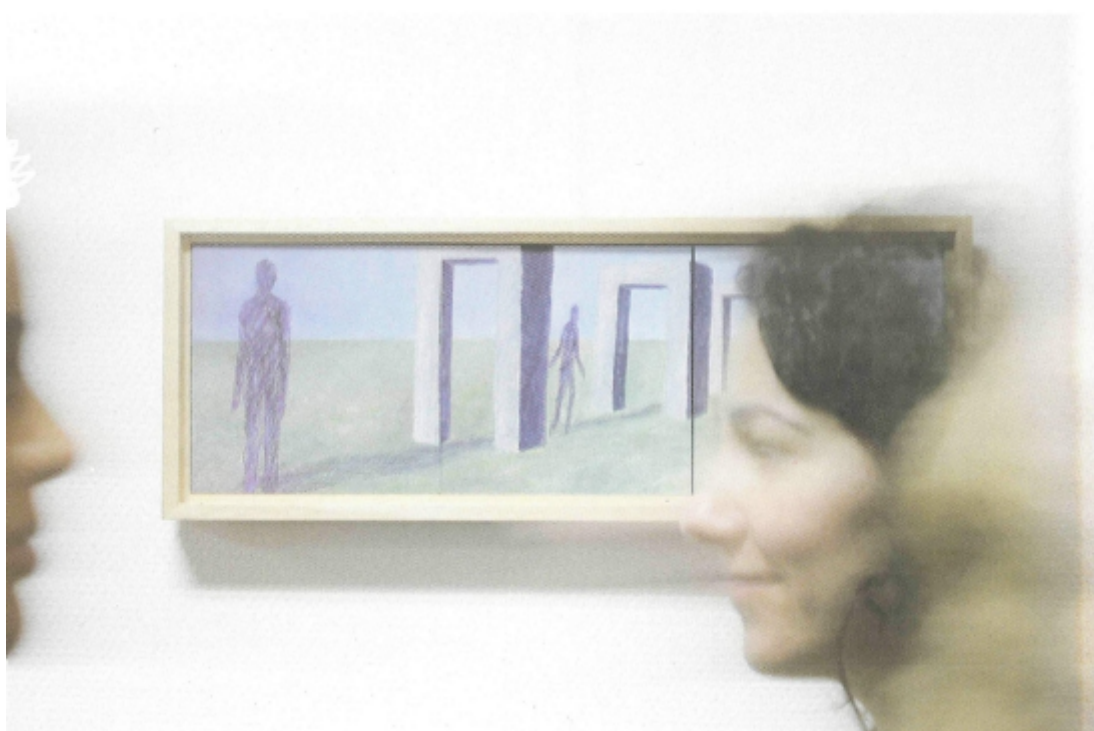




Gateway Review™

Gateway Reviewrapport Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg



Spannend om te spreken

Programma/project-titel: Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg
Gatewaynummer: 2020-RO-14
Privacy-rubricering: [Organisatievertrouwelijk](#)

Gateway Review 0 – Strategie en bereik

Versie nummer: [Definitief 1.0](#)

Datum van oplevering aan SRO: [22-06-2020](#)

Organisatie:	Ministerie van VWS
Opdrachtgever:	Erik Gerritsen
Gateway Review periode:	15-06-2020 t/m 19-06-2020

Context

Programma 'Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg'

In de zorgpraktijk anno 2020 worden nog steeds vermijdbare fouten gemaakt vanwege het ontbreken van informatie. Daarnaast gaat kostbare tijd op aan dubbele zorginhoudelijke handelingen en aan eindeloos overtypen. Daar hebben zorgprofessionals en patiënten last van. Het zorgveld heeft de (toenmalige) minister voor Medische Zorg en Sport, Bruno Bruins, gevraagd om regie te nemen. Het elektronisch uitwisselen van medische informatie tussen zorgverleners en zorginstellingen moet het nieuwe normaal worden.

Het is van belang om dit zorgbreed te stimuleren, te faciliteren en vervolgens wettelijk te verplichten. Daarom heeft VWS bijvoorbeeld de VIPP-programma's: de Versnellingsprogramma's voor Informatie-uitwisseling tussen Patiënten en Professionals. Daarnaast zijn er in de hoofdlijnakoorden middelen gereserveerd voor de transformatie naar digitaal werken, en ondersteunt het ministerie het zorgveld bij de nieuwe richtlijn overdracht van medicatiegegevens in de keten. Ook helpt VWS mee in bijvoorbeeld het EPD-convenant. In 2019 is hier het programma Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg aan toegevoegd.

Programmadoelen

Het **doel van het (wetgevings)programma** is dat stapsgewijze de gegevensuitwisseling tussen zorgprofessionals gedigitaliseerd wordt.

De bijbehorende **uitkomsten** (resultaten) van het programma Gegevensuitwisseling zijn:

1. Digitaal is het nieuwe 'normaal';
2. Eenheid van taal en techniek: wettelijke verplichting voor elektronische uitwisseling en normen;
3. Koppelbare infrastructuren. Aan de hand van certificering blijkt dat ICT-systemen aantoonbaar aan de generieke normen (voor uitwisselingen en voor functionaliteit) voldoen;
4. Gecertificeerde ICT-systemen zijn beschikbaar voor zorgaanbieders;
5. Ingericht proces voor normering en certificering;
6. Toezicht en handhaving zijn ingericht;
7. Gemeenschappelijke voorzieningen zijn bepaald en beschikbaar.

Het behalen van deze doelen wordt gemeten aan de hand van KPI's: *Key Performance Indicators*.

In de periode van november 2019 tot april 2020 is het programma op vier elementen veranderd. Zo wordt het programma meer vanuit een **lerende benadering** bekeken. Het is onvermijdelijk gebleken en daarom geoorloofd dat er fouten worden gemaakt. Het is echter essentieel dat er te allen tijde **commitment is op het nastreven van de doelen** van het programma. Daarnaast is **eigenaarschap** een belangrijk thema geworden: er zou een VVE moeten ontstaan. Tenslotte is de **cultuur** zo ingericht dat men voldoende vrijheid voelt om te spreken. Dit is van belang om een toekomstbestendig stelsel langs een lerende benadering te creëren.

Vraagstelling

Bij het programma 'Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg' vervult secretaris-generaal Erik Gerritsen de rol van Senior Responsible Owner (SRO). In die hoedanigheid vraagt hij een Gateway Reviewtype 0 aan op het programma. Daarbij wordt het programma beschouwd op de drie aandachtgebieden:

- Scope en uitgangpunten;
- Veranderstrategie;
- Betrokkenheid omgeving.

De vraagstelling van deze Gateway Review 0 omvat verder de vraag:

In hoeverre zijn de hierboven genoemde vier elementen voldoende belegd in het programma (lerende benadering, commitment, eigenaarschap en cultuur).

Hierbij kunnen o.a. de volgende onderwerpen aan bod komen:

- Onderschrijven van het gemeenschappelijke doel
- Hoe verhoudt het doel zich tot het eindplaatje van andere organisaties/onderdelen
- Welke bijdrage leveren andere organisaties aan dat doel
- Wat betekent het doel voor andere organisaties
- Is er overeenstemming met de uitgangspunten en de invulling welke het programma heeft gekozen en met de randvoorwaarden die hiervoor gelden
- In het verlengde hiervan: is een probleem ook een gezamenlijk probleem, cultuurelementen, zijn er botsende belangen, etc.

Bij de vraagstelling zullen alle vier de aspecten van het 'Klavertje 4' (inhoudelijk, procedureel, relationeel en cultureel) in ogenschouw worden genomen.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Gateway Review Delivery Confidence uitspraak gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hier nader toegelicht.

Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans van het programma te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een drietal bijlagen, namelijk:

Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.

Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

Gateway Review Delivery Confidence uitspraak

Status:



Het programma Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg vindt plaats in een zeer complexe omgeving met veel verschillende stakeholders. Een zorgveld dat zeer divers is: van grote professionele ziekenhuisorganisaties tot kleine verpleeginrichtingen, instellingen met grote budgetten en kleine budgetten, waarbij het eigenaarschap versplinterd is en waarop algehele directe sturing niet mogelijk is. Geen sinecure; en het agenderen van het doel van het Programma en daarmee draagvlak voor de stip aan de horizon, zowel binnen als buiten VWS, is dan ook een groot compliment waard aan velen, zowel binnen als buiten VWS, die hier tot nu toe ontzettend hard en loyaal aan hebben gewerkt.

Het Reviewteam is wel van oordeel dat - na een opstart van het Programma, met verschillende versnellingsprogramma's naast reeds lopende digitaliseringsprojecten in het veld - nu het momentum daar is om het Programma te resetten. Niet alleen geeft de mijlpaal van het wetsvoorstel Elektronische Gegevensuitwisseling in consultatie daar aanleiding toe, maar ook de coronacrisis en de wisseling van de verantwoordelijke minister bieden hierbij een natuurlijk moment.

De volgende fase in het programma dient zich aan, de fase van inhoudelijke uitwerking en implementatie. Een uitdagende en cruciale fase, na een succesvolle agendering van de noodzakelijke ambitie om gegevensuitwisseling tussen zorgverleners op een hoger plan te krijgen om hiermee de zorg te verbeteren.

Denk bij een reset van het programma aan een strakkere interne sturing en grotere betrokkenheid van de beleidskolommen binnen VWS en van de partijen in het veld. Aan het expliciet inrichten van 'checks and balances' en de tijd nemen om deze ook echt te gebruiken. Maar ook aan verduidelijking van de governance, duidelijke beslisstructuren en heldere (en intensievere) interne en externe communicatie.

Het helpt dat door de top van VWS al is besloten om een aparte programmadirecteur voor het Programma aan te trekken, die naar de mening van het Reviewteam de vrijheid moet krijgen - zowel op papier als in de praktijk - om het Programma de volgende fase in te leiden. Geef hem expliciet steun en ook werkelijk de ruimte om deze "reset" in gang te zetten, in een relatief onafhankelijke positie.

Het Reviewteam is op basis van de bevindingen van oordeel dat een duidelijke, herijkte veranderstrategie met bijbehorende (en zeker in deze fase cruciale) open cultuur, alsmede borging in het programma van de opgedane kennis in dit leer- en cultuurtraject, noodzakelijk zijn om het Programma tot een goed einde te brengen.

Bij de bepaling van de Status van de Gateway Review Delivery Confidence uitspraak dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
	GROEN Een geslaagde implementatie van het programma (binnen tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
 	ORANJEGROEN Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	ORANJE Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of de deadline niet te worden overschreden.
 	ORANJEROOD Een geslaagde implementatie van het programma is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	ROOD Een geslaagde implementatie van het programma lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de programmadefinitie, tijdsplanning, begroting of op te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Aanbeveling	Urgentie
<p>1. Herijk het Programma op korte termijn.</p> <p>Met de overgang naar een nieuwe fase in het Programma ontstaat er een natuurlijk moment om, met het oog op draagvlak en effectiviteit, het Programma expliciet te herijken op de volgende punten:</p> <ul style="list-style-type: none">• Scope• Prioritering• Realistische (tussen)doelen, met kans op succes• Programmasturing• Voortbrengingsaanpak, met bijbehorende besturing en verantwoording• Overleg-, besluitvormings- en communicatiestructuur, (inclusief de wijze van informeren, rapporteren en verantwoorden).	Kritiek
<p>2. Maak daadwerkelijk gebruik van de reeds aanwezige kennis.</p> <p>Maak bij en na de herijking daadwerkelijk gebruik van de aanwezige kennis (binnen VWS met betrekking tot beleidsontwikkeling en in de sector met betrekking tot de standaarden) en geef hierbij, via gevraagde adviezen maar ook door het openstaan voor ongevraagde adviezen, gericht aandacht aan de 'checks en balances'.</p>	Essentieel
<p>3. Communiceer, communiceer, communiceer.</p> <p>Zorg ervoor dat alle betrokkenen beschikken over dezelfde (basis)informatie:</p> <ul style="list-style-type: none">• Maak (nogmaals) duidelijk naar alle betrokkenen wat de (herijkte) scope van het Programma precies is, wat de prioritering is en hoe het Programma samen met alle stakeholders successen gaat behalen• Haal expliciet kennis op ten behoeve van besluitvorming (zie ook aanbeveling 2), maak tijd om terug te koppelen wat met de kennis is gedaan en licht toe waarom tot een bepaald besluit is gekomen.• Beloon een open houding (o.a. door aandacht daarvoor, en het geven van het goede voorbeeld in de top).	Essentieel

4. Verbeter de governance.

Kritiek

Zorg voor een heldere en eenduidige besluitvormingsstructuur. Geef de nieuwe programmadirecteur daarin een expliciete, werkbare positie. Het is daarbij van belang dat het Programma ruimte krijgt van de top - SG-DI - om eigen standpunten in te nemen.

Heroverweeg ook de rol van de bestuursraad als stuurgroep: het kan, gelet op de complexiteit van het Programma en de benodigde aandacht die essentieel is om voortgang te boeken, lonen om toch een aparte stuurgroep, met voldoende mandaat, in te richten. En overweeg dan ook daarin externen (uit de sector) op te nemen.

5. Creëer veilige, multidisciplinaire communities, waar met elkaar gewerkt kan worden aan en geëxperimenteerd kan worden met digitale gegevensuitwisseling.

Essentieel

Organiseer daarbij nadrukkelijk de kritische blik van alle betrokkenen, die nodig is om de bruikbaarheid van oplossingen te borgen.

6. Richt binnen het programma een (tijdelijke) werkgroep in die de financiering integraal in beeld brengt en die komt met oplossingsvoorstellen gericht op de nieuwe kabinetsperiode, als bouwsteen voor het nieuwe regeerakkoord.

Essentieel

Betrek hierbij ook mensen uit het veld en de NZa, die verantwoordelijk is voor de bekostigingssystematiek.

7. Laat economisch onderzoek doen om het marktfalen op de zorgmarkt in beeld te brengen en aanbevelingen te doen aan het Programma om de zorgmarkt te openen langs de lijnen van de (reeds bestaande) internationale standaarden.

Essentieel

Betrek ook de ACM hierbij.

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek Doe onmiddellijk	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.
Essentieel Doe binnenkort	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma binnenkort actie onderneemt.
Aanbevolen	Het programma kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

Programma/project-titel: Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg
Gatewaynummer: 2020-RO-14
Privacy-rubricering: [Organisatievertrouwelijk](#)

1. Bevindingen en aanbevelingen

Inleiding

De Tweede Kamer heeft op meerdere momenten en in meerdere moties de minister van Medische Zorg en Sport gevraagd om meer regie te nemen op het gebied van elektronische gegevensuitwisseling tussen zorgverleners. Om dat te bewerkstelligen is het Programma Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg (hierna: het Programma) ingericht.

Op verzoek van de secretaris-generaal van VWS is het Programma in juni 2020 onderwerp geweest van een Gateway Review. De bevindingen en aanbevelingen zijn in dit rapport opgenomen. Daarbij is de lijn van de onderzoeksoopdracht gevolgd, en is met name gekeken naar scope en uitgangspunten, veranderstrategie en betrokkenheid omgeving. Daarnaast is ook de bekostiging en het marktfalen door verschillende gesprekspartners aan de orde gesteld.

De coronacrisis, en de onverwachte wijziging in de politieke top hebben een grote impact gehad op het ministerie, en daarmee ook op de uitvoering van het Programma. Inmiddels lijkt het moment aangebroken om met het Programma een nieuwe fase in te gaan.

Scope en uitgangspunten

Verhelder de scope

In de gesprekken die het Reviewteam heeft gevoerd, zijn met betrekking tot 'scope en uitgangspunten' de bestaansgrond van het Programma, het beoogde resultaat en de aansluiting bij de brede beleidsdoelstellingen en de strategische koers van VWS aan de orde geweest.

Vastgesteld kan worden dat er een breed draagvlak is voor het Programma en het daarmee beoogde resultaat. Het Programma sluit ook goed aan op de strategische koers van VWS: uit de interviews is naar voren gekomen dat men verwacht dat het digitaliseren van gegevensuitwisseling toegevoegde waarde zal hebben voor zorgprofessionals en burgers.

De gekozen werkwijze, het via wetgeving effectueren van de zorgbrede digitale gegevensuitwisseling tussen zorgverleners, wordt niet betwist. Dat VWS daarbij de regie op zich neemt, levert geen weerstand op; sterker, de sector lijkt niet in staat dat zelf te organiseren. De complexiteit van het zorgdomein speelt daarbij zeker een rol. Tegelijkertijd kan het voeren van regie in dit programma voor VWS ook risico's met zich meebrengen (daar is ook eerder op gewezen door de NSOB). Daarbij, de sector is en blijft uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de gegevensuitwisseling. De rol van het ministerie moet zich derhalve 'beperken' tot faciliteren en voorwaarden scheppen.

In de praktijk blijkt de beperkte ervaring met de gekozen werkwijze (programmatisch werken) binnen VWS zelf tot afstemmingsproblemen te leiden, met name tussen beleid, wetgeving en informatievoorziening. Dat levert onnodig vertraging op en spanning tussen de verschillende onderdelen binnen VWS. De motivatie en betrokkenheid bij het Programma is groot, zowel bij de medewerkers van VWS als binnen de sector; het is essentieel om dat vast te houden.

In de gesprekken is aangegeven dat er bij de beleidsdirecties weliswaar beleidskennis en –ervaring aanwezig is, maar dat daar door de directie Informatisering niet of nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. Gelet op het feit dat deze kennis schaars is op de arbeidsmarkt, is het aan te bevelen meer gebruik te maken van reeds beschikbare kennis en kunde binnen VWS. Dat zal bovendien bijdragen aan meer verbinding tussen de ‘kolommen’.

Voorts is duidelijk naar voren gekomen dat een goede, strakke(re) programmasturing en (formele) overleg- en besluitvormingsstructuur node wordt gemist. Het is niet duidelijk ‘wie waar over gaat’; er zijn veel informele lijnen. Op de governance van het Programma zal hierna nog verder worden ingegaan.

Een aantal gesprekspartners gaf ook aan dat het voor hen niet helder is of het hier nu een beleidsprogramma of een informatiseringsprogramma betreft, en of het Programma werkelijk ‘zorgbreed’ is ingezet. Met betrekking tot dit laatste aspect bestaat de indruk dat het Programma vooral gericht is op de curatieve zorg; dat brengt het risico met zich mee dat de betrokkenheid van andere zorgsectoren bij het Programma afneemt.

De hiervoor reeds genoemde afstemmingsproblemen binnen VWS, maar ook de coronacrisis en personele problematiek hebben geleid tot een vertraging van het Programma. Daarbij gaven meerdere gesprekspartners aan de oorspronkelijke planning sowieso onrealistisch te vinden. Hoewel de bestaansgrond van het Programma breed wordt erkend, heeft de door de politiek opgelegde strakke planning veel druk veroorzaakt. De suggestie is gedaan om een realistischer tijdpad te ontwikkelen, met mijlpalen die haalbaar zijn en daarbij ook ‘tussenresultaten’ op te leveren die het draagvlak voor het Programma kunnen vergroten. Het benoemen van een beperkt aantal prioritaire doelen wordt als positief en realistisch ervaren.

Hoewel in het programmaplan en de begroting 2020 van VWS is aangegeven wat binnen, maar ook wat buiten de scope van het Programma valt, is uit de interviews naar voren gekomen dat de scope van het programma uiteindelijk toch niet helder is. Dat geldt ook voor het eigenaarschap van het Programma.

Bewaak de uitgangspunten

De voor het Programma gekozen uitgangspunten, het verplichten van zorgverleners en zorginstellingen tot digitale dossiervoering en tot de elektronische uitwisseling van gegevens (‘digitaal is het nieuwe normaal’) en het daarbij voldoen aan voorschriften voor taal en techniek, worden niet betwist. De concrete invulling en implementatie daarvan levert in het veld echter wel de nodige zorgen op.

Het belang van het komen tot eenheid van taal en techniek wordt algemeen onderschreven. De rol van VWS zou daarbij echter meer faciliterend, ondersteunend moeten zijn. De sector vindt dat zij zelf verantwoordelijk is voor de uiteindelijke implementatie.

Bij het uitgangspunt dat het programma zorgdraagt voor de totstandkoming van verplicht te gebruiken bouwstenen (ook opgenomen in de VWS-begroting 2020) worden door de sector kanttekeningen geplaatst. Zo is opgemerkt dat VWS te weinig rekening houdt met de rol van de softwarebedrijven in het zorgdomein (‘monopolisten’ met ‘eigen standaarden’) en geen oog heeft voor de prijsontwikkeling (lees: prijsopdrijving) die dat met zich brengt.

Overigens is ook opgemerkt dat een aantal nieuwe medewerkers bij de directie Informatiebeleid banden heeft met leveranciers. Dat is, gelet op de schaarste op de arbeidsmarkt, soms onvermijdelijk, maar vraagt wel om zorgvuldigheid en transparantie.

Generieke normen voor ICT-producten kunnen duidelijkheid bieden aan leveranciers van ICT-systemen, maar in de gespreken werd diverse keren de zorg uitgesproken over de afhankelijkheid van de zorg van de huidige leveranciers, die zoals gezegd met eigen standaarden werken. Het uitgangspunt dat door het stellen van wettelijke normen leveranciers gebonden zouden kunnen worden aan digitalisering in de zorg, wordt, juist vanwege de genoemde afhankelijkheid en het reeds bestaande applicatielandschap, niet breed gedeeld. Wat wel zou kunnen helpen is om bij het opstellen van nieuwe standaarden zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de reeds bestaande internationale standaarden.

In de gesprekken is overigens aangegeven dat er met betrekking tot standaardisering in de sector al veel werk is verricht (zoals door Nictiz). Daar zou meer gebruik van moeten worden gemaakt. Het door de directie Informatiebeleid van VWS ontwikkelen en vaststellen van de (landelijke) uitgangspunten waar het stelsel aan moet voldoen, zou meer in afstemming met de sector moeten gebeuren.

Veranderstrategie

Verzilver de veranderstrategie

In de periode van november 2019 tot april 2020 heeft VWS het programma 'Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg' op vier elementen willen veranderen, die allemaal raken aan de veranderstrategie. Het idee is om de veranderstrategie langs een lerende benadering in te richten. Zo is het de bedoeling dat:

- fouten gemaakt mogen worden om ervan te leren;
- te allen tijde er commitment is op het nastreven van de programmadoelen;
- eigenaarschap een belangrijk thema is;
- iedereen voldoende vrijheid voelt om te spreken.

De gedachte achter deze veranderstrategie is dat op deze manier een toekomstbestendig stelsel wordt ontwikkeld.

Het Reviewteam ondersteunt de gedachte dat in deze fase van het Programma - nu de eerste agenderende fase wordt afgerond in de vorm van het stellen van contouren in wetgeving en overgaat naar een volgende belangrijke fase, die van inhoudelijke uitwerking en implementatie - een veranderstrategie vanuit een lerende benadering essentieel is. Wil het Programma slagen en in de praktijk gaan werken, dan is een juiste en haalbare inhoudelijke uitwerking van contouren, commitment en eigenaarschap onmisbaar. En ja: dat kost tijd, er worden fouten gemaakt en het is een lastig traject, maar met een belangrijk maatschappelijk doel. Tegelijkertijd is het haalbaar, als elke deelnemer zich gehoord voelt en de vrijheid voelt om te spreken.

Veel draagvlak programmadoelen

Om met het goede nieuws te beginnen: we zien dat het nastreven van de programmadoelen om het elektronisch uitwisselen van medische informatie tussen zorgverleners ‘het nieuwe normaal’ te laten worden, en daarmee de kwaliteit en doelmatigheid van de zorg flink te verbeteren, breed wordt gesteund. Zowel binnen VWS, als bij alle partijen die wij hebben gesproken buiten VWS, wordt het doel van het Programma als belangrijk beschouwd: belangrijk omdat het niet zo kan en mag zijn dat een land als Nederland hier tot nu toe zo weinig vorderingen op heeft gemaakt, belangrijk omdat het zelfs levens kan sparen en de zorgkwaliteit, maar zeker ook de efficiëntie, in potentie flink verhoogt. Hierdoor kan uiteindelijk meer geld en meer tijd aan de toegankelijkheid en kwaliteit van de zorg worden besteed en blijft de zorg betaalbaar. In de gesprekken is regelmatig de belangrijke rol van de (vorige) minister en de SG genoemd bij het agenderen van dit onderwerp. Dankzij hun prioritering, maar ook hun persoonlijke betrokkenheid is het voor alle betrokkenen helder dat op dit dossier voortgang moet komen en dat de Kaderwet die nu in consultatie is hierbij gaat helpen. Het probleem is geagendeerd. Het doel is helder. Nu de uitwerking.

Dan een aantal uitdagingen binnen de veranderstrategie, waarop nog wel een flink aantal stappen gezet moeten worden.

Diffuus eigenaarschap

Het gevolg van het feit dat een deel van de top van VWS - Minister, SG en Directeur informatiebeleid - expliciete eigenaarschap in dit Programma op zich heeft genomen, is dat het eigenaarschap in de rest van de organisatie, maar ook daarbuiten, diffuus is geworden. Helder is dat de vorige minister het prioriteerde en dat de SG het heel belangrijk vindt. Iedereen ziet ook dat de directie Informatiebeleid een grote rol heeft in de besluitvorming. Minder helder is wat er precies met de vele ‘checks and balances’, in de vorm van gevraagde en ongevraagde adviezen, wordt gedaan, wat de rol is van alle andere managers in dit Programma, wat het draagvlak is binnen de Bestuursraad en daarmee de stuurgroep, hoe omgegaan wordt met advisering uit het veld, waar je moet zijn om een besluit te achterhalen of te achterhalen waarom bepaalde richtingen zijn gekozen. Als gevolg hiervan krijgt een deel van de bij het Programma betrokkenen, met name binnen de organisatie, het gevoel dat ze er blijkbaar minder toe doen, hoe belangrijk zij het doel van het programma ook vinden. Onduidelijk blijft namelijk langs welke lijnen de besluitvorming loopt. Iedere functionaris van hoger niveau kan - en dat gebeurt ook - een moeizaam tot stand gebracht en afgestemd document naar eigen inzicht geheel weer veranderen zonder heldere terugkoppeling naar alle betrokkenen. Deze werkwijze leidt tot irritatie, frustratie, afhaakgedrag en ook vertrek uit het Programma. Hoewel we zonder uitzondering bijzonder betrokken medewerkers en stakeholders hebben gesproken, van hoog tot laag en zowel binnen als buiten VWS, schuilt hierin volgens het Reviewteam wel een groot gevaar: als het eigenaarschap niet verhelderd en werkelijk verbreed wordt door gericht aandacht te geven aan ‘checks and balances’, communicatie en terugkoppeling, zal het Programma aan kracht verliezen.

Spannend om te spreken

Het feit dat het eigenaarschap zo duidelijk bij een deel van de top ligt, die daarbij impliciet danwel expliciet benadrukt dat ‘tegenspreken’ een uiting is van oneigenlijke weerstand, onvoldoende taakvolwassenheid of bureaucratie neigingen, maakt het niet gemakkelijk voor sommigen om zich binnen het programma of daarbuiten uit te spreken.

Overigens begrijpt het Reviewteam ook dat het nodig kan zijn om een sector overstijgend, complex

Programma enigszins directief aan te sturen om voortgang te boeken. Tegelijkertijd is het essentieel dat deze houding verandert, omdat het programma nu, zoals gezegd, in de volgende fase komt van inhoudelijke uitwerking en implementatie, waarbij ook cultuurverandering een rol speelt. In deze fase wordt het nog veel belangrijker dat alle betrokkenen zich vrij voelen om te spreken om uiteindelijk het proces en de inhoud beter te maken en het doel gezamenlijk te halen. Niet alleen het (kunnen) spreken is dan van belang, maar ook dat hiernaar wordt geluisterd en dat transparant wordt gemaakt wat er met de 'input' wordt gedaan. Overigens hecht het Reviewteam eraan om er op te wijzen dat ondanks dat de ruimte niet altijd gevoeld wordt, de verwachting is dat velen zich toch zullen blijven uitspreken vanuit hun betrokkenheid bij het doel van het programma. Het Reviewteam is onder de indruk van de loyaliteit van alle betrokkenen. Tegelijkertijd ziet het Reviewteam dat dit aspect onevenredig veel energie kost, die beter besteed kan worden. Maak gebruik van de loyaliteit, kennis, ervaring en betrokkenheid in het vervolg van het programma.

Neem de tijd om te leren

Tot slot de vraag of binnen het programma wordt ervaren dat fouten gemaakt kunnen worden om van te leren. Ofwel: zien we een lerende benadering in de veranderstrategie? Het Reviewteam ziet dat tijdens de agenderende fase van het programma te weinig ruimte is genomen (en aan elkaar gegund) om te reflecteren en werkelijk te leren. Dat is gezien alle omstandigheden (politieke druk, tijdsdruk) overigens niet verwonderlijk en een ontzettend grote uitdaging. Er zijn wel goede pogingen gedaan om het leren te bevorderen: de SG heeft met enige regelmaat vele partijen bij elkaar in een kamer gezet om 'hobbels' in het programma gezamenlijk te nemen. Als het over inhoudelijke kwesties gaat is dit nog wel gelukt, hoewel het bij elkaar zetten van partijen niet vanzelfsprekend tot een gedragen of begrepen eindresultaat leidt. Ingewikkelder wordt het als dit soort sessies plaatsvinden in aanwezigheid van de top, en de persoon van de SG zelf; dan voelt men zich uiteindelijk toch minder vrij om alles te zeggen wat men wil zeggen.

Tegelijkertijd is de huidige fase waarin het programma zich bevindt, in combinatie met de relatieve rust op dit dossier als gevolg van de wisseling van de minister en de coronacrisis, een kans om de wens om te leren weer expliciet te organiseren en te stimuleren. Maak hierbij ook gebruik van de inzichten die juist tijdens de coronacrisis zijn ontstaan. Hierbij helpen een open houding, focus, het zetten van kleine stappen en een verbeterde governance, met een duidelijke rol voor de nieuwe programmadirecteur, en beleid waarbij het programma meer ruimte en tijd van de top krijgt om werkelijk te leren.

Actief risicomanagement zou voorts expliciet een rol moeten krijgen in samenwerking met alle stakeholders. En het inrichten van een monitor (in hoeverre draagt het programma werkelijk bij aan de kwaliteit van de zorg) kan het leren ondersteunen. Tot slot: de veranderstrategie extern zal per sector verschillen, afhankelijk van de fase waarin de sector zich bevindt, en met inachtneming van alle elementen die een lerende veranderstrategie vereisen. Maatwerk is hierbij dan ook van belang.

Betrokkenheid omgeving

Verstevig betrokkenheid omgeving

Uit de gesprekken is het beeld ontstaan dat het gemeenschappelijke doel van de digitale gegevensuitwisseling, namelijk betere zorg, breed wordt gedeeld. Alle betrokkenen zien de noodzaak van de digitalisering in en zijn bereid zich daarvoor in te zetten. Het is dan ook niet de vraag of dit gaat gebeuren, maar meer wanneer en op welke wijze dit het best gerealiseerd kan worden.

Het realiseren van het wetsvoorstel onder de bestaande politieke druk wordt weliswaar als een prestatie van formaat gezien, maar heeft ook zijn sporen nagelaten met betrekking tot de betrokkenheid en verbinding met het Programma.

De ruimte die mede door de coronacrisis is ontstaan, moet dan ook volgens vele geïnterviewden benut worden om dit, waar nodig, te repareren en duurzamer te verankeren.

Dit duurzaam verankeren betreft verschillende aspecten in de integrale samenwerking binnen VWS en met het veld, en moet tot doel hebben dat er een geoliede samenwerking ontstaat tussen beleid en uitvoering, waardoor de gewenste gegevensuitwisselingen tijdens en na afronding van het Programma kunnen worden gerealiseerd en verder worden uitgebreid door de staande organisatie. In de interviews is de duidelijke behoefte geuit om dit duurzaam verankeren in en na het Programma verder vorm te geven. Het betreft de volgende onderwerpen.

Samenwerking en co-creatie

Er moet volgens vele geïnterviewden meer ruimte komen om de inhoud met elkaar te kunnen delen en daarop ook kritisch te kunnen reflecteren. Er moet een veilige omgeving zijn waar kritiek en tegenspraak gezien worden als kansen om een beter resultaat te krijgen. Oplossingen moeten langs de inhoud worden vormgegeven, zodat deze ook bruikbaar zijn in het proces van de zorgmedewerker. Tegelijkertijd moet het denken 'over de sectoren heen' verder gestimuleerd worden, omdat betrokkenen, zowel bij VWS als in de uitvoering, geneigd zijn om vooral vanuit het eigen sectorbelang naar de vraagstukken te kijken. Neem blokkades tot deelname weg door per sector maatwerk-hulp te bieden (curatieve zorg, langdurige zorg, ouderenzorg).

Spelregels

Verschillende betrokkenen geven aan dat niet duidelijk is langs welk proces en welke beslislijnen resultaten worden gecreëerd en vastgesteld. Wij zien dat dit op een aantal plaatsen een negatief effect heeft op de energie die nodig is om deze veranderopdracht verder te brengen. Het risico op afhaken is daardoor groot.

Informatie

Uit de gesprekken is gebleken dat verbetering nodig is op het gebied van geïnformeerd zijn en geïnformeerd worden. Uit de interviews komt een divers beeld naar voren, waarbij sommige betrokkenen op de hoogte lijken te zijn van alle ins en out, terwijl anderen zich niet gehoord voelen. Ook is aangegeven dat het voorkomt dat er geen reactie volgt op ingebrachte vragen of opmerkingen.

Daarnaast blijkt dat er nog druk gewerkt wordt aan de doelarchitectuur en standaarden, welke nodig zijn om de ontwikkeling van de gegevensuitwisselingen verder te ondersteunen en richting te geven. Tenslotte moeten de resultaten van het Programma gerealiseerd worden in een complexe omgeving, waarin ook vele andere veranderingen aan de orde zijn. Het creëren van overzicht en integraliteit is gewenst en noodzakelijk.

Bekostiging

Verhelder en ontoker de financiering

Een belangrijk element voor het slagen van de doelstellingen van het programma is de financiering. Niet verwonderlijk, omdat grote veranderstrategieën zoals deze met structuur- en cultuurveranderelementen altijd de kwestie van financiering met zich meebrengt: wie betaalt de transitie? Overigens is in dit geval ook net zo relevant: wie profiteert van de opbrengsten?

Het Reviewteam ziet veel onduidelijkheid en verschillende inzichten over de financiering nu en in de structurele situatie. Vragen die op vele plekken worden gesteld variëren van: ‘Moeten de initiële investeringen door het veld uit de eigen bedrijfsvoeringskosten worden gefinancierd? Blijven de “versnellingsprogramma’s” door VWS gesubsidieerd? Wat wordt de structurele situatie?’, tot: ‘Wordt op basis van een gedegen businesscase de maatschappelijke kosten en baten in beeld gebracht en per sector via de normale bekostiging verwerkt? Is de kwaliteit van de huidige MKBA – benadering onvoldoende? Werkt de huidige financiering van de versnellingsprogramma’s niet verkokering in de hand?’ en ‘Welke onderdelen van het Programma kunnen ingebracht worden in het nieuwe Regeerakkoord?’

Het Programma komt nu in de inhoudelijke uitwerk- en implementatiefase, waarin ook helderheid en richting moeten worden gegeven over de toekomstige financiering. Dit om te voorkomen dat de financiering boven de markt blijft hangen en essentiële bewegingen verlamt, en draagvlak verdwijnt. Het financieringsvraagstuk heeft een nauwe relatie met de bestaande bekostigingssystematiek, die om allerlei begrijpelijke redenen verkokerd is ingericht, ook in relatie tot de sectorakkoorden en de versnellingsprogramma’s. Het doel van het programma om elektronisch gegevensuitlevering tussen zorgverleners ook, of misschien wel juist, tussen verschillende zorgsectoren heeft per definitie een ontokerde benadering nodig. Zeker ook omdat de kosten en baten van de noodzakelijke investeringen om dit te bereiken op verschillende plekken in de verschillende kokers terecht komen, waarbij niet alle sectoren even draagkrachtig zijn. De wijze van financiering kan deze noodzakelijke ontokering stimuleren.

Onderzoek kansen revolverend fonds

Het Programma leent zich naar de mening van het Reviewteam voor de opzet van een revolverend fonds, om de verschillende ritmes van de kosten en baten over de sectoren heen te managen. Hiermee kan de financiering ook deels sectoroverstijgend worden georganiseerd, waardoor tevens, zoals gezegd, standaardisatie over de sectoren heen kan worden bevorderd.

Marktfalen

Onderzoek marktfalen geautomatiseerde gegevensoverdracht zorgmarkt

Als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart, kunnen er publieke belangen in het geding zijn. Dan is sprake van marktfalen en het Reviewteam herkent hierin de huidige situatie bij de ontwikkeling van de geautomatiseerde gegevensoverdracht in de zorgmarkt. We zien in de Nederlandse zorgmarkt op dit vlak bij vele verschillende partijen een zogenoemde vendor-lock-in situatie: het verschijnsel dat een organisatie zo afhankelijk wordt van een leverancier dat afscheid nemen of overstappen niet mogelijk is zonder grote (financiële)

gevolgen. Hierdoor wordt er nu en in de toekomst te veel geld betaald aan de geautomatiseerde gegevensoverdracht. Winstmarges van 80% komen voor, en dat is geld dat niet besteed kan worden aan de werkelijke zorg van patiënten. Vanzelfsprekend ligt de nadruk van het programma op de informatie-uitwisseling, maar het vraagstuk van het aantoonbaar “marktfalen” kan ook gedeeltelijk worden aangepakt, al dan niet onder de paraplu van het Programma. Hiervoor zou je het marktfalen expliciet in beeld moeten brengen om te kunnen bepalen op welke wijze je de zorgmarkt kan openen.

Standaardiseer met brede blik

Een van de manieren om de zorgmarkt open te breken is via de weg van de standaardisatie. De nieuwe wetgeving elektronische gegevensuitwisseling in de zorg is terecht sterk gericht op standaardisatie, waarbij het voor het openbreken van de markt helpt om hierbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de internationale standaarden. De standaardisering is immers bepalend voor de marktordening en standaardisering langs internationale lijnen maakt het mogelijk dat niet-Nederlandse bedrijven de Nederlandse markt kunnen betreden en de vendor-lock-in situatie deels kan verminderen c.q. kan opheffen.

Het Programma richt zich op de zorgverleners, maar de vastgestelde standaarden zouden overigens ook moeten gelden voor het Patiëntendossier waardoor in de toekomst veel geld kan worden bespaard.

Volgende Gateway Review

De volgende Gateway Review is wenselijk c.q. te verwachten in het eerste kwartaal van 2021.

Bijlage A

Doelen Gateway Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het Gateway Reviewteam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. In dit type Gateway Review kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

BIJLAGE B

Geraadpleegde documenten

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de Gateway Review zijn geraadpleegd.

Nr.	Titel document
1	Evaluatierapport Het EPD voorbij - NSOB - feb. 2012
2	181220 Eerste Brief Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg
3	190409 Tweede Brief Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg
4	190712 Derde Brief Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg
5	191031 BR-beslisnota Wetgeving Gegevensuitwisseling Def
6	191213 BR-oplegnota Programmaplan en Startnota Gegevensuitwisseling (1628008-200162-DICIO)
7	191213 Startnota Wetsvoorstel Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg (FINAL)
8	200131 (Wetgevings)programmaplan Gegevensuitwisseling 2019-2023 (v1.0)
9	200131 Overzicht van de programmastructuur (incl. taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden)
10	180720 KPMG rapport Outcomedoelen in kaart
11	180720 KPMG rapport Outcomedoelen in kaart bijlage
12	200310 Concept Wetsvoorstel Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg
13	200310 Concept MvT Wetsvoorstel Elektronische Gegevensuitwisseling in de Zorg