

Aan
Forum Standaardisatie

datum
10 december 2013

pagina
1/7

onderwerp
Decentralisaties

Cc

Afzender
Erik Dolle

Verkenning/ Discussienota decentralisaties

1. Inleiding en vraagstelling

In oktober 2013 heeft het Forum Standaardisatie middels een presentatie van KING¹ kennis genomen van het Eindadvies Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein (VISD). Naar aanleiding daarvan is binnen het Forum Standaardisatie de vraag gerezen of het een rol heeft in de decentralisaties in het sociaal domein. Dit in het belang van maximale interoperabiliteit en (her-)gebruik van standaarden en voorzieningen.

Deze verkenning dient als basis voor een discussie in het Forum en is tot stand gekomen na gesprekken met een aantal betrokken deskundigen en een bijeenkomst van adviseurs van PBLQ die ruime kennis en ervaring hebben met de overheidsinformatievoorziening in het algemeen en/of met de informatievoorziening rond de decentralisaties (zie bijlage).

2. Rol van het Forum Standaardisatie

Voor het beantwoorden van de gestelde vraag is de taakstelling leidend zoals het Forum Standaardisatie die in het Instellingsbesluit (De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2011) heeft gekregen:

¹ Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten

Artikel 8: Het forum heeft tot taak de werkzaamheden van het college voor te bereiden en het college te adviseren. De adviserende taak van het forum beperkt zich tot advisering ten aanzien van de uitvoering van beleid op het gebied van interoperabiliteit, standaardisatie, open standaarden en informatie-infrastructuur.

Lid 2: Het forum behartigt deze taak door:

- a) het doen van voorstellen aan het college voor het opnemen van open standaarden op de lijst met standaarden waarvoor een 'pas-toe-of-leg-uit regime' geldt en voor het opnemen van open standaarden op de lijst met gangbare open standaarden;
- b) het onderhouden van de procedure voor het opnemen van open standaarden op de in onderdeel a genoemde lijsten;
- c) het bevorderen van adoptie en implementatie van afspraken van het College door het geven van voorlichting en het organiseren van netwerkbijeenkomsten voor doelgroepen (overheden en bedrijven) en advisering over belemmeringen en oplossingen;
- d) het adviseren over de naleving van overheidsbrede afspraken over de toepassing van open standaarden en de mate van adoptie;
- e) het functioneel inzichtelijk maken van de samenhang tussen open standaarden van de lijsten met open standaarden en het in kaart brengen van mogelijke synergie tussen open standaarden/toepassingsgebieden of het doen van onderzoek naar ontbrekende of achterblijvende open standaarden en standaardisatieactiviteiten;
- f) het monitoren van de ontwikkeling van semantische standaardisatie en het doen van voorstellen voor de ontwikkeling en adoptie van semantische standaarden voor met name domeinoverstijgende toepassingen;
- g) het adviseren over een toetsingskader voor het ontwikkelen, beheren en gebruiken van basisvoorzieningen en elektronische diensten voor overheidsbrede toepassing, waaronder een procedure voor het maken van een lijst;
- h) het leveren van inbreng en advies over Nederlandse standpunten ten aanzien van internationale ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie bij de elektronische gegevensuitwisseling met een publiek belang.

Zowel College als Forum hebben aangegeven dat doelgroepen meer leidend moeten zijn bij de agendering van activiteiten van het Forum. Het Forum werkt daarbij in beginsel vraaggericht; voor alle activiteiten van het Forum geldt dat ze moeten voorzien in een duidelijke behoefte. Het initiatief ligt dus niet bij het Forum (Bureau Forum Standaardisatie, 2013).

3. Verkenning

De op handen zijnde decentralisaties in het sociaal domein² leiden tot verschuiving van taken en daarmee van gegevensstromen. De grootte van het gemeentefonds verdubbelt, terwijl gemeenten worden geacht een forse bezuiniging te realiseren ten opzichte van de budgetten die Rijk en provincies beschikbaar hadden voor deze taken. Veel gegevens worden naar gemeenten geleid voor het uitvoeren van de regierol en het voeren van de keukentafelgesprekken. Gemeenten krijgen een cruciale rol bij het efficiënt en integraal organiseren van de zelfredzaamheid en ondersteuning van hun inwoners. Zij zullen daarvoor gegevens moeten uitwisselen met burgers, zorgaanbieders, CIZ, zorgverzekeraars en andere organisaties. In het kader van "één gezin, één plan, één regisseur" worden, zeker voor multi-probleem gezinnen, gegevens vanuit verschillende domeinen, van verschillende overheden en uit een diversiteit van informatiesystemen gecombineerd en ingezien. Daarnaast wordt een systematiek uitgewerkt voor

² (1) Decentralisatie van AWBZ naar Wmo, (2) Decentralisatie jeugdzorg en (3) Participatiewet

benchmarking, statistiek en beleidsinformatie waarbij de administratieve lasten voor instellingen in het sociale domein en gemeenten worden beperkt.

Voor dit alles zijn nieuwe functies nodig, zoals een case-management systeem (o.a. ontvangen van signalen, het registreren van één plan voor communicatie en samenwerking met en tussen professionals), een inzagefunctie, functies om opdrachten te verstrekken aan zorgaanbieders en rekeningen te ontvangen en een burgerapplicatie om de burger de regie en correctiemogelijkheden te geven over zijn eigen informatie. Het is noodzakelijk om voorafgaand aan aanpassingen of vernieuwing van ICT-systemen eerst te weten hoe de burger moet worden gefaciliteerd, hoe ambtenaren het beste met informatie kunnen worden ondersteund en welke bestuurlijke en management informatie gewenst is.

Vervolgens kan worden bepaald welke gestandaardiseerde berichten en voorzieningen nodig zijn binnen de ketens voor een succesvolle samenwerking. Wie is de bronhouder van welk gegeven? Wat betekent dat gegeven precies? Hoe is dit berichtenverkeer efficiënt en betrouwbaar in te richten en welke functionaliteiten moeten beschikbaar komen voor welke doelgroep?

Semantiek bleek hierbij in de gesprekken een veel genoemd item. Gegevens als gezin, cliënt en huishouden zijn niet eenduidig, waardoor de kans bestaat dat, wanneer deze gegevens in verschillende contexten worden gebruikt, er verkeerde conclusies aan worden verbonden. Juist bij sectoroverstijgende gegevensuitwisseling kan dit spelen.

KING heeft in de VISD verkend en in het voorstel Aanpak Informatievoorziening Sociaal Domein uitgewerkt wat de gevolgen voor de informatievoorziening zijn en welke stappen in 2014 en 2015 nodig zijn.

VNG/KING

Eén van de leidende principes uit het eindadvies VISD is dat wordt aangesloten bij wat er al is. Daarnaast zijn er ook nieuwe procesbeschrijvingen, berichtenstandaards en ICT-voorzieningen nodig.

VNG en KING hebben veel kennis en ervaring met informatiemodellen en uitwisselingsstandaarden. Voorbeelden daarvan zijn de GFO's, RSGB, RGBZ en STUF³. Ook de tijdens de Buitengewone Algemene Leden Vergadering van 29 november geaccordeerde plannen bevatten veel aanzetten voor de ontwikkeling en het gebruik van standaarden. Goede afspraken tussen gemeenten en de partijen in de afzonderlijke sectoren zijn nodig om helderheid te geven over gegevensuitwisseling, semantiek en benodigde voorzieningen. Op dit moment is echter nog niet volledig inzichtelijk om welke gegevens het gaat, voor welke dienstverlening en hoe en wanneer die gegevens beschikbaar komen. Het primaat om hier duidelijkheid over te creëren ligt bij de gemeenten.

In de landelijke ondersteuningsaanpak (VNG) staat: *Er zijn nog genoeg punten waarover in de loop van het proces overeenstemming moet worden bereikt (standaarden, gegevenssets), gebruik gemaakt kan worden van elkaars expertise (sectorknooppunten), of samen ontwikkeld moet worden (burgerportaal)*. In totaal worden vijf actielijnen onderscheiden die – vanuit gemeentelijk perspectief – de inhoud en de volgorde van de activiteiten beschrijven.

³ Resp. Gemeentelijke Functioneel Ontwerpen, Referentiemodel Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens, Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens Zaken en Standaard Uitwisselings Formaten.

De aanpak van VNG levert een aantal standaarden en ICT-voorzieningen op basis van deze standaarden op. Deze zijn voor een belangrijk deel sectoroverstijgend. Het gaat ten eerste om elektronische berichten met ketenpartners (UWV, thuiszorgorganisaties, jeugdhulpinstellingen, verzekeraars en de gesloten jeugdketen). Ten tweede gaat het om standaarden voor een burgerportaal. En ten derde levert de aanpak een systematiek en een centrale database voor het verzamelen van beleidsinformatie en statistiek.

Ook ten aanzien van voorzieningen wordt ingezet op hergebruik. In de door KING ontwikkelde aanpak staan voornemens om MijnOverheid in te zetten voor het burgerportaal en wordt verwezen naar hergebruik van functies van Suwinet-inkijk/DKD.

Er is nog veel onduidelijk, ook omdat nog niet alle wetgeving gereed is. Gegeven deze onduidelijkheid is de indruk wel dat de VNG een goed beeld hebben van de acties die nodig zijn. Vooralsnog bestaat er, ten aanzien van de aandacht voor standaardisatie en hergebruik, geen bijzondere reden tot zorg.

Standaardisatie in de sectoren

Ook sectoraal lopen er diverse initiatieven die leiden tot afspraken over de informatie-uitwisseling. Het project iWmo bijvoorbeeld richt zich op het toetsen van standaarden voor elektronische berichtenuitwisseling tussen gemeenten en zorgaanbieders bij de uitvoering van de Wmo. Daarvoor worden pilotprojecten uitgevoerd en wordt de governance voor het beheer van deze standaarden uitgewerkt. Ook wordt het gebruik van de standaarden door verschillende partijen in het veld gestimuleerd. Zorgaanbieders, gemeenten, softwareleveranciers en zorgkantoren werken hier samen.

De verantwoordelijkheid voor standaardisatie binnen een specifieke sector ligt bij die sector zelf. Een goed voorbeeld daarvan is de manier waarop BKWI is ingericht voor de ondersteuning van partijen in het domein Werk en Inkomen. Hierin hebben met name UWV, SVB en gemeenten, maar inmiddels ook andere overheidspartijen, afspraken gemaakt over een standaardwijze van gegevensuitwisseling via Suwinet, zonder dat dit overigens tot een formele standaard op de pas-toe-of-leg-uit lijst heeft geleid.

4. Overige aspecten

Interoperabiliteit en een eenvoudige uitwisseling van gegevens en hergebruik van voorzieningen kan op gespannen voet staan met een zorgvuldig gebruik van gegevens. Hoewel niet direct een onderwerp dat betrekking heeft op standaardisatie in het sociale domein is dit onderwerp wel in veel gevoerde gesprekken aan de orde gekomen.

Recente rapporten van de Inspectie SZW voeden deze zorgen. Enerzijds wordt het risico gezien dat persoonsgegevens voor teveel mensen beschikbaar komen. Als oplossing worden genoemd dat in de hele keten goede afspraken gemaakt dienen te worden over autorisatie en koppeling van informatiebehoefte aan een specifieke rol. Privacy Impact Assessments en 'privacy by design' zijn instrumenten of methodes die helpen dit misbruik voor te zijn. De PIA toets komt op dit moment (nog) niet voor in de aanpak van VNG en KING.

Anderzijds wordt – met verwijzing naar o.a. het WRR rapport over de iOverheid uit 2011 – het risico van profiling en mogelijke negatieve effecten daarvan en het buiten de context verkeerd interpreteren (of hercontextualiseren) en aan elkaar knopen van gegevens genoemd. Het breed verspreiden van gegevens kan dit extra in de hand werken, wellicht is de oplossing te vinden in slimme knooppunten of slimme diensten waarbij niet ‘ongericht’ gegevens worden verspreid, maar concrete informatievragen worden beantwoord.

5. Is er een rol voor het Forum Standaardisatie?

Voor Forum zijn er in feite twee mogelijkheden. Ten eerste de formele positie in te nemen zoals die in het Instellingsbesluit 2012 is opgenomen (zie paragraaf 2), waarbij vraagsturing een leidend principe is. Aan de andere kant is te beargumenteren dat de decentralisaties zo complex zijn vanwege een veelheid aan betrokken partijen, processen en gegevens. Het sectoroverstijgende karakter van de decentralisaties maken bemoeienis van het Forum misschien juist wel logisch.

Houd vast aan het principe van vraagsturing

De gesprekspartners in het kader van dit onderzoek benoemen een rol voor het Forum die heel dicht ligt bij de taken zoals die in het instellingsbesluit zijn beschreven. Men ziet daarbij bovendien ook nog geen inhoudelijke aanleiding tot een actievere rol bij het begin of in de uitvoering van de projecten voor de decentralisaties. Concrete vragen kan het Forum vanuit zijn (reactieve) adviesrol beantwoorden en nieuwe standaardisatievoorstellen zullen worden getoetst aan de bestaande kaders. Daarbij kan het Forum aandacht vragen voor het gebruik van bestaande standaarden als zij daar aanleiding voor ziet. Het Forum zal zich realiseren dat de huidige activiteiten mogelijk leiden tot tijdelijke standaarden (al dan niet bekrachtigd door het College), die de komende jaren verder zullen evolueren. Alle betrokken partijen zijn zich ervan bewust zijn dat de decentralisaties niet per januari 2015 volledig gerealiseerd zijn en definitief in informatievoorziening zijn vormgegeven.

Ga een actievere rol vervullen

Onder een actievere rol wordt verstaan het uitvoeren van activiteiten die verder gaan dan de formele taakstelling waarbij het beginsel van vraagsturing leidend is. Dit is te rechtvaardigen vanwege het sectoroverstijgende karakter van de decentralisaties en de grote complexiteit waar m.n. gemeenten mee te maken hebben.

In het licht van de decentralisaties heeft KING juist ook een expliciete rol toegedacht aan het Forum. In de risicoparagraaf van het plan van aanpak is aangegeven dat door het ontbreken van standaarden gemeenten ieder hun eigen afspraken met partijen gaan maken. Vooral zal dit spelen op het koppelvlak tussen de gemeente en ketenpartners. Dit zal dan leiden tot inefficiëntie en hogere kosten. Om dat risico te kunnen beheersen verwacht men een *actieve adviesrol* van het forum. De precieze uitwerking van die actieve rol ontbreekt echter nog. Geadviseerd wordt om op korte termijn VNG/KING te bespreken wat men verstaat onder een *actieve* adviesrol van het Forum.

6. Discussie

Kort gezegd gaat de discussie over de vraag of het Forum een actieve rol heeft, en welke dan, in het ontwikkeltraject van de decentralisaties.

Onze conclusie is dat de mogelijkheden van het Forum beperkt zijn zolang sterk wordt vastgehouden aan het principe van vraagsturing. Er lijkt op dit moment ook geen grote reden tot zorg te zijn. In grote lijnen is het onderwerp standaardisatie en hergebruik verankerd in beleidsnota's en plannen van aanpak.

Het Forum kan echter toch besluiten dat ter voorkoming van niet duurzame standaardisatiekeuzes onder tijdsdruk, grote complexiteit en mogelijk hoge kosten op een later moment een actieve rol noodzakelijk is. In dit onderzoek is het draagvlak daarvoor nauwelijks gesignaleerd. Als het Forum die rol wel wil spelen, dan kan gedacht worden aan de volgende zaken, waarbij wel zou worden aangesloten bij de taakstelling uit het Instellingsbesluit:

1. Het actief en ongevraagd signaleren en agenderen van knelpunten en aandachtspunten voor de onderwerpen interoperabiliteit, standaardisatie en hergebruik van voorzieningen en de verantwoordelijkheid van partijen daarbij. Dit vanuit het belang van het zorgvuldig omgaan met publieke middelen. Het Forum kan randvoorwaarden meegeven bij de keuze van standaarden (zoals bijvoorbeeld de AZR standaard bij de AWBZ/WMO decentralisaties), waarbij
 - a. Standaardisatie toekomstbestendig moet zijn en moet kloppen met Europese ontwikkelingen
 - b. Het proces transparant moet zijn.
 - c. Overige zaken worden gesignaleerd zoals een benodigd sectoroverstijgend informatiemodel
2. Het onderzoeken van de mogelijkheid tijdelijke of transitiestandaarden voor een beperkte duur op de pas-toe-of-leg-uit lijst op te nemen (en daarvoor de procedure aan te passen);
3. Het afspreken VNG/KING dat Forum en College periodiek worden geïnformeerd over resultaten en knelpunten en dat gebruik gemaakt wordt van de aanwezigheid van verantwoordelijken in het College om elkaar aan te spreken op het ontwikkelen en naleven van standaarden;
4. Het aanbieden om als adviseur deel te nemen aan project- of stuurgroepen;
5. Het aanbieden om de Standaardisatiescan in te zetten voor het in kaart brengen van standaardisatie vraagstukken en kansen binnen de ketens;
6. Het desgevraagd ondersteunen van sectorale standaardisatie activiteiten en het helpen bij sectorale informatieberaden met best practices;
7. Het verbinden van interoperabiliteit, hergebruik van voorzieningen en gebruik van standaarden met het zorgvuldig gebruiken van gegevens door er actief op toe te zien dat de standaarden op het gebied van opslag, beveiliging en transport de privacy borgen.

BIJLAGE: BRONNEN

Voor het opstellen van dit memo is gesproken met:

1. Bert Uffen (BKWI, lid Forum Standaardisatie)
2. Joop van Lunteren (PBLQ, adviseur Forum Standaardisatie)
3. Cor Franke (lid Forum Standaardisatie)
4. Ron Roozendaal (Ministerie van VWS, lid Forum Standaardisatie)
5. Nico Romijn (KING, lid Forum Standaardisatie)
6. Peter Waters (Bureau Forum Standaardisatie)
7. Rien Stor (Logius, Manifestgroep, Geonovum)

PBLQ:

Nathan Ducastel, Patty Heemskerk, Udo Pijpker, Ko Mies, Ton Monasso, Yvette Bommeljé, Johannes van Veen

Gebruik is gemaakt van de volgende documenten:

Bureau Forum Standaardisatie. 2013. *Werkplan College en Forum Standaardisatie 2014 - concept* v0.9. 2013.

Bureau Forum Standaardisatie. www.forumstandaardisatie.nl [Online]

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. 2011. Besluit van 12 december 2011, nr. ETM/IT/11168229 tot instelling van het College Standaardisatie en het Forum Standaardisatie 2012. 2011.

VNG. www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein. [Online]