



EiberAdvies BV
Eiberlaan 6
3871 TJ Hoevelaken

Aan Zorginstituut Nederland
t.a.v. de heer P. S
Postbus 320
1110 AH Diemen

Datum: 30 juli 2014
Onderwerp: Advies Oriëntatie integrale standaardisatie infovoorziening Trekkingsrechten PGB
Kenmerk: EA-opdr4-2014

Geachte heer S

Op uw verzoek deed Eiberadvies een oriëntatie naar de stand van zaken van de gegevensuitwisseling voor het in te voeren Trekkingsrecht PGB. In deze brief doen wij verslag van de uitkomsten van deze oriëntatie.

In bijlage 1 geven wij een korte sfeertekening van de situatie die wij hebben aangetroffen. In bijlage 2 motiveren wij ons advies nader in de opgestelde verslaglegging.

Zoals u bekend werd op 22 juli een brief bekend, die door de VNG, G32 en G4 aan de staatssecretaris van VWS is gestuurd over de stand van zaken invoering Trekkingsrechten PGB. De inhoud van die brief stemt voor een deel overeen met de analyse die wij hebben gedaan op basis van onze oriëntatie. Wij richten ons echter niet op de belangen van de betrokken ketenpartners, maar stellen de voorwaarden centraal die moeten zijn vervuld om elektronische gegevensuitwisseling voor de Trekkingsrechten PGB mogelijk te maken.

Gegevensuitwisseling met betrekking tot PGB

Zoals u bekend is het PGB-instrument een subsidieregeling en daarmee geen onderdeel van de AWBZ-aanspraken. Als gevolg hiervan is het PGB bij de ontwikkeling van de gestandaardiseerde informatievoorziening in de AWBZ tot op heden buiten scope gebleven. Dat betekent dat het PGB in de komende transitie qua stand van gestandaardiseerde informatievoorziening niet gelijk gesteld kan worden met het berichtenverkeer binnen de AWBZ-brede zorgregistratie.

Dit is problematisch omdat in de beleidsvisies over de informatievoorziening (o.a. het Toekomstbeeld IZO2016) in het sociale domein wel wordt uitgegaan van een integrale benadering van de informatievoorziening in het domein van zorg en ondersteuning. De beleidsvisie van VWS heeft echter tot nu toe niet tot gevolg gehad dat een koers is uitgezet om te komen tot afspraken over integrale standaardisatie voor gegevensuitwisseling.

Programma-aanpak Trekkingsrechten PGB

De Trekkingsrechten PGB diende aanvankelijk op 1 januari 2014 te zijn ingevoerd. De BZK-Werkmaatschappij heeft reeds begin 2014 het traject rond de Trekkingsrechten PGB onderzocht. Deze Gateway Review heeft een gebrek aan regie in het implementatieproces geconstateerd.

Naar voren komt onder andere dat het ontbreekt aan keuzes vooraf over de positionering van de SVB-rol binnen de informatiestromen in de nieuwe domeinen. Verder is het de vraag of Trekkingsrecht PGB een integraal onderdeel van het product/dienstportfolio Wmo, Wlz en Jw bij gemeenten en zorgkantoren is, of dat het een zelfstandig traject is met een (beoogd) eigen stelsel voor informatievoorziening?

Deze eerdere analyse geldt volgens de toets bij betrokkenen, in het kader van deze oriëntatie, nog steeds. Dat is opvallend omdat uit alle relevante beleidsdocumenten blijkt dat de Trekkingsrechten PGB wél is beoogd een onderdeel te zijn van het totale pakket Wmo-, Wlz- en Jeugdvoorzieningen. Voor zover bekend zien ook de uitvoerende partijen i.c. de gemeenten dat zo. Trekkingsrechten PGB hoort dien ten gevolge in te voegen op de snelweg (in aanbouw) van het elektronisch berichtenverkeer binnen het nieuwe sociale domein. Dit constaterende realiseren wij ons dat het PGB als beleidsinstrument lang onderhandelingsobject is geweest tussen overheden en verzekeraars, met als kennelijk gevolg dat "invoegen op de snelweg" tot nu toe door partijen geen hoge prioriteit genoot.

Tijdens onze oriëntatie is een nieuw programmaplan uitgebracht voor de invoering Trekkingsrechten PGB. Hierin is echter opnieuw geen specifieke aandacht geschonken aan het realiseren van integrale standaarden voor de elektronische gegevensuitwisseling.

Bestaande standaarden en verschuiving in domeinen

Voor de huidige AWBZ bestaan integrale informatie-standaarden. Voor de nieuwe Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo 2015) zijn ook standaarden ontwikkeld. Trekkingsrechten PGB kan met betrekkelijke inspanning in de daarvoor opgestelde lijst van productcategorieën worden ondergebracht. Daarbij gelden volgens ons echter twee aandachtspunten. Het is onduidelijk (zie onder andere de genoemde brief van de VNG c.a. d.d. 22 juli 2014) of de gemeenten de opgestelde productcategorieënlijst ook (verplicht worden te) gaan hanteren. Daarnaast heeft de SVB aangegeven voorlopig niet aan te (kunnen) sluiten bij deze lijst.

Uit informatie van de SVB blijkt dat vooralsnog gewerkt wordt aan aanpassing van het huidige systeem van het Servicecentrum-PGB aan de meest noodzakelijke functionaliteiten om Trekkingsrechten PGB te kunnen invoeren. Voor zover wij kunnen nagaan is/wordt alleen voor het Wlz-deel met de zorgkantoren een gestandaardiseerd bericht "Toekenning Budget" ontwikkeld. SVB geeft aan dat voor de koppelvlakken in de keten er berichten zijn gedefinieerd en vastgesteld zowel voor de zorgkantoren als gemeenten. Daarbij merken wij op dat de i-WMO standaard aansluit bij de AWBZ/Wlz-standaard. Dat maakt het voor de SVB betrekkelijk eenvoudig om berichten te standaardiseren en hanteren. Onduidelijk is of alle gemeenten die berichten ook gaan gebruiken. De door RINIS beheerde infrastructuur dient daartoe te worden aangepast. Geconstateerd is dat dit geen hoge prioriteit heeft op dit moment.

Toch lijkt het er sterk op dat vrijwel alle betrokkenen (1) hun eigen invalshoek kiezen waardoor de SVB als uitvoerende partij met een onlegbare puzzel wordt geconfronteerd.

1. Betrokkenen zijn: VWS, Per Saldo, SVB, ZN, VNG, CAK en ZIN

Discrepantie tussen beleidsuitgangspunten en concrete initiatieven

In diverse beleidsdocumenten (zie bijlage 3) zijn nadrukkelijk uitgangspunten geformuleerd die de noodzaak van integrale standaardisatie voor de elektronische gegevensuitwisseling onderstrepen. Naast gebruiksvriendelijkheid voor de budgethouder is ook vermindering van de administratieve last een belangrijk uitgangspunt. Zonder integrale standaardisatie van de gegevensuitwisseling in het hele domein van zorg en ondersteuning is dat echter niet mogelijk.

De budgethouder

Voor de budgethouder is essentieel, dat vanaf januari 2015 PGB als trekkingsrecht ongestoord kan worden uitgevoerd (zorgverleners contracteren, betalen, etc.) en dat administratie online kan worden gevoerd en er geen terugval ontstaat naar handmatig verwerken. Dat is vanuit het streven naar administratieve lastenverlaging onbestaanbaar. Nu de afgelopen anderhalf jaar door de ketenpartners vooral lijkt te zijn gebruikt voor overleg en het uitwerken van de verschillende invalshoeken, lijkt het er op dat de budgethouder de rekening gepresenteerd krijgt. Ook deze constatering contrasteert met de beleidsuitgangspunten van VWS. De budgethouder moet immers zonder problemen zorgverlening kunnen continueren en daarbij per 1 januari 2015 verplicht gebruik maken van de SVB. Het gaat er bij dit uitgangspunt nu juist om dat de budgethouder niet wordt 'lastig gevallen' met verschillende functionaliteiten, regels en procedures.

Conclusie

In de nieuwe keten (gemeenten, budgethouders, zorgverleners en SVB,) die ontstaat binnen het sociale domein waarvan Trekkingsrechten PGB een onderdeel vormt heeft niemand de verantwoordelijkheid genomen om vooraf tot afspraken te komen over integrale standaardisatie voor gegevensuitwisseling. Evident is echter dat een goede werking van de informatie-overdracht binnen de keten afhankelijk is van deze afspraken. Een onafhankelijk ketenregisseur ontbreekt. Gelet op de actuele situatie is het op dit moment niet vijf vóór, maar vijf over twaalf!

Puntsgewijs concluderen wij:

1. De beleidsvrijheid van gemeenten, zoals ook voor de de Wmo 2015 aan de orde, laat onverlet dat voor het gezamenlijk uitwisselen van elektronische gegevens in het domein van zorg en ondersteuning nu éénmaal vooraf afspraken dienen te worden gemaakt die een uniform berichtenverkeer überhaupt mogelijk maken.
2. Binnen het implementatietraject Trekkingsrechten PGB heeft het realiseren van concrete afspraken voor gestandaardiseerde berichtenuitwisseling onvoldoende prioriteit.
3. Het ontbreekt aan concrete eisen voor elektronische gegevensuitwisseling tussen partijen waar deze noodzaak wel al vroeg in het traject is onderkend.
4. Het overleg tussen de vele betrokken partijen geeft geen consistent beeld en is nog steeds risicovol voor wat betreft een tijdige realisatie van het Trekkingsrechten PGB met betrekking tot de elektronische gegevensuitwisseling.
5. Het niet, gedeeltelijk of later invoeren van elektronische gegevensuitwisseling met betrekking tot het Trekkingsrechten PGB leidt tot verhoging van de administratieve last bij zowel de budgethouder, de gemeenten als bij de SVB.
6. Het niet, gedeeltelijk of later invoeren van elektronische gegevensuitwisseling met betrekking tot Trekkingsrechten PGB betekent minder gebruiksvriendelijkheid voor de budgethouder. Deze lijkt daarmee het kind van de rekening te worden.

Advies

Naar aanleiding van de oriëntatie en conclusies adviseren wij als volgt:

- a. Stel één onafhankelijke partij aan om de beleidsdoelstellingen voor de elektronische uitwisseling van gegevens voor het Trekkingsrechten PGB, de centrale rol voor de budgethouder en de beperking van de administratieve lasten binnen het domein zorg en ondersteuning, alsnog te verwezenlijken.
- b. De Staatssecretaris van VWS zou, vanuit zijn positie, op korte termijn deze initiatiefrol dienen te operationaliseren en met mandaat beleggen.
- c. De onafhankelijke partij dient, met gezag, tussen de gemeenten en SVB de afspraken over de integrale standaardisatie te bewerkstelligen en beleggen. Deze partij dient in elk geval te voldoen aan de volgende voorwaarden:
 - kennis en ervaring met het beheer van informatie-standaarden in de zorg en ondersteuning;
 - kennis en ervaring met uitvoering van de PGB-regeling;
 - een ingerichte organisatie (processen en procedures helpdesk en bemiddelingsrol) voor het beheer van informatie-standaarden in de zorg en ondersteuning.

Risico's

Ter afronding wijzen wij u nog op twee risico's:

1. Wanneer de positie van de budgethouder vanaf nu geen reële prioriteit krijgt en diens positie per 1 januari 2015 onvoldoende is gewaarborgd, is het doorzetten van invoering Trekkingsrechten PGB per die datum een risico met nog onvoorziene gevolgen. Dit wordt mogelijk nog verder versterkt wanneer de (politieke) historie van het PGB wordt meegewogen.
2. Het uitblijven van tijdige invoering van integrale standaardisatie voor de gegevensuitwisseling leidt, naast de extra administratieve last, tot hoge kosten voor het aaneenkoppelen van de verschillende systemen.

Bijlagen:	1.	Sfeertekening oriëntatie
	2.	Verslag oriëntatie
	3.	Lijst interviews en bestudeerde documenten