



**Verslag oriëntatie integrale standaardisatie informatievoorziening
trekkingsrechten PGB**

Eiberadvies
Hoevelaken
20 juli 2014



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1.	Inleiding en Opdracht	3
	1.1. Inleiding	3
	1.2. Opdracht	3
Hoofdstuk 2.	Omgevingsanalyse	4
	2.1. Transitie Langdurige Zorg	4
	2.2. Wettelijke verankering en invoering Trekkingsrechten PGB	4
	2.3. Een speelveld met veel partijen	5
	2.4. Uniformiteit in informatievoorziening	6
	2.5. Informatiestromen PGB niet via AZR	6
Hoofdstuk 3.	Huidige situatie gegevensuitwisseling en standaarden	7
	3.1. Het zorgveld	7
	3.2. Gemeenten	7
	3.3. Persoonsgebonden budget	7
	3.4. Verandering berichtenverkeer door wetswijziging	7
	3.5. Eigen bijdrage	8
	3.6. ICT-Infrastructuur	8
Hoofdstuk 4.	Keuzes voor kwalitatieve en efficiënte gegevensuitwisseling	9
	4.1. Uitgangspunten beleid	9
	4.2. i-WMO	9
	4.3. i-HLZ	10
	4.4. Verkenning informatievoorziening sociaal domein	10
	4.5. Berichtenstandaardisatie bij gemeenten	10
	4.6. Informatievoorziening Trekkingsrechten PGB	10
	4.7. Keuzes voor gegevensuitwisseling Trekkingsrechten PGB	11
	4.8. Referentiemodel en -architectuur voor het sociale domein	11
Hoofdstuk 5.	Conclusies	13
	5.1. Globale analyse	13
	5.2. Zoveel klanten zoveel wensen	13
	5.3. Verticale beweging in de OZI-laag	14
	5.4. Het ontbreken van een éénduidige focus	14
	5.5. Conclusies	15



Hoofdstuk 1 Inleiding en opdracht

1.1. Inleiding

Tot de taken van het Zorginstituut Nederland (ZIN) behoren onder andere de verdeling van de Persoonsgebonden budget gelden (PGB) en het beheer van de AWBZ brede zorgregistratie (AZR) Voor het gebruik van een persoonsgebonden budget worden trekkingsrechten ingevoerd. Door de verschuiving van zorgtaken van de AWBZ naar de WMO en WLZ ontstaan wijzigingen binnen de informatie-uitwisseling binnen en tussen de domeinen Langdurige Zorg, Maatschappelijke Ondersteuning en de cure (ZVW) Het ZIN participeert in diverse trajecten die aan deze stelselwijziging vorm moeten geven.

1.2. Opdracht

De stelselwijziging heeft gevolgen voor de informatievoorziening van alle betrokken partijen. In de huidige situatie worden binnen en tussen de bestaande domeinen digitale gegevens uitgewisseld. Daarvoor zijn binnen de ketens afspraken gemaakt over standaardisatie van het berichtenverkeer. Door de op handen zijnde wijzigingen dreigen deze standaarden te versnipperen en de uniformiteit te worden aangetast. Gevolg zal zijn dat de ketenpartners, waaronder de PGB-budgethouder, gemeente en de uitvoerende SVB, mogelijk met onnodig ingewikkelde systematiek worden geconfronteerd.

Het ZIN heeft gevraagd een oriëntatie uit te voeren naar de standaardisering van de informatievoorziening bij de implementatie van de trekkingsrechten PGB. Concreet gaat het om het toetsen van de standaard gegevensuitwisseling met de SVB in relatie met i-Wmo berichten en publicatie op zorgregistratie voor de softwareleveranciers.

In verband met de korte doorlooptijd en beperkte beschikbaarheid van personen in het transitieproces is dit rapport hoofdzakelijk gebaseerd op de bestudeerde documenten.



Hoofdstuk 2 Omgevingsanalyse

2.1. Transitie Langdurige Zorg

Per 1 januari 2015 wordt de langdurige zorg gemoderniseerd. Achter deze eenvoudige constatering gaat een complexe stelselherziening schuil, zowel in de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden als in het definiëren van het domein. Gemeenten worden in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor ondersteuning van ouderen en mensen met een beperking die thuis wonen en de persoonlijke verzorging wordt overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet. De Wet Langdurige Zorg wordt beperkt tot de zorg binnen de muren, resp. het volledig pakket thuis voor degenen die daarvoor worden geïndiceerd door het CIZ.

In een bredere context geplaatst, maakt deze decentralisatie deel uit van een bredere beweging, waarin in het kader van de Jeugdwet en de Participatiewet gemeenten eerstverantwoordelijke worden voor het beleid in het sociale domein. Beoogd wordt met deze transitie lokaal de vraag van burgers om ondersteuning integraal te beoordelen en maatwerk te leveren. Dat vergt beleidsvrijheid op gemeentelijk niveau, maar dat laat onverlet dat in de wet- en regelgeving wel een aantal beginselen zijn opgenomen. Eén daarvan is de mogelijkheid voor burgers om -wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan- te kiezen voor een persoonsgebonden budget in plaats van de natura voorziening. Deze keuzemogelijkheid geldt zowel voor de Wmo als de Jw. En ook in de Zvw wordt met de overheveling van de persoonlijke verzorging het PGB geïntroduceerd.

2.2. Wettelijke verankering en invoering trekkingsrechten PGB

Het wettelijk verankeren van het PGB betekent ook de introductie van het zogenaamde trekkingsrecht. Deze formule houdt in dat het aan de budgethouder toegekende bedrag wordt 'gestald' bij de uitvoeringsorganisatie (SVB) en dat de budgethouder dit bedrag kan 'uitputten' door gemaakte kosten te factureren bij de uitvoeringsorganisatie. Dit trekkingsrecht moet bijdragen aan het tegengaan/beperken van fraudemogelijkheden. Deze regulering van het PGB betekent niet dat gemeentebesturen -en eventueel zorgverzekeraars- geen ruimte hebben, het beleid lokaal in te kleuren, maar vanuit het perspectief van budgethouders is het belangrijk dat er uniformiteit is in de uitvoering. Deze uniformiteit wordt gerealiseerd door in de Wmo, de Jw en de WLZ te bepalen dat de Sociale Verzekeringsbank (SVB) wordt belast met de uitvoering van de PGB-regelingen. Voor de Zvw geldt deze uitvoeringsbepaling niet. Met deze regulering van de uitvoering wordt voorkomen dat de budgethouder per wet, respectievelijk per gemeente wordt geconfronteerd met uitvoeringsvoorschriften met alle daaraan verbonden administratieve lasten.



De gelijktijdige introductie van het trekkingsrecht voor het PGB en de transitie van de langdurige zorg en de jeugdzorg compliceren het inrichten van een adequate uitvoeringsstructuur. Voor de budgethouder is het uitermate belangrijk, dat het overstappen naar het trekkingsrecht geen kink in de kabel van de ondersteuning/zorgverlening en het werkgeverschap, met alle daaraan verbonden verplichtingen, tot gevolg heeft.

Gemeenten staan voor een zware opgave. Hun taak, het borgen van de continuïteit van zorg voor mensen met een beperking, jongeren en ouderen én het ontwikkelen van beleid in het sociale domein én het realiseren van budgettaire kortingen vereist een zorgvuldig implementatietraject. Voor zorgkantoren is de 'overdracht' van de zorgportefeuille naar gemeenten en zorgverzekeraars een activiteit die nauw luistert en parallel is de inkoop van 'zorg binnen de muren' in het kader van de voorgenomen WLZ aan de orde. En voor de zorgorganisaties betekent de transitie dat het speelveld verandert en gemeenten en zorgverzekeraars deels in de plaats treden van zorgkantoren. Voor zorgorganisaties die met name cliënten met een PGB ondersteunen is de verandering nog groter omdat zij indirect worden geconfronteerd met de gevolgen van het lokaal beleid, resp. dat van de zorgverzekeraar.

2.3. Een speelveld met veel partijen

Uit voorgaande schets van de omgeving blijkt dat er vele actoren betrokken zijn bij deze omvangrijke transitie. Dat zijn uiteraard het Rijk en de gemeenten en de zorgverzekeraars, maar ook organisaties, zoals de koepel- en brancheorganisaties, de cliëntenorganisaties en het ZIN, de NZA, het CIZ, het CAK en de SVB. De belangen van deze organisaties hoeven niet tegengesteld te zijn, maar de prioritering van het vele werk kan wel (grote) gevolgen hebben voor de implementatie.

Zo zullen gemeenten de noodzaak om per 1 januari 2015 de ondersteuning van burgers, die tot die datum in het kader van de AWBZ ondersteund worden, te continueren voorop stellen en zullen zorgverzekeraars de inkoop van de wijkzorg, als gevolg van de overheveling van de persoonlijke verzorging naar de Zvw, voorrang geven. De vormgeving van de trekkingsrechten PGB zijn voor budgethouders van grote betekenis voor het continueren van de zorg op maat en de eigen regie, maar voor andere partijen zijn ze -niet meer en niet minder- één van de vele onderwerpen van de transitieagenda. Voor uitvoeringsorganen zoals het CAK en de SVB is een adequate uitvoering van de aan hen 'toevertrouwde' regeling de ambitie.

Het CAK hanteert bij de uitvoering van de eigen bijdrageregeling een vier-wekelijkse cyclus terwijl de maandelijkse cyclus standaard is voor het betalingsverkeer. Voor de SVB zal, ook gezien de ervaringen met het Servicecentrum PGB, het optimaal faciliteren van de budgethouder de focus zijn. En voor branche- en koepelorganisaties is het borgen van de continuïteit van de aangesloten organisaties in het transitieproces dominant, terwijl cliëntenorganisaties hun energie richten op het handhaven van een kwalitatief verantwoord niveau van de ondersteuning en zorg.



Deze constatering is geen nieuws, maar vergt van de regisseur(s) in het transitieproces het focussen op het realiseren van een helder geformuleerd resultaat en het voorkomen dat de transitieorganisatie de handen vol heeft aan zijn eigen labyrint.

2.4. Uniformiteit in informatievoorziening

In deze context is de 'belangenbehartiger' van de informatievoorziening en in dit kader de uitwisseling van gegevens nogal eens 'gast aan tafel' en wordt de urgentie van dit thema niet ervaren. Dat is, nu de uitwisseling van gegevens niet alleen voor de beleidsinformatie relevant is, maar ook voor het primaire proces van dienstverlening, ongewenst. Risico van het onvoldoende onderkennen van deze relevantie is dat de uitvoeringsprocessen niet tijdig adequaat worden ingericht en de kosten daarvan zijn niet alleen in euro's zijn uit te drukken, maar ook in ongemak en extra handwerk voor cliënten en andere partijen in de keten.

In samenhang hiermee is het tevens goed te onderkennen dat de decentralisatie ook gevolgen heeft voor het karakter van de beleidsinformatie. De met de decentralisatie gepaard gaande gemeentelijke beleidsvrijheid leidt er toe dat in de standaarden de definities op een hoger abstractieniveau moeten worden geformuleerd hetgeen het karakter van de beleidsinformatie beïnvloedt.

2.5. Informatiestromen PGB verlopen niet via AZR

Tot slot voor de plaatsbepaling van het PGB in het huidig transitieproces en de gevolgen daarvan voor het introduceren van het trekkingsrecht is het informatief voor de analyse te duiden waarom het PGB in de informatievoorziening geen plaats heeft in de huidige informatiestromen van de AWBZ. Het PGB is geregeld in een subsidieregeling en dus niet wettelijk verankerd in de AWBZ. Gevolg daarvan is dat bij de ontwikkeling van informatiesystemen zoals de AZR het PGB 'aan de kant stond'. In de huidige situatie betekent dat, dat het PGB in de nu aan de orde zijnde transitie eigenlijk een buitenbeentje is.

Daar komt bij dat voor veel aanbieders in de zorg geldt dat zij per 1 januari 2015 nieuwe contracten met gemeenten moeten afsluiten. Zij zullen daarbij gegevens moeten uitwisselen over indicaties, toewijzingen en declaraties. Voor wat betreft de trekkingsrechten PGB zullen gemeenten en budgethouders gegevens gaan uitwisselen met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) Doordat de budgethouder zelf zijn zorgaanbieder kiest krijgt ook de SVB met aanzienlijk meer zorgaanbieders te maken.



Hoofdstuk 3 Huidige situatie gegevensuitwisseling en standaarden

3.1. Het zorgveld

Binnen de huidige cure en care worden digitale berichten uitgewisseld via afgesproken zogenaamde EI-standaarden. Deze berichten worden verzorgd en onderhouden door Vektis. De EI-standaarden binnen de AWBZ-brede zorgregistratie worden beheerd door het ZIN. Deze standaarden worden in 2014 omgezet naar XML.

3.2. Gemeenten

Het ZIN beheert tevens de i-WMO standaard. De i-WMO standaard is ontwikkeld om gemeenten en andere betrokken partijen te ondersteunen bij de transitie van de AWBZ naar de WMO 2015. De WMO standaard sluit zoveel mogelijk aan bij de werkwijze in de AWBZ.

3.3. Persoonsgebonden Budget

Voor de huidige uitvoering van toegekend PGB bestaan, zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, geen afspraken met betrekking tot elektronische berichtenuitwisseling. Bij de voorbereiding van de implementatie van het trekkingsrecht PGB zijn op dit moment wel afspraken gemaakt tussen de SVB, Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) Het betreft hier afspraken over een elektronisch bericht Toekenning Budget (TB)

3.4. Verandering berichtenverkeer door wetswijziging

De verschillende wetswijzigingen hebben grote gevolgen voor de informatievoorziening binnen de betrokken domeinen. Zo werken gemeenten niet met AZR maar zij gaan wel een groot deel van de huidige AWBZ uitvoeren in de nieuwe wet Wmo. De huidige AWBZ activiteit Persoonlijke Verzorging gaat van de AWBZ over naar deZvw. In de praktijk betekent dat dat gegevensuitwisseling die thans binnen elk domein plaatsvindt in de nieuwe situatie gedeeltelijk zal overlappen en gedeeltelijk van elkaar zal verschillen. Bezien vanuit het perspectief van de burger/cliënt een ongewenste situatie.

De huidige PGB budgethouder regelt zelf zijn of haar zaken en kan daarbij vrijwillig gebruik maken van het Servicecentrum PGB van de SVB. Met de invoering van de trekkingsrechten wordt dat verplicht. Ook de andere ketenpartners (gemeenten, zorgkantoren, verzekeraars en het CAK) worden hiertoe verplicht. Dat betekent dat afspraken dienen te worden gemaakt over de gegevensuitwisseling met betrekking tot de trekkingsrechten.



3.5. Eigen bijdrage

De eigen bijdrage wordt geïnd door het Centraal Administratie Kantoor (CAK) zij hanteren daarvoor een vier wekelijkse cyclus. De eigen bijdrage wordt achteraf rechtstreeks bij de budgethouder in rekening gebracht.

3.6. ICT-Infrastructuur

Binnen de huidige domeinen (AWBZ en gemeenten) worden verschillende infrastructuren gebruikt. Gemeenten verwerken elektronisch berichtenverkeer via Gemnet (KPN) met RINIS als routeringsinstituut en beheerder. Binnen de AWBZ worden elektronische berichten verwerkt via de AWBZ-brede zorgregistratie (AZR) met als beheerder het ZIN. Zorgverzekeraars verwerken hun elektronische berichten via VeCoZo met als beheerder Vektis



Hoofdstuk 4 Keuzes voor kwalitatieve en efficiënte gegevensuitwisseling

4.1. Uitgangspunten beleid

In de nota "Toekomstbeeld 2016, Informatievoorziening Zorg en Ondersteuning" opgesteld door het platform IZO (zie bijlage) wordt een samenhangend beeld geschetst van de gewenste, danwel noodzakelijke informatievoorziening. Het rapport richt zich op de domeinen gevormd door ZVW, AWBZ, WMO en aanpalend Jeugdzorg en Werk en Inkomen. Vanuit het gegevensperspectief moet voor de drie zorgketens gewerkt worden aan gegevensstandaardisatie, authentieke registraties en een 'zorgbus' (schakelpunt) voor inkoop, vertaling en verwijzing. Deze integrale informatievoorziening moet leiden tot:

- Eénvoud voor de klant;
- Vermindering van administratieve lasten;
- Modernisering van de gegevenshuishouding.

Naast het wetgevingstraject van de drie decentralisaties en bovengenoemd toekomstbeeld is er ook initiatief genomen om op informatieniveau wijzigingen in kaart te brengen en uitgangspunten voor uniformiteit te formuleren. Hiertoe is het project Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein (VISD) van start gegaan waarin de informatieketen, die ontstaat bij de nieuwe wet WMO, wordt uitgewerkt. In het document "Informatieketen" zijn de uitgangspunten en prioriteiten per realisatiedatum opgenomen. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Heldere informatievoorziening voor de burger en zijn/haar omgeving;
- Adequate informatievoorziening om situatie burger te kunnen beoordelen en beschikking op te stellen;
- Informatie-uitwisseling met ketenpartners met name ten behoeve van het (financieel)administratieve proces rond levering van zorg en/of voorzieningen;
- Genereren beleidsinformatie voor sturing en benchmarking.

4.2. i-WMO

Vanuit de stuurgroep i-HLZ zijn drie doelen gesteld:

- Gegevensoverdracht van AWBZ naar WMO;
- WMO berichten voor toewijzing en declaratie;
- WLZ indicatie voor gemeenten.

Er is een i-WMO standaard ontwikkeld om gemeenten en zorgaanbieders te ondersteunen bij de transitie van AWBZ naar WMO. De definitieve specificaties worden binnenkort door het ZIN gepubliceerd. Het declaratiebericht wordt opgenomen in het BEP-model (Bedrijfsregels Externe Integratiestandaarden [EI] Processen van AWBZ brede zorgregistratie)



Ook is een standaard productenlijst opgesteld met landelijk te hanteren productcategorieën waaronder gemeenten productcodes kunnen definiëren.

4.3. i-HLZ

Ook voor de langdurige zorg is, in het kader van het programma i-HLZ, een visiedocument opgesteld ten behoeve van de realisatie van een samenhangende informatievoorziening. Dit document stelt de burger centraal en richt zich vooral op een goede herordening van publieksinformatie. Daarnaast geeft het rapport drie belangrijke aandachtspunten:

- Samenhang: de burger moet op één plek al zijn of haar benodigde gegevens kunnen vinden;
- Eigen regie: de burger moet zelf kunnen bepalen welke informatie met wie gedeeld mag worden;
- Begrijpelijk taalgebruik: eigen regie en verantwoordelijkheid kan alleen ondersteund worden wanneer aangeboden informatie concreet en duidelijk is.

4.4. Verkenning informatievoorziening sociaal domein

Zoals bij punt 5.1. reeds genoemd is vanuit de VNG is door KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten) een onderzoek gedaan naar de informatievoorziening in het nieuwe sociaal domein na de stelselherziening. Samengevat stelt het rapport *"Deze opgave heeft grote gevolgen voor de manier van werken binnen gemeenten. Informatie en ICT zijn daarbij onmisbaar. Gemeenten hebben onder andere vragen op het terrein van ICT, informatiebeleid, standaardisatie van werkprocessen, privacy en gegevensbeveiliging. Het is van belang dat alle bij de decentralisaties betrokken partijen – de gemeenten voorop – zich samen een beeld vormen van hoe de informatievoorziening in het sociaal domein vorm kan krijgen en de beleidsdoelstellingen ondersteunt. Zonder daarbij informatievoorziening in het sociaal domein slechts als een informatiekundig vraagstuk te bezien. Dat is de inzet van de Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein"*. Het rapport adviseert onder andere om voor de uitwisseling van gegevens vroegtijdig uniforme afspraken te maken.

4.5. Berichtenstandaardisatie bij gemeenten

Gemeenten verwerken hun huidige berichtenverkeer met Wmo-zorgleveranciers niet via gestandaardiseerd berichtenverkeer. Per 1 januari 2015 komt de Langdurige Zorg erbij met aanzienlijk meer leveranciers. De noodzaak voor gestandaardiseerde gegevensuitwisseling, met 403 gemeenten en een paar duizend leveranciers, zal dan sterk toenemen.

4.6. Informatievoorziening trekkingsrechten PGB

Vanuit VWS is onder leiding van de stuurgroep Trekkingsrechten het Programma Trekkingsrechten PGB opgezet. Dit programma richt zich op de implementatie van de Trekkingsrechten inclusief de informatievoorziening. Uitvoerder SVB heeft als opdracht "De informatiesystemen die nodig zijn om de trekkingsrechten uit te voeren te realiseren en degelijk in beheer te geven".



In het kader van het programma zijn zogeheten Spin Offs ingesteld. Onder andere een Spin Off voor gegevensuitwisseling en een Spin Off voor Portaloverleg. Voor wat betreft de gegevensuitwisseling voor de Wlz wordt in overleg met gemeenten en ZN een elektronisch toekenningsbericht (TB) opgesteld.

De besturen van de Belangenvereniging Budgethouders (Per Saldo) en de SVB hebben gezamenlijk de nota "Trekingsrechten PGB in de steigers" opgesteld. Daarin zijn de gewenste functionaliteiten, inclusief de processtappen, geformuleerd voor het goed en werkbaar functioneren van de trekingsrechten voor de budgethouder.

4.7. Keuzes voor kwalitatieve en efficiënte gegevensuitwisseling Trekingsrechten PGB

In deze oriëntatie gaat het om de gegevensuitwisseling met betrekking tot trekingsrechten en niet de (verandering van) de gegevensuitwisseling binnen en tussen de bestaande domeinen en het nieuw te vormen sociale domein. Bij hoofdstuk 3 is al aangegeven dat informatiestromen over het PGB op dit moment niet gestandaardiseerd verlopen. De genoemde uitgangspunten en criteria van de beleidsontwikkeling voor de informatievoorziening voor het nieuwe sociale domein gaan allemaal uit van de burger/cliënt als middelpunt en een eenvoudige systematiek waar mogelijk en besparing op administratieve lasten. Deze visienota's zijn echter niet uitgewerkt op informatieniveau.

Bij de omgevingsanalyse in hoofdstuk 3 is al aangestipt het verschil tussen de maandcyclus waar de SVB, Zorgkantoren en de gemeenten mee werken en de vier wekencyclus waar het CAK mee werkt. De SVB geeft in haar documenten aan dat dit fundamentele verschil moet worden opgelost. Dezerzijds verbaast het dat hiertoe, voor zover ons bekend, nog geen concrete initiatieven bestaan. Immers, zoals de SVB zelf ook aangeeft, zullen sommige berichten eenvoudig weg niet elektronisch kunnen worden verwerkt omdat dit fundamentele verschil dat in de weg staat. Wij komen daar in Hoofdstuk 6 op terug.

Hoewel het belang van samenhang ook de valkuil van gedegen uitvoering kan zijn (zie de opdracht aan de SVB) is hier de vraag aan de orde in hoeverre de vast te stellen afspraken voor gegevensuitwisseling met betrekking tot trekingsrechten een integraal onderdeel dient te zijn van de (bestaande en nieuwe) uitwisselingsafspraken en –standaarden binnen de domeinen Wlz, Wmo, Jw en Zvw. In de genoemde beleidsvisies over de informatievoorziening in het sociale domein wordt wel uitgegaan van een integrale benadering. Dat impliceert dat de SVB met haar berichtenstandaarden daarbij dient aan te sluiten.

4.8. Referentiemodel en –architectuur voor het nieuwe sociale domein

In de afgelopen periode heeft het ZIN de informatievoorziening binnen de AWBZ verder doorontwikkeld en beheerd. Daarbij is samenhang gezocht met andere aanpalende standaarden zoals de declaratiestandaard (Vektis) de ZA standaard (CAK) de aanvraagstandaard (CIZ) en de overdrachtstandaard (Nictiz). Deze samenhang moet leiden tot een éénduidig informatiemodel voor het nieuwe domein na de decentralisatie.



Het bestaande BEP-model geeft aan wat wanneer moet worden uitgewisseld, maar niet volledig het hoe en waarom. Feit is dat de huidige drie domeinen veel gemeenschappelijke kenmerken hebben. Het hanteren van een overkoepelend referentiemodel en architectuur maakt het mogelijk de huidige gemeenschappelijke kenmerken te kunnen vertalen naar gemeenschappelijke standaarden.



Hoofdstuk 5 Conclusie en Advies

5.1. Globale analyse

Uit een analyse van de gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten (zie bijlage) ontstaat een weinig consistent beeld voor wat betreft de aanpak van de implementatie trekkingsrechten PGB. Temeer daar de aanvankelijke planning was om het geheel op 1 januari 2014 operationeel te hebben. Dit rapport beoogt echter niet de Gateway Review 2014-14 over te doen die door de Werkmaatschappij van het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan SRO is uitgebracht. Om zinvolle uitspraken te kunnen doen over de standaardisering van de gegevensuitwisseling trekkingsrechten PGB kan de feitelijke context echter niet worden genegeerd.

Wat in het kader van deze oriëntatie opvalt, is dat vooraf geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over het toepassen van de huidige informatiestandaarden binnen de drie domeinen danwel het vooraf afbakenen van een nieuw kader voor de gegevensuitwisseling. Inmiddels is wel vanuit het programma IZO de informatievoorziening voor het WMO veld bij de gemeenten opgesteld (i-WMO) In het kader daarvan is ook de genoemde productcategorieënlijst samengesteld op basis waarvan berichtenstandaarden kunnen worden opgesteld. Trekkingsrecht PGB valt hier onder één van de categorieën. Gemeenten kunnen achter de vastgelegde producten nog nader differentiëren waardoor hun beleidsvrijheid in stand blijft. Het is (nog) niet duidelijk of de SVB en alle gemeenten ook de opgestelde i-WMO standaarden gaan hanteren.

Binnen de Jeugdzorg zijn wel afspraken gemaakt over de gegevensuitwisseling en de éénmalig dump van gegevens van de bureaus jeugdzorg naar de gemeenten. Er zijn echter signalen dat gemeenten bezorgd zijn dat de gestelde deadline van 1 januari 2015 niet zal worden gehaald.

5.2. Zoveel klanten zoveel wensen

Het ontbreken van heldere specificaties over welke functionaliteiten de SVB precies voor de uitvoering van de trekkingsrechten gaat opleveren en het kennelijk nog ontbreken van commitment daarvoor bij gemeenten, betekent dat het lastig is daar nu concrete afspraken over standaarden te maken. De SVB werkt op dit moment aan het realiseren van een portal als onderdeel van haar huidige systeem waarmee de reguliere dienstverlening aan PGB budgethouders wordt verleend. De beoogde functionaliteiten bieden de mogelijkheid voor uploaden van documenten door gemeenten en inkijsfuncties voor uitputting van het budget. Vooralsnog wordt één elektronisch standaardbericht (TB) ontwikkeld.

Bovenstaande roept de prangende vraag op "What's in it..." voor de budgethouder? Hoewel dit rapport niet over het nivo van de functionaliteiten gaat is de vraag of op 1 januari 2015 de tussen Per Saldo en SVB afgesproken Ideale Trekkingsrechten conform de aangegeven specificaties beschikbaar is. Wanneer, in het verlengde daarvan, de uitwisseling van elektronisch berichtenverkeer tussen de partijen op 1 januari 2015 nog niet conform de uitgangspunten is geregeld heeft dat administratieve gevolgen voor budgethouder, gemeenten en SVB.



Een en ander betekent dat handmatig informatie moet worden gecontroleerd, gescand en gemaild/upgeload, vergeleken met andere gegevensbronnen etc. Een waarschijnlijk aanzienlijke administratieve last die zich voor de gebruiker vertaalt in onvoldoende gebruiksvriendelijkheid en voor SVB en gemeenten in extra kosten.

5.3. Verticale bewegingen in de OZI-laag

Zoals beschreven in Hoofdstuk 5 van dit rapport wordt er gewerkt aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk informatiemodel voor de nieuwe domeinsituatie. Hoewel gemeenten en zorgkantoren gebruik maken van verschillende ict-infrastructuur hoeft dat geen belemmering te vormen voor gemeenschappelijke afspraken over onderlinge gegevensuitwisseling. Het ontbreken op dit moment van een informatieplan en concrete functionaliteiten die noodzakelijk/gewenst zijn voor de uitvoering van trekkingsrechten is echter wel problematisch. De indruk bestaat dat nu gepoogd wordt afspraken te maken over berichtenverkeer op operationeel nivo terwijl het bovenliggende nivo niet vastligt danwel niet voor iedere partij duidelijk is.

Wat verder opvalt in het proces "implementatie trekkingsrechten" is dat kennelijk niet vooraf de eisen en requirements waaraan (het systeem van) de SVB minimaal zou moeten voldoen, konden worden vastgesteld. Het brengt de SVB als uitvoerende partij in een lastige positie. De per 1 januari 2015 op te leveren functionaliteiten lijken al terug gebracht tot wat minimaal mogelijk is op dat moment (het bieden van een portal met beperkte functionaliteit). Duidelijk is dat veel gemeenten meer verwachten. Door vanuit de regierol van de Programmagroep een fasering in de planning in te voeren door middel van plateaus wordt, naast een realistischer planning, wel het risico gelopen dat het gebruik maken van de gemeenschappelijke kenmerken van de huidige drie domeinen nu verder naar achteren wordt geschoven. Juist zo'n besluit verwacht je aan het begin van een dergelijk proces.

5.4. Het ontbreken van éénduidige focus

De genoemde Gateway Review geeft het geconstateerde gebrek aan regie aan in het implementatieproces. Vooraf hadden keuzes moeten worden gemaakt over de positionering van de SVB (rol) binnen de informatiestromen in het nieuwe domein. Is trekkingsrecht PGB een integraal onderdeel van het product/dienstportfolio Wmo, Wlz en Jw bij gemeenten en Zorgkantoren of is het een verbijzonderd traject? Uit alle genoemde beleidsdocumenten blijkt dat trekkingsrechten PGB beoogd een onderdeel te zijn van het totale pakket Wmo, Wlz en Jeugdvoorzieningen. Voor zover bekend zien ook de uitvoerende gemeenten dat zo. Trekkingsrecht PGB dient dus in te voegen op de snelweg van het elektronisch berichtenverkeer binnen het nieuwe sociale domein. In een recent artikel in Binnenlands Bestuur over de ict-ontwikkeling binnen het sociaal domein wordt echter aangegeven dat Trekkingsrechten PGB hierin minder prioriteit heeft!

Hoe kan het toch dat alle relevante zaken om te komen tot het bereiken van de gestelde doelen op basis van de gegeven uitgangspunten niet SMART worden gehaald? Dezerzijds bestaat de indruk dat partijen, wellicht mede door de ontstane forse tijdsdruk, sterk zijn gefocust op hun eigen rol.



Het evidente belang van het creëren van een stevige basis op informatienivo, om hoge kosten van inefficiënt dataverkeer te voorkomen, is wel onderkend maar onvoldoende in praktijk gebracht. Zo citeren wij uit het VISD-rapport: "*Wij adviseren bestuurders die afspraken maken met partners over toekomstige arrangementen in het sociaal domein, aan het aspect informatievoorziening een gewicht toe te kennen dat vergelijkbaar is met de verdeling van de beschikbare middelen*"

De invoering van trekkingsrechten PGB per 1 januari 2014 is niet gelukt. Vraag is of de functionaliteiten, zoals deze nu per 1 januari 2015 zijn beoogd, voldoende mogelijkheden bieden voor gemeenten om per die datum zonder al te veel problemen tot de invoering van trekkingsrechten binnen hun Wmo uitvoeringskader te kunnen overgaan. Met zonder al teveel problemen bedoelen wij hier extra inzet van middelen en personeel om te zorgen dat de PGB budgethouder op de beoogde wijze zijn trekkingsrecht kan uitoefenen.

Daarnaast is onduidelijk of de door de SVB per 1 januari 2015 op te leveren functionaliteiten matchen met de Ideale Trekkingsrechten zoals deze door Per Saldo en de SVB zijn opgesteld.

5.5. Conclusies

- 5.5.1. Binnen het implementatietraject trekkingsrechten PGB heeft het realiseren van gestandaardiseerde berichtenuitwisseling onvoldoende prioriteit;
- 5.5.2. Het overleg tussen de vele betrokken partijen geeft geen consistent beeld en is nog steeds risicovol voor wat betreft een tijdige realisatie van de trekkingsrechten PGB met betrekking tot de elektronische gegevensuitwisseling;
- 5.5.3. De beleidsvrijheid voor gemeenten, zoals in de WMO vastgelegd, laat onverlet dat voor het gezamenlijk uitwisselen van elektronische gegevens nu éénmaal vooraf afspraken dienen te worden gemaakt die een uniform berichtenverkeer mogelijk maken.
- 5.5.4. Het ontbreekt aan concrete eisen voor elektronische gegevensuitwisseling tussen partijen waar deze noodzaak wel al vroeg in het traject wordt onderkend;
- 5.5.5. Het niet, gedeeltelijk of later invoeren van elektronische gegevensuitwisseling met betrekking tot trekkingsrechten PGB leidt tot verhoging van de administratieve last zowel bij gemeenten als bij de SVB;
- 5.5.6. Het niet, gedeeltelijk of later invoeren van elektronische gegevensuitwisseling met betrekking tot TR PGB betekent minder gebruiksvriendelijkheid voor de budgethouder. Daarmee lijkt deze het kind van de rekening te worden.