel gemeenten, waar de werkdruk hoog en de financiële ruimte krap is, geen aantrekkelijk perspectief. Zeker wanneer standaardiseren tijd, geld en moeite kost, blijft het behouden van de status quo de aantrekkelijkste optie. Bij medewerkers van regio's die we spraken lijkt er meer behoefte aan standaardisatie te bestaan. Zij geven aan dit ook uit te dragen aan deelnemende gemeenten. De gemeenten beslissen echter uiteindelijk vaak zelf over de keuzes met betrekking tot uitvoeringsvarianten, inkoop en de administratieve afhandeling van de zorg.

“Het is aan ons om het [de contractstandaarden] uit te dragen, te verdedigen, maar als de gemeenten samen anders besluiten, dan is het zo.”

(Medewerker 3 van Regio)

Het perspectief van aanbieders

Aanbieders die deelnamen aan interviews en focusgroepen spraken zonder uitzondering een grote noodzaak uit voor standaardisatie van het administratieve proces. Hoewel men erkent dat er de afgelopen jaren zeker stappen in de richting van standaardisatie zijn genomen, ziet deze groep nog veel ruimte voor verbetering. Op dit moment ervaren aanbieders nog veel variatie tussen gemeenten en regio's. Zij zien de effectiviteit van instrumenten op dit vlak als minder groot dan gewenst. De belangrijkste reden die zij hiervoor geven is het eerder genoemde afwijken van instrumenten door gemeenten en regio's.

“Op zich ben ik een groot voorstander van handreikingen en standaarden... als ze ook echt gebruikt zouden worden.”

(Deelnemer focusgroep 1)

“Administratieprotocollen ... dat mag echt nog veel meer gestandaardiseerd. Er zijn toch weer regio's die afwijken. Het is al veel meer gestandaardiseerd dan het was. ... Hoe kunnen we gemeenten en regio's aansporen om de protocollen 100 procent te volgen, in plaats van een deel wel en een deel niet? Datzelfde geldt voor de Contractstandaarden. Als grotere speler die met meerdere regio's werkt hebben we hier echt veel tijd en energie voor nodig, die we wel beter kunnen gebruiken. Maar ja, de beleidsvrijheid is er en die ruimte pakken gemeenten.”

(Medewerker 1 van Aanbieder D)

Een andere factor die aanbieders benoemen is het feit dat de invoering van standaardisatie traag gaat. De lange looptijd van contracten betekent dat het jaren kan duren voordat een nieuw instrument door alle gemeenten en regio's geïmplementeerd is. Daarnaast wordt de reikwijdte van de huidige instrumenten niet groot genoeg geacht. De *Contractstandaarden Jeugd* gaan momenteel alleen over niet-kernbedingen. Dat wil zeggen: contractbepalingen die niet gaan over afbakening, beschrijving en/of definitie van in te kopen jeugdhulp, de daaraan te stellen kwaliteitseisen en de prijs van de jeugdhulp. Dit betekent dat er nog steeds veel variatie mogelijk is binnen de kernbedingen. Daarnaast bestaat er variatie op allerlei andere aspecten van het administratieve proces waar geen instrumenten voor bestaan. Van toegang tot productcodes, en de definitie van indirecte kosten tot de eenheden waarin zorg geadmistreerd wordt. Alles kan per gemeente of regio anders zijn ingericht. Hierdoor voert voor aanbieders die in meerdere regio's/gemeenten werkzaam zijn variatie, en niet standaardisatie, de boventoon.

“Bij toegang werkt niet alles op dezelfde manier met het aanleveren van dossiers en dergelijke. Daar is iedere gemeente vrij in om te bepalen hoe ze dat willen. We proberen wel ook daar naar harmonisatie te gaan, maar dat is nog een lange weg. Voor zorgaanbieders zou dit wel een efficiëncyslag zijn.”

(Medewerker 1 van Regio C)

De vrijblijvendheid en het gebrek aan controle op het gebruik van instrumenten door gemeenten en regio's wordt door aanbieders genoemd als een belangrijke belemmering voor standaardisatie. In theorie kunnen aanbieders gemeenten aanspreken op het afwijken van in ieder geval meer bindende instrumenten, zoals de *Standaard Administratieprotocollen* en de *Contractstandaarden Jeugd*. Aanbieders geven echter aan dat dit in de praktijk nauwelijks haalbaar is. Zij zitten in een té afhankelijke positie; nee zeggen in een aanbestedingsfase betekent de opdracht verliezen, met alle financiële consequenties van dien. Ook voor en na aanbestedingen blijkt het lastig om standaardisatie via marktconsultaties, gesprekken of zelfs rechtsgang af te dwingen. Aanbieders zijn bang een slechte reputatie te krijgen of de goede relatie met opdrachtgevers te beschadigen. Het verschil in machtspositie tussen gemeente/regio en aanbieder wordt door aanbieders sterk gevoeld.

“Eigenlijk is het grote gat de naleving.”

(Medewerker 1 van Ontwikkende organisatie A)

“Er is dus geen manier om het af te dwingen, zelfs niet als het is vastgesteld in de ALV van de VNG.”

(Medewerker 1 van Ontwikkeldende organisatie E)

Ervaren effecten van instrumenten op het verminderen van administratieve lasten

Gebruikers zijn niet sterk overtuigd van de mate waarin instrumenten bijdragen aan het verminderen van administratieve lasten. De survey liet zien dat in totaal 43 procent van de aan respondenten voorgelegde instrumenten⁴ werd beoordeeld als bijdragend aan vermindering van de administratieve lasten voor hun werkpraktijk. Dit patroon was constant voor respondenten van aanbieders (40 procent) en gemeenten (41 procent). Alleen medewerkers van regio's schatten de bijdrage van instrumenten aan de vermindering van administratieve lasten hoger in (57 procent).

De belangrijkste reden die werd benoemd is manier waarop met name gemeenten en regio's gebruik maken van de instrumenten. Afwijken van de *Contractstandaarden Jeugd*, bijvoorbeeld door het toevoegen van zaken die niet in standaarden voorkomen en het opnemen van uitzonderingen, leidt tot veel variatie in afspraken. Met als gevolg dat er telkens gekeken moet worden naar waar de afwijkingen zitten en wat dit betekent voor de administratie.

“Vermindering van administratieve lasten is er voor ons eigenlijk niet door contractstandaarden, aangezien de diversiteit groot is van hoe en welke versies hiervan worden ingezet en aangepast. Je moet dus toch elke keer alles nalopen om te zien wat er anders is, zelfs als de gemeente probeert aan te geven op welke punten ze zijn afgeweken.”

(Medewerker 1 van Aanbieder B)

Ook regio's en gemeenten hebben soms last van het niet volledig volgen van instrumenten. Een regio gaf het voorbeeld dat zij de *Contractstandaarden Jeugd* inhoudelijk volgen, maar niet qua opzet en volgorde. Dat betekent dat zij zelf steeds de artikelen in hun eigen contracten moeten opzoeken in de *Contractstandaarden Jeugd*, wat onnodig administratief werk oplevert.

4 Deze vraag is alleen gesteld aan respondenten wanneer zij aangaven bekend te zijn met het voorgelegde instrument.

De hoge administratieve lasten die gepaard gaan met inkoop, afhandeling en controle van zorg leiden tot frustratie bij aanbieders. Pas wanneer standaarden en protocollen echt eenduidig gevolgd worden levert dit een niveau van standaardisatie op dat ook daadwerkelijk administratieve lasten verlicht.

“Gestandaardiseerde productcodes zouden voor ons erg veel schelen qua administratieve lasten.”

(Medewerker 2 van Aanbieder B)

“Voor ambulante diensten zou er overigens ook iets moeten gebeuren. Er zijn 7.000 codes voor ambulante diensten, dat kan echt wel naar 10 codes, want het gaat om dezelfde medewerkers die dezelfde diensten bieden.”

(Medewerker 1 van Aanbieder D)

De verschillen in afspraken tussen gemeenten en regio's hebben niet alleen effecten op de backoffice, maar werken ook door op zorgprofessionals. Zo geven deelnemers in de focusgroepen aan dat verschillen in afspraken rondom het declareren van bijvoorbeeld indirecte tijd en reistijd het werken in verschillende gemeenten en regio's bemoeilijkt en de administratie voor zorgpersoneel verzwaart. Er moet steeds worden opgezocht welke afspraken waar gelden en wat dat betekent voor het leveren van zorg en de registratie.

Ervaren effecten van instrumenten gericht op het vergroten van kennis

Instrumenten gericht op het verbeteren van het administratieve proces via het vergroten van kennis zijn gemiddeld minder bekend dan instrumenten gericht op standaardisatie en vermindering van administratieve lasten. In de survey werden ze minder vaak als bekend aangemerkt; de *Handreiking MKB-vriendelijk inkopen* was bijvoorbeeld bij slechts 21 procent van de respondenten bekend. De meest bekende instrumenten in deze categorie waren de *Handreiking afwegingskader voor hoofd- en onderaannemerschap* en de *Handreiking kiezen voor de taakgerichte uitvoeringsvariant*; deze waren bij 64 procent van de respondenten bekend. Ook in interviews en focusgroepen werd dit type instrument minder vaak ter sprake gebracht.

Uit interviews en focusgroepen blijkt verder dat dit type instrument het minst effectief wordt geacht. Het informerende en meer 'hoog over' karakter van dit soort instrumenten maakt ze volgens deelnemers minder concreet toepasbaar. Een aanbieder die deelnam aan de focusgroep gaf bijvoorbeeld aan dat ter voorbereiding op gesprekken met een gemeente over taakgerichte inkoop de *Handreiking kiezen voor de taakgerichte uitvoeringsvariant* te hebben gelezen. Het gesprek bleek uiteindelijk enkel over financiën te gaan, waardoor de handreiking geen bruikbare voorbereiding bleek. De handreiking voldeed aan het doel van het vergroten van kennis over taakgerichte inkoop, maar deze kennis was in de praktijk niet toepasbaar. Het beoogde effect van de handreiking, namelijk gemeenten en aanbieders richting en houvast bieden om taakgericht werken in partnerschap vorm te geven, werd daardoor volgens de deelnemer niet bereikt.

Ook de frequente wisseling van beleidsmedewerkers werd benoemd als een factor die het gebruik en de effectiviteit van dergelijke instrumenten bemoeilijkt. Beleidsmedewerkers geven zelf kleur aan de invulling van bijvoorbeeld gesprekken met aanbieders. Als beleidsmedewerkers wisselen wordt deze 'kleur' niet altijd overgedragen. Aanbieders ervaren dat zij kennis en instrumenten steeds opnieuw moeten aandragen, waarbij de kans groot is dat daar door een nieuwe medewerker een nieuwe uitleg aan wordt gegeven.

Overige effecten

Naast de effecten op de hoofddoelen van handreikingen en standaarden, zijn er enkele andere positieve effecten die door deelnemers genoemd werden die het vermelden waard zijn. Als eerste werd door medewerkers van zowel gemeenten, regio's en aanbieders benadrukt dat handreikingen en standaarden het begrip voor andere partijen in het veld vergroten. Zelfs wanneer de instrumenten niet volledig toegepast worden, zorgen ze er wel voor dat gemeenten, regio's en aanbieders elkaar beter begrijpen. Bovendien kan men teruggrijpen op een instrument wanneer er discussies ontstaan. Dit wordt als positief gezien door alle partijen. Daarnaast benoemen vooral deelnemers van regio's en aanbieders dat instrumenten ook intern gebruikt worden om begrip te vergroten en discussies te beslechten. Dit scheelt tijd en biedt houvast, wat wordt gewaardeerd.

“...als er onenigheid is dan verwijzen we ernaar en dan wordt het geaccepteerd. Fijn om naar te kunnen verwijzen ... de discussie stopt ergens.”

(Medewerker 1 van Gemeente A over de Standaard Administratie Protocollen)

De Handreiking tarifiering en inkoop pleegzorg: Een sterk voorbeeld

De *Handreiking tarifiering en inkoop pleegzorg* is gepubliceerd in juni 2023 en is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Jeugdzorg Nederland en de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP). De handreiking heeft als doel om helderheid en eenduidigheid te verschaffen over wat pleegzorg is, wat het kost, hoe deze kosten zijn opgebouwd, en wat gemeenten daarvoor van aanbieders mogen verwachten.

Ondanks het vrijblijvende karakter van deze handreiking heeft het instrument volgens vrijwel alle betrokkenen een positief effect op het veld gehad. Pleegzorgaanbieders geven aan dat veel gemeenten en regio's de tarieven die in de handreiking staan hebben overgenomen, zelfs gedurende lopende contractperiodes en wanneer dit tot hogere tarieven leidt. Door gemeenten en regio's wordt de handreiking eveneens als positief voorbeeld aangehaald. We hebben in kaart gebracht welke factoren volgens betrokkenen hebben bijgedragen aan het succes van dit specifieke instrument.

Proces van ontwikkeling

- De handreiking is ontwikkeld op basis van een duidelijke behoefte vanuit het veld. Er bestond veel variatie in de afspraken tussen gemeenten en aanbieders, met name op tarieven die tot tientallen euro's per dag konden verschillen. Er was behoefte aan eenduidigheid over het product pleegzorg en een reëel tarief.
- Zowel aanbieders, gemeenten, als pleegouders waren vertegenwoordigd in het ontwikkelproces. Hoewel de belangen soms tegenstrijdig waren, was de houding van de partijen constructief.
- De zorgvorm en het stakeholderveld waren relatief overzichtelijk. Pleegzorg kon worden samengevat in een klein aantal varianten en het aantal aanbieders dat pleegzorg biedt is beperkt.
- Een externe partij was betrokken als penvoerder. Dit werd door de deelnemende partijen waardevol gevonden, zowel vanwege het werk dat deze partij verzette als vanwege de onafhankelijke positie die deze innam.

Vorm en inhoud

- De handreiking is specifiek en concreet. Verschillende soorten pleegzorg worden duidelijk beschreven. Tarieven, bouwstenen en bijzondere kosten worden onderbouwd en gespecificeerd.
- Gebruikers ervaren de definities en onderbouwingen als implementeerbaar en niet vatbaar voor discussies. Zoals een aanbieder beschreef:

“De handreiking verkoopt zichzelf, hij is zo duidelijk en logisch. (...) De handreiking is heel concreet in codes, euro's, deeltijd versus voltijd, dit mag wel en niet.”
En “De handreiking geeft ook heel duidelijk aan waarom deeltijd pleegzorg nu zoveel meer kost dan fulltime (...)
Die omschrijving maakt ook dat regio's het beter begrijpen en meegaan met de tariefverhoging.”

(Medewerker 1 van Aanbieder D)

Vrijblijvendheid

- Hoewel de aanbieders graag een minder vrijblijvend format hadden gezien dan een handreiking, is in de tekst geprobeerd de vrijblijvendheid te onder- vangen door te benadrukken dat het instrument op een gedragen consensus is gebaseerd.
- Daarnaast heeft het Ketenbureau op basis van de handreikingen een beperkt aantal productcodes ontwikkeld, waarmee standaardisatie van het product pleegzorg verder vorm krijgt.

Monitoring en onderhoud

- Partijen hebben tijdens het ontwikkelproces afspraken gemaakt over evaluatie en eventuele herziening van de handreiking. Op dit moment wordt een herzieningsproces vanuit VWS in gang gezet om het instrument op verschillende punten aan te scherpen.
- Daarnaast wordt er vanuit de aanbieders geïnventariseerd welke gemeenten en regio's de handreiking (volledig) geïmplementeerd hebben, waarmee het effect van het instrument dus in kaart gebracht wordt.

4 Conclusies en aanbevelingen

Het huidige onderzoek laat zien dat handreikingen en standaarden hun beoogde bijdrage aan standaardisatie, vermindering van administratieve lasten en verbeteringen van het administratieve proces in het jeugdzorgstelsel op dit moment slechts ten dele bereiken. Zowel gemeenten, regio's als aanbieders erkennen dat er in de afgelopen jaren goede stappen richting meer standaardisatie zijn gezet, en dat de inzet van handreikingen en standaarden daar zeker aan bijdraagt. Ze zien echter ook de beperkingen van deze instrumenten en hun huidige inzet.

Het gefragmenteerde aanbod van instrumenten en de beperkte communicatie maakt dat handreikingen en standaarden niet altijd bekend zijn of door de beoogde doelgroepen worden gevonden, waardoor ze dus niet gebruikt worden. Daarnaast zien we dat de vrijblijvendheid van de instrumenten hun effectiviteit beperkt. Deze vrijblijvendheid kan bewust bedoeld zijn, zoals bij handreikingen die suggesties doen voor handelen, maar niet bindend zijn. Vrijblijvendheid kan echter ook ontstaan wanneer een instrument wel bindend is, maar toezicht op naleving van de afspraken ontbreekt. Vooral gemeenten en regio's, die de keuzes in het administratieve proces hoofdzakelijk bepalen, blijken vaak af te wijken van standaarden. Hierdoor blijft variatie bestaan waar standaardisatie wordt beoogd. Dit heeft gevolgen voor de administratieve lasten, die door deze variatie niet noemenswaardig lijken af te nemen.

De conclusies van dit onderzoek moeten worden afgezet tegen ontwikkelingen die op dit moment in het veld gaande zijn, zoals de Hervormingsagenda Jeugd en het programma Standaardisatie dat daaruit voortkomt. Met het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg', waarmee regionale en landelijke inkoop van specifieke (hoog)specialistische zorgvormen verplicht wordt, wordt aangestuurd op formele standaardisatie en regionalisering binnen de kaders van het decentrale stelsel. Het programma Standaardisatie staat voor de uitdaging om deze zorgvormen te definiëren, productcodes en tariefgrenzen vast te stellen, en het proces van contracteren, registreren, declareren en verantwoorden voor deze zorg formeel te standaardiseren. Concreet houdt dit in dat er een formele regulator zal worden aangesteld die deze standaarden gaat opstellen en zal toezien op gebruik, wat daarmee niet meer vrijblijvend is. Met de aanstelling van de formele regulator zal dus een deel van de huidige handreikingen en standaarden vervallen. Het is echter nog niet zover, waardoor de huidige handreikingen en standaarden voorlopig nog relevant zijn, voor zowel regionaal of landelijk in te kopen zorg als voor lokaal in te kopen zorg. Daarnaast geldt dat, ook wanneer formele regulering een feit is, er handreikingen en standaarden zullen blijven bestaan die zich richten op de lokaal in te kopen zorgvormen.

Het is daarom van belang dat er lessen getrokken worden uit de huidige situatie. Het huidige onderzoek laat zien dat het ontwikkelen en introduceren van handreikingen en standaarden alleen niet voldoende is om de beoogde doelen ten volle te bereiken. Daarnaast ontbreekt het in het veld aan zicht op het gebruik van handreikingen en standaarden, en worden de effecten niet structureel in kaart gebracht. Zowel de ontwikkeling als het gebruik van instrumenten kan verder geprofessionaliseerd worden.

4.1 Aanbevelingen voor ontwikkelaars van instrumenten

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat er factoren zijn die volgens ontwikkelende partijen en gebruikers gezien worden als positief voor het ontwikkeltraject, het beheer en onderhoud, en de werkzaamheid van instrumenten. We hebben deze elementen samengevat in een set aanbevelingen voor ontwikkelaars van instrumenten.

Tips voor ontwikkelaars

- **Ga na of een handreiking of standaard nodig of gewenst is.**
 - Is er een behoefte in het veld? In de toekomst zullen door een formele regulator zaken vanuit wetgeving kunnen worden afgedwongen. Voor deze zaken kunnen formele standaarden ontwikkeld worden. Voor onderwerpen die niet onder formele regulering vallen is het van belang na te gaan of er een behoefte is in het veld. Zeker als de aanleiding of de wens voor een instrument niet direct uit het veld zelf komt, is het van belang om te inventariseren of er bij de beoogde gebruikers behoefte is aan een instrument. Als deze behoefte er (nog) niet is moet draagvlak onder beoogde gebruikers gecreëerd worden, of kan besloten worden dat een instrument niet nodig is.
 - Leent het onderwerp zich voor een handreiking of standaard? Instrumenten met een concreet en specifiek onderwerp en een voorschrijvend karakter blijken meer bruikbaar dan instrumenten met een 'hoog over', puur informatief karakter. Overweeg voor de laatste categorie andere vormen van informatieoverdracht, al dan niet in combinatie met een handreiking als naslagwerk.
- **Betrek de juiste partijen bij de ontwikkeling van een instrument.**

Het is belangrijk dat zowel gemeenten/regio's, aanbieders als andere relevante belanghebbenden, zoals cliënten, meedenken. Het proces zelf draagt ook bij aan beter onderling begrip.
- **Beperk de vrijblijvendheid om toepassing en effectiviteit van het instrument te vergroten.**

Stimuleer in de ontwikkelfase waar mogelijk zelfbinding en zorg voor controle op naleving waar dit haalbaar en passend is.
- **Neem het gebruikersperspectief mee bij de ontwikkeling.**

Sta stil bij hoe, en in welke situaties, gebruikers de handreiking of standaard toepassen. En welke informatie zij dan nodig hebben. Zo zorg je dat het aansluit bij de gebruikspraktijk.

- **Formuleer de inhoud zorgvuldig.**

Concrete en specifieke informatie is het meest bruikbaar wanneer de toepassing centraal staat. Definieer belangrijke begrippen eenduidig en in lijn met andere instrumenten. Zo voorkom je interpretatieverschillen.

- **Denk na over de vorm.**

Gebruikers waarderen een compact document. Maak een samenvatting in gewone taal (B1), zeker als er sprake is van veel gedetailleerde of technische informatie. Dit maakt een document geschikt voor een breder publiek.

Documenten moeten ook goed doorzoekbaar en deelbaar zijn, bij voorkeur met ondersteunende visualisaties.

- **Beleg eigenaarschap na ontwikkeling.**

Door tijdens het ontwikkelproces het eigenaarschap te beleggen wordt voorkomen dat een instrument na de initiële ontwikkeling wordt losgelaten en verwatert.

- **Ontwikkel een communicatiestrategie.**

Zorg dat de communicatie over het instrument niet alleen gericht is op introductie van het instrument. Maar zorg dat het regelmatig onder aandacht van potentiële gebruikers wordt gebracht. Zorg dat het document vindbaar is, door het te publiceren via kanalen waar gebruikers het zoeken en/of actief zijn.

- **Ontwikkel een implementatiestrategie.**

Het gebruik van nieuwe instrumenten kan worden bevorderd door aandacht te besteden aan de implementatie door gebruikers. Dit kan via bestaande kanalen, zoals bijvoorbeeld de regioadviseurs van het Ketenbureau, of via het organiseren van specifieke activiteiten voor het betreffende instrument.

- **Ontwerp een ontwikkelcyclus.**

Maak afspraken over de doorontwikkeling. Wie moet daarbij betrokken zijn, wanneer vindt een review plaats in het ontwikkeltraject, en hoe wordt dit georganiseerd?

- *Monitor het gebruik van het instrument.*

Kijk bijvoorbeeld hoe vaak het bestand wordt gedownload. Dit geeft een eerste indicatie van de vindbaarheid en kan dienen als goede graadmeter voor gebruik. Daarnaast kan bij het downloaden van een instrument gevraagd worden om een emailadres en toestemming om de gebruiker na enige tijd te benaderen voor een gebruikersreview. Maak hiervoor in de ontwikkel-fase een plan en afspraken.

- *Monitor de effecten van het instrument.*

Breng de effecten van gebruik in kaart te middels een effectmeting, en plan deze in het ontwerpproces. Hoe ziet idealiter het effect van deze handreiking of standaard eruit, en hoe kan dit worden gemeten? Overweeg een nulmeting uit te voeren, en plan hoe en wanneer de effectmeting plaatsvindt.

De inzichten kunnen worden gebruikt voor de doorontwikkeling van het instrument.

4.2 Aanbevelingen voor gebruikers van instrumenten

Ook voor het gebruik van handreikingen en standaarden bieden de resultaten van dit onderzoek waardevolle inzichten.

Tips voor gebruikers

- **Professionaliseer het gebruik van instrumenten.**
Zowel gemeenten/regio's als aanbieders kunnen stappen zetten om het gebruik van instrumenten te professionaliseren. Een eerste stap bestaat uit het inrichten van interne processen voor kennisdeling en -overdracht, om kennis en gebruik van instrumenten in de organisatie te borgen. Dit is vooral van belang wanneer het verloop van werknemers groot is.
- **Maak afspraken over het gebruik van instrumenten.**
Zorg ervoor dat de meest recente versies worden gebruikt en dat er geen achterhaalde versies van instrumenten in de organisatie gaan rondzwerven. Dat kan eenvoudig door altijd te linken naar de bron van instrumenten, in plaats van versies van instrumenten opslaan en delen. Maak daarnaast afspraken binnen de organisatie over hoe men op de hoogte blijft van nieuwe ontwikkelingen in het veld.
- **Zelfbinding is belangrijk.**
Gemeenten en regio's zijn bepalend bij het vormgeven van het administratieve proces en hebben dus een grote invloed op de mate waarin standaardisatie en vermindering van administratieve lasten gerealiseerd worden. Zeker wanneer instrumenten gepaard gaan met zelfbinding, is het wenselijk dat gemeenten en regio's deze volgen, zelfs zonder controle op naleving.
- **Blijf kritisch en koppel terug.**
Als instrumenten niet goed toepasbaar of niet duidelijk zijn, is het belangrijk dat gemeenten en regio's dit terug koppelen aan de beherende partijen, via formele onderhoudscycli of, wanneer deze niet aanwezig zijn, contact op te nemen met de ontwikkelende partij. Zo kunnen instrumenten worden geoptimaliseerd.
- **Neem initiatief waar mogelijk**
We moedigen aanbieders aan geen afwachtende houding aan te nemen, maar waar nodig de handen ineen te slaan om verbeteringen op het gebied van standaardisatie te helpen vormgeven. Zij kunnen gezamenlijk voorstellen doen, bijvoorbeeld voor de standaardisatie van zorgvormen anders dan de (hoog)specialistische zorg.
- **Begrip voor elkaars belangen.**
Het helpt enorm als gemeenten en regio's zich voldoende bewust zijn van hun rol ten opzichte van aanbieders, en zich in de positie van aanbieders verplaatsen bij het nemen van beslissingen die beide partijen raken. Andersom geldt dat natuurlijk ook.

5 Slotbeschouwingen

Naast de inzichten voor het ontwikkelen en gebruik van instrumenten, geeft het onderzoek ook inzichten in de rol die deze instrumenten spelen in het jeugdzorgstelsel. Zeker met het oog op de belangrijkste doelen die met de inzet van deze instrumenten nagestreefd worden, namelijk standaardisatie en het verminderen van administratieve lasten, verdienen een aantal randvoorwaarden op stelselniveau de aandacht.

Met de Hervormingsagenda Jeugd hebben de stelselpartijen gekozen om de inkoop van jeugdzorg verder te vereenvoudigen en in te zetten op een “*landelijke, niet-vrijblijvende en vergaande standaardisatie van contracten, contractmanagement en verantwoordingswijze*”⁵. De uitvoering van deze taak voor de zorgvormen die met het wetsvoorstel ‘Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg’⁶ straks regionaal of landelijk moeten worden ingekocht, is belegd bij het programma Standaardisatie. Vanuit dit programma zal een formele regulator worden aangesteld die standaarden zal ontwikkelen voor deze zorgvormen en die gaat toegezien op naleving, waarmee de vrijblijvendheid van deze standaarden in de toekomst beperkt wordt. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek concluderen we dat er in het veld grote behoefte is aan de initiatieven die vanuit het programma Standaardisatie op stapel staan. We sluiten ons daarom aan bij het advies van de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd⁷ in het uitspreken van de hoop dat er haast gemaakt wordt met de uitvoering van dit programma en de ontwikkeling en implementatie van instrumenten die daaruit voortkomen. Goede communicatie over de keuzes en vorderingen binnen het programma is essentieel voor draagvlak en verwachtingsmanagement bij de betrokken partijen in het veld.

Minder vrijblijvend

De onderzoeksresultaten laten zien dat vrijblijvendheid een belangrijke beperkende factor is voor de werkzaamheid van handreikingen en standaarden. Voor de (hoog)specialistische jeugdzorg zal in de toekomst meer regulering komen op het administratieve proces, door de nog aan te stellen formele regulator. Op basis van het huidige onderzoek willen we deze toekomstige regulator meegeven dat de begeleiding van implementatie, beheer, en controle op naleving van toekomstige instrumenten cruciaal is om de gewenste standaardisatie te bewerkstelligen.

Tot het moment dat de formele regulator is aangesteld en nieuwe standaarden zijn ontwikkeld, evenals voor de zorgvormen die lokaal ingekocht blijven worden, zullen de huidige handreikingen en standaarden echter een relevante rol blijven spelen. Om de huidige instrumenten beter hun doel te laten bereiken, is het zaak

5 [Hervormingsagenda Jeugd 2023 - 2028 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

6 [Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)

7 [advies-deskundigencommissie-hervormingsagenda-jeugd.pdf](#)

om ook voor die instrumenten de vrijblijvendheid in te perken en naleving te bevorderen. Daarvoor lijkt een vorm van controle op juiste implementatie en naleving noodzakelijk. Dit zou via formele en minder formele routes georganiseerd kunnen worden. Zo zou zelfbinding bijvoorbeeld verstevigd kunnen worden door dit aan te vullen met vrijwillige controle op naleving.

Aandacht voor taakgerichte bekostiging

Een ander aandachtspunt voor de op stapel staande standaardisatie-initiatieven is dat er rekening wordt gehouden met de verschillende uitvoeringsvarianten. We zien in het jeugdzorgstelsel een beweging richting de taakgerichte uitvoeringvariant. Deze bekostigingsvorm wordt in de Hervormingsagenda aangemerkt als wenkend perspectief en in de praktijk zien we dat deze vorm in toenemende mate wordt toegepast⁸. In deze uitvoeringsvariant⁹ wordt een deel van het administratieve proces (zoals toegang, registratie, declaratie en controle) verlegd van de interactie tussen gemeente en aanbieder naar die tussen aanbieders onderling, via hoofd- en onderaannemerschap en consortia. Het is dus van belang dat er ook voor deze uitvoeringsvariant passende afspraken en instrumenten worden gemaakt voor standaardisatie, bijvoorbeeld met betrekking tot de -iStandaarden en het gebruik van het berichtenverkeer. Controle op naleving van standaardisatie-afspraken tussen aanbieders onderling zal waarschijnlijk niet op dezelfde manier ingericht kunnen worden als die tussen gemeenten en aanbieders, wat betekent dat hier andere oplossingen voor ontwikkeld moeten worden.

Ontwikkeling van prestatie-indicatoren

Het is wenselijk om indicatoren voor standaardisatie en administratieve lasten te ontwikkelen. Met dergelijke indicatoren kan in kaart worden gebracht wat de effecten zijn van beleidsmaatregelen en instrumenten op het bevorderen van standaardisatie en het terugdringen van onnodige administratieve lasten. Dit sluit aan op het advies van de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd, die het ontwikkelen van prestatie-indicatoren benoemt als noodzakelijk om inzicht in de opbrengsten van de Hervormingsagenda te verkrijgen. Aan het ontwikkelen van indicatoren wordt momenteel gewerkt door de werkgroep Data en Monitoring binnen de Hervormingsagenda.

8 [Jeugdhulp met inzet van consortia is kansrijk maar complex | Nieuwsbericht | Jeugdautoriteit](#)

9 [uitvoeringsvarianten_PDF-1.pdf](#)

Verkenning standaardiseren overige zorgvormen

Op basis van de huidige onderzoeksresultaten en andere signalen, blijkt in het veld de behoefte te bestaan om de standaardisatie van producten, productcodes en tarieven breder te trekken dan alleen de (hoog)specialistische zorgvormen. De scope van deze behoefte lijkt dus sinds het opstellen van de Hervormingsagenda groter te zijn geworden. Het is daarom voorstelbaar dat parallel aan, of in aansluiting op de Hervormingsagenda, een initiatief ontwikkeld wordt om dit in gang te zetten. Daarbij zouden aanbieders en gemeenten zelf het initiatief kunnen nemen om te verkennen welke lokale vormen van jeugdhulp meer gestandaardiseerd kunnen worden. Hier dient wel duidelijk gecommuniceerd te worden dat dit alleen administratieve standaardisatie betreft, en dus niet inkoop op regionaal niveau van deze zorgvormen. Ook is het van belang om in de gaten te houden of deze verkenning het proces van standaardisatie van de (hoog)specialistische zorgvormen binnen de Hervormingsagenda niet vertraagd. In een dergelijk traject zou gebruikt gemaakt kunnen worden van de kennis die binnen het programma Standaardisatie wordt opgedaan.

Blijven communiceren over gemaakte keuzes

Met de Hervormingsagenda hebben de stelselpartijen gekozen voor vergaande en niet vrijblijvende standaardisatie van het administratieve proces voor een deel van de jeugdzorg. Op basis van dit onderzoek en signalen uit het veld kunnen we concluderen dat er in het veld behoefte is aan standaardisatie en het verminderen van administratieve lasten. De resultaten laten echter ook zien dat er in het veld onduidelijkheid is over de reikwijdte van de standaardisatie-initiatieven die op stapel staan. Standaardisatie en lokale beleidsvrijheid lijken voor veel betrokkenen op gespannen voet te staan. Immers; in een decentraal stelsel hebben gemeenten de vrijheid om beleid en uitvoering op een eigen manier in te richten, zowel zorginhoudelijk als op het gebied van administratie. Met de aanstaande wetswijziging en de Hervormingsagenda wordt echter op bepaalde vlakken aangestuurd op regionalisering en standaardisatie. Dit beperkt de beleidsvrijheid van gemeenten op bepaalde vlakken, terwijl het decentrale karakter van het stelsel in stand wordt gehouden. Uit gesprekken komt naar voren dat het betrokkenen niet altijd duidelijk voor ogen staat welke keuzes er in de Hervormingsagenda zijn gemaakt, en welke consequenties die zullen hebben op de beleidsvrijheid. Vooral gemeenten geven aan behoefte te hebben aan beleidsvrijheid op inhoudelijke keuzes. Ze geven echter ook aan gebaat te zijn bij standaardisatie van het administratieve proces. Het is daarom van belang dat goed wordt uitgelegd op welke aspecten in het stelsel beleids- en uitvoeringsvrijheid voor gemeenten in stand blijft, en op welke aspecten centralisatie en standaardisatie worden doorgevoerd en de beleidsvrijheid dus afneemt. Duidelijke communicatie over de gemaakte keuzes kan verwarring en weerstand helpen voorkomen.

6 Bijlage

Onderstaande lijst is een overzicht van handreikingen en standaarden die in de inventariserende fase van dit onderzoek gevonden zijn. Deze inventarisatie is niet volledig of uitputtend, en het kan dat een deel van de documenten minder actueel zijn. De instrumenten met een * worden beheerd en onderhouden door het Ketenbureau en zijn meegenomen in het surveyonderdeel van dit onderzoek.

Instrumentnaam
Gemeentelijke Controle Aanpak*
Afsprakenkaart*
Afwegingen bij de inzet van schaarse jeugdhulp
Contractstandaarden Jeugd*
Datagedreven inkopen in het sociaal domein
Handreiking Aanvragen/wijzigen AGB-code voor iWmo en iJw berichtenverkeer*
Handreiking Afbouw en sluiting residentiële hulp
Handreiking Afwegingskader hoofd- en onderaannemerschap*
Handreiking Begrippenlijst voor aanbieders bij aanbesteden*
Handreiking Data-gedreven inkopen in het sociaal domein*
Handreiking Dialoog*
Handreiking Effectief contracteren
Handreiking Flexibiliteit bij aanbesteden in het sociaal domein*
Handreiking Indexatie rekenmodel Contractstandaarden Jeugd*
Handreiking inkopen jeugdhulp in het strafrechtelijk kader
Handreiking iWmo berichtenverkeer en hulpmiddelen*
Handreiking Kwaliteitscriteria van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in inkoop*
Handreiking Kwaliteitskaders en -standaarden*
Handreiking Materiële Controle*
Handreiking MKB-vriendelijk inkopen*
Handreiking Passende zorg voor jeugdigen
Handreiking Past Performance*
Handreiking Quasi aanbesteden*
Handreiking regeling Meerkosten 2022 Jeugdwet en Wmo 2015
Handreiking Regiovisie in het kader van de Norm voor Opdrachtgeverschap
Handreiking Rekenmodule bij de handreiking tariefstelling gezinshuiszorg*
Handreiking SAS zonder EMVI*
Handreiking Subsidie*
Handreiking Tariefstelling gezinshuiszorg*
Handreiking Tarifiering en Inkoop Pleegzorg*
Handreiking Trajectfinanciering*
Handreiking Transformatie versnellen - 11 gouden regels*
Handreiking Vereenvoudiging verwijsproces gecertificeerd instellingen
Handreiking zak- en kleedgeld voor kinderen met een maatregel voor jeugdbescherming*
Handreiking: kiezen voor de taakgerichte uitvoeringsvariant*

Inkoop jeugdhulp Zeven goede gewoonten
Handreiking inzicht in tarieven
Juridische vraag en antwoord hoofd- en onderaannemerschap*
Kostprijsonderzoek kleinschalig wonen Jeugd*
Kostprijzen voor de Jeugd-GGZ
Landelijk Accountantsprotocol*
Marktdossiers: inkoopsegmentatie, versie 1.2*
Materiële controle Handreiking voor de uitvoering van de ministeriële regeling Jeugdwet (uitwisselen persoonsgegevens) voor het onderdeel materiële controle
Modelbepalingen voor de inkoop van hulp en ondersteuning binnen de Jeugdwet en Wmo 2015
Protocol Gemeentelijke Herindeling*
Protocol omgaan met productcodelijstwijzigingen
Richtlijnen KTO (Keten Test Omgeving)*
Standaard Administratieprotocol Inspanningsgericht*
Standaard Administratieprotocol Outputgericht*
Standaard Administratieprotocol Taakgericht*
Standaard Administratieprotocol voor de GI's*
Standaardartikelen*
Starterspakket toezichthouder rechtmatigheid Jeugdwet
Toolkit gesprekshulp taakgerichte uitvoeringsvariant
Verantwoordingsformats*
Zelfstandige huisvesting jongeren uit de jeugdzorg

Dit is een uitgave van:

Jeugdautoriteit
Schedeldoekshaven 131
2551 EM Den Haag

Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

070 - 340 68 88
www.jeugdautoriteit.nl

Contactpersoon
Charlotte Vonkeman
+31 (0)6 - 27543512
cc.vonkeman@jeugdautoriteit.nl

Ontwerp en illustraties: Ontwerpwerk

April 2025 - versie 1.0