

(v0.2.) Implementatieadvies woonplaatsbeginsel

Implementatieadvies voor de te maken keuzes bij invoering woonplaatsbeginsel 2021

Versiehistorie

Versie	Datum	Auteur	Omschrijving
0.1.	15-01-2019	Richard Willems	Eerste conceptversie
0.2	16-01-2020	Richard Willems, Hans van der Velden, Dimphy van der Zanden	Verdere uitwerking, review en redactionele aanpassingen

Inhoudsopgave

Versiehistorie	1
Inhoudsopgave	1
Aanleiding	2
Inleiding en doel	2
Managementsamenvatting	2
Onderbouwing	3
Onderzoek	3
Resultaten	4
Conclusies en adviezen op basis van onderzoeksresultaten	5
Migratievoorziening	6
Bevragingsvoorziening	6
Informatievoorziening	7
Processen/toolbox	7

Aanleiding

Op 20-01-2020 komt de stuurgroep *Woonplaatsbeginsel 2021* bijeen om keuzes te maken over de implementatie van de wetswijziging. In deze stuurgroep moeten keuzes gemaakt worden over de wijze waarop het veld, met name gemeenten en zorgaanbieders, ondersteund gaan worden bij de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel per 01-01-2021 en hoe een eventuele ondersteuning na de invoering eruit komt te zien.

Inleiding en doel

Het doel van dit document is om in combinatie met het architectuurdocument (*20200116 AR Architectuurdocument*) en het implementatieplan (*20200116 (v0.95) Implementatieplan woonplaatsbeginsel 2021*) de stuurgroep een advies voor te leggen over de te maken keuzes. Het advies is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd en deels nog moet worden afgerond. In dit document wordt het onderzoek beschreven en zijn de resultaten van dit onderzoek samengevat.

Op basis van de onderzoeksresultaten wordt vervolgens een advies voorgelegd per projectproduct. Het advies geeft aan op welke manier wij adviseren om dit product te realiseren om zoveel mogelijk de - in het onderzoek geconstateerde - (mogelijke) administratieve lasten zo klein mogelijk te houden. De adviezen sluiten aan bij de oplossingen die in het architectuurdocument staan beschreven. In dit document zijn dan ook meer details te vinden.

Managementsamenvatting

Door het projectteam is bij gemeenten, zorgaanbieders, regionale backoffices en softwareleveranciers onderzoek gedaan naar de administratieve lasten die verwacht worden door de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel en nadat dat het nieuwe woonplaatsbeginsel is ingevoerd. Daarna is bekeken hoe deze lasten zo minimaal mogelijk kunnen worden gehouden. Dit kan door het realiseren van enkele voorzieningen en ondersteuning. Het projectteam adviseert, op basis van de onderzoeksresultaten, de volgende voorzieningen/ondersteuning te realiseren:

1. Realiseer een migratievoorziening die gemeenten ondersteunt bij het analyseren van de bestaande populatie jeugdigen waarvoor zij verantwoordelijk zijn voor de zorg. De voorziening kan vaststellen welke jeugdigen volgens het nieuwe woonplaatsbeginsel in zorg blijven en welke jeugdigen onder de verantwoordelijkheid van een andere gemeente komen. Voor jeugdigen die naar een andere gemeente gaan, kan de voorziening aangeven welke gemeente dit is.
2. Realiseer een bevragsvoorziening die ondersteunt bij het bepalen van de verantwoordelijke gemeente bij nieuwe zorgproducten. In de variant die wij adviseren moet een medewerker zelf vaststellen of er zorg met verblijf is en zo ja, wanneer dat deze gestart is. Vervolgens kan het systeem de bedrijfsregels toepassen en de BRP bevragen om zo de verantwoordelijke gemeente vast te stellen.
3. Realiseer een uitbreiding van het bestaande berichtenverkeer zodat gemeenten en zorgaanbieders informatie kunnen uitwisselen omtrent de verantwoordelijke gemeente. Het gaat dan om het aangeven of een verzoek tot toewijzing door een zorgaanbieder bij de juiste gemeente is neergelegd en als dit niet het geval is, om het aangeven bij welke gemeente het verzoek wel ingediend moet worden.

4. Realiseer een 'toolbox' die bestaat uit een serie procesvoorstellen en handreikingen die gemeenten en zorgaanbieders kunnen gebruiken om enkele complexe processen rondom de migratie naar de nieuwe situatie, en daarna, zo eenvoudig mogelijk in te regelen.

Onderbouwing

Onderzoek

Om een advies te geven over de te nemen implementatiekeuzes is door het projectteam onderzoek uitgevoerd. De uitkomsten van het onderzoek dienen als primaire input voor het advies. Hieronder leest u hoe het onderzoek is opgezet.

Onderzoekspopulatie

Het onderzoek is uitgevoerd bij drie categorieën van stakeholders:

1. Gemeenten en regionale backoffices
 - a. Gemeente Arnhem
 - b. Gemeente Urk – *Ruwe cijfers ontvangen, door projectteam zelf verwerkt om antwoord te geven op de onderzoeksvragen*
 - c. Samenwerkingsverband Zuid-Holland Zuid (Alblasserdam, Dordrecht, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Hoeksche Waard, Molenlanden, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht)
 - d. Gemeente Leudal
 - e. Gemeente Weert
 - f. Gemeente Nederweert
 - g. Gemeente Apeldoorn – *Nog geen definitieve cijfers ontvangen, wel inschatting*
 - h. Samenwerkingsverband Meerinzicht (Ermelo, Harderwijk, Zeewolde) – *Alleen interview, geen cijfers ontvangen*
 - i. Gemeente Amersfoort – *Alleen interview, geen cijfers ontvangen*
 - j. Gemeente Rotterdam – *Interview en cijfers gepland op 27 januari*
2. Zorgaanbieders en brancheverenigingen
 - a. Jeugdzorg Nederland
 - b. GGZ Nederland
 - c. Valente (voorheen: Federatie Opvang)
 - d. Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
 - e. Jeugdformaat
 - f. Jeugdbescherming Gelderland
 - g. Spirit
 - h. Leger des Heils
3. Vereniging Nederlandse Gemeenten
4. Softwareleveranciers van gemeenten, van zorgaanbieders en ketenpartners
 - a. Centric
 - b. NEXUS Nederland
 - c. Stichting Inlichtingenbureau
 - d. VECOZO

Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

1. Wat is de administratieve last voor gemeenten en zorgaanbieders tijdens de overgang van het huidige naar het nieuwe, voorgestelde woonplaatsbeginsel?
2. Wat is de administratieve last voor gemeenten en zorgaanbieders bij het uitvoeren van het nieuwe woonplaatsbeginsel nadat dit is ingevoerd?

Onderzoeksvorm

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen zijn, er diverse deelvragen opgesteld die door het projectteam zijn onderzocht bij de stakeholders. Dit heeft tot de volgende vormen van onderzoek geleid:

1. Gemeenten en regionale backoffices
 - a. Uitzetten van verzoeken die tot concrete cijfers leiden over administratieve lasten, zoals gevraagd in de onderzoeksvragen.
 - b. Bezoeken van gemeenten en regionale backoffices om individuele casuïstiek te bespreken op basis van bovenstaande cijfers (zie punt a).
 - c. Uitzetten van aanvullende vragen rondom casuïstiek, zoals opgehaald tijdens de bezoeken (zie punt b).
2. Zorgaanbieders en brancheverenigingen
 - a. Onderzoeksvragen bespreken in plenaire sessies.
3. Softwareleveranciers van gemeenten en zorgaanbieders
 - a. Onderzoeksvragen bespreken in plenaire sessies.
 - b. Actieve participatie in architectuuroverleg.
 - c. Zorginstituut Nederland, beheerder van de iStandaarden sociaal domein

Resultaten

Het onderzoek heeft geleid tot een gedeeltelijke beantwoording van de onderzoeksvragen. Door de beperkte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was en voortschrijdende inzichten over de onderzoeksvorm tijdens het onderzoek, is het wel gelukt om de conclusies kwalitatief te onderbouwen. Op basis van uitspraken van de onderzochte partijen en op basis van eigen ervaringen kunnen bepaalde conclusies getrokken worden ten aanzien van dit implementatieadvies. Deze conclusies worden uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

De volledige set van resultaten bestaat uit interviewnotities, cijfers en mailwisselingen. Deze wordt hier niet weergegeven, maar is als losse bijlage beschikbaar. De samenvatting van de beantwoording van de onderzoeksvragen is als volgt:

Vraag 1: Wat is de administratieve last voor gemeenten en zorgaanbieders tijdens de overgang van het huidige naar het nieuwe, voorgestelde woonplaatsbeginsel?

- a. Voor gemeenten geldt dat de belangrijkste last zit in het correct vaststellen van de verblijfsgegevens van hun jeugdigen.
- b. Gegevens van voor 1 januari 2015 zijn in veel gevallen niet of zeer slechts beperkt binnen de gemeentelijk organisatie beschikbaar.
- c. Ook het vaststellen van alle aaneengesloten trajecten met zorg met verblijf om de correcte startdatum te bepalen, is ingewikkeld. De meeste gemeenten geven aan hiervoor (de cijfers) vijf tot tien mandagen werk voor nodig te hebben.
- d. Gemeenten geven aan dat gemiddeld zo'n 10% van de jeugdigen een verblijf heeft dat al voor 2015 gestart is. Om de ware startdatum van het verblijf in dit geval te bepalen, moeten zij individueel onderzoek doen naar elke casus. De aanvullende administratieve last voor deze casussen blijkt erg divers. Er zijn gemeenten die aangeven dat zij hiervoor een half uur per casus nodig denken te hebben, maar er zijn ook gemeenten die aangeven dat dit hun

- een mandag werk per casus kost. Verder onderzoek op dit thema is noodzakelijk om hier een duidelijke conclusie uit te trekken.
- e. Daarnaast geven gemeenten aan dat zij opzien tegen het individueel opnieuw toetsen van alle jeugdigen die op dit moment onder hun verantwoordelijkheid vallen. Ook zien zij een risico dat niet alle gemeenten de regels op dezelfde manier (kunnen) interpreteren en dat daarmee jeugdigen bij meer dan één gemeente terecht kunnen komen.
 - f. Voor zorgaanbieders geldt dat de administratieve last met name zit in hoe zij om moeten gaan met jeugdigen die zij onder zorg hebben maar die volgens het nieuwe woonplaatsbeginsel onder een andere gemeente komen te vallen waarmee de zorgaanbieder geen contract heeft. Ook softwareleveranciers bevestigen dat de gebruikte administratieve software slecht met deze situatie om kan gaan; het informatiemodel en functionaliteit hiervoor ontbreken in de ICT-systemen.

Vraag 2: Wat is de administratieve last voor gemeenten en zorgaanbieders bij het uitvoeren van het nieuwe woonplaatsbeginsel nadat dit is ingevoerd?

- a. Alle bevraagde gemeenten geven aan dat zij de nieuwe regels helder vinden en als een verbetering beschouwen ten opzichte van het huidige woonplaatsbeginsel. Het toepassen van de regels zal dus tot een lagere administratieve last leiden ten opzichte van het huidige woonplaatsbeginsel.
- b. Wat wel als een probleem wordt beschouwd is dat een jeugdige die om hulp vraagt bij een gemeente of waarvoor via een verzoek tot toewijzing om hulp wordt gevraagd, misschien al onder de verantwoordelijkheid van een andere gemeente valt. Omdat dit met alleen de BRP niet zonder foutmarge is vast te stellen, willen gemeenten dit onderzoeken door naar de ware startdatum van het verblijf te kijken. Maar zonder te weten of er überhaupt sprake is van zorg met verblijf, leidt dit weer tot nieuwe administratieve lasten bij de uitvoer.
- c. Veel gemeenten geven aan niet te willen werken met een foutmarge, dus niet alleen via de BRP. Gemeenten willen graag 100% zekerheid.
- d. Zekerheid verkrijgen of er al sprake is van zorg met verblijf, kan via een verwijzer. Echter, niet alle zorg aan een jeugdige komt via dezelfde verwijzer. In die gevallen kan het zijn dat een verwijzer niet weet dat er sprake is van zorg met verblijf en daardoor kan, via de zorgverlener, een verzoek tot toewijzing worden neerlegd bij een gemeente die ook niet weet of er sprake is van zorg met verblijf. Bij ongeveer 40% van alle jeugdigen met zorg met verblijf, is er sprake van meerdere zorgverleners en kan dit probleem optreden.
- e. Een andere aanvullende administratieve last die voorzien wordt door gemeenten, is dat er bij het nieuwe woonplaatsbeginsel vaker sprake zal zijn van zorg die bij zorgaanbieders moet worden uitgevraagd waarmee de gemeenten geen contract hebben. Zij geven aan dat zij op dit moment niet goed kunnen inschatten hoe dit moet worden geadmistreerd en hoe afspraken moeten worden gemaakt.
- f. Ook het regelen van facturaties wordt als complex gezien.

Conclusies en adviezen op basis van onderzoeksresultaten

De onderzoeksresultaten hebben het projectteam in staat gesteld om per voorgesteld product uit het implementatieplan een advies te geven over hoe dit ingevuld zou moeten worden. Het advies is erop gericht om de administratieve last, zoals die beschreven is in de resultaten, weg te nemen. Waar mogelijk wordt de inspanning (in zowel tijd als geld) van de beschreven oplossing meegenomen in het advies. Dit is op dit moment nog niet voor alle oplossingen goed te bepalen.

Migratievoorziening

Op basis van de administratieve lasten, zoals beschreven in de resultaten van het onderzoek, adviseren wij om een landelijke migratievoorziening te realiseren conform de architectuur die beschreven staat in *20200116 AR Architectuurdocument*. Hiermee hoeft een gemeente niet meer individueel de woonplaatsbeginselprocedure uit te voeren voor al hun jeugdigen en vervalt het risico dat gemeenten de regels onderling anders interpreteren.

Het is op dit moment niet mogelijk om van leveranciers een inschatting te verkrijgen van de kosten van een dergelijke migratievoorziening. Het projectteam schat de kosten voor de bouw van de voorziening zelf nu op €30.000 tot €60.000. Dit is dus niet getoetst bij leveranciers. Ook komen er nog kosten bij voor het organiseren van een gecentraliseerde BRP-toegang om de benodigde gegevens rondom de woonhistorie van jeugdigen op te vragen. Deze zijn op dit moment niet in te schatten. Tot slot zijn er privacy risico's bij het realiseren van een dergelijke voorziening, het uitvoeren van een privacy impact analyse (PIA) is hiervoor randvoorwaardelijk.

Bevragingsvoorziening

Om de voordelen te behalen die zijn benoemd in het adviesrapport van KPMG/Plexus (impactanalyse-oplossingsrichtingen-woonplaatsbeginsel-jeugd.pdf, februari 2017, blz. 30 t/m 40) en om tegemoet te komen aan de administratieve lasten die zijn opgehaald tijdens het onderzoek, lijkt een vorm van bevragingsondersteuning onvermijdelijk. Feitelijk is het voor dit implementatieadvies uitgevoerde onderzoek een invulling van de in het adviesrapport van KPMG/Plexus benoemde uitvoeringstoets (blz. 39). Het architectuurdocument (*20200116 AR Architectuurdocument*) beschrijft vier varianten die deze ondersteuning in meer of mindere mate kunnen bieden.

Daarnaast concluderen wij uit de onderzochte casuïstiek en opgehaalde scenario's dat het uitvoeren van het woonplaatsbeginsel met alleen de BRP als informatiebron tot een te grote foutmarge leidt. Hoewel op dit moment niet kwantitatief te bepalen is wat de foutmarge precies is, geven de bevragde gemeenten aan dat zij de diverse scenario's herkennen die fout kunnen gaan op basis van bepaling van alleen de BRP. Daarom nemen wij in de rest van dit advies het standpunt in dat de verblijfsinformatie (dus of een jeugdige zorg met verblijf ontvangt en wanneer dat dit verblijf dan eventueel is gestart) een vereiste is voor het correct vaststellen van de verantwoordelijke gemeente. Dit standpunt wordt ook aangehouden in het architectuurdocument.

De oplossing met de grootste positieve impact op alle geconstateerde administratieve lasten is variant A uit het Architectuurdocument zoals hierboven genoemd. In combinatie met de informeringsmogelijkheid via de iStandaarden kan hiermee automatisch en direct gereageerd worden op elk verzoek tot toewijzing dat binnenkomt. Ook kan deze voorziening gebruikt worden door een wijkteam (of vergelijkbaar toeleidingsorgaan) om te bepalen of een jeugdige door de gemeente geholpen kan/mag worden.

Echter, het realiseren van het benodigde landelijke verblijfsregister is zeer complex, met name het organiseren van het doorlopend beheer i.v.m. vereisten continuïteit beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Zonder gedegen beheer, zal het register niet correct worden gevuld en kan de juiste verantwoordelijke gemeente alsnog niet worden afgeleid. Het is onze verwachting dat dit niet voor 01-01-2021 gerealiseerd kan worden. Daarmee is het dus geen realistische variant die wij kunnen adviseren.

Daarom adviseren wij, op basis van het onderzoek en de gesprekken met softwareaanbieders, om variant B (uit het Architectuurdocument) voor de bevragingvoorziening verder uit te werken. Het

opzoeken van de verblijfsgegevens wordt dan procesmatig uitgewerkt (dit wordt een product in de *toolbox*) terwijl het bevragen van de BRP en toepassen van de bedrijfsregels wordt geautomatiseerd. De kosten van deze voorziening zijn nog niet in te schatten. Ook kan nog niet worden geadviseerd of deze voorziening centraal (dus landelijk) of decentraal (dus inbouwen in bestaande gemeentesoftware) gerealiseerd zou moeten worden.

Informatievoorziening

Op basis van de gesprekken met zorgaanbieders én om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de doelstellingen van het project en de gewenste werkelijkheid die wordt geschetst in het adviesrapport van KPMG/Plexus, is het noodzakelijk dat gemeenten en zorgaanbieders via het bestaande Berichtenverkeer informatie kunnen uitwisselen. Het betreft dan dat uitsluitel of een verzoek tot toewijzing bij de correcte gemeente is ingediend en als dit niet het geval is welke gemeente dan verantwoordelijk is voor de gevraagde zorg. Daarom adviseren wij de informatiearchitectuur te realiseren zoals deze is beschreven in het architectuurdocument. Zorginstituut Nederland is verantwoordelijk voor de invulling van de functionele behoeftes omdat zij de standaarden beheren.

Processen/toolbox

Het is niet haalbaar, en in veel gevallen ook niet noodzakelijk of wenselijk, om alle administratieve lasten weg te nemen met informatievoorzieningen. Daarom adviseren wij om een aantal processen op te stellen die gemeenten kunnen implementeren om onderdelen van het woonplaatsbeginsel zo efficiënt mogelijk in te richten. Op basis van het onderzoek adviseren wij om ten minste de volgende processen of procedures uit te werken:

1. **Ophalen verblijfsinformatie**
Een serie processen en procedures waarmee gemeenten door het bevragen van zorgverleners, cliënten en/of andere gemeenten, de correcte verblijfsinformatie van een jeugdige op kunnen halen.
2. **Afhandelen facturen bij niet-gecontracteerde aanbieders**
Een serie processen en procedures waarmee zorgaanbieders facturen in kunnen dienen bij gemeenten waarmee ze geen contract hebben. Deze situatie zal, met name in het eerste jaar, significant vaker voorkomen dan nu het geval is.
3. **Verwerken 'binnenkomende' jeugdigen**
Een serie processen en procedures waarmee gemeenten jeugdigen die zij per 01-01-2021 onder regie krijgen, administratief kunnen verwerken in hun systemen en in kunnen regelen zodat de (tijdelijke) contracten en administratieve afhandeling met de zorgaanbieders goed verloopt.
4. **Verwerken 'uitgaande' jeugdigen**
Een serie processen en procedures waarmee gemeenten jeugdigen die zij per 01-01-2021 niet meer onder regie houden, administratief kunnen verwerken in hun systemen en waarmee gemeenten de zorg richting zorgaanbieders correct kunnen afsluiten.
5. **Communiceren wijzigingen aan zorgaanbieders**
Een serie processen en procedures om ervoor te zorgen dat gemeenten hun zorgaanbieders goed kunnen informeren over jeugdigen die per 01-01-2021 onder een andere gemeente gaan vallen. Deze processen en procedures moeten er ook voor zorgen dat zorgaanbieders de wijzigingen correct kunnen interpreteren en verwerken.