

NOTA TER BESPREKING



Informatieberaad: een volgende fase

DATUM
19 april 2022

OPGESTELD DOOR
Dirk de Wit - BIZ

Aanleiding

Het Informatieberaad (IB) heeft sinds 2014 geopereerd als een gremium waarin het zorgveld gezamenlijk richting heeft willen geven aan de vormgeving van een duurzaam informatiestelsel. Zij doet dat door verbinding op outcomedoelen en gezamenlijke afspraken over standaarden en voorzieningen. Van 2014 tot 2018 heeft deze rol bij het zorgveld en het Informatieberaad Zorg (IB) gelegen. Het IB heeft daarbij statuur gekregen als de plek waarin zorgpartijen samenwerken aan de realisatie van het informatiestelsel. Er zijn in die periode veel initiatieven genomen en er is veel ontwikkeld, denk aan MedMij, denk aan de basisgegevensset Zorg, verschillende standaarden zoals eOverdracht, Medicatie-proces 9.0 en afspraken over toepassing van SnoMed en afspraken over gemeenschappelijke voorzieningen. Op alle outcomedoelen is (enige) voortgang geboekt. Tegelijk kunnen we constateren dat er nog te weinig duidelijk zichtbare versnelling in elektronische gegevensuitwisseling in de zorg is.

De oorzaken daarvoor zijn velerlei maar een van de redenen hiervoor is dat implementaties van (informatie-)standaarden, voorzieningen en PGO's vaak moeizaam verlopen. Voor implementatie belangrijke partijen (zoals regio's en leveranciers) zitten niet aan tafel in het IB. Subsidieregelingen werken nog weinig cross-sectoraal. Bij het gebrek aan voortgang is er sinds 2018 een roep vanuit het zorgveld aan het ministerie van VWS om regie te nemen. Deze oproep heeft onder meer geleid tot de ontwikkeling van de Wegiz. De afgelopen jaren is de roep om regie door VWS, ook vanuit de IB-leden, versterkt.

De versnelling van digitalisering van de zorgcommunicatie die noodzakelijk is, vraagt een andere vorm van sturing en regie. Deze andere regierol door VWS richt zich op het creëren van de juiste randvoorwaarden voor het realiseren van interoperabiliteit waarbij zowel de digitale gegevensuitwisseling tussen zorgprofessionals onderling als de digitale communicatie tussen zorgprofessional en burger belangrijk zijn. Maar ook de rol van het IB verandert. Veel van de lopende grote programma's komen in een realisatie- en implementatiefase. Dat betekent dat de vraagstukken vaak van een andere aard zijn en dat andere samenwerkingsverbanden nodig zijn om tot succesvolle gegevensuitwisseling te komen.

Deze notitie gaat over wat het verschuiven van de focus richting implementatie vraagt van het IB. In deze notitie schetsen we kort:

- 1) de huidige rol van het Informatieberaad;
- 2) meer focus op implementatie;
- 3) advies over de invulling van de rol van het IB;
- 4) een aantal implicaties.

Huidige rol van het Informatieberaad Zorg

In haar huidige rol heeft het IB een belangrijke betekenis als gremium waarin zorgpartijen met elkaar aan tafel zitten. Het IB heeft geen formele status. Al sinds de start van het IB in 2014 is het de tafel waar VWS en het zorgveld elkaar ontmoeten,

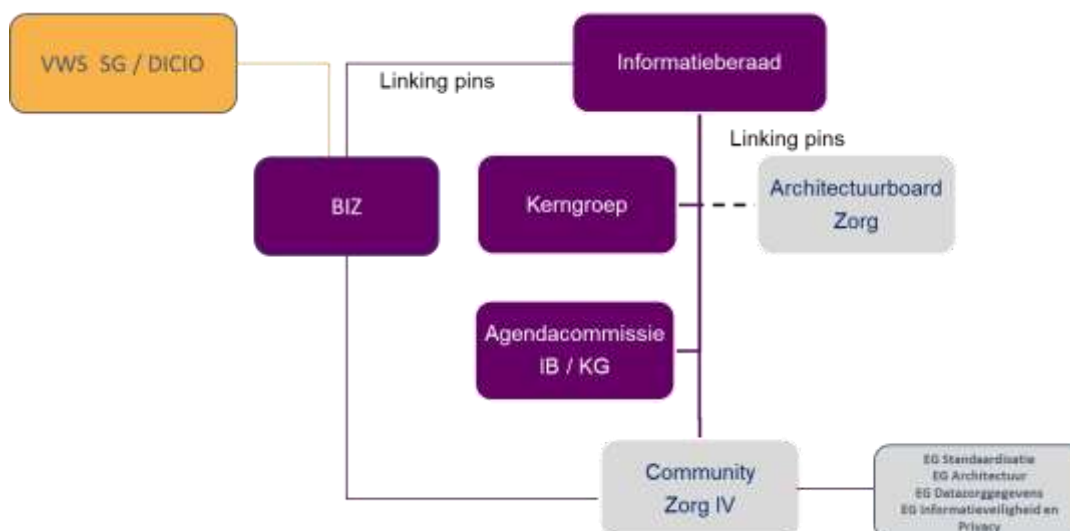
ontwikkelingen afstemmen en de gezamenlijkheid zoeken. De formele verhoudingen tussen de partijen zijn sinds de instelling van het IB niet veranderd; besluiten worden in de vorm van zelfbinding genomen en de aangesloten koepels en brancheorganisaties verbinden zich aan deze afspraken: vrijwillig maar niet vrijblijvend. Deze afspraken leggen zij vast in besluiten.

Hoewel de formele status niet is veranderd, heeft het IB gezag verworven en blijft het dé plek waar VWS en het zorgveld elkaar spreken over informatievoorziening in de zorg. Hoewel de deelnemers divers zijn (zo gaan bijvoorbeeld vooral VWS en de zorgverzekeraars over de gezamenlijk in te zetten financiële middelen) hebben alle deelnemers elkaar nodig om veranderingen tot stand te brengen. Het is de plek waar samenwerking in het informatiestelsel vorm heeft gekregen. Met de outcomedoelen zijn richtingen en prioriteiten voor de toekomst bepaald. Het IB heeft een belangrijke rol gespeeld in de prioritering van de gegevensuitwisselingen binnen de Wegiz en in navolging daarvan de keuze voor een aantal focusprogramma's.

In essentie heeft het IB twee belangrijke rollen vervuld: die van **advisering** en die van **legitimering**. Haar adviserende rol gaat vooral richting het ministerie van VWS met betrekking tot zaken zoals de Wegiz en publiek houderschap. Haar legitimerende rol heeft een brede werking; het IB spreekt steun uit voor initiatieven die bijdragen aan de outcomedoelen zoals de focusprogramma's, zij maakt afspraken over randvoorwaarden zoals (informatie-)standaarden en (gemeenschappelijke) voorzieningen. Voor de buitenwacht is het IB daarmee ook een orgaan waar besluitvorming plaatsvindt.

De in het IB gemaakte afspraken zijn niet exclusief: op andere tafels worden ook afspraken gemaakt en ook nemen zorgpartijen zelf initiatieven zonder de steun van het IB. Koepels dragen de besluiten (richtinggevende uitspraken) uit maar het is aan de leden zelf om hier uitvoering aan te geven.

In onderstaande figuur is de governance rondom het IB weergegeven:



In haar huidige rol is er een aantal plussen en minnen te onderscheiden.

Plussen	Minnen
<ul style="list-style-type: none"> • Belangrijke koepelorganisaties zijn vertegenwoordigd en werken samen 	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo van besluitvorming bepaald door 5 jaarlijkse bijeenkomsten
<ul style="list-style-type: none"> • Daarmee is een belangrijk deel van het zorgveld vertegenwoordigd 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelfbinding betekent nog niet automatisch acteren
<ul style="list-style-type: none"> • IB heeft statuur verworven 	<ul style="list-style-type: none"> • Effect van besluiten in het IB lijkt beperkt
<ul style="list-style-type: none"> • Leden kunnen elkaar aanspreken op verantwoordelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> • IB vertegenwoordigt niet alle belanghebbenden;
<ul style="list-style-type: none"> • Met het IB zijn er stappen richting implementatie gezet 	<ul style="list-style-type: none"> • Wisselingen in samenstelling hebben gevolgen voor binding en kennisniveau;
<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijk overzicht over ontwikkelingen in de zorg 	<ul style="list-style-type: none"> • Voor implementatie belangrijke partijen niet vertegenwoordigd in het IB

Het IB heeft een positieve betekenis gehad als orgaan waarbij met de focus op outcomedoelen stappen voorwaarts zijn bereikt. MedMij (afsprakenstelsel en standaarden) is daar een sprekend voorbeeld van maar ook eOverdracht is inmiddels in de implementatiefase. Verschillende informatiestandaarden zijn meegenomen in VIPP-regelingen nadat zij in het IB zijn vastgesteld. Het IB is ook een platform waar bovensectorale samenwerking haar vorm krijgt.

Tegelijkertijd blijkt de zelfbinding nog onvoldoende effect te hebben. Afspraken over de toepassing van standaarden en/of voorzieningen krijgen onvoldoende opvolging in de realisatie en implementatie. De analyse dat het in de implementatie van gemaakte afspraken knelt, leidt nog niet tot structurele aanpassingen. De leden van het IB zijn niet uniform in hun opvatting over wat dat betekent voor de rol van het IB. Zij zien wel dat het IB in de huidige fase onvoldoende mandaat en doorzettingsmacht heeft.

Meer focus op implementatie

VWS gaat haar regierol op een actieve manier invulling geven. In de kern gaat VWS actiever sturen op de realisatie van een aantal randvoorwaarden. Denk daarbij aan de invulling van generieke functies, waar nodig aanpassing van de grondslagen voor gegevensuitwisseling en de inrichting van publiek houderschap. VWS ziet voor zichzelf een rol in ondersteuning bieden voor implementatie, maar vooral in het terugdringen van fragmentisme: sturen vanuit een duidelijk portfolio met een onderscheid tussen wat op korte termijn en wat op lange termijn nodig is. Dat doet zij niet vanuit een ivoren toren maar samen met de zorgpartijen zodat ook met deze partijen in een lerende omgeving voortgang ontstaat.

De sterkere regierol van VWS met betrekking tot elektronische gegevensuitwisseling in de zorg komt alleen tot zijn recht indien deze regierol vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van veld en VWS wordt gegund en gelegitimeerd. Het IB is hiervoor het aangewezen gremium. Het IB is bij uitstek ook het orgaan waar de verbinding tussen beleid en implementatie kan worden gelegd.

Implementatie verloopt beter daar waar urgentie wordt gevoeld en energie is om samen te werken om verandering vorm te geven. Deze urgentie is verbonden aan de

plek waar burgers hun behandeling of verzorging krijgen. Vaak vindt behandeling en verzorging in de regio plaats waarbij we onze ogen niet sluiten voor de bovenregionale behandeling en verzorging die ook steeds meer plaatsvindt. Voor bestuurders ligt in de regio een meer natuurlijke wens en urgentie tot samenwerken. Voor het effectief versnellen van elektronische gegevenswisseling is het van belang te focussen daar waar implementatie plaatsvindt en daar waar energie van bestuurders zit om samen te werken. Hiermee kunnen we de reis van de patiënt/cliënt één op één verbinden met de elektronische gegevensuitwisseling.

Zowel de patiënt/cliënt-reis en de implementatie vindt vaak plaats op regionaal niveau. Naast het IB is er dus meer nodig om de implementatie te versnellen. De rol van de regio's gaat cruciaal worden. Maar we hebben ook gezien dat het overlaten aan toevallige regionale samenwerking niet overal werkt.

Om regie en implementatie op elkaar te laten aansluiten geldt een aantal uitgangspunten:

- de praktijk van het zorgveld is verbonden aan de sturing die VWS neemt op de realisatie van het informatiestelsel;
- sturing van VWS is gekoppeld aan draagvlak bij het zorgveld (gehoord hebbende het veld besluit VWS);
- het IB heeft een legitimerende (autoriserende) rol;
- het IB toont verantwoordelijkheid voor de afspraken die in zelfbinding worden genomen;
- het IB signaleert, agendeert en adviseert;
- het IB stijgt boven de belangen van individuele sectoren uit;
- vanuit het IB is er een sterke verankering van verbindingen naar implementatievraagstukken.

Hoe gaat dat werken?

Implementeren daar waar energie zit. De energie verbinden we in een samenwerking door middel van **coalities**. Deze coalities verbinden overkoepelende landelijke doelen en implementatie op regionaal niveau. De coalitie vormt een implementatietafel die:

- zicht inzet op een specifiek (geprioriteerd) onderwerp;
- landelijke doelstellingen met implementatie verbindt;
- via implementatietafels regio's en leveranciers verbindt;
- terugkoppelt op voortgang via IB portefeuillehouder;
- laat zien wat werkt en niet werkt.

Coalities

De coalities staan opgesteld om op bepaalde toepassingsgebieden, sectoren, regio's en leveranciers te verbinden om implementatie praktisch mogelijk te maken. Een coalitie is een implementatietafel waarin praktische zaken ter bespreking worden gebracht. Voor implementatie belangrijke partijen krijgen op die manier ook een verbinding met het IB.

De coalitie krijgt ondersteuning van een implementatie-team waarin verschillende deskundigen zijn ondergebracht. Dit is een centraal team met decentrale inzet. Bij de

vorming van de coalities kunnen huidige prioriteiten leidend zijn. Voorbeelden van coalities zijn:

- 1) implementatie eOverdracht;
- 2) implementatie BGZ in uitwisseling ZKH;
- 3) implementatie PGO's;
- 4)

Verbinding met het IB

Een IB-portefeuillehouder zorgt voor de verbinding naar het IB. De IB-portefeuillehouder heeft geen formele verantwoordelijkheid, maar jaagt het initiatief aan. Daarvoor is samenwerking met de regio-ambassadeur van belang.

Verbinding naar de regio

Het is gewenst een ondersteuningsteam neer te zetten in de vorm van regio-ambassadeurs. Een regio-ambassadeur brengt in afstemming met de IB-portefeuillehouder de partijen/bestuurders samen en bewaakt de voortgang van implementatie, de voorloper-initiatieven (op basis van de geprioriteerde onderwerpen). De ervaringen uit de voorloper-initiatieven worden gebruikt om andere regio's aan te sporen en om tot landelijke opschaling te komen.

De regio-ambassadeurs zetten vol in op de regio's:

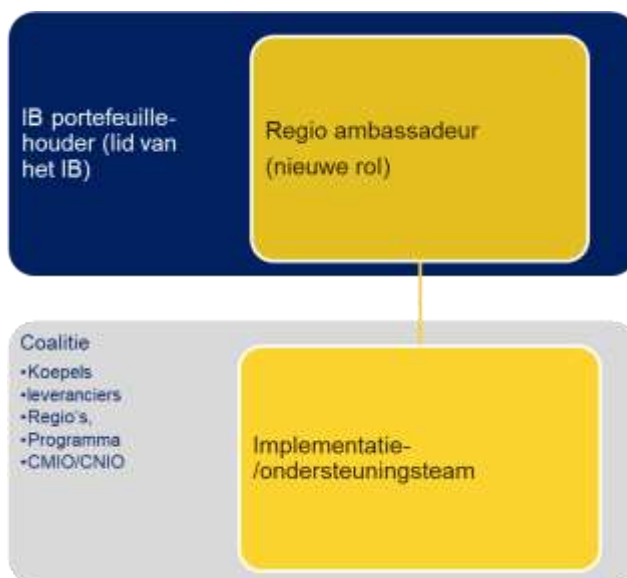
- zij zijn de oren en ogen van VWS in het veld;
- zij vormen een verbindende schakel tussen regio's enerzijds en VWS (interne governance) de coalities, het IB en uitvoeringsorgaan anderzijds;
- het ondersteuningsteam bouwt mee aan een duurzaam informatiestelsel en helpt de regio's bij de opgaven waar zij voor staan;
- het team ondersteunt initiatieven in de vorm van coalities die bijdragen aan versnelling en verbetering van gegevensuitwisseling en helpen daarnaast mee aan kennisdeling, innovaties en samenwerking;
- het ondersteuningsteam bestaat uit personen die elkaar versterken.

Ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit:

- bemiddeling bij escalerende casuïstiek;
- stimuleren van regionale (lerende) samenwerking;
- het doorgeleiden van impasses naar VWS en IB;
- op maat gerichte ondersteuning per regio.

De rol van de IB portefeuillehouder en regio-ambassadeur

Eerder heeft het IB ervaring gehad met de rol van ambassadeur (voor de outcomedoelen). De ambassadeur kreeg daarbij ondersteuning van een trekker (lid Kerngroep). Met de beperkte beschikbaarheid (in tijd) van de trekker kwamen beide rollen niet helemaal tot hun recht. In de nieuwe opzet opereren de IB- portefeuillehouders en de regio-ambassadeur in gezamenlijkheid. De regio-ambassadeur kan daarin met verschillende IB- portefeuillehouders samenwerken op de



verschillende thema's. Van het IB-lid wordt vooral een bestuurlijke verankering verwacht naar de regio en borging van de verbinding tussen IB en regio. De regio-ambassadeur neemt een proactieve rol in op het geprioriteerde onderwerpen in de regio en organiseert waar gewenst de ondersteuning.

Wat wordt primair van een IB-portefeuillehouder gevraagd:

- zichtbaar eigenaarschap op een bepaald geprioriteerd onderwerp;
- stimuleren regionale betrokkenheid;
- terugkoppeling op opvolging van het onderwerp dan wel afspraak;
- brengen de leerervaring vanuit de regio terug in het Informatieberaad;
- bespreken de mogelijkheden voor opschaling.

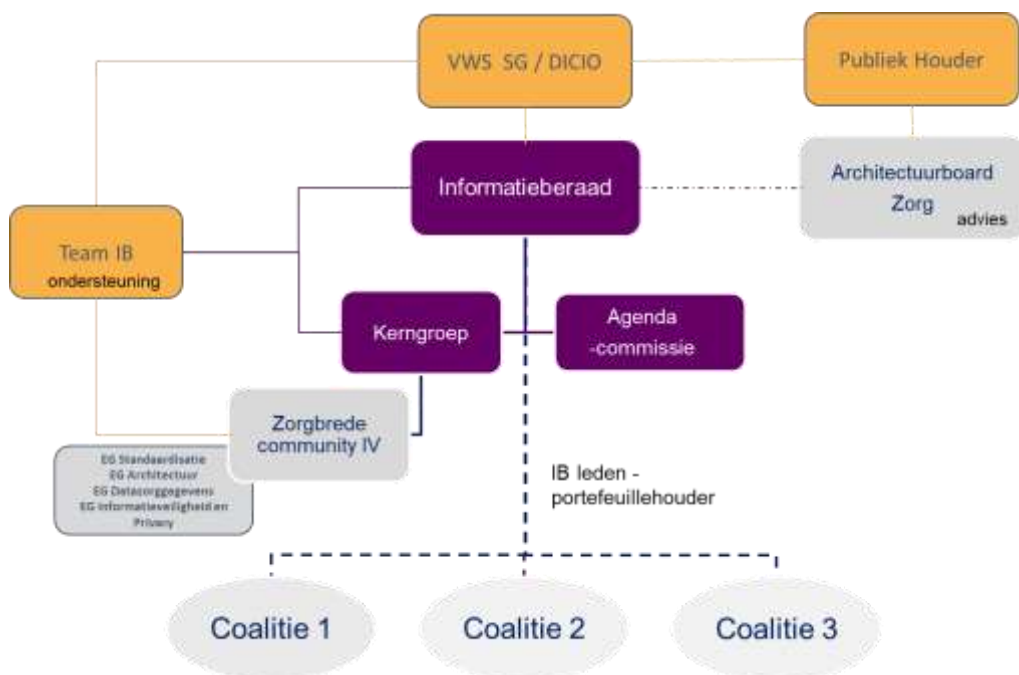
Wat doet de regio-ambassadeur:

- organiseren van regionale coalities;
- organiseren van de implementatie-ondersteuning;
- ondersteunen van IB-portefeuillehouder;
- bewaken van voortgang.

Eerste implicaties

VWS en het IB hebben beide een verantwoordelijkheid in de realisatie van het duurzaam informatiestelsel. De vraag aan VWS om regie te nemen betekent ook dat het IB een deel regie laat en een deel regie neemt: in de besluitvorming rondom standaarden en voorzieningen heeft VWS een belangrijke rol, het IB gaat meer regie nemen op realisatie en implementatie. Als gremium waar het zorgveld samenkomt kan zij zorgen voor draagvlak en kan zij haar regie op de implementatie versterken. Daarvoor is verbinding naar andere partijen die een rol hebben in de implementatie (regio's en leveranciers) gewenst.

In onderstaand figuur staat kort weergegeven wat dat betekent voor de inrichting.



- **Rol VWS:** VWS versterkt regierol: regie ziet tot nu toe vooral op beleidsmatige en juridische interventies (subsidiereregelingen en wetgeving bijvoorbeeld). VWS neemt in haar verantwoordelijkheid als **houder** van het informatiestelsel de regie. Besluiten over gemeenschappelijke voorzieningen en standaarden voor de interoperabiliteit worden binnen VWS voorbereid met een focus op realisatie en implementatie: Daar voegt VWS (betrokkenheid bij) gemeenschappelijke voorzieningen en implementatie aan toe. Centraal staat:
 - reductie van fragmentatie;
 - éénduidig portfolio van projecten en activiteiten en daadwerkelijk realiseren;
 - versnellen van implementatie;
 - ondersteuning van IB in haar rol.
- **Rol Informatieberaad:** Door medeverantwoordelijkheid te nemen voor implementatie krijgt zelfbinding (opvolging van afspraken) meer inhoud. Het IB heeft in deze opzet een aantal belangrijke rollen:
 - zij verbindt zich aan de uitvoering van het te ontwikkelen eigen nationale masterplan (zoals IB-leden dit eerder hebben aangegeven);
 - zij werkt vanuit een portfolio van projecten en programma's;
 - zij neemt met name besluiten over prioritering, in te zetten coalities en bewaakt realisatie van implementatiedoelen. En via de tafels jaagt zij de verandering aan;
 - zij treedt op als autorisator ten aanzien van keuzes op het vlak van standaarden en voorzieningen. Daarmee heeft zij een legitimerende rol

-
- in de besluitvorming over bouwstenen die onderdeel uitmaken van het duurzaam informatiestelsel;
 - zij adviseert VWS op nationaal strategische vraagstukken met betrekking tot het duurzaam informatiestelsel in de zorg.
- **Andere partijen in governance IB:** Binnen de governance rondom het IB zijn drie andere partijen specifiek van belang: de Kerngroep (KG), de Architectuurboard (AB), en de Zorgbrede Community (bestaande uit een aantal expertgroepen).
 - de rol van de KG als voorbereidend orgaan voor het bestuurlijk overleg kan vooralsnog blijven bestaan. Aard en inhoud van het overleg moet volgen op de aangepaste rol van het IB. De agendacommissie adviseert over de agenda van KG en IB; uit leerervaringen met de nieuwe werkwijze van het IB kunnen ook aanpassingen in de rol van de KG voortvloeien;
 - de rol van de AB: AB krijgt een rol als expert ten aanzien van standaarden en voorzieningen zoals die in de publieke houderschap-rollen is omschreven. Het proces van toelating moet een plek krijgen in het publiek houderschap en de rol van de AB schuift daarin mee. Zij treedt op als adviseur aan de houder. Zij kan onafhankelijk advies aan het IB blijven geven;
 - de Zorgbrede Community kan een belangrijke rol vervullen om het IB te voorzien van (on)gevraagd advies.
 - **Regio's** krijgen (net als leveranciers) een vaste plaats aan implementatietafels (coalities). Linking pin (IB lid - portefeuillehouder) zorgt samen met regio-ambassadeur ook voor de terugkoppeling.

Samenvattend

VWS neemt een nadrukkelijke positie in bij de realisatie van het duurzaam informatiestelsel en pakt daarin een actieve rol. Het IB heeft gevraagd om die regie en heeft daarnaast een eigenstandige rol te vervullen. Zij vertegenwoordigt het zorgveld en vormt het gremium waar gezamenlijke afspraken over voorzieningen en standaardisatie opvolging kunnen krijgen. En daarvoor is van belang dat het IB ook de opvolging van besluiten gaat aanjagen. Realisatie en implementatie zijn daarin sleutelbegrippen. Deze notitie stelt een lijn voor waarbij er meer focus komt op implementatie en binding op besluiten die zijn genomen. Regio's en leveranciers spelen daarin een belangrijke rol.

Deze notitie stelt voor:

- 1) coalities samen te stellen op bepaalde thema's. De coalities worden samengesteld met een regionaal perspectief;
- 2) IB-leden op te roepen verantwoordelijkheid te pakken om als portefeuillehouder op te treden;
- 3) vanuit VWS regio-ambassadeurs aan te wijzen die de IB-portefeuillehouders ondersteunen in de bestuurlijke samenwerking;
- 4) vanuit VWS centrale implementatie-ondersteuning in te richten ten behoeve van de coalities.

Bijlage 1 Waar zit de verandering

In onderstaande tabellen staat samengevat waar primaire verandering zit.

Zoals nu is	Zoals het gaat worden
VWS vervult regierol nu vooral in vanuit subsidies en wetgeving	VWS stuurt naast wetgeving en subsidies met portfolio, voorzieningen, publiek houderschap
IB werkt vanuit outcomedoelen en neemt nu besluiten/maakt afspraken in zelfbinding. Opvolging van besluiten blijven vaak uit	IB gaat werken vanuit masterplan, in rol autorisator met onderliggend convenant en gaat nadrukkelijker naar implementatie kijken. Monitoring en opvolging worden daarmee belangrijker
Landelijke programma's sluiten niet altijd aan op waar energie en noodzaak wordt gevoeld om tot gegevensuitwisseling te komen	De energie wordt gebundeld in 'coalities' met een vaste verbinding naar het IB (via ambassadeurs, portefeuillehouders)
Regio's en leveranciers hebben geen duidelijke plaats aan tafel: realisatie van doelen en landelijke programma's ondervinden daar hinder van	Regio's en leveranciers krijgen via implementatietafels een vaste plek (onderdeel coalitie)
KG-leden adviseren leden IB op basis van onderwerpen – agendering daarin ondersteund door agendacommissie	KG. Rol van de leden van de KG verandert vooralsnog niet. Op onderdelen kunnen zij expertise (CMIO's, CNIO's) laten aansluiten)
AB adviseert vanuit rol in proces van toelating	AB adviseert aan houder (VWS) en IB
Bureau IB ondersteunt primair IB, KG en Zorgbrede Community	Team IB maakt onderdeel uit van DICIO en heeft rol binnen VWS (denk aan portfolio-ondersteuning)
Zorgbrede Community (expertgroepen) is nu platform voor kennisdeling	Zorgbrede Community adviseert op eigen initiatief via KG richting IB