Ketenbureau PGB

Eindrapportage Ketenregie Trekkingsrechten PGB

Aan de leden van het Bestuurlijk Overleg Trekkingsrecht

Definitieve versie, december 2017

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3
1.1 Leeswijzer 3
2 Context - werken in een keten 5
3 De fasen van ketenregie 7
3.1 Fase 1 - Herstellen - stabiliseren (2015) 7
3.2 Fase 2 - Afronden herstel, stabiliseren, vereenvoudigen en vernieuwen (2016-2017) 7
4 Werkwijze 8
4.1 Uitgangspunten werkwijze ketenregie 8
4.2 Organisatie van ketenregie 8
4.3 Resultaten Ketenregie 10
5 Aanbevelingen 12
5.1 Lessen uit de praktijk 12
5.2 Aanbevelingen voor het vervolg 13

Bijlagen

1. Eindrapportage Ketenregie Trekkingsrecht PGB (2016)
2. Resultaten werkagenda 2016 en 2017

1 Inleiding

Het Persoonsgebonden budget (pgb) is een instrument dat een grote bijdrage levert aan de eigen regie, zelfbeschikking en kwaliteit van leven van de mensen die hier gebruik van maken. Het helpt hen om zelf vorm te geven wie de zorg levert, hoe dat gebeurt en onder welke voorwaarden. Het trekkingsrecht is ondersteunend aan het pgb en de budgethouder en draagt bij aan de administratieve uitvoering van het pgb door de budgethouder. De essentiële kenmerken van het trekkingsrecht zijn verantwoording vooraf, geen geld op eigen rekening en pas betalen na afloop van het leveren van een prestatie.

De invoering van de trekkingsrechten persoonsgebonden budget in de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet langdurige zorg in 2015, ging gepaard met problemen. In 2015 heeft de toenmalig staatssecretaris van VWS, mede op verzoek van ketenpartners (SVB, VNG/gemeenten, ZN/zorgkantoren, Per Saldo[1] en BVKZ[2]), twee ketenregisseurs aangesteld met als taak de regie te voeren op de uitvoering van het herstelplan.[3] Dit was het begin van bijna drie jaar onafhankelijke ketenregie.

In het Bestuurlijk Overleg Trekkingsrecht van september 2017 jl. is - op voorstel van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn & Sport - ingestemd om de governance per 1 januari 2018 te wijzigen en daarmee de opdracht aan ketenregie niet te verlengen. Deze eindrapportage is bedoeld ter afronding van de opdracht aan ketenregie over de periode 2016-2017. Naast de geboekte resultaten zijn ervaringen met ketenregie en geleerde lessen opgetekend met als doel dit over te dragen aan de ketenpartijen. In het begin van deze periode was de heer Ruys ketenregisseur, hij is eind 2016 opgevolgd door mevrouw Louwes (a.i.). Over de periode 2015 is door de heren Van Gastel en Stuurman een eindrapportage opgesteld. Deze rapportage begint waar die van hen ophoudt. In het kader van de afronding van de opdracht is in deze eindrapportage inzichtelijk gemaakt aan welke activiteiten door ketenregie is gewerkt, hoe daaraan is gewerkt en welke resultaten daarbij zijn behaald. Om de resultaten te kunnen duiden is ook de ketencontext beschreven. Ook wordt een aantal geleerde lessen in de vorm van dilemma's beschreven met een aantal aanbevelingen voor het vervolg. Omdat de geleerde lessen ook gaan over de periode 2015, wordt op een aantal plekken in dit document ook verwezen naar de eindrapportage over 2015 (zie bijlage 1).

1.1 Leeswijzer

De opdracht en focus van onafhankelijke ketenregie is op verschillende momenten herijkt. Hoofdstuk 2 beschrijft de context waarbinnen de opdracht ketenregie is uitgevoerd. Hoofdstuk 3 - de fasen van ketenregie - bevat een korte omschrijving van de opdrachten van de ketenregisseurs. Na de afronding van de opdracht in 2015 is besloten tot de oprichting van een Ketenbureau PGB om - samen met ketenpartijen - uitvoering te geven aan de no-regret werkagenda 2016.[4] Hoofdstuk 4 beschrijft hoe het Ketenbureau PGB uitvoering heeft gegeven aan de werkagenda en welke uitgangspunten leidend waren bij de aanpak. Hoofdstuk 5 sluit af met een aantal lessen uit de praktijk over bijna drie jaar onafhankelijke ketenregie en biedt aanbevelingen voor het vervolg.

[1] Per Saldo is een belangenbehartiger van en voor budgethouders.
[2] De Branchevereniging Kleinschalige Zorg.
[3] Op 24 maart 2015 is het 'Plan van aanpak herstelacties implementatie trekkingsrechten PGB' (hierna: herstelplan) aangeboden aan de Tweede Kamer (TK, 2014-2015, 25 657, nr. 145.)
[4] In overleg met de Tweede Kamer (8 maart 2016) hebben de staatssecretarissen van VWS en SZW vastgesteld dat het wenselijk was om een aantal varianten voor de uitvoering van het trekkingsrecht pgb te onderzoeken. Dit onderzoek moest leiden tot besluitvorming, zo mogelijk voor de zomer. Tegelijk was vastgesteld dat mogelijke verbeteringen konden worden opgepakt, die enerzijds geen voorschot nemen op de besluitvorming in de zomer, maar anderzijds wel bijdragen aan een verbetering van de huidige uitvoering en de jaarovergang 2016/2017 vergemakkelijken. Hierbij was van belang dat na een keuze voor één of meerdere varianten, rekening gehouden moest worden met een implementatieperiode van ten minste 18 maanden. Dit betekende dat de huidige uitvoering tot in ieder geval 1-1-2018 uitgangspunt was. Tegen die achtergrond heeft het Ketenbureau PGB na overleg met de ketenpartijen een aangepaste agenda opgesteld voor de komende periode, de zogenaamde "no-regret werkagenda pgb 2016".

Voor de totstandkoming van de eindrapportage is geen nieuw onderzoek uitgevoerd. Er is gebruik gemaakt van de bestaande onderzoeken[5] naar de samenwerking tussen de ketenpartijen en de rol van het Ketenbureau PGB hierin. Daarnaast heeft de ketenregisseur met ongeveer twintig directe betrokkenen gesproken over hun ervaringen met ketenregie en welke lessen te trekken zijn. Uit deze gesprekken zijn citaten opgetekend, die geanonimiseerd zijn verwerkt in deze rapportage, aangevuld met de bevindingen en ervaringen van de medewerkers van het Ketenbureau PGB.

[5] O.a. Aardewijn, M., Man, A.P., de, Ruiterman, E., Valentijn, C., *Ketens de baas, pijlers en bouwstenen voor ketensturing,* 2013; Goedee, J., & Entken, A.T.A., *Samenwerken en regisseren: Complexe samenwerkingsprocessen*, 2017; De Stichting Interuniversitair Centrum voor Organisatie- en Veranderkunde (SIOO) en Verdonck Kloosters & Associates (VKA), *Rapportage Nulmeting PGB Keten* 2016 & *Eindrapportage Eénmeting TR-PGB keten* (2017).

2 Context - werken in een keten

Sinds 2015 wordt gesproken over 'de keten' voor de uitvoering van de trekkingsrechten.[6] De keten bestaat uit de volgende partijen[7]:

- *Gemeenten:* zijn als verstrekker van het PGB voor de Jeugdwet en de Wmo verantwoordelijk voor de beoordeling wie wel en wie niet in aanmerking komt voor een PGB. De gemeenten worden vertegenwoordigd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG);
- *Zorgkantoren:* zijn als verstrekker van het PGB voor de Wlz verantwoordelijk voor de beoordeling wie wel en wie niet in aanmerking komt voor een PGB. De zorgkantoren worden vertegenwoordigd door Zorgverzekeraars Nederland (ZN);
- *De Sociale Verzekeringsbank (SVB):* is verantwoordelijk voor het verrichten van betalingen ten laste van het pgb op basis van declaraties voor jeugdhulp, ondersteuning of zorg die de budgethouder van leveranciers heeft betrokken, waarbij de SVB toetst op in de regelgeving opgenomen voorwaarden, en betalingen kan opschorten, beëindigen of weigeren als een declaratie niet voldoet aan de voorwaarden. Het voeren van het budgetbeheer overeenkomstig de pgb-beschikking van de budgetverstrekker en de overeenkomst tussen de budgethouder en de zorgverlener;
- *Budgethouders:* zijn verantwoordelijk voor de contractering van zorgverleners en de uitbetaling aan deze zorgverleners. De budgethouders worden in deze keten vertegenwoordigd door Per Saldo;
- *Zorgverleners en aanbieders:* zijn verantwoordelijk voor de geleverde zorg en/of ondersteuning aan de budgethouder conform het contract. De zorgverleners en aanbieders worden in deze keten vertegenwoordigd door De Branchevereniging Kleinschalige Zorg (BVKZ);
- *Departementen:* het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS) als stelselverantwoordelijke en het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk als eigenaar van de SVB.

De keten waarbinnen het Ketenbureau PGB zijn taken heeft uitgevoerd laat zich goed beschrijven aan de hand van enkele kenmerken van een keten.[8]

- *Een gemeenschappelijke doelstelling*: partijen binnen een keten hebben een gemeenschappelijke opgave of doelstelling. De centrale opgave die betrokken partijen van de keten trekkingsrecht hadden, was het stabiliseren, standaardiseren en verbeteren van de uitvoering.
- *Uiteenlopende belangen en taken*: in de keten is er sprake van samenwerking tussen zelfstandige organisaties met elk eigen taken, structureren, culturen en processen. Het Ketenbureau PGB heeft d.m.v. een overlegstructuur (zie 4.2), werkafspraken en informele sessies ingezet op het overbruggen van deze verschillen.
- *Afhankelijkheid*: naast uiteenlopende belangen, zijn partijen binnen de keten voor de uitvoering van de trekkingsrechten afhankelijk van elkaar om de ketendoelstelling te realiseren.
- *Geen Baas:* bij ketens zijn minimaal twee onafhankelijke organisaties betrokken. Boven deze organisaties zit geen eenhoofdige leiding die in geval van conflicten tussen de organisaties een beslissend oordeel kan vellen. Bij afwezigheid van overkoepelend gezag is een coördinerende, regisserende rol namens en tussen verschillende betrokken organisaties (de gemeenten, zorgkantoren, de SVB, het ministerie van SZW en het ministerie van VWS) ingevuld door de ketenregisseur, zonder mandaat.

[6] De context is beschreven aan de hand van de publicatie 'Ketens de baas, pijlers en bouwstenen voor ketensturing' (2013). Eén van de auteurs heeft in 2016 en 2017 de onderlinge samenwerking in de keten onderzocht en mede gerapporteerd aan de hand van de in de publicatie beschreven theorie.

[7] Deze beknopte beschrijving is mede gebaseerd op het *Verbeterplan Trekkingsrecht PGB* dat in 2015 in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport is opgesteld door KPMG.

[8] Aardewijn, M., Man, A.P., de, Ruiterman, E., Valentijn, C., Ketens *de baas, pijlers en bouwstenen voor ketensturing,* 2013, p. 13 e.v.

Context binnen deze keten
Er is een aantal meer specifieke onderwerpen dat van toepassing is voor deze keten.
Meer specifiek geldt:

- Dat er sprake is van onevenwichtigheid in de omvang van de inbreng van de ketenpartners en de differentiatie in hun vakinhoudelijke inbreng;
- Dat ketens niet opgezet worden in een statische, maar in een dynamische omgeving (in dit geval verliep de invoering van het trekkingsrecht en een centrale uitvoering parallel met een decentralisatie van verantwoordelijkheden in het gemeentelijk sociaal domein);
- Dat de samenwerking een opgelegde, niet-vrijwillige samenwerking is, waarin ook het aantal samenwerkende partijen gedurende de periode 2016-2017 is veranderd. Door veranderingen in de samenstelling van het aantal betrokken partijen moeten verhoudingen tussen partijen zich opnieuw zetten. Dit kost tijd en vraagt om aanpassingen in gedrag en houding van partijen, omdat dit ook kan leiden tot aanpassingen in de bijdrage aan de prestatie in de keten;
- Dat er sprake was van veel politieke aandacht voor de keten. Doordat de invoering van de trekkingsrechten (2015) gepaard ging met problemen was de politieke aandacht ook in 2016 groot. Deze politiek-bestuurlijke context waarbinnen de ketenregisseur en ketenpartijen moesten acteren, heeft impact gehad op de kaders en ruimte waarbinnen de ketenpartijen moesten samenwerken;

> *"De complexiteit van de opgave was best overzichtelijk, de complexiteit van het spel niet"*

- Dat eerste oriëntaties van de ketenpartijen in deze keten verschillen: de zorgkantoren zijn erop gericht om hun dienstverlening zo eenduidig mogelijk voor de bestaande klantgroepen te organiseren (d.w.z. alle verzekerden in de regio waarvoor het zorgkantoor is aangewezen). Gemeenten richten zich in eerste instantie op de dienstverlening aan al hun inwoners en differentiëren daarna; met als gevolg een gedifferentieerd en uitgebreid dienstverleningsaanbod. Daarbij zijn er grote verschillen in de uitvoering tussen gemeenten, dit in tegenstelling tot de zorgkantoren. In de dienstverlening van de SVB als zelfstandig bestuursorgaan staat een zorgvuldige en betrouwbare uitvoering van hun wettelijke taak centraal;
- Dat het instrumentarium van ketenpartijen verschilt: met name daar waar het de ICT-vernieuwing betreft, schuurt het instrumentarium van organisaties die 'doel- en oplossingsgericht' werken met organisaties die dezelfde ambitie hebben, maar werkzaam zijn in een politiek-bestuurlijke omgeving;
- Dat in de keten een nieuw ICT-systeem gerealiseerd moet worden. Het realiseren van een nieuw ICT-systeem in een keten is extra complex;
- Dat opvattingen van ketenpartijen in de loop van de tijd veranderden. Het meest in het oogspringend hierbij zijn de veranderende opvattingen in 2016 over welke partij verantwoordelijk moest zijn voor de realisatie van dit nieuwe ICT-systeem.

3 De fasen van ketenregie

3.1 Fase 1 - Herstellen - stabiliseren (2015)

De oorspronkelijke opdracht van het Bestuurlijk Overleg Trekkingsrecht[9] aan de ketenregisseurs[10] was om vanuit een onafhankelijke positie regie te voeren op de uitvoering van het herstelplan trekkingsrechten PGB, zonder daarbij in de individuele bestuurlijke verantwoordelijkheid van de ketenpartijen te treden. Dit was nodig omdat de invoering van de trekkingsrechten persoonsgebonden budget in de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet langdurige zorg in 2015 gepaard ging met problemen.

Gedurende de uitvoering van het herstelplan ontstond bij ketenregie en de ketenpartijen de wens om tot een zo stabiel mogelijke jaarovergang naar 2016 te komen. Na overleg met ketenpartijen verschoof de focus van ketenregie in 2015 naar de herstelactiviteiten die nodig waren om tot een soepel verloop van de jaarovergang 2015/2016 te komen. Voor een goede betaalbaarheid van declaraties begin 2016, was het noodzakelijk dat herindicaties van budgetten door verstrekkers tijdig en correct werden aangeleverd, zodat de budgethouder in staat werd gesteld om tijdig zijn/haar zorgovereenkomst aan te leveren om tot een probleemloze betaling over te kunnen gaan.

Het in 2015 tijdig betalen van zorgverleners, het ontwikkelen van het verbeterplan en financiële opgaven zoals de compensatieregeling, behoorden niet tot de opdrachtformulering van de eerste ketenregisseurs, maar lagen bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

3.2 Fase 2 - Afronden herstel, stabiliseren, vereenvoudigen en vernieuwen (2016-2017)

Eind 2015 begin 2016 is door partijen gesteld dat het verder werken aan een stabiele uitvoering met ketenpartijen en de opgave om te vereenvoudigen en standaardiseren in de keten, vraagt om een eenduidige, integrale aanpak. De regie op dit proces van stabiliseren en vereenvoudigen werd vervat in een opdracht aan de ketenregisseur. De opdracht werd door het Bestuurlijk Overleg Trekkingsrecht opnieuw vastgesteld en omvatte naast “het afronden van de herstelopgave“ en “het stabiliseren van het reguliere proces en het komen tot een soepele ketensamenwerking”, ook “het gedelegeerd opdrachtgeverschap (namens de gemeenten en zorgkantoren) inzake het nieuwe IT plan van de SVB.”[11] Hier is later door het Bestuurlijk Overleg Trekkingsrecht “sturing op de begroting van de SVB” voor de uitvoering van het trekkingsrecht aan toegevoegd.[12]

Met het PGB2.0-systeem is voorzien in een verbeterde ondersteuning van de budgethouder, standaardisatie, borging van de verantwoordelijkheden van verstrekkers[13] en een aanzienlijke, structurele reductie van de uitvoeringskosten. Gelet op de grote onderlinge afhankelijkheden bij de bouw en de voorbereiding van de invoering, de communicatie hierover, de dataconversie en het testen van het gehele PGB2.0-systeem werd de opdracht aan de ketenregisseur gedurende 2016 en 2017 verder uitgebreid. Het Ketenbureau PGB werd gevraagd penvoerder te zijn voor het programmaplan ‘Bouw en invoering PGB2.0-systeem’. De basis voor deze uitbreiding wordt gevormd door de verschillende deelopdrachten die vanuit het Bestuurlijk Overleg zijn verstrekt aan de ketenregisseur.

[9] Het Bestuurlijk Overleg Trekkingsrecht was de formele opdrachtgever van de ketenregisseur TR-PGB. Dit overleg had o.a. als doel het bespreken van de voortgang van de werkzaamheden van de ketenregisseur TR-PGB en het Ketenbureau TR-PGB. Het overleg werd voorgezeten door de staatssecretaris van VWS en deelnemers waren de staatssecretaris van SZW, bestuurder ZN, bestuurders VNG/gemeenten, ketenregisseur TR-PGB met als adviseurs bestuurders van de SVB, Per Saldo en BVKZ.
[10] De heer van Gastel en mevrouw Van Es (later de heer Stuurman).
[11] Opdracht ketenregisseur, Bestuurlijk Overleg 25 februari 2016.
[12] Besluit Bestuurlijk Overleg Trekkingsrecht 28 september 2016.
[13] TK, 2015-2016, 25657, nr. 249

4 Werkwijze

4.1 Uitgangspunten werkwijze ketenregie

Voor de uitvoering van de opdracht van ketenregie hebben de volgende uitgangspunten centraal gestaan:

De zorg aan pgb-houders en de betalingen aan de zorgverleners staan voorop
Het verder stabiliseren en verbeteren van de uitvoeringsketen mocht en mag niet ten koste gaan van de zorg aan pgb-houders en van betalingen aan zorgverleners. De budgethouders en de zorgverleners mochten geen hinder ondervinden van het werken aan de opgave waar de keten voor stond. Sterker, de budgethouder en zorgverlener moesten er beter van worden. Randvoorwaardelijk was een goede balans tussen het reguliere proces en de verbeteropgaven.

Ketenregie is van en voor alle partijen
Dit uitgangspunt is in de werkwijze van het Ketenbureau PGB vertaald door open en transparant te zijn naar alle ketenpartijen over alle ketenpartijen, als het gaat om standpunten, opvattingen over aspecten die gaan over inhoud, proces, de procedure en onderlinge relaties. Daarnaast komt het tot uiting in de faciliterende opstelling van ketenpartijen bij de uitwerking van vraagstukken, maar ook in praktische zin door de organisatie van de vergaderingen en overleggen tussen partijen in brede zin te faciliteren. Door het frequent opstellen van voortgangsrapportages werd aan de bestuurlijke opdrachtgevers verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten.

Vraagstukken terugbrengen naar de inhoud
Door vraagstukken te ontdoen van belangen en standpunten en terug te brengen naar de inhoud, ontstaat op bestuurlijk niveau ruimte voor acceptatie van oplossingen. Het Ketenbureau PGB heeft zich niet alleen ingezet om vraagstukken terug te brengen naar de inhoud, maar heeft ook oplossingen aangedragen als vertegenwoordiger van het ketenbelang. Een voorbeeld hiervan is het voorstel van het Ketenbureau PGB voor de erkenning van de positie van de zorgverlener en de wijze waarop de zorgverlener geïnformeerd wordt met het oog op een soepele en stabiele uitvoering in de keten.

> *"De woorden 'meervoudige partijdigheid' en 'transparantie' typeren de werkwijze van het Ketenbureau PGB"*

Zichtbaar onafhankelijke uitvoering van ketenregie
Naast een transparante en open houding richting alle ketenpartijen, is zichtbaar onafhankelijke ketenregie ook tot uitdrukking gekomen door te beschikken over eigen huisvesting en budgettaire ruimte om in het belang van de keten bijvoorbeeld deskundigen in te huren.

Informele afstemming
Naast de vormgeving van een formele overlegstructuur heeft het Ketenbureau PGB veel geïnvesteerd in de informele relaties met partijen. Dit was van belang om onderliggende beweegredenen te verhelderen, begrip te creëren voor de situaties en standpunten van de verschillende ketenpartijen en om (waar nodig) informele sturing achter de schermen te kunnen geven.

4.2 Organisatie van ketenregie

Oprichting Ketenbureau PGB
De keuze begin 2016 om de regie op het proces van stabiliseren en vereenvoudigen eenduidig te organiseren, betekende een uitbreiding van de opdracht van de ketenregisseur. Daarom is - ter ondersteuning van de ketenregisseur - begin 2016 het Ketenbureau PGB opgericht; een klein, compact

bureau met maximaal tien medewerkers (max. 7 fte) die in continue verbinding stonden met de ketenpartijen. Een klein en compact bureau heeft als voordeel dat het dwingt om keuzes te maken in het aantal onderwerpen dat opgepakt moest worden. Tevens bood het de mogelijkheid om overzicht te houden en de integraliteit tussen onderwerpen te borgen.

Werkagenda's 2016 en 2017
De opdracht aan de ketenregisseur is per jaar geconcretiseerd in een ketenbrede vastgestelde Werkagenda Trekkingsrecht PGB. De werkagenda bood richting aan de gezamenlijke activiteiten voor de keten om de 'going concern' (oftewel de reguliere ketenprocessen, de standaardisatie en vereenvoudiging hiervan) te realiseren. In bijlage 2 zijn de opgaven uit werkagenda's opgenomen en is per onderdeel aangegeven welke resultaten zijn geboekt.

> *"Resultaat werd door het Ketenbureau PGB niet langs de lijn van de macht geboekt, maar langs de lijn van de inhoud"*

Het Ketenbureau PGB heeft toegezien op de voortgang en de samenhang van de werkagenda van de keten door partijen aan te jagen, te verbinden en oplossingsrichtingen aan te dragen. Als de uitvoering stagneerde, signaleerde, acteerde of escaleerde de ketenregisseur. Dit gebeurde bijvoorbeeld in het geval van de verplichtstelling van het gebruik van het model-urenbriefje. Standaardisatie is een belangrijk instrument om het werkproces te vereenvoudigen. Daarnaast biedt het budgethouders zekerheid welke informatie aangeleverd moet worden om tot een betaling over te gaan aan hun zorgverlener. Escalatie naar het Overleg Ketenregie (zie alinea over overlegstructuur) was nodig om een afspraak te forceren om op termijn over te gaan tot de verplichtstelling van het model-urenbriefje.

Met deze werkwijze zijn ook andere resultaten geboekt. Bijvoorbeeld als het gaat om te komen tot een werkafspraak over de rol van de vertegenwoordiger en het aanzetten van alle controles op declaraties en zorgovereenkomsten in de tweede helft van 2016.

ICT-vernieuwing[14]
Het op orde brengen van de reguliere ketenprocessen, de standaardisatie en vereenvoudiging hiervan, ging gepaard met ICT-vernieuwing. De ketenregisseur is vanaf 2016 gedelegeerd opdrachtgever aan de SVB als het gaat om de ICT-vernieuwing. In aanvulling op deze rol heeft de ketenregisseur verschillende opdrachten uitgevoerd met het oog op de bredere ICT-vernieuwing in de keten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het in gezamenlijkheid opstellen van bestuurlijke uitgangspunten voor het budgethoudersportaal[15] en (samenwerkings)voorstellen voor de realisatie hiervan. Met het aanvaarden door de toenmalig staatssecretaris van VWS van het aanbod van de zorgverzekeraars om het te realiseren budgethoudersportaal 'om niet' op te leveren, werd de rol van de ketenregisseur begin 2017 teruggebracht tot gedelegeerd opdrachtgever aan de SVB. Vanaf het voorjaar 2017 werd ketenregie door partijen gevraagd om een ondersteunende, faciliterende rol te vervullen. Dit naar aanleiding van de bespreking Projectplan budgethoudersportaal in de Stuurgroep PGB2.0-systeem, waarin werd afgesproken een overkoepelend implementatieplan op te stellen met als doel samenhang te brengen in het projectplan voor de bouw, de implementatiestrategie en het plan voor het inregelen van het beheer met een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Het Ketenbureau PGB heeft partijen ondersteund bij het opstellen van de plannen en het uitschrijven en oplossen van discussiepunten. Vanaf de zomer van 2017 vervulde ketenregie op verzoek van ketenpartijen een coördinerende rol met een inspanningsverplichting gericht op de coördinatie van de realisatie van de programma-

[14] Dit is een kernachtige samenvatting gebaseerd op de opgestelde kroniek d.d. 21-12-2017, waarin de besluitvorming rondom de ICT-vernieuwing is samengevat.
[15] Initieel werd gesproken over een budgethoudersportaal. Nadat duidelijk werd dat er een applicatie gerealiseerd werd, is de term budgethoudersportaal vervangen door PGB2.0-systeem.

doelstellingen. Door verschillende ketenpartijen is gevraagd aan Ketenregie om een meer sturende rol te pakken, maar een mandaat hiervoor is - op enkele onderwerpen na - niet gevraagd of verstrekt. In lijn met dat verzoek is op alle relevante terreinen gestart met het op orde brengen van het dossier en het treffen van maatregelen om de samenwerking en de samenhang tussen de verschillende plannen op een hoger niveau te brengen.

Overlegstructuur
Om tot uitvoering van de Werkagenda Trekkingsrecht PGB te komen, was een formele overlegstructuur ingericht met:

- Bestuurlijk Opdrachtgeversoverleg Ketenregie TR-PGB
- Overleg Ketenregie TR-PGB
- Gebruikersoverleg TR-PGB
- Verschillende ketenbrede werkgroepen waarbij het voorzitterschap en het secretariaat belegd was bij het Ketenbureau PGB

Voor BVKZ en Per Saldo was het Gebruikersoverleg ingericht. Echter, gedurende de periode is - mede door politieke druk - het Gebruikersoverleg weer onderdeel geworden van het Overleg Ketenregie TR-PGB en zijn beide partijen toegevoegd aan het Bestuurlijk Opdrachtgeversoverleg Ketenregie TR-PGB.

Indien partijen in het Overleg Ketenregie TR-PGB geen overeenstemming hadden over een voorstel over de uitvoering, dan mocht de ketenregisseur TR-PGB - alle partijen gehoord hebbende - een besluit nemen. Mocht één van de leden het niet eens zijn met dit besluit, dan kon via het Bestuurlijk Opdrachtgeversoverleg Ketenregie TR-PGB geëscaleerd worden.

Nadat het Ketenbureau PGB gevraagd is om een meer coördinerende rol te vervullen ten aanzien van de vormgeving en realisatie van het Programma PGB2.0-systeem, is de overlegstructuur uitgebreid met Stuurgroepen voor het PGB2.0-systeem.

4.3 Resultaten Ketenregie

Bovenstaande werkwijze heeft bijgedragen aan een compleet, ingericht, gestandaardiseerd en stabieler primair proces (going-concern), bevordering van gezamenlijke voortgang en samenwerking in de keten.

In bijlage 2 is het overzicht opgenomen van de gerealiseerde resultaten. Samengevat:

- Vastgestelde en geïmplementeerde overlegstructuur/governance;
- (Duurzame) samenwerking (aanjagen, signaleren, agenderen);
- Versneld gerealiseerde inhoudelijke oplossingen. Voorbeelden zijn de tijdelijke werkafspraken voor (wettelijke) vertegenwoordiging, de transitievergoeding op onderwerpen zoals het afschaffen van de coulance, de jaarovergang en de ICT-vernieuwing;
- Het stabiliseren, standaardiseren en verbeteren van de uitvoering door het op orde brengen en doorontwikkelen van het reguliere ketenproces. Het Ketenbureau PGB heeft hiervoor partijen verbonden aan de inhoudelijke opgaven, zoals het reguliere proces, door het standaardiseren van zorgovereenkomsten met verplichte modellen, declaraties met een model-urenbriefje, het vormgegeven van één berichtenstructuur, het opstellen van samenwerkingsafspraken voor de primaire ketenprocessen en het opstellen van een P&C-cyclus;
- Het inrichten, uitlijnen en verstevigen van het project/programmamanagement voor de ICT-vernieuwing door het opstellen van een Programmaplan ‘Bouw en Invoering PGB2.0-systeem’, een Master Invoeringsplan, een Dataconversieplan, een Master testplan en het doen van voorstellen om de samenwerking tussen de partijen te ontwikkelen en te verstevigen;
- het Ketenbureau PGB heeft de keten ondersteund, om de PGB betalingen rechtmatig te krijgen. Daarbij heeft het Ketenbureau PGB de verstrekkers ondersteund in het omgaan met onrechtmatigheid die niet te verhelpen bleek.

“Ketenregie vervulde de rol van sherpa; gaf richting, was dienstverlenend, trok de kar en verbond”

5 Aanbevelingen

Onafhankelijke ketenregie heeft erop gestuurd dat ketenpartners niet alleen denken vanuit hun eigenstandige verantwoordelijkheid, maar ook in het belang van de keten. Dit, zodat partners elkaar tegemoet komen in hun bijdrage aan de keten. In de uitvoering van de onafhankelijke ketenregie is het Ketenbureau PGB ook tegen een aantal dilemma's aangelopen waarvan geleerd kan worden. In dit hoofdstuk zijn de lessen uit de praktijk verwoord in de dilemma's en zijn aanbevelingen geformuleerd voor het vervolg.

5.1 Lessen uit de praktijk

Sturen versus verbinden
Het bevorderen van de samenwerking tussen ketenpartijen vraagt enerzijds een aanpak van het Ketenbureau PGB die gericht is op het verbinden van partijen en anderzijds wordt op verschillende moment gevraagd om knopen door te hakken. Ten aanzien van het eerste punt heeft het Ketenbureau PGB een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het normaliseren van de onderlinge verhoudingen tussen de partijen en het op orde brengen en doorontwikkelen van het reguliere ketenproces (going-concern). Het Ketenbureau PGB heeft hiervoor partijen verbonden aan de *inhoudelijke* opgaven, zoals het standaardiseren van zorgovereenkomsten en urenbriefjes, het vormgeven van één berichtenstructuur, het opstellen van samenwerkingsafspraken voor de primaire ketenprocessen en het opstellen van een P&C-cyclus.

Vanaf het voorjaar 2017 is het Ketenbureau PGB door partijen gevraagd om een coördinerende rol te vervullen bij de totstandkoming van het Programmaplan 'Bouw en Invoering PGB2.0-systeem'. Een duidelijke positie tussen partijen, niet boven partijen. In het proces van ICT-vernieuwing werd van het Ketenbureau PGB op sommige momenten echter ook een sturende rol gevraagd op het moment dat partijen er onderling niet uitkwamen. Het werd het Ketenbureau PGB niet gegund om met gezag een oplossing voor te leggen, omdat een gemeenschappelijk beeld over hoe de ICT-vernieuwing gerealiseerd moest worden, bij partijen van tijd tot tijd ontbrak. Omdat het mandaat ontbrak, kwam dit op gespannen voet te staan met de verbindende rol die ook van het Ketenbureau PGB werd gevraagd.

Bij de instelling van een construct als ketenregie is het dus van belang dat de verschillende rollen in relatie tot de opdracht worden verhelderd en met elkaar in balans worden gebracht en dat daarbij de juiste mandaten worden georganiseerd.

Eigen positie is ondergeschikt aan het resultaat
In het onderzoek naar de onderlinge ketensamenwerking werd geconstateerd dat - los van de inrichting van een keten - in een keten niet altijd het individuele belang het resultaat op ketenniveau kan zijn.
Het Ketenbureau PGB heeft als vertegenwoordiger van de keten geprobeerd met de uitvoering van de werkagenda dat te doen waarmee de keten de grootst mogelijke vooruitgang boekte. Uiteraard daarbij rekeninghoudend met de belangen van de verschillende partijen, gebruikers (zoals de budgethouders en de zorgverleners), de verstrekkers en de SVB. Dit leidde ertoe dat niet alle individuele partijen zich altijd volledig konden vinden in de voorstellen en de bijbehorende besluiten. Hiermee diende het Ketenbureau PGB als de kop van jut, die daarmee andere partijen in staat stelde gezamenlijk succes en vooruitgang te boeken.

Dit vraagt van medewerkers die werkzaam zijn in een vormconstruct als ketenregie, naast de gevraagde inhoudelijke competenties, ook om een 'ketenmindset' en om een 'olifantenhuid' om stap voor stap tot voorstellen te komen.

Personele samenstelling Ketenbureau PGB; onafhankelijke externen versus afvaardiging ketenpartijen
Met de personele samenstelling van het Ketenbureau PGB kan een bijdrage geleverd worden aan de 'ketenmindset'. Bijvoorbeeld doordat ketenpartijen ervoor kiezen gekwalificeerde medewerkers te detacheren naar het Ketenbureau PGB. Het voordeel hiervan is dat er een natuurlijke verbinding ontstaat tussen ketenpartijen en het Ketenbureau PGB. Echter, op verzoek van de opdrachtgevers is de voorkeur uitgegaan naar onafhankelijke experts, om te voorkomen dat de neutraliteit en onafhankelijkheid van het Ketenbureau PGB in het geding kwamen.

Het Ketenbureau PGB heeft ervaren dat een risico van deze keuze is, dat het leidt tot een disbalans in het nemen van initiatief vanuit het Ketenbureau PGB en vanuit de ketenpartijen. Anderzijds biedt het de leden van het Ketenbureau PGB de ruimte om creativiteit in te brengen in het doen van voorstellen en vasthoudend te kunnen zijn om voor de keten tot het beste resultaat te komen. Ervaring leert ook dat in de afweging om te komen tot een keuze in de personele samenstelling, de duur van het construct ketenregie een belangrijke rol speelt. Dit Ketenbureau PGB had een opdracht voor twee jaar, wat betekende dat een keuze voor meer flexibiliteit meer voor de hand lag.

Duurzame samenwerking versus korte termijn resultaat
Ketenregie heeft volgens ketenpartijen een positieve bijdrage geleverd aan het samenwerkings-vraagstuk, omdat het Ketenbureau PGB erin geslaagd is om vraagstukken voor de going-concern te depolitiseren. Met de keuze voor onafhankelijke ketenregie ontstond ruimte voor de uitvoering om zich meer te onttrekken aan de politieke waan van de dag waarvoor het ministerie van VWS verantwoordelijk was. Dit zorgde ervoor dat er naast het korte termijn resultaat (bedienen van de Kamer) ruimte ontstond te werken aan een meer duurzame samenwerking tussen partijen.

Met overeenstemming over het nut om te depolitiseren, is het in de praktijk nog niet gerealiseerd. Het vraagt van alle betrokken partijen vasthoudendheid in de rol die ze vervullen om tot een goed samenspel te komen. Ervaring leert dat op het moment dat de politieke druk toeneemt, de rolvastheid onder druk komt te staan en het korte termijn resultaat prevaleert.

5.2 Aanbevelingen voor het vervolg

Werk verder aan de opgave van complexiteitsreductie
De opgave van het vereenvoudigen, standaardiseren en digitaliseren is nog niet afgerond. Complexiteitsreductie blijft ook de komende jaren nodig en reikt verder dan het tijdsbestek van twee jaar waartoe de opdracht van de ketenregisseur beperkt was. Dit vraagt om vergaande standaardisering van bijvoorbeeld facturen en declaraties. Met het overdragen van taken is het aan de ketenpartijen om de volgende stap te zetten. Tegelijkertijd moeten budgethouders die niet digitaal willen/kunnen werken, ook op goede ondersteuning kunnen blijven rekenen.

Positioneer het ICT-vernieuwingsproject als tijdelijk uitvoeringstechnisch project
ICT-vernieuwing is een uitvoeringstechnisch vraagstuk en gedijt slecht bij politisering. Positioneer nadrukkelijk het ICT-vernieuwingsproject als tijdelijk uitvoeringstechnisch project. Bijvoorbeeld door het benoemen van een onafhankelijk voorzitter voor de betreffende stuurgroepen voor directe sturing op het project. Voordelen hiervan zijn dat het schakelen en makelen tussen de partijen expliciet is belegd bij een neutrale onafhankelijke derde, VWS vanuit haar eigenstandige positie als stelsel-verantwoordelijke zuiver in haar rol kan blijven en de politieke waan van de dag op grotere afstand staat. Daarnaast draagt het aanbrengen van een splitsing tussen de realisatie van het PGB2.0-systeem en de acceptatie van dit systeem bij aan rolzuiverheid, omdat sprake is van een logische scheiding tussen de rol van aanbieder en de rol van ontvanger. Daarbij is het in de uitwerking van de governance van belang dat de mensen die een belangrijke rol spelen in het ICT-project bovenal vakkennis en ICT-deskundigheid hebben en een oriëntatie om het project in samenwerking tot een succes willen maken.

Ter overbrugging van de afronding van de bouw naar de tijdelijk in beheer name door het ministerie van VWS, kan overwogen worden om de aansturing van het ICT-project bij Zorgverzekeraars Nederland (ZN) te positioneren. Dit is een nadrukkelijke versterking en bevestiging van de opdrachtgevende rol die ZN heeft in de bouw van het Z-domein en sorteert voor op de rol die de VNG en ZN samen na 1 januari 2018 vervullen als opdrachtgever voor de 'going-concern' bij de SVB.

Betrek het perspectief van de zorgverlener
Voor het goed functioneren van de keten moet ook aandacht gegeven worden aan de rol van zorgverleners. Het Overleg Ketenregie heeft weliswaar ingestemd met een pragmatisch voorstel over informatievoorziening vanuit de SVB richting zorgverlener en voor een goede werking van de keten, maar dit is onvoldoende om de essentiële rol die zorgverleners vervullen voor een goed werkende keten waar te kunnen maken. Zeker de ambitie voor verdergaande standaardisering en digitalisering vraagt afstemming met zorgverleners en daarbij borging in de overlegstructuur.

Organiseer tijdig het opdrachtgeverschap van verstrekkers
Richt het opdrachtgeverschap van verstrekkers op de uitvoering (going-concern) tijdig en op passend niveau in, zodat de dagelijkse gang van zaken zo praktisch mogelijk kan worden aangestuurd.

Breng gezamenlijk het gebruikersperspectief structureel in kaart
Het ophalen van ervaringen van gebruikers over de uitvoering van het trekkingsrecht levert waardevolle inzichten op om gericht te kunnen sturen op zichtbare verbeteringen in de dienstverlening. Daarnaast biedt het inzicht om incidentele geluiden in perspectief te zetten. Terugkoppeling van de gebruikerservaring stimuleert ook de ontwikkeling naar een steeds meer en beter functionerend standaardsysteem. Verschillende ketenpartijen hebben zicht op gebruikerservaringen die gaan over hun eigen dienstverlening. Omdat een totaalbeeld over de keten heen ontbreekt, ligt er een gezamenlijke opgave voor partijen om hier structureel invulling aan te geven.

Wees kritisch op de personele bezetting en investeer in de onderlinge relaties
In de realisatie van de ICT-opgave moet aandacht zijn voor de personele bezetting. De personele bezetting van besluitvormende overleggen zoals een Stuurgroep en het Overleg Ketenregie maar ook op de niveaus eronder, kan niet alleen worden bepaald door te kijken naar de formele positie in de eigen organisatie. Er moet ook gekeken worden naar de competenties van mensen die nodig zijn om een dergelijke klus te klaren.

Daarbij is het ook van belang om te investeren in de relationele verbindingen. Niet alleen op het niveau van de Stuurgroepen of het Overleg Ketenregie, maar ook op de niveaus hieronder waar de voorstellen daadwerkelijk worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld aan de hand van informele bijeenkomsten over inhoudelijke onderwerpen of het organiseren van een jaarlijkse PGB-dag, waarvan het voorzitterschap jaarlijks rouleert tussen verschillende ketenpartijen.

Blijf ook informeel met elkaar in gesprek. De vele informele contacten met alle afzonderlijke stakeholders van de ketenpartijen zijn nodig, zodat niet alleen de onderliggende beweegredenen verhelderd kunnen worden, maar ook waar nodig informele sturing achter de schermen kan worden gegeven.

Organiseer een transparante informatie-uitwisseling
Wees transparant en voorkom ruis door besluiten breed te delen in de keten. Geef expliciet aandacht aan de manier waarop informatie vanzelfsprekend wordt gedeeld en neem hierbij de tijd voor het creëren van een gemeenschappelijke taal.