



# Onvoldoende aandacht voor administratieve lasten in het beleidsproces

Impact wordt structureel onderschat

30-11-2022

# Inhoud

- 1 Samenvatting
- 2 Aanleiding, vraag en aanpak
- 3 Model beleidscyclus
- 4 Beleidscyclus in hoofdlijnen
- 5 Bevindingen uit de interviews
- 6 Hoofdvragen van het onderzoek
- 7 Aanbevelingen voor toekomstige beleidswijzigingen



# 1. Samenvatting

Op dit moment wordt de praktische impact van beleidswijzigingen op administratieve lasten doorgaans pas in kaart gebracht als al besloten is dat het beleid doorgang vindt. Dit is voorbij het 'point of no return'.

Bij de eerste schets van nieuw beleid krijgen inhoudelijke en financiële afwegingen namelijk meer aandacht dan de impact van administratieve lasten. Met onvolledige informatie worden vervolgens verkeerde besluiten genomen en de beleidscyclus herhaaldelijk doorlopen. Hierdoor ontstaan de meeste administratieve lasten.

Daarbij worden in de gehele beleidscyclus administratieve lasten te veel als onvermijdbaar of als niet te beïnvloeden gegeven beschouwd.

Een proceseigenaar ontbreekt die direct bij de vorming van nieuw beleid de toets van administratieve lasten op de agenda heeft staan.



## 2. Aanleiding, vraag en aanpak

### Aanleiding

Er komen diverse grote beleidswijzigingen af op de ouderenzorg. De verwachting van ActiZ is dat deze een significante impact zullen hebben op de administratieve lasten van zorgaanbieders. Daarbij heeft ActiZ de indruk dat de impact op administratieve lasten tot op heden vaak onvoldoende en te laat wordt meegenomen in het beleidsproces. Om hierover het gesprek te kunnen voeren met de betrokken actoren wil ActiZ graag weten of en in hoeverre dit beeld klopt en welke lessen getrokken kunnen worden.

### Vraag

ActiZ heeft aan Berenschot een tweetal hoofdvragen gesteld:

1. Welke invloed hebben beleidswijzigingen op de administratieve lasten bij zorgaanbieders en welke mechanismen liggen hieraan ten grondslag? Werk dit uit in algemene zin en in detail voor 1) overheveling behandeling en 2) het scheiden wonen en zorg.
2. Waar en op welke wijze in het proces van beleidsvoornemen tot daadwerkelijk uitvoering van de beleidswijziging ontstaan (de oorzaken van) administratieve lasten?

### Aanpak

Na een documentstudie hebben we de diverse, bij beide trajecten betrokken actoren geïnterviewd. Vervolgens hebben we een conceptrapportage opgesteld, die we hebben getoetst bij de geïnterviewden en vervolgens hebben besproken met het ministerie van VWS (als stelselverantwoordelijke). Tot slot hebben we de voorliggende rapportage definitief gemaakt.

### Impact in algemene zin

Wij hebben gekeken naar twee actuele beleidswijzigingen als casus welke zich op dit moment in het beleidsvormend proces bevinden. Onze bevindingen zijn echter nadrukkelijk opgesteld in algemene zin, zodat de impact breder dan deze twee beleidswijzigingen kan worden beschouwd.

### 3. Model beleidscyclus

We hebben de documentstudie, de interviews, bevindingen en analyses gestructureerd aan de hand van de *beleidscyclus*.

#### 1. Agendavorming

- In deze fase wordt de eerste schets van het beleid ontwikkeld. Denk hierbij aan programma's en taakgroepen voor de ontwikkeling van een visie of gedeelde uitgangspunten.

#### 2. Besluitvorming

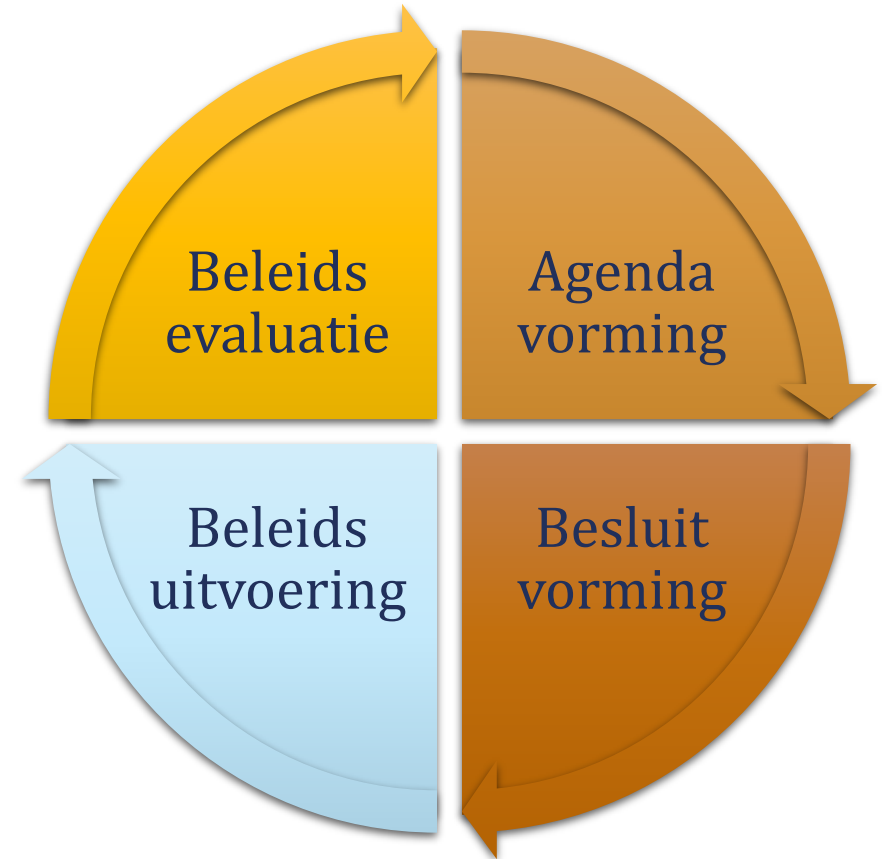
- In deze fase worden de harde randvoorwaarden en regels voor het beleid ontwikkeld. Denk hierbij instructies die betrokken partijen moeten gaan uitvoeren.

#### 3. Beleidsuitvoering

- Deze fase behelst de stap van de implementatie. Deze begint met bekendmaking van het beleid tot de daadwerkelijke uitvoering door betrokken partijen.

#### 4. Beleidsevaluatie

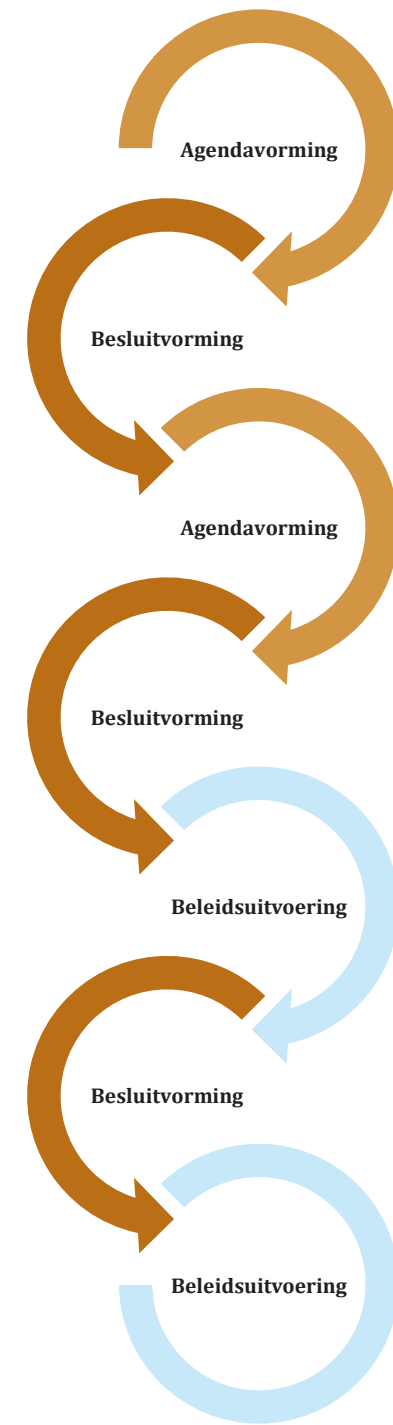
- Bij de laatste fase gaat het om het meten van de opbrengsten van het beleid. Vaak gaat het meten gepaard met het monitoren van het beleid. Ook het aanspreken en het houden van partijen aan de afspraken hoort bij de beleidsevaluatie.



## 4. Beleidscyclus in hoofdlijnen

Bij een beleidswijziging wordt in de praktijk de beleidscyclus niet cyclisch doorlopen. De beleidscyclus wordt meermaals opnieuw gestart.

1. De beleidscyclus bij beleidswijzigingen start veelal met een adviesrapport. Bijvoorbeeld vanuit de Taskforce Wonen of ZIN.
2. Op basis van deze adviesrapporten dragen veldpartijen bij aan de besluitvorming. Denk hierbij aan een convenant of paper.
3. Hierna vindt nogmaals agendavorming plaats met input vanuit een rapport waarin een gericht advies staat beschreven. Bijvoorbeeld een rapport van de NZa.
4. Op basis van onder andere het rapport van de NZa, vindt besluitvorming plaats door VWS met bijvoorbeeld een kamerbrief over een onderzoeksopdracht naar het onderwerp.
5. Met bekendmaking door VWS van nieuw beleid vindt hierna de eerste beleidsuitvoering plaats (dat is bijvoorbeeld na het regeerakkoord).
6. Op deze bekendmaking van VWS volgen direct daarna veel reacties van veldpartijen voor andere besluitvorming.
7. Op basis van deze reacties wijzigt VWS het beleid en maakt VWS hierop een gewijzigde beleidsuitvoering bekend in een nieuw beleidsprogramma.



## 5. Bevindingen uit de interviews

- Administratieve lasten krijgen niet de aandacht die het verdient.
  - Wat met de mond wordt beleden, wordt in de praktijk niet gedaan. Administratieve lasten zijn een belangrijk onderwerp, maar het onderwerp administratieve lasten wordt bij beleidswijzigingen **tijdens de gehele beleidscyclus** te weinig en laat geagendeerd.
- Gezamenlijk eigenaarschap ontbreekt: stelselpartijen redeneren vanuit hun eigen visie en koker.
  - Stelselpartijen beschouwen de beleidswijzigingen vanuit hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Zij nemen afstand van het vraagstuk wanneer dit niet in lijn ligt met hun taken en verantwoordelijkheden. Dit werkt remmend op het gezamenlijk eigenaarschap **tijdens de gehele beleidscyclus** dat de stelselpartijen onderling met elkaar kennen.
  - *“Overheveling van behandeling is vooral een bekostigingsvraagstuk en ligt niet in lijn met bijvoorbeeld zorginhoud, veiligheid of kwaliteit. Het is niet aan ons om kartrekker te zijn op dergelijke thema’s. Derhalve zijn wij hier minder in betrokken.”*
- Bij beleidswijzigingen ontbreekt een proceseigenaar die zich als proceseigenaar gedraagt.
  - **De hele beleidscyclus** van beleidsvoornemen tot implementatie is complex, kent heel veel stappen, verschillende actoren en belangen. De praktijk laat zien dat er niet een partij is die zich als integraal verantwoordelijk proceseigenaar opstelt. Daarmee is ook onduidelijk wie wanneer verantwoordelijk is voor de check op administratieve lasten.
- Awareness op de rol en impact van administratieve lasten is nodig om de houdbaarheid van de zorg op peil te houden.
  - De impact van administratieve lasten op zorgaanbieders en zorgprofessionals is groot en valt samen met de vele andere uitdagingen waar zorgaanbieders verantwoordelijk voor zijn. Het tijdig inventariseren, erkennen en herkennen van de rol en impact van administratieve lasten is belangrijk, **dit geldt voor de gehele beleidscyclus.**

## 5. Bevindingen uit de interviews

- De impact van administratieve lasten verschilt per type zorgaanbieder.
  - Door diversiteit bij de zorgaanbieders is het vooraf **bij de agendavorming** vaak niet precies duidelijk wat de administratieve lasten worden. De impact van administratieve lasten kan bovendien verschillen per type zorgaanbieder. Dit maakt het voor veldpartijen lastig om een eenduidig standpunt in te nemen.
  - *“Ik kan mij voorstellen dat voor ‘traditionele systeemaanbieders’ de beleidswijzigingen veel impact hebben, maar bij ‘moderne zorgaanbieders’ die meer modulair georganiseerd zijn, hebben de beleidswijzigingen veel minder effect. Moderne zorgaanbieders hebben veelal al gescheiden wonen en zorg en het maakt niet uit voor welke financiering overheveling van behandeling wordt geregistreerd; dit bepaalt alleen de plek van het vinkje.”*
- De indruk heerst dat financiële voordelen van beleidswijzigingen zwaarder wegen dan administratieve lasten.
  - Diverse gesprekspartners geven aan dat financiële en inhoudelijke afwegingen **vanaf de agendavorming** tot ver in het beleidsvormingsproces veel zwaarder wegen dan de administratieve lasten. Terwijl administratieve lasten indirect een groot financieel effect hebben. Zo ligt aan beide beleidswijzigingen rapporten ten grondslag waarin de administratieve lasten niet worden meegenomen.
  - *“De rapportage van de NZa lijkt als katalysator gebruikt te worden om de beleidswijziging door te voeren. De rapportage is sterk financieel gedreven, terwijl andere praktische gevolgen voor zorgaanbieders in diezelfde rapportage minder aandacht krijgen.”*
- Veldpartijen zijn vooral bezig met de beleidsdoelstellingen.
  - In lijn met de vorige bevinding, worden de gevolgen voor administratieve lasten door beleidswijzigingen **vanaf de agendavorming** onvoldoende besproken door de veldpartijen. De focus van veldpartijen ligt vooral op de inhoudelijke doelstellingen van de beleidswijzigingen of wat dit betekent voor cliënten. Hierdoor wordt onvoldoende rekening gehouden met de balans tussen het voordeel van de beleidswijziging en de kosten van de administratieve lasten.
  - *“Administratieve lasten zijn niet het eerste onderwerp waar wij ons druk over maken. Onze zorgen zitten vooral bij een nieuwe doelgroep van cliënten die onder onze verantwoordelijkheid valt en hoe de we die zorg moeten organiseren. Daarna pas denken wij aan administratieve impact.”*



## 5. Bevindingen uit de interviews

- De impact van administratieve lasten wordt onderschat.
  - Administratieve lasten zijn van invloed op het verloop, verzuim, werkplezier, arbeidsmarkttekort en op de zorgexploitatie. Deze (indirecte maar wel degelijk ook financiële) effecten worden in de 'business case' **bij de besluitvorming** onvoldoende meegenomen.
- Een analyse van de impact van de beleidswijzigingen wordt onvoldoende vooraf onderzocht met het veld.
  - De praktische effecten van beleidswijzigingen worden onvoldoende vooraf uitgewerkt **bij de besluitvorming** met diverse zorgaanbieders (dus modulaire georganiseerde en traditionele aanbieders). Het is daarbij belangrijk dat alle type zorgaanbieders zich vertegenwoordigd voelen door hun branchepartijen en dat VWS bij beeldsvorming met deze branchepartijen in gesprek gaat.
  - Zorgaanbieders voelen zich nu niet op het juiste moment geconsulteerd (**dat is bij de besluitvorming**) wat een risico vormt voor het (gewenste) draagvlak dat nodig is om de beleidswijziging daadwerkelijk tot uitvoering te brengen.
  - *'Als ik een wijziging binnen mijn eigen zorginstelling wil doorvoeren, consulteer ik eerst de ondernemingsraad en cliëntenraad. Als ik dat niet doe, is de kans groot dat ik het er niet door krijg. Het gaat enerzijds om draagvlak, maar ook het raadplegen van expertise van anderen om de haalbaarheid en impact van de beleidswijziging in kaart te brengen.'*
- Beleidsmakers werken teveel vanuit de systeemwereld.
  - **De besluitvorming** wordt onvoldoende uitgevoerd in co-creatie met veldpartijen. Beleidsmakers zijn veelal opgeleid en werkzaam in de systeemwereld en zitten daarmee op te grote afstand van de (zorg)professionals (leefwereld). Veel beleidsmedewerkers formuleren daarom beleidswijzigingen vanuit hun beleidsperspectief en missen te vaak de aansluiting op de leefwereld. Hierdoor worden de praktische effecten voor zorgaanbieders (zoals die op administratieve lasten) van de beleidswijzigingen te beperkt meegenomen.
  - *"Wij hebben de beleidswijziging opgesteld vanuit de bril van onze stelseltaken en verantwoordelijkheden. Hierin proberen wij wel rekening te houden met administratieve lasten, maar wij kunnen niet ieder mogelijk gevolg in de praktijk tot in detail in kaart brengen."*

## 5. Bevindingen uit de interviews

- Zorgaanbieders komen pas in beweging als het beleid al gevormd is.
  - Zorgaanbieders focussen zich eerst op het 'wat' en in later stadium op het 'hoe'. Zorgaanbieders onderzoeken **tijdens de besluitvorming** eerst wat de doelstellingen van de beleidswijziging zijn en op een hoger abstractieniveau wat dit betekent voor hen qua administratieve lasten. De concrete impact van beleidswijzigingen op administratieve lasten zijn vooraf door zorgaanbieders moeilijk in te schatten.
  - Pas als het 'wat' beantwoord is en de beleidswijziging duidelijk is **bij de start van de beleidsuitvoering** worden de gevolgen voor de administratieve lasten concreet in kaart gebracht. De consequenties van de beleidswijzigingen op administratieve lasten worden hierdoor te laat zichtbaar. De administratieve lasten wil je immers weten voordat besluiten genomen worden.
  - *'Voordat wij over gaan tot actie willen wij eerst weten of de beleidswijziging daadwerkelijk doorgevoerd wordt, per wanneer en wat de doelstelling daarachter is. Tot die tijd belast ik mijn werknemers niet met mogelijke consequenties voor administratieve lasten, omdat het al druk genoeg is. Dat is een mechanisme die wij hanteren om onze werknemers te beschermen.'*

## 5. Bevindingen uit de interviews

### Agendavorming

- Bij de zorgaanbieders is niet duidelijk wat de administratieve lasten worden.
- De financiële en inhoudelijke afwegingen wegen zwaarder dan de administratieve lasten.
- De focus bij veldpartijen ligt op de inhoudelijke doelstellingen of wat dit betekent voor cliënten en niet op de administratieve lasten.

### Besluitvorming

- Indirecte effecten worden in de 'business case' onvoldoende meegenomen.
- De effecten worden onvoldoende uitgewerkt met diverse typen zorgaanbieders.
- De effecten voor zorgaanbieders worden te beperkt meegenomen.
- Zorgaanbieders focussen zelf eerst op het 'wat' en pas in later stadium op het 'hoe'.

### Beleidsuitvoering

- Pas wanneer de beleidswijziging duidelijk is, worden de gevolgen voor de administratieve lasten in kaart gebracht.

### Gehele beleidscyclus

- Het onderwerp administratieve lasten wordt vaak te weinig en laat geagendeerd.
- Stelselpartijen nemen afstand wanneer het vraagstuk niet in lijn ligt met hun taken.
- Er is geen partij die zich als proceseigenaar voor administratieve lasten opstelt.
- Het tijdig inventariseren, erkennen en herkennen van de impact is belangrijk.

## 6. Hoofdvragen van het onderzoek

De eerste hoofvraag was welke invloed beleidswijzigingen hebben op de administratieve lasten bij zorgaanbieders en welke mechanismen liggen hieraan ten grondslag?

1. **Elke beleidswijziging leidt tot administratieve lasten.** Dit is minimaal eenmalig en vaak structureel.
2. **De impact van een individuele beleidswijziging op administratie wordt onderschat.** Administratieve lasten zijn een opstapeling van veel kleine administratieve handelingen.
3. **Administratieve lasten worden beschouwd als iets dat bij een beleidswijziging hoort,** wat bijdraagt aan de onderschatting.
4. **Bij beleidswijzigingen wordt vooral het inhoudelijke doel voor ogen gehouden.** Daardoor zijn de administratieve lasten onderbelicht en onnodig hoog.
5. **De kosten gepaard met de administratieve lasten worden als een geaccepteerde kostenpost gezien.** Beleidswijzigingen hebben namelijk ook vaak een financieel gedreven reden.



## 6. Hoofdvragen van het onderzoek

De tweede hoofdvraag was waar en op welke wijze in het proces van beleidsvoornemen tot daadwerkelijk uitvoering van de beleidswijziging (de oorzaken van) administratieve lasten ontstaan?

1. **Administratieve lasten ontstaan vooral doordat zij te laat in het beleidsproces in kaart worden gebracht.** Hierdoor is het beleidsproces voorbij het 'point of no return' en weegt de beleidsdoelstelling zwaarder dan de administratieve lasten die worden veroorzaakt.
2. **De grootste hoeveelheid aan administratieve lasten ontstaat door het herhaaldelijk doorlopen van de beleidscyclus.** Door wijzigingen van de beleidsuitvoering, maar met behoud van de financiële taakstellingen, ontstaan vaak aangepaste regels die juist voor meer administratie zorgen.



## 6. Hoofdvragen van het onderzoek

De beantwoording van deze tweede hoofdvraag laat zich goed illustreren aan de hand van de beleidswijziging ‘overheveling van behandeling’. Tijdens het proces van beleidsvoornemen tot daadwerkelijke uitvoering ontstonden al naargelang het beleidsvormend proces vorderde, meer administratieve lasten.

- Bij het beleidsvormend proces van de ‘overheveling van behandeling’ werd pas *na* de bekendmaking van het besluit door het merendeel van de veldpartijen bezwaar gemaakt tegen het beleidsvoornemen. Het beleidsvormend proces voor ‘overheveling van behandeling’ was toen echter al voorbij het ‘point of no return’. Het besluit voor ‘overheveling van behandeling’ is inmiddels weliswaar deels afgesteld en de taakstelling (zowel financieel als inhoudelijk) blijft overeind.
- Doordat het besluit voor ‘overheveling van behandeling’ is afgesteld en de taakstelling blijft bestaan, wordt de beleidscyclus nogmaals doorlopen. Een mogelijkheid binnen het nieuwe beleidsvormend proces is dat de ‘overheveling van behandeling’ gedeeltelijk gaat plaatsvinden. Hierdoor is het tijdens het besluitvormend proces van de besluitcyclus nog minder duidelijk hoe het nieuwe beleid eruit gaat zien en worden de administratieve lasten waarschijnlijk pas na de besluitvorming echt inzichtelijk.
- Bij een gedeeltelijke beleidsuitvoering van ‘overheveling van behandeling’ blijven mogelijk zowel de nieuwe administratieve lasten alsook de oude administratieve lasten, die zouden vervallen bij volledige ‘overheveling van behandeling’, bestaan. Dit is dan een duidelijk voorbeeld dat door wijzigingen van de beleidsuitvoering, maar met behoud van taakstellingen, er aangepaste regels ontstaan die juist tot meer administratie leiden.

# 7. Aanbevelingen voor toekomstige beleidswijzigingen

- 1. Blijf 'awareness' van administratieve lasten vergroten.** Administratieve lasten zijn deels een cultuur- en kennisprobleem. Er wordt inmiddels te makkelijk gezegd dat het belangrijk is, terwijl het in de praktijk bijna als een niet te beïnvloeden gegeven geaccepteerd wordt. Er is bij veel actoren in de beleidscyclus te weinig begrip van administratieve lasten, de (direct en indirecte) impact hiervan en de mechanismen die eraan ten grondslag liggen. Daar moet veel meer aandacht voor komen **tijdens de agendavorming**.
- 2. Practice what you preach.** Administratieve lasten worden door alle partijen bestempeld als een groot probleem. Iedereen vindt dat het minder moet. Maar in de praktijk krijgt het al een onvoldoende **bij de agendavorming** en daarmee te laat aandacht en wordt het te vaak als een bijna onvermijdbaar gegeven beschouwd. Daar is iedereen bij. Maar de proceseigenaar is ervoor verantwoordelijk. Die moet zorgen dat deze toets vroeg **tijdens besluitvorming** plaatsvindt en dat administratieve lasten de aandacht en urgentie krijgt die nodig is. Zorg er daarom voor dat de proceseigenaar dit continu (dus al in de fase van agendavorming) op de agenda heeft staan. Het is geen vervelend 'moetje'.
- 3. Maak de echte businesscase.** Veel gesprekspartners geven aan dat er in de praktijk veel meer aandacht is voor inhoudelijke en financiële afwegingen, dan voor administratieve lasten. Hiermee wordt echter een niet bestaande tegenstelling gesuggereerd. Administratieve lasten hebben zoals beschreven in dit rapport (en in veel andere) namelijk grote directe, maar ook indirecte financiële effecten. Deze zijn vaak 1) onvoldoende in beeld en 2) worden daarom ten onrechte niet meegenomen in de businesscase **bij de besluitvorming**. Daarmee ontstaat het risico dat op basis van onvolledige informatie de verkeerde besluiten worden genomen.
- 4. Doe een praktijktoets... in de praktijk.** De praktische impact van beleidswijzigingen op administratieve lasten kan onvoldoende worden doorgrond van achter een bureau. Werk dit uit **tijdens de besluitvorming** en betrek daarbij in ieder geval zorgaanbieders/-professionals. Toets bijvoorbeeld hoe de beleidswijziging eruit gaat zien in verschillende zorgdossiers en wat verschillende zorgprofessionals praktisch gaan merken van de beleidswijziging. Heb daarbij ook aandacht voor de diversiteit tussen zorgaanbieders.
- 5. Geen akkoord zonder weging van administratieve lasten.** Voorkom bij beleidswijzigingen dat administratieve lasten pas zichtbaar worden voorbij het 'point of no return'. Dit is het moment dat veldpartijen achter een nieuwe beleidsuitvoering staan. Terwijl het akkoord **voor de beleidsuitvoering** niet gegeven mag worden zonder weging van de administratieve lasten.