

Inrichting van generieke functies

Beoordeling van instrumenten: wetgeving, normen, afsprakenstelsels, voorzieningen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Generieke functies.....	3
	Generieke functies: waarom hebben we het erover?.....	4
	Casus: toestemming en lokalisatie als generieke functies.	4
3.	Beoordeling van instrumenten rond inrichting generieke functies	6
3.1.	Afspraken over generieke functies.....	6
	Invullen generieke functies: maar hoe dan?	6
3.2.	Keuzemogelijkheden in afspraken en standaardisatie.....	7
	Bestuurlijke afspraken	7
	Normatieve afspraken (wetgeving en normering)	7
	Informatiestandaarden.....	8
	Afsprakenstelsels.....	8
3.3.	Afweging om tot afspraken te komen	9
4.	Keuzemogelijkheden in sourcing.....	10
	Volledige marktwerking/volledige eigen verantwoordelijkheid	10
	Gemodereerde marktwerking.....	10
	Gezamenlijk inkoop/sourcing	10
	Gemeenschappelijke of publieke voorzieningen	11
4.1.	De keuze voor een van de alternatieven.....	11
5.	Conclusie.....	11

1. Inleiding

Rond het informatiestelsel leven er veel vragen over de wijze waarop gegevensuitwisseling het beste tot stand gebracht kan worden; in hoeverre deze gestandaardiseerd zou moeten worden, op welke onderdelen ('generieke functies') en met welke instrumenten deze standaardisatie het beste bereikt kan worden. Met deze notitie beoogt BIZ deze vragen zoveel als mogelijk te beantwoorden door het bieden van een afwegingskader bij de voorgelegde aanbevelingen, zodat het IB onderbouwd een keuze kan maken.

Een belangrijke aanbeveling uit de eerder gepresenteerde analyse is dat bij standaardisatie van generieke functies normering en gemeenschappelijke/publieke voorzieningen complementair zijn: ook wanneer het Informatieberaad kiest voor gemeenschappelijke (centrale) voorzieningen, zijn er nog steeds normatieve afspraken nodig over de wijze van invulling van de generieke functie. Denk bijvoorbeeld aan afspraken over de mate van verplichting en toepassing van die gemeenschappelijke voorzieningen. Bij het maken van deze afspraken kan van wetgeving, veld- of NEN-normen en van afsprakenstelsels gebruik gemaakt worden. Ook kan de IT-markt op verschillende manieren een plek krijgen.

Zo zetten programma's zoals Twiin en Wegiz beide in op standaardisatie en kiezen bij het gebruik van deze instrumenten hun eigen insteek.

Twiin ontwikkelt een afsprakenstelsel¹ met daarin normatieve afspraken en standaarden ten aanzien van knooppunten die geleverd worden door samenwerkingsorganisaties. Commerciële IT-leveranciers zijn (vooralsnog) niet voorzien als leverancier van knooppunten. Knooppunten sluiten volgens het afsprakenstelsel verplicht aan op gemeenschappelijke voorzieningen zoals Mitz en Zorg AB.

Wegiz koppelt wetgeving aan kwaliteitsstandaarden en NEN-normen om de generieke functies in een level playing field te standaardiseren. De wet richt zich juist op commerciële IT-leveranciers en hun producten. Alleen publieke voorzieningen kunnen middels normering verplicht worden gesteld.

De verschillende instrumenten voor standaardisatie hebben ieder hun sterktes en zwaktes. Deze notitie is opgesteld om deze sterktes en zwaktes te duiden en op deze wijze de eerdere aanbevelingen van een kader te voorzien. Hierbij richten we ons op de vraag welk soort afspraken rondom generieke functies kunnen worden gemaakt (hoofdstuk 3) en op de verschillende manieren om de voor een generieke functie benodigde IT invulling kan krijgen (hoofdstuk 4).

We beginnen met een korte duiding van het begrip 'generieke functie' en een casus (toestemming en Mitz) om duidelijk te maken waar het Informatieberaad tegen aan kan lopen bij het maken van een bepaalde keuze.

2. Generieke functies

Het Informatieberaad maakt elk jaar keuzes over de toelating van (informatie)standaarden en voorzieningen die invulling geven aan generieke functies. Deze dragen bij aan standaardisatie die wenselijk is om tot een goede gegevensuitwisseling te komen. In het afgelopen jaar zijn er besluiten

¹ Deze schets van Twiin is een momentopname, gebaseerd op versie 0.8 van het afsprakenstelsel.

genomen over bijvoorbeeld invulling van generieke functies zoals toestemming en lokalisatie (Mitz) en adressering (ZORG AB).

In de eerste paragraaf bespreken we het begrip generieke functie. In de tweede paragraaf maken we met een korte schets van de besluitvorming rond Mitz duidelijk dat met een keuze voor een gemeenschappelijke voorziening er nog steeds behoefte kan zijn aan aanvullende afspraken.

Generieke functies: waarom hebben we het erover?

Met het begrip 'generieke functie' wordt bedoeld op die elementen die in verschillende gegevensuitwisselingen eenzelfde functie hebben én gestandaardiseerd kunnen worden. De functie 'identificatie zorgverlener' zie je bijvoorbeeld overal in de zorg terug als zorgverleners in staat zijn om zich te identificeren. Het blijft een abstractie: je kunt de functie nergens in een organisatie concreet vastpakken; er is niet één persoon, spelregel of systeem verantwoordelijk.

Voorbeeld identificatie

In de praktijk komt 'identificatie' tot stand in een complex samenspel van interne en externe werkprocessen en IT-systemen, wet & regelgeving en publieke en private dienstverleners. Bijvoorbeeld in het HRM-proces waarin een nieuwe medewerker volgens interne spelregels wordt geregistreerd met een medewerkerscode, die gekoppeld is aan de werkomgeving (XIS) van de medewerker. Deze code kan (volgens wettelijke regels) gelinkt zijn aan een externe publieke of private bron, zoals het UZI- of AGB-register. Op basis hiervan identificeert en authentificeert de medewerker zich in de werkomgeving; logt het systeem die identiteit en geeft deze mee in communicatie naar externe partijen.

Bepaalde functies komen in bijna alle werkprocessen voor: daarom noemen we de functies 'generiek', hoewel zij in de praktijk verschillend kunnen zijn ingericht. Tussen organisaties en sectoren bestaan soms grote, historisch gegroeide verschillen. Die verschillen waren lange tijd geen probleem maar kunnen een hindernis vormen voor nauwe samenwerking en interoperabiliteit. De ervaring leert dat medewerkers gemakkelijker werken dankzij eenduidige spelregels en standaardisatie. Zonder standaardisatie haperen werkprocessen, moeten hoge kosten worden gemaakt en komt interoperabiliteit moeilijk tot stand.

Een groep experts heeft in 2020 voor een groot aantal generieke functies benoemd hoe die kunnen bijdragen aan interoperabiliteit en welke functies echt generiek zijn. Op basis daarvan zijn 10 generieke functies vanuit Programma Wegiz voorgedragen aan het Informatieberaad om met prioriteit te standaardiseren. Een vergelijkbare lijst is tegelijkertijd ook besproken tijdens de VIB. Recent heeft BIZ dieper naar deze 10 functies gekeken in de notitie Analyse generieke functies.²

Casus: toestemming en lokalisatie als generieke functies.

Toestemming en lokalisatie zijn belangrijke functies om tot gegevensuitwisseling te komen. Het ontbreken van (expliciete) toestemming of onduidelijkheid daarover is een belemmering om tot elektronische gegevensuitwisseling te komen. Om dat vraagstuk op te lossen kunnen meerdere (elkaar aanvullende) routes gevolgd worden(1) aanpassing in wetgeving (2) normering en (3) keuze voor een of meer voorzieningen.

Het Informatieberaad heeft de voordracht van de focusprogramma's Mitz als gemeenschappelijke voorziening te omarmen overgenomen. En tegelijkertijd heeft het Informatieberaad het afsprakenstelsel Mitz benoemd tot een kandidaat bouwsteen. Mitz is ontwikkeld als een online voorziening om toestemming te registreren. De ontwikkeling hiervan kwam voort uit de wens tot

² Informatieberaad, 14 juni 2021

gespecificeerde toestemming te komen. Vanwege onuitvoerbaarheid van de gespecificeerde toestemming is deze uit de wet geschrapt maar de ontwikkelde voorziening kan op steun rekenen uit het zorgveld.

Hoewel een besluit Mitz te omarmen eenduidig lijkt, blijken er nog de nodige aandachtspunten te zijn.

- Om Mitz werkend te krijgen is het noodzakelijk dat zij BSN gerechtigd is om DigiD te mogen verwerken. Hiervoor zijn aanpassingen in de wet noodzakelijk. VWS werkt hier momenteel aan.
- In de opzet van Mitz ontbreekt vooralsnog een afsprakenstelsel.
- Naast Mitz bestaan er andere (regionale) toestemmingsvoorzieningen. Ook is er het decentraal werkende alternatief NUTS waar de langdurige zorg en geboortezorg met interesse naar kijkt. Hoe verhouden al deze voorzieningen zich tot elkaar?
- Vanuit zorgverleners, maar ook de Autoriteit Persoonsgegevens, wordt aangedrongen niet naar instrumentele oplossingen te kijken maar vooral naar grondslagen voor gegevensuitwisseling, en dan met name toestemming; aanpassing van de grondslagen kan betekenen dat een voorziening voor toestemmingsregistratie niet of minder nodig is.
- En ook de Architectuurboard waarschuwt op voorhand dat er ruimte moet zijn voor andere oplossingen dan Mitz als centrale voorziening en wil ruimte geven voor keuzevrijheid. De Architectuurboard pleit daarom voor een open afsprakenstelsel.

BIZ is op basis van de analyse van de generieke functie toestemming en de toepassing van Mitz tot een aantal aanbevelingen gekomen.

- BIZ heeft aanbevolen om de functies 'toestemming' en 'lokalisatie' door NEN te laten normeren. Zo zou in ieder geval op afzienbare termijn helder worden welke functionele en technische eisen het zorgveld stelt aan deze functies.
- Daarbij zou geborgd moeten worden dat afspraken in NEN-normen overeenkomen met die in andere afsprakenstelsel. Bijvoorbeeld door de inhoud van Twiin- en andere afsprakenstelsels mee te nemen in de normering van generieke functies. Dit wordt nu al beproefd in het kader van de coalitie Beeldbeschikbaarheid (Twiin, Taskforce Samen Vooruit, Wegiz, ZINL, NEN e.a.).

Wat de keuze voor Mitz als gemeenschappelijke voorziening duidelijk maakt, is dat het vaak geen of/of keuzes zijn en dat meerdere instrumenten naast elkaar moeten worden toegepast om tot implementatie te komen. Bestuurlijke besluiten zullen meestal verder moeten worden uitgewerkt in normatieve afspraken en standaarden. Zo kan een wettelijke regeling nodig zijn voor gemeenschappelijke voorzieningen. Indien er meerdere alternatieve voorzieningen zijn kan het noodzakelijk zijn ook normering en standaardisatie in te zetten, zodat IT-leveranciers de alternatieven op elkaar kunnen aansluiten en zorgaanbieders weten dat de oplossingen interoperabel zijn.

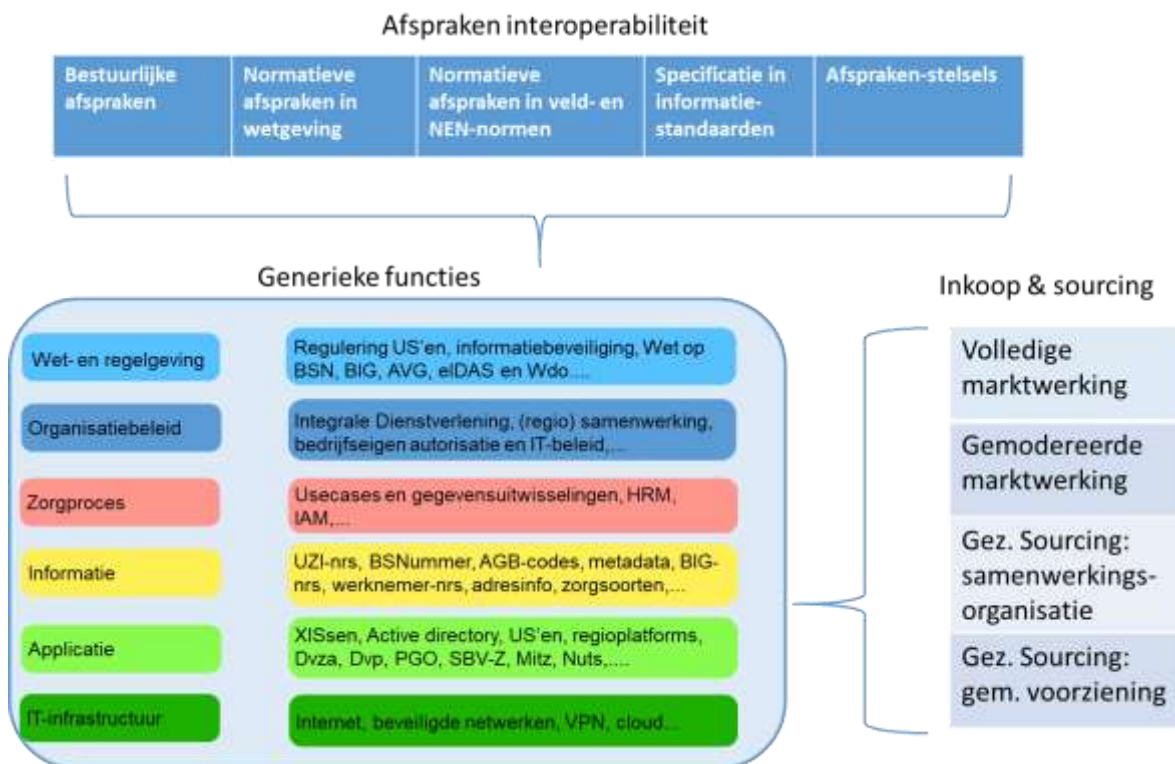
Een korte beschrijving van een casus als Mitz maakt ook duidelijk dat de afweging voor het Informatieberaad niet altijd eenvoudig of eenduidig is. Per generieke functie zal deze afweging zorgvuldig moeten worden gemaakt. Hiervoor is ook het proces voor toelating van gemeenschappelijke voorzieningen ontwikkeld.

3. Beoordeling van instrumenten rond inrichting generieke functies

Bij de invulling van een generieke functie moet het onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de afspraken die nodig zijn om tot standaardisatie te komen, anderzijds de manier waarop deze vanuit de markt of meer gemeenschappelijk wordt ingevuld. In deze paragraaf concentreren we ons op verschillende soorten van afspraken.

3.1. Afspraken over generieke functies

Het voorbeeld van ‘toestemming’ maakt duidelijk dat een generieke functie op verschillende manieren kan worden gestandaardiseerd en ingevuld. We hebben hierbij te maken met afspraken en de rol van de markt hierin. Onderstaande plaat schetst hoog over de relatie tussen de inhoud van generieke functies, het type afspraken wat je hierover kan maken om tot standaardisatie te komen en een paar vormen van inkoop en sourcing.



Figuur 1. Samenhang afspraken, generieke functies en markt

Standaardiseren en invullen van generieke functies: maar hoe dan?

In de notitie Proces gemeenschappelijke voorzieningen staat: *“Een generieke functie is door de zorg ICT markt in te vullen op basis van een set van zorgbrede afspraken, protocollen, en open (waar mogelijk internationale) standaarden. Deze afspraken worden in een norm/ technische afspraak vastgelegd. Een generieke functie kan onder voorwaarden ook met een gemeenschappelijke of publieke voorziening worden ingevuld.”*

De implicatie lijkt dat hier de keuze ligt tussen normering of voorzieningen, maar dat ligt genuanceerd. Zoals eerder aangegeven is de functie *altijd* een optelsom van bestaande afspraken, werkprocessen, codes, en IT-systemen. In het proces voor toelating van gemeenschappelijke voorzieningen is opgenomen dat er altijd een keuze is over wat aan de markt kan worden overgelaten, wat moet worden genormeerd, waar een gemeenschappelijke voorziening gewenst is of

de voorziening onder publieke sturing moet komen. De vraag is daarbij van belang langs welke weg afspraken voor standaardisatie worden gemaakt.

3.2. Keuzemogelijkheden in afspraken en standaardisatie

Standaardisatie (van generieke functies) vergt afspraken en deze kunnen op verschillende manieren gemaakt worden. We onderscheiden vier soorten afspraken:

- Bestuurlijke afspraken
- Normatieve afspraken (wetgeving, veld- en NEN-normen)
- Informatiestandaarden
- Afsprakenstelsels

Bestuurlijke afspraken

Zoals afspraken in het Informatieberaad, een HLA of een covenant. Deze afspraken kunnen relatief snel bestuurlijke richting geven en zijn een goede manier om commitment uit te spreken. De gemaakte afspraken zijn niet bindend en vergen voortdurend onderhoud van draagvlak. Ook zijn zij zelden SMART en lenen zich daarom slecht voor monitoring, laat staan voor toezicht en handhaving. Zij vergen bijna altijd een verdere uitwerking in normatieve afspraken, standaarden, implementatieplannen etc.

Normatieve afspraken (wetgeving en normering)

Dit zijn meer gedetailleerde afspraken die invulling geven aan o.a. bestuurlijke afspraken in wetgeving en privaatrechtelijke veldnormen zoals beroepsrichtlijnen en NEN-normen. De afspraken bevatten meestal termen zoals 'moeten', 'mogen' en 'kunnen'. Zij verplichten- of stellen partijen in staat tot iets.

- Wetgeving: zwaarste middel, sterk verplichtend, op voorwaarde van toezicht en handhaving. Kost vaak vele jaren, met een aanzienlijk risico op mislukking. Leent zich slecht voor gedetailleerde afspraken ten aanzien van operationele (IT) processen. Aanzienlijke kans op slechte uitvoerbaarheid: zie bijvoorbeeld gespecificeerde toestemming in de Wabvzp.
- Privaatrechtelijke veldnormen (bijv. beroepsrichtlijnen en NEN-normen): lichter middel. Kunnen sneller tot stand komen, op voorwaarde van consensus. Op zich betrekkelijk vrijblijvend; via koppeling aan wetgeving toch wettelijke status mogelijk. Voorbeeld: kwaliteitsstandaarden onder de Wkkgz. Veldnormen bieden de mogelijkheid om professionele kennis en ervaringen uit het veld in de afspraken te verwerken (kwalitatief betere afspraken, groter draagvlak). Wegiz combineert daarom een 'dunne' kaderwet met NEN-normen (wat niet wegneemt dat Wegiz als geheel een complex instrument is).

Verschillen tussen beroepsrichtlijnen en NEN-normen:

- Beroepsrichtlijnen lenen zich goed voor afspraken in de nationale context over kwaliteit van zorg, gekoppeld aan specifieke aandoeningen en beroepsgroepen. Via tripartiete aanbieding aan ZINL krijgen zij ook kracht van wet.
- NEN-normen lenen zich goed voor meer 'technische' en zorgbrede afspraken, die in lijn moeten zijn met internationale industrie-standaarden. NEN = facilitator, inhoudelijk neutraal ten opzichte van de inhoud van normen; onder EU- en EZK-regelgeving heeft NEN het monopolie op normering in Nederland, daarom ook de mogelijkheid normen te koppelen aan wettelijke verplichting en aan certificering onder accreditatie. Licenties voor verplichte NEN-normen worden door het Rijk afgekocht. Onder de Wegiz kunnen

NEN-normen verwijzen naar private informatiestandaarden en naar wettelijk aangewezen voorzieningen, zoals het BSN of BIG. Er kan niet verwezen worden naar private (gemeenschappelijke) voorzieningen, vanwege gedwongen winkelnering, marktwerking en verwerkingsverantwoordelijkheid.

Informatiestandaarden

Strikt genomen bevatten informatiestandaarden geen afspraken, maar specificeren zij de eisen waaraan een werkproces en IT-systeem moet voldoen om tot interoperabiliteit te komen.

Informatiestandaarden komen in vele soorten en maten: internationaal, of nationaal, gericht op taal, of juist op techniek.

Om het ingewikkeld te maken: er moeten vaak meerdere typen standaarden *gezamenlijk* worden toegepast om tot interoperabiliteit te komen. Om die reden zijn er standaardisatie-organisaties die 'super-standaarden' maken, waarin precies beschreven staat hoe een aantal standaarden gestapeld moet worden (bijvoorbeeld IHE integratieprofielen).

Vergelijk de verschillende standaarden met diverse recepten voor een bepaald gerecht: ieder is in wezen geschikt om het gerecht te maken. Maar de vraag *of* je dit gerecht zou moeten eten en of je dan Jamie of Robert Kranenburg volgt, daar kunnen de standaarden zelf niets over zeggen. Daarom zijn er bestuurlijke en normatieve afspraken nodig over wie iets zouden moeten uitwisselen, met wie, volgens welke standaarden.

Informatiestandaarden worden meestal door private partijen ontwikkeld en beheerd, hoewel soms met publieke financiering. De standaarden zelf zijn vrijblijvend; zonder bestuurlijke en normatieve afspraken wordt de standaard alleen geadopteerd als de beoogde gebruikers daar een urgent belang bij hebben. Dit is met informatiestandaarden zelden het geval. Vanwege het private karakter van informatiestandaarden is het niet mogelijk om informatiestandaarden direct via de wet te verplichten; in de Wegiz is er daarom voor gekozen om dit via NEN-normen (als tussenstap) te doen.

Afsprakenstelsels

Afsprakenstelsels bieden een hybride vorm van normatieve afspraken en informatiestandaarden, met de voor- en nadelen van beide. Het duurzaam informatiestelsel kent nu twee overkoepelende afsprakenstelsels: MedMij en Twiin. Het Medmij afsprakenstelsel is een bouwsteen in het duurzaam informatiestelsel. Dit afsprakenstelsel omvat ook informatiestandaarden. Het Twinn afsprakenstelsel is nog ontwikkeling. Vergelijking van MedMij en Twiin maakt de voor- en nadelen zichtbaar.

MedMij en Twiin vergeleken

Zowel MedMij als Twiin zijn privaat van opzet. Deelname vindt op vrijwillige basis plaats en de jurisdictie reikt daarmee niet verder dan de deelnemers. Daarom bieden afsprakenstelsels veel vrijheid in opzet.

Zo zijn de deelnemers in MedMij de *IT-leveranciers* van zorgverleners en patiënten in hun rol van dienstverlener. De kwalificatie vindt plaats op het EPD of PGO dat die rol invult. In de VIPP regelingen is MedMij-kwalificatie van IT-producten als eis opgenomen, maar strikt genomen valt dit buiten de werking van het afsprakenstelsel.

Bij Twiin zijn de beoogde deelnemers *samenwerkingsorganisaties*, zoals Vz vz en RSO's, die hun rol als dienstverlener invullen met een gecertificeerd knooppunt. Hierbij zijn commerciële IT-leveranciers voornamelijk uitgesloten als leverancier van knooppunten³.

Ook de scope is anders: bij MedMij beperkt het afsprakenstelsel zich tot de dienstverleners; de gebruikers (zorgaanbieders) worden niet gekwalificeerd. In Twiin hebben de dienstverleners/samenwerkingsorganisaties de verplichting om zorgaanbieders te toetsen op het afsprakenstelsel: de scope (het werkingsgebied) is daarmee breder.

Vanuit het perspectief van Wegiz.

Wegiz en Twiin vertonen overeenkomsten in hun doelen, hoewel van Twiin (buiten Twiin) geen verplichtende werking uitgaat. Beide richten zich op dezelfde gegevensuitwisselingen en beide combineren normatieve afspraken met informatiestandaarden en certificatie.

Er zijn natuurlijk ook forse verschillen: Wegiz hergebruikt meer bestaande instrumenten, zoals kwaliteitsstandaarden, NEN-normen en natuurlijk het wetgevingsapparaat. Een belangrijk verschil is ook dat Twiin haar normatieve afspraken niet alleen koppelt aan informatiestandaarden, maar ook aan gemeenschappelijke voorzieningen zoals Mitz en Zorg AB: deze worden, binnen Twiin, verplicht. Binnen Wegiz-NEN-normen kan alleen naar reeds wettelijk aangewezen voorzieningen verwezen worden, zoals het BSN. Voor een specifieke verwijzing onder Wegiz naar Mitz, of het Zorg AB, zouden deze eerst een vergelijkbare verplichte juridische status moeten krijgen als het BSN, BIG-register etc. Een ander verschil is dat Wegiz ziet op zorgaanbieders en IT-producten; Twiin primair op samenwerkingsorganisaties.

3.3. Afweging om tot afspraken te komen

In onderstaande tabel staan de soorten afspraken samengevat. En wat daarbij de plussen en de minnen zijn.

Afspraken voor inrichting generieke functies

Over rollen en taken, toepassing standaarden en gemeenschappelijke voorzieningen

	Bestuurlijke afspraken	Normatieve afspraken in wetgeving	Normatieve afspraken in veld en NEN-normen	Eisen in informatie-standaarden	Afsprakenstelsels
+ / +	<ul style="list-style-type: none"> - Snel te maken - Richtinggevend - Commitment uitspreken - Agile: basis voor verdere uitwerking afspraken 	<ul style="list-style-type: none"> - Sterk verplichtend - Juridisch precies - Gekoppeld aan toezicht & handhaving - Kan verplichtend verwijzen naar veldnormen 	<ul style="list-style-type: none"> - Relatief snel - Transparant proces - Leent zich voor gedetailleerde operationele afspraken - Borging van ervaring & kennis uit het veld - NEN: gekoppeld aan internationaal stelsel - NEN: combineerbaar met certificering onder accreditatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Relatief snel - Biedt specificatie interoperabiliteit - Gedetailleerd, implementatie ondersteunend 	<ul style="list-style-type: none"> - Hybride van veldnormen & standaarden met voor- en nadelen van beide - Flexibiliteit, vrijheid in vormgeving - Verplichtend voor deelnemers
- / -	<ul style="list-style-type: none"> - Vaak ambigue - niet SMART, slecht te monitoren - Kan verdeeldheid maskeren - Op zichzelf slecht uitvoerbaar zonder verdere uitwerking in normatieve afspraken 	<ul style="list-style-type: none"> - Zwaar middel, afbreukrisico - Langdurig traject - Leent zich slecht voor gedetailleerde operationele afspraken - Daarmee risico op slechte uitvoerbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Consensus is voorwaarde - vrijblijvend, tenzij gekoppeld aan wetgeving - Indien certificering: risico op hoge lasten 	<ul style="list-style-type: none"> - Vaak IT-driven - Relatief besloten proces - Op zichzelf vrijblijvend, afspraken over naleving nodig (Wettelijke) verplichting moeilijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Complex door combinatie van instrumenten - Verplichting beperkt tot stelsel - Kwalificatie: risico op hoge lasten - Draagvlak afhankelijk van positie in governance

³ Volgens versie 0.8 van het afsprakenstelsel. Mogelijk veranderen de uitgangspunten op dit punt.

4. Keuzemogelijkheden in sourcing

De discussie over voorzieningen versus normering gaat deels over standaardisatie, maar vooral ook over sourcing⁴ en de wijze van samenwerking daarin. Hieronder staan de keuzemogelijkheden in sourcing vanuit het perspectief van standaardisatie en interoperabiliteit:

- Volledige marktwerking
- Gemodereerde marktwerking
- Gezamenlijke inkoop
- Gemeenschappelijke of publieke voorzieningen

Volledige marktwerking/volledige eigen verantwoordelijkheid

Dit beschrijft de huidige situatie waar zowat alle stakeholders (inclusief veel IT leveranciers!) vanaf willen. Hierin is de inkoop van zorg IT een zaak van individuele zorgaanbieders. Mogelijk dat deze zorgaanbieders wel kunnen steunen op gebruikersverenigingen rond een bepaalde leverancier, maar de invloed van afnemers is beperkt. In deze markt voldoen producten soms aan internationale of nationale standaarden, maar zelfs als dat het geval is, zijn de producten vaak niet interoperabel. Er is namelijk geen toezicht op de *kwiteit* van de standaardisatie. Pre-concurrentieel samenwerking tussen IT leveranciers om interoperabiliteit te borgen is afwezig. Daarnaast kan er sprake zijn van marktfalen, waardoor gevraagde functionaliteit simpelweg niet wordt aangeboden door IT leveranciers.

Gemodereerde marktwerking

Deze vorm zie je bijvoorbeeld terug bij MedMij, of in de markt voor veilige mail (NEN 7516). Hierbij is er wél regie op standaardisatie, vanuit een gremium zoals stichting MedMij. Onder deze regie worden voor specifieke toepassingen standaarden vastgesteld waarop ook gekwalificeerd wordt. De inkoop van IT blijft geheel de eigen verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder, met bijbehorende keuzevrijheid, flexibiliteit én vrijblijvendheid: ingeval van MedMij kan de zorgaanbieder nog steeds PGO-achtige producten inkopen die niet voldoen aan de standaarden; de IT leverancier kan non-compliant producten blijven aanbieden.

Wegiz gaat ook uit van gemodereerde marktwerking, met één cruciaal verschil: de standaardisatie wordt hier afgedwongen, middels verplichte normering en certificering. Daarmee kunnen zorgaanbieders er op vertrouwen dat gecertificeerde producten de gegevensuitwisseling effectief ondersteunen.

Gezamenlijk inkoop/sourcing

Samenwerkingsorganisaties

Gezamenlijke inkoop en sourcing is voor veel regionale of categorale samenwerkingsorganisaties, (bijvoorbeeld stichting Legio) een belangrijke focus. Twiin richt zich primair op dergelijke samenwerkingsorganisaties, die middels een gecertificeerd knooppunt aan hun afnemers IT-diensten verlenen (die overigens indirect door commerciële partijen geleverd kunnen worden). De samenwerkingsorganisatie zal per zorgtoepassing gecertificeerd worden door Twiin.

Het voordeel van sourcing via een samenwerkingsorganisatie is dat deze schaarse IT kennis en inkoopkracht bundelt en de implementatie van gegevensuitwisselingen kan ondersteunen. Dit laatste is noodzakelijk omdat de samenwerkingsorganisatie verantwoordelijk is voor toetsing van haar

⁴ Sourcing: alle activiteiten gericht op verwerving van IT; van marktverkenning tot aanschaf van producten en contractering van dienstverlening.

afnemers aan de Twiin-afspraken. Een nadeel van deze sourcing is natuurlijk dat zorgaanbieders hun keuzevrijheid verliezen; daarmee wordt hun invloed binnen de samenwerkingsorganisatie van belang. Het lijkt er overigens op dat binnen Twiin (versie 0.8) de mogelijkheid bestaat om ook als individuele zorgaanbieder een knooppunt te laten certificeren; zorgaanbieders die daar niet toe in staat zijn hebben nog de mogelijkheid om per zorgtoepassing een andere samenwerkingsorganisatie kiezen.

Gemeenschappelijke of publieke voorzieningen

Bij gemeenschappelijke of publieke voorzieningen lijkt op dit moment vooral gedacht te worden aan *centrale* voorzieningen, zoals Mitz, Zorg AB en het UZI-register⁵.

De redenen die voor het ontwikkelen van gemeenschappelijke voorzieningen opgevoerd worden zijn divers:

- standaardisatie door zorgbreed voor één product te kiezen
- ontzorgen van zorgaanbieders door de IT-dienstverlening 'uit de markt te halen'
- collectieve kostenbesparing door met (semi)publieke middelen te financieren
- het ontwikkelen van in de markt ontbrekende functionaliteit (marktfalen).

Het eerste argument is valide, wanneer er een vorm van verplichting rust op het gebruik. Zo heeft het BSN zeer effectief bijgedragen aan standaardisatie van identificatie van Nederlandse ingezetenen.

De andere argumenten hebben minder betrekking op interoperabiliteit en standaardisatie en betreffen in wezen een discussie over bekostiging en verdeling van verantwoordelijkheden.

4.1. De keuze voor een van de alternatieven

De afweging of de invulling van een generieke functie aan de markt moet worden gelaten of onder een meer gezamenlijke sourcing moet komen, is sterk afhankelijk van de behoefte van het zorgveld zelf, de maatschappelijke behoefte en noodzaak van zo'n functie en de opstelling van de leveranciers. Neem bijvoorbeeld identificatie. Zowel de maatschappelijke behoefte als behoefte van het zorgveld zijn groot en de markt heeft hier al lang een oplossing voor die breed is geïmplementeerd. Voor andere functies zoals adressering en vertaling ligt mogelijk meer sturing op standaardisatie en samenwerking voor de hand.

5. Conclusie

Bestuurlijke afspraken over gemeenschappelijke centrale voorzieningen volstaan niet om interoperabiliteit te bereiken: er zullen meestal méér instrumenten in samenhang moeten worden ingezet. Zo kunnen aanvullend normatieve afspraken nodig zijn. Dit geldt niet alleen wanneer besluiten voor verschillende interpretaties vatbaar zijn (zie casus toestemming en Mitz). Ook ten aanzien van bijvoorbeeld het UZI-nummer moeten nog afspraken gemaakt worden over werkings- en toepassingsgebied en de mate van verplichting. Ook kan nog wettelijke regulering noodzakelijk zijn.

Tegelijkertijd moet gekeken worden naar de IT-sourcing. De Architectuurboard wijst er in haar adviezen steeds op dat het standaardiseren op één product of dienst haaks staat op de inrichtingsprincipes van het Informatiestelsel. Centrale voorzieningen kunnen de marktwerking en innovatie verstoren en resulteren in machtsconcentratie bij één dienstverlener. De Architectuurboard wijst daarom op alternatieve, decentrale vormen om de gemeenschappelijke voorzieningen in te vullen.

⁵ Het project MAP's lijkt eerder een vorm van veldnormering.

Duidelijk is dat het standaardiseren op één product een hoge mate van publieke sturing met wettelijke verankering met zich meebrengt. Daarom ontwikkelt VWS een afwegingskader dat ieder van de voorgestelde voorzieningen op zijn merites zal moeten beoordelen.

Terug naar de keuzes die voorliggen. Het Informatieberaad lijkt nu soms (ten behoeve van normatieve afspraken) te moeten kiezen tussen enerzijds de inzet op NEN-normering onder de Wegiz (waarbij IT-leveranciers gecertificeerd worden) en anderzijds een meer facultatieve benadering via afsprakenstelsels zoals van Twiin, waarbij niet commerciële leveranciers, maar samenwerkingsorganisaties gecertificeerd worden en (voor de korte termijn) wordt ingezet op verplicht gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen .

BIZ beveelt daarom aan om voor zorgbrede normatieve afspraken in te zetten op NEN-normering. Hierin zouden inzichten en afspraken uit afsprakenstelsels zoals Twiin moeten worden hergebruikt. Zo wordt de interoperabiliteit tussen beide geborgd en strijdige afspraken en dubbel werk voorkomen.

Uit de Analyse generieke functies blijkt dat er ten aanzien van de genomen besluiten nog een flink aantal onbeantwoorde vragen te zijn die de implementatie bemoeilijken. Daarom beveelt BIZ aan de komende periode te focussen op de impactbepaling en de implementatie van reeds in oktober 2020 genomen besluiten ten aanzien van Mitz, Zorg AB, UZI en URA en medische autorisatieprotocollen.

Hierbij gaat het erom scherp te krijgen welke afspraken en implementatieactiviteiten nodig zijn om de generieke functies en de voorzieningen daarin werkend te krijgen. En om daarover eenduidige normatieve afspraken te maken. BIZ stelt voor dit proces, inclusief toetsing aan het VWS-kader, te begeleiden.