

Ontschotten in de praktijk

Evaluatie van het Experiment
Integraal Budget

Datum

24 augustus 2021

Opdrachtgever

Ministerie van VWS

Onderzoeksteam

Aris van Veldhuisen, Mischa Buter, Pippa Groenenberg, Thijs van den Broek

Referentie

GV500/Eindrapportage 21 08 24.

Dataclassificatie

II.1 - Intern\gedeeld

Foto's en illustraties

/ 1 Managementsamenvatting

Aanleiding en doel evaluatie

Vanaf 2018 loopt in acht gemeenten het Experiment Integraal Budget (EIB). Het EIB beoogt hulp op een integrale manier, hetzij via een pgb hetzij via zorg in natura, mogelijk te maken en te bevorderen. Het aantal deelnemers aan het experiment bleef, voor beide deelexperimenten, achter op de verwachtingen vooraf. Betrokkenen hebben daarom besloten niet meer actief te gaan werven en het EIB vervroegd te evalueren. Deze evaluatie heeft als doel om een definitief besluit te kunnen nemen over het vervolg van het EIB en –in geval van stopzetting of anders vormgeven– om de leerpunten in de toekomst te kunnen benutten. In deze rapportage vindt u de uitkomsten van de evaluatie.

Meer weten? In hoofdstuk 2 staat de aanleiding voor het experiment en het doel van deze evaluatie nader beschreven.

Het experiment

In het experiment werd ontschotting tussen een aantal domeinen beoogd: Wmo, Jeugdwet, Wlz, Zvw, werk onderwijs en vervoer. Bij het integraal pgb (i-pgb) wordt integraliteit bewerkstelligd van het aanspreekpunt, ondersteuningsplan en bijbehorende budget: er wordt op basis van indicaties in één of meer voornoemde wetten een integraal ondersteuningsplan opgesteld en één ontschot budget verstrekt. De budgethouder is vervolgens vrij om dit budget flexibel in te zetten voor gecontracteerde hulp. Voor zorg in natura wordt integraliteit bewerkstelligd op het niveau van het ondersteuningsplan: daarin is hulp vanuit verschillende domeinen inhoudelijk op elkaar afgestemd. In het EIB is het eveneens mogelijk om één budget dan wel arrangement samen te stellen voor verschillende gezinsleden met een ondersteuningsvraag. De werkwijze voor het i-pgb bouwt voort op ervaringen uit een eerder experiment in Delft, Woerden en Meppel.

Het doel van het experiment is om uit te vinden wat nodig is om tot zulke integrale budgetten/arrangementen te kunnen komen en –wanneer dat lukt– onder andere de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening te vergroten en zo de participatie en zelfredzaamheid van deelnemers te vergroten, hun administratieve lasten te verlagen en zo hun kwaliteit van leven en dat van hun naasten te verhogen. Op basis van de ervaringen moet vervolgens bepaald worden of het instrument structureel moet worden ingeregeld (i-pgb) en of integrale zorg in natura een mogelijk alternatief is voor een pgb.

In het EIB hebben de deelnemende gemeenten een centrale rol in de zin dat zij primair verantwoordelijk zijn voor de werving en het tot stand komen van integrale budgetten/arrangementen. Het experiment kent daarnaast een klankbordgroep en stuurgroep, waar Per Saldo, de VNG, ZN, de SVB en VWS deel van uitmaken. Deze laatste heeft een rol als procesregisseur.

Meer weten? In paragraaf 3.1 staat het doel van het experiment nader toegelicht. In paragrafen 3.2 en 3.3 staat het experiment nader toegelicht.

De ervaringen met het experiment

Het totaal aantal deelnemers aan het EIB is voor beide deelexperimenten klein. Voor het i-ZiN deelexperiment komt dit ook doordat slechts één deelnemende gemeente dit als focus had. Op basis van een groot aantal interviews zijn verschillende oorzaken voor de achterblijvende deelnemersaantallen weergegeven, op verschillende thema's. We vatten deze hieronder beknopt samen, met een verwijzing naar de paragraaf waarin zij uitgebreider beschreven staan:

- ▶ Een weinig enthousiaste en doortastende werving van deelnemers door deelnemende gemeenten, door terughoudendheid en handelingsverlegenheid bij professionals, belemmerd door een gebrek aan aansprekende voorbeelden van wat deelname voor personen kan betekenen en door de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van Covid-19 (4.2).
- ▶ Een aanbod voor deelnemers dat, gegeven de kenmerken van de werkwijze in het experiment, weliswaar meerwaarde voor hen kon bieden, maar waarvan de potentiële voordelen desondanks onvoldoende aantrekkelijk waren in verhouding tot de nadelen / risico's: de onbekendheid van de uitkomst van deelname aan het EIB, de tijdelijkheid van de aanspraken in het kader van het EIB en geen garantie op de oorspronkelijke indicatie na afloop ervan. Er is bij betrokkenen bovendien geen eensluidend beeld van wat de potentiële meerwaarde voor deelnemers zou moeten zijn en hoe groot de groep potentiële deelnemers is (4.3).
- ▶ Een complexe uitvoering, die domeinoverstijgende samenwerking van organisaties vraagt en flexibiliteit en vraaggerichtheid van professionals verlangt. Tegelijkertijd lag er een uitgebreid en gedetailleerd stappenplan aan de werkwijze ten grondslag dat niet prikkelt tot maatwerk, maar ook niet in alle situaties uitkomst bod (4.4).
- ▶ Een totstandkomingsproces dat langer duurde door een stevige focus op rechtmatigheid door sommige partijen, wat leidde tot in detail uitgewerkte kaders. Eén van de achterliggende oorzaken hiervan is de erg uiteenlopende noties bij betrokkenen van wat experimenteren inhoudt. Op zijn beurt leidde de lengte van het totstandkomingsproces tot het weglekken van energie bij partijen en in het bijzonder deelnemende gemeenten (4.5).

Er is niet één enkele oorzaak voor de achterblijvende deelnemersaantallen aan te wijzen, veeleer is het een samenspel van elkaar onderling beïnvloedende oorzaken. De meeste van deze oorzaken liggen in de beïnvloedingsfeer van betrokken partijen. Enkele oorzaken zijn ook in het eerdere experiment in Delft, Woerden en Meppel geconstateerd.

Meer weten? In hoofdstuk 4 staan de bevindingen uitgebreider beschreven.

Conclusies en advies

Het experiment heeft inzichten verschaft over de (on)mogelijkheden van *de werkwijze die in het experiment verkend is*. De geconstateerde belemmeringen voor een succesvol experiment raken echter de kern van het ontwerp ervan en van de daarin gehanteerde werkwijze. Binnen de huidige werkwijze bestaan er daarom slechts beperkt mogelijkheden om aan deze belemmeringen tegemoet te komen. Betrokken partijen zien gezamenlijk niet de meerwaarde om het experiment –al dan niet in iets aangepaste vorm– voort te zetten. Wel is er voldoende commitment om te blijven zoeken naar wat er nodig is om de knelpunten voor de groep cliënten met aanspraken vanuit verschillende wetten weg te nemen, dan wel het verbeterpotentieel te benutten. AEF adviseert om een verkenning uit te voeren naar welke vorm aan de knelpunten van deze groep tegemoet komt, in samenhang met de uitkomsten van het onderzoek naar de betekenis en waarde van het pgb.

Meer weten? In hoofdstuk 5 staan de conclusies, het advies en aanknopingspunten voor de verkenning nader toegelicht.

/ Inhoud

/ 1	Managementsamenvatting	3
/ 2	Aanleiding voor deze evaluatie	6
2.1	Aanleiding voor het experiment	6
2.2	Het experiment	6
2.3	Doel van deze evaluatie	7
2.4	Leeswijzer	8
/ 3	Het experiment en de totstandkoming ervan	9
3.1	Doel van het experiment	9
3.2	Werkwijze in het experiment	9
3.3	Vormgeving van het experiment	13
3.4	Vergelijking met het eerdere experiment	15
3.5	De totstandkoming van het experiment	17
3.6	(Niet-)deelnemers aan het experiment	18
/ 4	Ervaringen met het EIB	20
4.1	Aantal deelnemers aan het experiment	20
4.2	Werving van deelnemers en toegang	20
4.3	Meerwaarde van de werkwijze en behoeften van potentiële deelnemers	23
4.4	De ervaringen in de uitvoering	26
4.5	Vergelijking met eerste experiment en totstandkomingsproces	27
4.6	Governance en ondersteuning	30
4.7	Opmaken van de balans	31
/ 5	Conclusies en adviezen	35
5.1	Conclusies	35
5.2	Adviezen	38
/ A	Bijlage: aanpak evaluatie	42
A.1	Aanpak evaluatie	42
A.2	Bronnen	43
A.3	Gesprekspartners	44
A.4	Gespreksleidraden	45
/ B	Bijlage: de werkwijze van het experiment (stappenplan)	47

/ 2 Aanleiding voor deze evaluatie

2.1 Aanleiding voor het experiment

Sommige inwoners van Nederland hebben zorg of ondersteuning nodig om zich zelfstandig te handhaven en deel te kunnen nemen aan de maatschappij. Een naaste of vrijwilliger kan soms informele hulp¹ bieden om daar aan bij te dragen. Deze informele of professionele hulp kan zich op diverse levensgebieden richten, uiteenlopend van vaardigheden die nodig zijn in het dagelijks leven, via ondersteuning om in het maatschappelijk leven te kunnen participeren, hulp bij het vinden van werk tot aan medische zorg. De verschillende vormen van hulp vinden hun basis in diverse wetten, hoofdzakelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (Wlz), participatiewet en Jeugdwet. Elke wet kent specifieke regels en afspraken en eigen financiers: voor de Zvw zijn dit de zorgverzekeraars, voor de Wlz de zorgkantoren en de gemeenten voor de Wmo, jeugdwet en participatiewet.

Een cliënt kan op twee manieren zijn zorg en/of ondersteuning geleverd krijgen. In de vorm van Zorg in Natura² kan de inwoner terecht bij een aanbieder die door één van deze financiers is gecontracteerd of aangesteld. De financier in kwestie betaalt de aanbieder dan voor de geleverde zorg en/of ondersteuning. Een cliënt kan ook kiezen voor een persoonsgebonden budget (pgb). Een pgb biedt de cliënt de mogelijkheid om zelf een zorgaanbieder, zorgprofessional of informele hulp te contracteren en in te zetten, om de hulp zo meer op maat gesneden te organiseren.

Veel inwoners in Nederland maken gebruik van zorg of ondersteuning vanuit meer dan één wet of domein. Ook zijn er huishoudens waarbij meerdere gezinsleden gebruik maken van zorg of ondersteuning. Momenteel gaat het in zulke situaties om afzonderlijke zorgwetten en domeinen (werk, onderwijs, vervoer en vrije tijd), met elk hun eigen afbakening, (on)mogelijkheden en aanvraag- en administratieprocessen. Een verkokerde aanpak ligt in dat soort gevallen op de loer. Door de verlening van zorg en ondersteuning (in natura of via een pgb³) meer integraal te benaderen en te organiseren, zou een effectiever en efficiënter vorm van ondersteuning gegeven kunnen worden, met gunstige effecten voor cliënten en hun omgeving. Het meer integraal organiseren van zorg en ondersteuning kan daarbij leiden tot een efficiëntere manier van samenwerken tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij een zelfde cliënt of huishouden.

2.2 Het experiment

In 2015 verviel de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en werden de verschillende voorzieningen (begeleiding, verzorging, verpleging e.d.) voor verschillende doelgroepen onderdeel

¹ We gebruiken vanaf hier korthedshalve de generieke term 'hulp' voor de zorg (vanuit Wlz, Zvw) en/of ondersteuning (vanuit Wmo, Jeugdwet, participatiewet –waaronder schulden- en inkomensproblematiek– of onderwijs) die in een huishouden aanwezig is.

² Indien we in dit onderzoeksplan de term ZiN gebruiken bedoelen we alle zorg en ondersteuning, ook die binnen de domeinen werk en onderwijs vallen.

³ Die integrale benadering is zowel mogelijk voor zorg en ondersteuning die via een pgb of in natura gefinancierd wordt; de integrale evenknieën worden dan ook het i-pgb en i-ZiN genoemd.

van de Wmo, Zvw, Wlz of Jeugdwet. Dit maakt het vraagstuk rond het integraal organiseren van zorg en ondersteuning des te relevanter.

Al vrij snel hierna liep er in de gemeenten Delft en Woerden een experiment om hulp vanuit voornoemde domeinen integraal mogelijk te maken. In tweede instantie is Meppel hier ook onderdeel van geworden. Dit experiment liep tot 1 september 2017 en bood te weinig aanknopingspunten om de werkwijze landelijk te kunnen implementeren. De reden hiervoor was dat er geen onderbouwde uitspraken gedaan konden worden over de effecten. Dit had zijn oorzaak in het aantal deelnemers te en dat de gehanteerde werkwijze iets afweek van de werkwijze in een landelijke setting (bevoorschotting, administratie door de gemeente).⁴ Daarom is besloten om dit experiment op grotere schaal uit te voeren, alvorens tot besluitvorming over opschaling over te gaan.

Als gevolg daarvan heeft vanaf 2018 tot begin dit jaar (de totstandkoming van) het experiment integraal budget (EIB) in 8 gemeenten gelopen. Het EIB beoogt hulp op een integrale manier, hetzij via een pgb hetzij via zorg in natura (ZiN), mogelijk te maken en te bevorderen. Het kent een maximum⁵ van 500 deelnemende gezinnen voor het onderdeel pgb, verdeeld over de gemeenten⁶. Het experiment loopt weliswaar nog, maar er is vanwege een samenspel aan ontwikkelingen (onder andere aantallen deelnemers, belemmeringen in de uitvoering, maar ook de maatregelen voor het voorkomen van de verspreiding van CoViD-19) besloten om niet meer actief nieuwe deelnemers te werven.⁷

Het achterliggende vraagstuk is echter onverminderd relevant: welke lessen kunnen getrokken worden uit de vormgeving van het experiment in het bijzonder en over ontschotting⁸ in het algemeen en hoe kan dat in de praktijk gebracht worden? Dat is het onderwerp van deze evaluatie.

2.3 Doel van deze evaluatie

Deze evaluatie heeft als **doel** om een definitief besluit te kunnen nemen over het stoppen, weer oppakken of anders vormgeven van het EIB en –in geval van stopzetting of anders vormgeven– om de inzichten vanuit het EIB maximaal te benutten om in de toekomst ontschotting tussen verschillende wetten te faciliteren.

De evaluatie levert daarvoor de volgende **resultaten** op:

- ▶ Inzicht in de opzet en totstandkoming van het experiment, ook in relatie tot eerdere initiatieven.
- ▶ Inzicht in de relatie en wisselwerking tussen beleid en uitvoering; de werking in de praktijk van het beleid op papier.

⁴ Zie Kamerstukken II 2017, 25 657, 296 (Kamerbrief), p. 2

⁵ Dit is het maximale aantal deelnemers met een i-rgb (500) zoals in de AMvB vastgesteld is, verdeeld naar gemeenten. Dit maximum is bepaald op basis van de maximale capaciteit die de SVB binnen de reguliere begroting hiervoor beschikbaar kon stellen.

⁶ Regeling experiment integraal pgb 2019, artikel 2. Zie ook de tabel op pagina 13.

⁷ Zie Verzamelbrief pgb, Ministerie van VWS, 16 feb. 2021

⁸ De term 'ontschot' heeft in deze context niet alleen betrekking op de betrokken wetten en domeinen, maar ook op het feit dat het i-rgb gezinsgericht is. Wanneer er voor leden van een gezin (ouders, kinderen en eventueel grootouders) een pgb is voor één of meer van de betreffende wetten, dan kunnen zij ervoor kiezen om deze samen te voegen in één integraal budget. In dit geval is er ook sprake van slechts één plan voor het hele gezin.

- ▶ Een gedeeld beeld van redenen waarom het experiment is verlopen zoals het is verlopen (en welke daarvan in de invloedssfeer van betrokkenen lagen) en een reflectie daarop in het licht van eerdere initiatieven.
- ▶ Geleerde lessen naar aanleiding van het experiment en adviezen/aanknopingspunten om deze in de toekomst een plaats te geven.

In Bijlage A staat de aanpak van de evaluatie nader toegelicht.

2.4 Leeswijzer

- ▶ In hoofdstuk 3 wordt een feitelijke beschrijving van het experiment en het totstandkomingsproces daarvan gegeven. Ook wordt beschreven hoe de werkwijze er in de verschillende gemeenten uitziet.
- ▶ In hoofdstuk 4 worden verschillende bevorderende en belemmerende factoren beschreven voor het experiment: wat maakte dat het niet uitgekapt heeft zoals beoogd en waar kwam dat door.
- ▶ In hoofdstuk 5 trekken we conclusies op basis daarvan en geven we adviezen over hoe het gedachtengoed van het EIB in de toekomst vorm kan krijgen.
- ▶ In Bijlage A staat de aanpak van deze evaluatie nader toegelicht.

/ 3 Het experiment en de totstandkoming ervan

In dit hoofdstuk lichten we een aantal aspecten van het experiment uit. Het doel hiervan is zowel om een beeld te geven van het experiment als om een context voor de bevorderende en belemmerende factoren van het volgende hoofdstuk te schetsen.

3.1 Doel van het experiment

Om achteraf te kunnen bepalen of iets geslaagd is of niet (en waarom wel of niet), bieden vooraf vastgestelde doelen een belangrijk aanknopingspunt. Er zijn vier officiële bronnen waarin één of meer doelen voor het experiment geformuleerd zijn: twee kamerbrieven⁹, de AMvB en het uitvoeringsconvenant¹⁰.

De doelen van het experiment zijn van een drieledig karakter¹¹:

- A. **Doel van het experiment (binnen de reikwijdte ervan):** inzichtelijk maken in hoeverre het mogelijk is en wat er nodig is om een integraal ondersteuningsaanbod samen te stellen en de meerwaarde, goede voorbeelden, knelpunten en ontwikkelpunten in kaart brengen.
- B. **Doelen van de werkwijze:** verbeteren van de kwaliteit en continuïteit van diensten, en vergroten van de doelmatigheid ervan. Het verlagen van de administratieve lasten van deelnemers en vergroten van hun zelfredzaamheid, participatie en kwaliteit van leven (en dat van hun netwerk).
- C. **Doelen van het experiment (voorbij de reikwijdte ervan):** bepalen of het instrument i-pgb moet worden ingeregeld / verankerd en onderzoeken van integrale ZiN als mogelijk alternatief voor pgb.

De drie onderdelen zijn met elkaar verbonden: blijkt het mogelijk om integraal ondersteuningsaanbod samen te stellen (onderdeel A) en worden daarmee de beoogde doelen van de werkwijze behaald (B) of blijkt het niet mogelijk om dit aanbod samen te stellen, maar zijn de knelpunten daarvoor niet onoverkomelijk (A), dan kan dit consequenties hebben buiten de reikwijdte van het experiment (C).

3.2 Werkwijze in het experiment

In de doelen hierboven wordt gerefereerd aan 'integraal ondersteuningsaanbod'/'integrale arrangementen'. Wat wordt hieronder verstaan en hoe moet dit tot stand komen?

⁹ Kamerstukken II 2017, 25 657, 296 (Kamerbrief), p. 3. en Kamerstukken II 2018, 25 657, 303 (Kamerbrief), p. 18.

¹⁰ Uitvoeringsconvenant Experiment Integraal Budget, pp 10

¹¹ Kamerstukken II 2017, 25 657, 296 (Kamerbrief), p. 3., Kamerstukken II 2018, 25 657, 303 (Kamerbrief), p. 18. AMvB, Uitvoeringsconvenant Experiment Integraal Budget, pp 10

3.2.1 Wat werd verstaan onder integrale arrangementen in dit experiment?

Bij het integraal pgb wordt integraliteit bewerkstelligd op het niveau van het budget, het plan en het aanspreekpunt: er wordt op basis van een integraal ondersteuningsplan één ontschot budget verstrekt. Dat bestaat uit verschillende deelbudgetten, gevoed vanuit de verschillende betrokken verstrekkers. De omvang van dit budget is gebaseerd op alle zorgvormen en voor werk, onderwijs en vervoer, waarvoor middelen nodig zijn bij de gezinsleden van de budgethouder. De budgethouder is vervolgens vrij om dit budget flexibel in te zetten voor gecontracteerde hulp, ongeacht welk deel vanuit welk domein (zie tabel hieronder) komt.

Voor zorg in natura geldt dit iets anders: hier heeft de financier een contract met zorgaanbieders, in plaats van de budgethouder. Het is niet mogelijk voor financiers om precies dezelfde zorgaanbieders te contracteren en te financieren, zodat hun werknemers op een ontschotte wijze hulp kunnen verlenen. In de plaats daarvan wordt integraliteit bewerkstelligd op het niveau van het ondersteuningsplan: daarin is hulp vanuit verschillende domein inhoudelijk op elkaar afgestemd.

Beide instrumenten hebben daarom ook een verschillende (wettelijke) status: voor het i-pgb kon (en moest) een AMvB opgesteld worden, omdat afgeweken wordt van bestaande wet- en regelgeving binnen het domein van zorg en ondersteuning. Dat maakt het ook mogelijk om de veranderingen voor het experiment op te schalen en te borgen. Voor het i-ZiN wordt 'ruimte gezocht door op de werkvloer anders te werken en organiseren'. Daar is geen mogelijkheid om landelijk zaken in te regelen, maar kunnen financiers slechts leren van de inzichten uit het experiment.

Reikwijdte van de werkwijze

Er zijn verschillende wetten en domeinen waaruit hulp onderdeel kan zijn van een integraal budget (i-pgb) / ondersteuningsplan (i-ZiN). In de tabel hieronder zijn zij, samen met de betreffende financier, weergegeven. De eerste vier domeinen kennen zelf een pgb. Zij kunnen dus via een AMvB onderdeel gemaakt worden van het experiment. Voor de domeinen werk en onderwijs geldt dit niet. Hiervoor wordt gewerkt met bestuurlijke afspraken.

Wet/domein	Financier(s)
Wmo*	Gemeenten
Jeugdwet*	Gemeenten
Wlz*	Zorgkantoren
Zvw	Zorgverzekeraars
Werk	Gemeente (participatiewet), UWV (WW)
Onderwijs	Samenwerkingsverband

*Waaronder vervoer.

De term 'ontschot' heeft echter niet alleen betrekking op de betrokken wetten en domeinen, maar ook op het feit dat het i-pgb en i-ZiN gezinsgericht kunnen zijn. Wanneer er voor verschillende leden van een gezin (ouders, kinderen) een indicatie is voor één of meer van de betreffende wetten, dan kunnen zij ervoor kiezen om deze samen te voegen in één integraal ondersteuningsplan en –in geval van financiering via een pgb– budget¹².

¹² Uitvoeringsconvenant EIB, Bijlage 1.

3.2.2 Hoe komen integrale arrangementen tot stand: de beoogde werkwijze

Voor zowel i-pgb als i-ZiN hebben de deelnemende gemeenten de regie voor de uitvoering van het experiment (uitvoeringsconvenant). Zij richten twee experimentgroepen in met een voldoende aantal deelnemers.¹³ De ene voor i-ZiN en de ander voor i-pgb. Er wordt van de gemeente verwacht dat zij de (interne) organisatie op de uitvoering van het experiment inricht. De gemeenten maken afspraken met hun samenwerkingspartners voor het uitvoeren van het experiment.

Naar beide deexperimenten wordt onderzoek gedaan. Het is dan ook de bedoeling dat de gemeenten zich houden aan de onderzoeksopzet en dat dezelfde criteria worden gehanteerd. Wel hebben ze de vrijheid om het experiment inhoudelijk naar eigen inzicht in te richten (zie ook paragraaf 3.3.3).

We bespreken eerst de werkwijze voor het i-pgb, gevolgd door de werkwijze voor het i-ZiN.

De beoogde werkwijze voor het i-pgb

Voor het i-pgb is er een stappenplan voor gemeenten opgesteld¹⁴. Het proces dat daarin beschreven wordt, telt 11 stappen:

- A. Melding en eerste gesprek met inwoner
- B. Vervolggesprek
- C. Integraal ondersteuningsplan
- D. Integrale beschikking en budget bijeen brengen
- E. Zorgovereenkomst
- F. I-pgb wordt in werking gesteld
- G. Declaraties
- H. Uitbetalingen
- I. Overzicht voortgang
- J. Jaarafsluiting
- K. Afsluiting periode (eindafrekening of tussentijds stoppen)

Voor elke stap staat in het stappenplan beschreven wat de consulent moet doen, wie betrokken moeten worden op welke momenten, welke gegevens op welke manier moeten worden aangeleverd en welke documenten moeten worden ingevuld en gedeeld met wie. Zie bijlage 5.2.2/ B voor een beschrijving van de stappen in het kort.

Voor het i-pgb is vrij uitgebreid uitgewerkt welke organisaties op welk moment in de totstandkoming van een budget een rol spelen. Dit komt onder andere in het stappenplan naar voren en betreft de verschillende organisaties die ook het uitvoeringsconvenant hebben ondertekend. Het treedt in te veel detail om de precieze rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties hier te beschrijven. Op hoofdlijnen worden deze organisaties en hun rollen in het experiment in paragraaf 3.2.3 nader besproken.

¹³ Uitvoeringsconvenant EIB, pagina 13. Dit aantal is niet nader geëxpliciteerd.

¹⁴ i-PGB Stappenplan, versie 1/3/2019.

De beoogde werkwijze bij i-ZiN

Voor het i-ZiN is geen stappenplan opgesteld. Ook staat in het uitvoeringsconvenant dat er geen nadere landelijke afspraken gemaakt worden over i-ZiN in een uitvoeringsconvenant¹⁵. Voor i-ZiN wordt niet afgeweken van bestaande wet- en regelgeving. Voor i-ZiN blijven de bestaande inkoopcontracten geldig en blijft de ondersteuning daarom gefinancierd worden door de financier van de betreffende wet. Binnen en tussen gemeente, zorgverzekeraar en zorgkantoor wordt ruimte gezocht door op de werkvloer anders te werken en organiseren. Desondanks staat er het één en ander over genoemd in het uitvoeringsconvenant. Over de werkwijze binnen i-ZiN staat er:

'De brede hulpvraag van de cliënt/het gezin wordt door de gemeente als regisseur geïnventariseerd. Als blijkt dat de cliënt of het gezin een integrale hulpvraag heeft, met meerdere partijen (gemeente, verzekeraar, zorgkantoor) te maken heeft en een veelheid aan aanbieders/professionals over de vloer krijgt creëren partijen op basis van een integraal ondersteuningsplan een integraal hulpaanbod. De gemeente wijst één aanspreekpunt voor alle partijen aan, stemmen hun aanbod af op wat nodig is en op wat andere partijen doen. Zo wordt hulp passender en neemt het aantal zorgverleners desgewenst af. Maatwerkopdrachten binnen de Wmo en Jeugd bieden contractuele ruimte.'

Verder wordt het UWV wordt geacht een kader op te stellen waarbinnen klanten mee kunnen doen aan het experiment.¹⁶ Daarnaast wordt nog gerefereerd aan de rol van SOSO – de Stichting Ondersteuning Scholen en Ouders. Indien gewenst, kan de onderwijszorgconsulent binnen het i-ZiN ondersteuning bieden.

3.2.3 Wie mag deelnemen aan het experiment?

I-pgb

Volgens de AMvB kan een persoon die ingezetene is van een deelnemende gemeente zich melden voor deelname aan het experiment. Een inwoner mag deelnemen als hij of zij ten minste van twee van de domeinen die een pgb kennen (Wlz, Wmo, jeugdwet of Zvw) daar een recht of aanspraak op heeft. Via een bestuurlijke afspraak kan dit ook gelden wanneer er meer dan één gezinsleden onderdeel van een huishouden zijn.

In de regeling 'experiment integraal pgb 2019' worden daarop aanvullende eisen gesteld. Zo moet een inwoner mee willen en kunnen werken om te doen wat nodig is voor het experiment en moeten alle deelnemers zich voor 1 januari 2021¹⁷ bij de gemeente aangemeld hebben.

i-ZiN

Omdat voor i-ZiN geen wijzigingen van wet-of regelgeving gedaan zijn, zijn er ook geen formele omschrijvingen van wie in aanmerking kan komen voor deelname eraan. Wel is vanuit het uitvoeringsconvenant een cliënt of een gezin een integrale hulpvraag heeft, met meerdere partijen (gemeente, verzekeraar, zorgkantoor) te maken heeft en een veelheid aan aanbieders/professionals over de vloer krijgt, komt de cliënt of het gezin in aanmerking voor i-ZiN.

¹⁵ Uitvoeringsconvenant Experiment Integraal Budget, p. 15. Deze is opgesteld, maar niet in de praktijk toegepast.

¹⁶ Dit kader is opgesteld, maar nooit in de praktijk gebracht.

¹⁷ Deze datum is gaandeweg losgelaten toen bleek dat het lastig was om deelnemers te werven.

De verschillende deelnemende gemeenten beschikken over de mogelijkheid om nadere eisen op te leggen aan mogelijke deelnemers.

3.3 Vormgeving van het experiment

3.3.1 Betrokken organisaties en hun rollen

Bij het experiment zijn verschillende belanghebbende organisaties betrokken:

- ▶ Ministeries van VWS, SZW en OCW
- ▶ Deelnemende gemeenten (8): Alphen aan de Rijn, Dalfsen, Den Haag, Leiden, Meppel, Nieuwegein, Roermond, Rotterdam
- ▶ Vier ledenverenigingen: VNG, ZN, Per Saldo en SOSO en enkele van hun leden: vier zorgkantoren: CZ, VGZ, Zilveren Kruis, Zorg en Zekerheid en zorgverzekeraars
- ▶ Uitvoeringsorganisaties: Sociale Verzekeringsbank (SVB), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

De rollen van deze partijen in het experiment zijn als volgt gedefinieerd in het uitvoeringsconvenant:

Organisatie	Rol
Ministeries van VWS, SZW, OCW	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Faciliteren en ondersteunen gemeenten bij de uitvoering van het experiment
Ministerie van VWS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Richt een periodieke leerkring in ▶ Richt op landelijk niveau de governance in ▶ Is procesregisseur, en daarmee verantwoordelijk voor: <ul style="list-style-type: none"> ▶ de selectie van gemeenten ▶ maken van uitvoeringsafspraken ▶ inrichten van de landelijke procesorganisatie ▶ selecteren van onderzoeksbureau ▶ erop toe zien dat door partijen deze afspraken worden nagekomen
Deelnemende gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Inhoudelijk regisseur van de lokale experimenten, en daarmee verantwoordelijk voor: <ul style="list-style-type: none"> ▶ realiseren van een voldoende stevig experiment met voldoende deelnemers ▶ de toepassing van wet- en regelgeving ▶ toezien op feitelijke levering ▶ nakomen en uitwerken van de afspraken uit het convenant ▶ dragen zorg voor duidelijke lokale taakverdeling en de inrichting van de lokale (project)organisatie
Ledenverenigingen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ VNG ontsluit lessen uit eerdere experimenten ▶ zorgkantoren en zorgverzekeraars stellen voor elke deelnemer aan het experiment met een Zvw-indicatie per jaar budget beschikbaar aan gemeenten voor een integraal pgb ▶ Over deze middelen hoeven de zorgkantoren en zorgverzekeraars geen verantwoording af te leggen aan de NZa

	<ul style="list-style-type: none">▶ Per Saldo ondersteunt budgethouders en partijen in het experiment met kennis, trainingen/bijeenkomsten zoals de leerkringen en versnellingsleerkringen en medewerkers▶ SOSO ondersteunt de onderwijsconsulent in de regio, indien onderwijsondersteuning onderdeel uitmaakt van het experiment. De gemeente informeert de onderwijsconsulent als jeugdigen behoren tot de doelgroep van het experiment.
Betrokken uitvoeringsorganisaties	<ul style="list-style-type: none">▶ maken afspraken met hun opdrachtgever(s) (één of meerdere ministeries)▶ Iedere uitvoeringsorganisatie heeft een eigen taak (bijvoorbeeld indicatiesteller of betaler), maar denkt wel breder mee bij de uitwerking van vraagstukken. Ook zijn afspraken gemaakt met ledenverenigingen.

3.3.2 Governance van het experiment en leernetwerk

Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor het experiment. VWS heeft op landelijk niveau een procesorganisatie ingericht om te sturen op inhoud en het proces van het experiment.

Hiervoor is een **stuurgroep** opgericht bestaande uit de afgevaardigden van VWS, VNG, ZN, Per Saldo en de SVB. Zij stellen de kaders vast en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor aansturing van het experiment.

Onder de stuurgroep fungeert een **projectleiding** (bestaande uit twee personen). Zij hebben enerzijds een ondersteunende en aanjagende rol richting gemeenten. Ze brengen de lokale experimenten samen in **leerkringen** en het **programmeamteam**. De leerkringen zouden eens per kwartaal bij elkaar komen. De deelnemende gemeenten, zorgkantoren, enkele zorgverzekeraars, de VNG, ZN, Per Saldo, de SVB en het ministerie van VWS nemen hieraan deel. Deze zijn na verloop van tijd gestaakt in verband met te weinig meerwaarde en animo. Na verloop van tijd is er een versnellingsleergang voor consulenten en projectleiders georganiseerd om een nieuwe impuls te geven. Deze bestond uit 6 bijeenkomsten.

Anderzijds heeft de projectleiding ook de **procesregie op landelijk niveau** en zij stuurt het onderzoeksbureau aan. De projectleiding trekt, waar nodig, expertise aan en organiseert een **halfjaarlijks partneroverleg** met alle partijen uit het uitvoeringsconvenant.¹⁸ Ook organiseren zij een **maandelijks programmeamteamoverleg** tussen VNG, ZN, Per Saldo en de SVB. Wanneer **escalatie** naar de stuurgroep nodig is verloopt dat ook via de projectleiding.

Dit staat in de figuur hieronder schematisch weergegeven.

¹⁸ Tot op heden is afgezien van het organiseren hiervan, omdat dit weinig meerwaarde zou hebben, doordat de uitvoering niet van de grond is gekomen zoals beoogd werd.



3.3.3 Werkwijze in de verschillende pilotgemeenten

Zoals we al in paragrafen 3.2.2 en 3.2.3 beschreven, hebben gemeenten enige vrijheid om hun werkwijze, beoogde groep deelnemers en wijze van werven naar eigen inzicht vorm te geven. We reflecteren hieronder op de verschillende keuzes die gemeenten hierin gemaakt hebben.

Gemeente	Bijzonderheden invulling
Alphen a/d Rijn	Focus op i-pgb. Werving als onderdeel van de reguliere werkwijze: wie in gesprekken in aanmerking voor deelname leek te komen. Geen gesprekken gevoerd met potentiële deelnemers.
Dalftsen	In principe beide deelexperimenten. Via verschillende kanalen gecommuniceerd: consultants, veel media-aandacht gegeven aan ondertekenen convenant. Informerende gesprekken gevoerd; geen potentiële deelnemers.
Den Haag	Focus op i-pgb en primair vanuit jeugddomein, met ongeveer 10 huishoudens gesprekken gevoerd.
Leiden	Beide deelexperimenten, zelfaanmelders vanuit verschillende bronnen, ongeveer 10 in beeld geweest, maar uiteindelijk geen deelnemers.
Meppel	Focus op i-pgb, werving o.a. via aanschrijven. Enkele zelfaanmelders op basis daarvan, echter geen gesprekken mee gevoerd. Deelnemers vanuit eerste experiment.
Nieuwegein	Focus op i-pgb, werving o.b.v. voeren van gesprekken met inwoners die geselecteerd waren. In totaal zo'n 30 tot 40 potentiële deelnemers gesproken.
Roermond	Focus op i-pgb. Persbericht gestuurd. Ook potentiële deelnemers actief ingelicht. Eén deelnemer echt in beeld.
Rotterdam	Focus op i-ZiN voor voornamelijk ouderen.

Voor alle deelnemende gemeenten, met uitzondering van Rotterdam, geldt daarnaast dat Per Saldo hun leden in deze gemeente aangeschreven heeft.

3.4 Vergelijking met het eerdere experiment

In de periode 2016 t/m 2017 heeft in de gemeenten Woerden en Delft een vergelijkbare pilot plaatsgevonden. In tweede instantie is hier ook de gemeente Meppel aan toegevoegd. We schetsen deze experimenten en hun resultaten hier kort. Voor meer details verwijzen we naar de evaluatie van TNO (TNO, 2017).

3.4.1 Ontwerp

Ook in dit experiment konden inwoners en gezinnen budgetten uit verschillende domeinen samenvoegen om zelf domeinoverstijgend aanbod in te kopen. De reikwijdte was met de domeinen Wmo, Jeugdwet, Wlz, Zvw, onderwijs en re-integratie hetzelfde. In tegenstelling tot het EIB betrof het hier alleen hulp die via een integraal pgb gefinancierd wordt, niet via zorg in natura.

Ook voor deze pilot is een AMvB opgesteld om ontschotting in de praktijk mogelijk te maken¹⁹, maar deze is kleiner van opzet dan de AMvB voor het EIB. Er heeft geen convenant aan ten grondslag gelegen.

3.4.2 Governance

De pilot werd begeleid door een stuurgroep waarin de gemeenten Woerden en Delft, de VNG, Per Saldo, Vanuit Autisme Bekeken (VAB) en de Ministeries van VWS en BZK zitting hadden. Hiernaast zijn de SVB, het UWV, Zorgkantoren, Zorgverzekeraars, samenwerkingsverbanden onderwijs en de Ministeries van SZW en OCW betrokken.

3.4.3 Doelen

De volgende doelen waren onderdeel van het projectplan en besluit experiment integraal pgb 2016:

Betrokken partij	Doel
Voor deelnemers	<ul style="list-style-type: none">▶ Behoud c.q. versterking van de eigen regie, meer keuzevrijheid, meer eigen verantwoordelijkheid en erkenning van individuele ondersteuningsbehoeften.▶ Meer continuïteit en integratie van de ondersteuning.▶ Betere kwaliteit van de geboden ondersteuning.
Voor naasten	<ul style="list-style-type: none">▶ Betere draagbaarheid van de ondersteuning en een prettigere thuissituatie.▶ Blijven participeren in werk, vrije tijd, en sociaal leven.▶ Minder administratieve lasten, meer tijd om te leven
Voor deelnemende gemeenten	<ul style="list-style-type: none">▶ Optimale inrichting toegang en ondersteuning.▶ Minder transitie, meer transformatie en innovatie.▶ Vergroten financiële beheersbaarheid en rechtmatigheid
Overige doelen	<ul style="list-style-type: none">▶ Inzicht krijgen in:▶ Administratieve en bestuurlijke lasten.▶ Toezicht en handhaving.▶ Budgettaire en juridische belemmeringen.▶ Doelmatigheid, kosten en baten.▶ De uitvoerbaarheid van de voorzieningen in de vorm van een I-PGB.▶ Tevredenheid van partijen over de pilot I-PGB

¹⁹ Besluit experiment integraal pgb 2016

3.4.4 Deelnemers

In algemene zin moesten mensen bereid en in staat zijn om mee te werken, om voor deelname in aanmerking te komen. In de gemeente Delft was de aanvullende voorwaarde dat deelnemers een aandoening uit het autistisch spectrum hadden, in Meppel moesten deelnemers tot een gezin behoren. In Woerden waren er geen aanvullende vereisten voor deelname. In Delft en Woerden waren er in totaal 21 deelnemers aan de pilot:

- ▶ Zes individuele budgethouders die uit meer dan één domein budget ontvingen (verdeeld over 2 volwassenen en 4 kinderen);
- ▶ Zeven gezinnen waarvan meerdere gezinsleden budget ontvingen, soms uit verschillende domeinen (samen 15 deelnemende kinderen).

3.4.5 Uitkomsten en leerpunten

In de pilot zijn vijf belangrijkste leerpunten geformuleerd, we geven ze hieronder beknopt weer:

1. Beleggen verantwoordelijkheden binnen de gemeente: de gemeente moet de werkwijze inpassen in het lokale beleid en de werk- en administratieve processen daarop aanpassen.
2. Competenties betrokkenen. Consulents en betrokken managers moeten de juiste kennis (over i-pgb en ontschot denken), houding en (sociale en communicatieve) vaardigheden hebben om het I-pgb uit te voeren. Daarnaast moeten de consulents ondersteund worden door een leidinggevende met voldoende kennis en handelingsbevoegdheid.
3. Perspectief budgethouder. Het I-pgb vraagt veel van budgethouders, in termen van competenties. Dit vraagt om een goede selectie bij de poort: is een potentiële budgethouder I-PGB-vaardig?
4. De wettelijke randvoorwaarden moeten de uitvoering door gemeenten mogelijk maken. Dit vraagt om bestuurlijke akkoorden en/of convenanten en de daarvoor benodigde samenwerking tussen partijen. Het is belangrijk dat een ministerie of bewindspersoon integraal verantwoordelijk wordt, die samenwerking tussen de verschillende partijen kan aansturen en waar nodig kan afdwingen.
5. Samenwerking en van elkaar leren op lokaal niveau tussen verschillende domeinen binnen de gemeente en betrokken partijen is belangrijk. Denk hierbij aan intervisie voor consulents, overleg tussen gemeenten en regionaal overleg met betrokken partijen.

3.5 De totstandkoming van het experiment

Experimenten kampen vaak met een start die langer duurt dan verwacht: partijen moeten elkaar zien te vinden, elkaar leren begrijpen en worden vaak met onvoorziene drempels geconfronteerd. Het totstandkomingsproces is soms van grote invloed op hoe het experiment eruit ziet en het verloop ervan. In deze paragraaf schetsen we enkele feitelijkheden rondom deze totstandkoming.

3.5.1 Formele basis van het experiment

Om de beoogde werkwijze in de praktijk mogelijk te maken, moest hiervoor een (formele) basis worden gelegd. Deze bestaat uit vier documenten – we refereerden er al eerder aan:

- ▶ De AMvB 'Besluit experiment integraal pgb 2019', die het experiment van een wettelijke basis voorziet.
- ▶ De 'Regeling experiment integraal pgb 2019', die een aantal aspecten uit de AMvB concretiseert, maxima stelt aan het aantal deelnemers en de rol van het SVB expliciteert.
- ▶ Het uitvoeringsconvenant dat met name de rollen en taken van alle partijen expliciteert.

- ▶ Het stappenplan i-pgb, waarin stap voor stap uitgewerkt staat wat gedaan moet worden om een integraal pgb tot stand te brengen en te onderhouden. Het uitvoeringsconvenant en stappenplan zijn congruent, maar het eerste is op organisatieniveau, waar het tweede op uitvoeringsniveau is.

Daarnaast zijn in het kader van het EIB de volgende documenten opgesteld:

- ▶ Een Privacy Impact Assessment (PIA), dat in beeld brengt welke risico's en aandachtspunten er zijn rondom gegevensuitwisseling en -verwerking.
- ▶ Een verantwoordingsdocument

3.5.2 Tijdelijk totstandkoming experiment

In onderstaand schema zijn een aantal formele data in de loop van de tijd weergegeven: van de aankondiging van het experiment tot het moment dat deze evaluatie aangekondigd werd. Daartussenin zijn het vaststellingmoment en looptijd van het besluit, de regeling en het convenant weergegeven.

Jaar	2018				2019				2020				2021				2022				
Kwartaal	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Aankondiging experiment																					
Moment / beoogde looptijd	◆				▶																
Besluit																					
Vaststelling / looptijd					◆				▶												
Regeling																					
Vaststelling / looptijd									▶				▶								
Convenant																					
Vaststelling / looptijd									▶				▶								
Overige																					
Gereedkoming stappenplan					◆																
Voortgangsrapportages					◆				◆				◆								
Aankond. vervroegde evaluatie																	◆				

1.1.1 Deelname door gemeenten

Gemeenten konden zichzelf melden voor deelname aan het experiment. In eerste instantie hebben zich zo'n 30 gemeenten geïnteresseerd getoond. Hieruit zijn uiteindelijk acht deelnemende gemeenten naar voren gekomen, waar voldoende commitment was.

3.6 (Niet-)deelnemers aan het experiment

De inzet van de verschillende gemeenten heeft tot een aantal deelnemers geleid. In deze paragraaf beschrijven we hun aantallen en kenmerken. Het is niet bekend (zie ook paragrafen 4.2.2 en de reflectie aan het eind van 4.3.2) om hoeveel deelnemers het in potentie gaat (per gemeente).

3.6.1 Aantallen (niet-)deelnemers aan het experiment

In de onderstaande tabel is voor elk van de gemeenten opgenomen:

- ▶ hoeveel deelnemers aan het pgb-experiment elke gemeente maximaal kent volgens de Regeling experiment integraal pgb 2019.
- ▶ Hoeveel inwoners er deelgenomen hebben aan het i-rgb- dan wel het i-ZiN-experiment.

Gemeente	Deelnemers		Gemeente	Deelnemers	
	Max (i-rgb) ²⁰	Werkelijk		Max (i-rgb)	Werkelijk
Alphen a/d Rijn	40	0	Meppel	20	2
Dalfsen	20	0	Nieuwegein	25	1
Den Haag	150	3	Roermond	5	0
Leiden	40	0	Rotterdam	180	26 (i-ZiN)

3.6.2 Samenstelling van budgetten – personen

Beide deelexperimenten staan toe dat verschillende leden van het huishouden onderdeel kunnen zijn van een integraal budget / arrangement.

- ▶ Voor twee huishoudens betrof het een gezin met kinderen, waarbij het integrale pgb voor de kinderen was.
- ▶ Voor drie huishoudens betrof het een gezin met kinderen, waarbij het integrale pgb voor één volwassene en de kinderen was.

3.6.3 Samenstelling van budgetten – domeinen

Daarnaast kunnen verschillende domeinen onderdeel zijn van het integraal budget / arrangement. Hieronder is weergegeven hoe vaak elke combinatie van wetten/domeinen voorkomt:

- ▶ In drie huishoudens bevat het i-rgb alleen budgetten uit het gemeentelijke domein, twee daarvan bevatten alleen jeugdhulp-indicaties
- ▶ In één huishouden betrof het de Zvw en het jeugddomein
- ▶ In één huishouden was er sprake van budgetten uit jeugdhulp, wmo, Zvw, Wlz en participatie/Wajong.

/ 4 Ervaringen met het EIB

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen met het EIB weergegeven. Deze zijn ingedeeld in een aantal verschillende thema's, zoals werving van deelnemers, de meerwaarde voor deelnemers en de totstandkoming van het experiment. Binnen elk thema geven we eerst de bevindingen weer, gevolgd door een korte duiding of reflectie (cursief en in gearceerde blokken) vanuit ons als onderzoekers.

4.1 Aantal deelnemers aan het experiment

Zoals we in paragraaf 3.6 aangaven kent het experiment op het moment van schrijven zes deelnemers c.q. gezinnen met een i-pgb, en nog drie die in behandeling zijn bij de SVB. De aantallen deelnemers met een i-ZiN-arrangement zijn eveneens beperkt.

Van de meeste i-pgb's is de samenstelling bekend. Bij de meesten was er sprake van het combineren van de pgb's (veelal binnen het gemeentelijke domein) voor verschillende gezinsleden, meer dan personen die slechts voor zichzelf pgb's uit verschillende wetten combineerden (bijvoorbeeld Wmo en Zvw).

Het aantal deelnemers mag uiteraard klein genoemd worden. Het is in de eerste plaats weinig ten opzichte van de verwachting: in de AMvB zijn maximale aantallen gehanteerd die veel hoger lagen. In de tweede plaats kende het eerste experiment (in Delft, Woerden en Meppel) een groter aantal deelnemers dan het huidige experiment, terwijl het aantal gemeenten meer dan de helft kleiner was.

4.2 Werving van deelnemers en toegang

4.2.1 Er zijn verschillende manieren gebruikt om deelnemers te werven

De werving is primair uitgevoerd door gemeenten. Ook Per Saldo heeft haar leden in de betreffende gemeenten aangeschreven en op de mogelijkheid tot deelname aan het experiment gewezen (met uitzondering van Rotterdam, dat i-ZiN als focus had). Er zijn verschillende manieren gebruikt om deelnemers voor het experiment te werven. De meeste pilotgemeenten hebben **gesprekken met inwoners** gevoerd over mogelijke deelname aan het experiment. Dit was grotendeels op initiatief van de gemeente; slechts in enkele gevallen hebben inwoners zichzelf gemeld. Soms maakten gemeenten een voorselectie van inwoners/gezinnen die voor deelname in aanmerking komen, door de administratie na te lopen op wie al een pgb (uit verschillende gemeentelijke domeinen) kreeg. In de overige gevallen is het gesprek ad hoc gevoerd op basis van signalen dat het gezin in kwestie baat zou kunnen hebben bij deelname.

In aanvulling daarop hebben enkele gemeenten **inwoners aangeschreven** over eventuele deelname. Per Saldo heeft daarnaast tweemaal een brief aan haar leden gestuurd waarin gewezen werd op het experiment en de mogelijkheid om daaraan deel te nemen.

4.2.2 Elk van deze manieren kende belemmeringen

In sommige gemeenten zijn (zeker in het begin) medewerkers geweest die uit **enthousiasme** meerdere gesprekken met inwoners hebben gevoerd over mogelijke deelname. Andere gemeenten gaven aan dat zij een zekere **handelingsverlegenheid** kenden: zij hebben sommige inwoners niet benaderd terwijl zij wel ervoor in aanmerking zouden komen. Anderen potentiële deelnemers zijn wel gesproken, maar mogelijk met minder enthousiasme dan zou kunnen. Hiervoor hebben gemeenten verschillende redenen aangedragen:

- ▶ Gemeenten en specifiek hun consultants wisten zelf niet altijd goed wat precies de meerwaarde van het i-pgb was ten opzichte van verschillende losse pgb's. Dit kwam onder andere omdat het ontbrak aan aansprekende voorbeelden en duidelijkheid over eventuele besparingen ten opzichte van de status quo.²¹ Gelet op het aantal keer dat deze reden genoemd is, lijkt dit de grootste rol gespeeld te hebben.
- ▶ Daardoor wisten consultants ook niet of de verwachtingen waargemaakt konden worden: lukt het om een i-pgb in de praktijk te brengen zonder dat dit tot problemen voor de deelnemer leidt? Deze onzekerheid rondom het totstandkomingsproces van individuele arrangementen wordt ook vanuit de leergang herkend, met die toevoeging dat een deel van de consultants mogelijk ook geremd werd doordat zij te weinig scherp zicht hadden op welke stappen er voor het totstandkomingsproces doorlopen moesten worden. Dit speelde gezien het aantal keer dat de reden aangedragen is, een kleinere rol dan bovenstaande.
- ▶ Het was voor gemeente de vraag of een bepaalde inwoner voldoende aan de 'pgb-vaardigheden' voldeed om een i-pgb te kunnen beheren.

In (bijna) alle gemeenten is de aanvankelijke **energie fors afgenomen** doordat het totstandkomingsproces van het experiment zo lang geduurd heeft (zie ook paragraaf 4.5.2). Sommige gemeenten hebben zich daarna wel weer weten te motiveren. In andere gemeenten waren er tegen die tijd weer andere urgente thema's die de aandacht vroegen.

Voor het aanschrijven van potentiële deelnemers heeft de **Algemene verordening gegevensbescherming** (vanaf hier: AVG) een belemmerende rol gespeeld. Gemeenten weten in de eerste plaats niet wie een pgb heeft voor een andere wet dan de Jeugdwet of Wmo, omdat zij niet over de betreffende gegevens beschikken. Voor de zorgverzekeraars en zorgkantoren geldt iets vergelijkbaars: zij weten in principe wie een pgb voor de Zvw respectievelijk Wlz hebben, maar niet voor de gemeentelijke domeinen. De SVB heeft deze informatie in principe wel, met dien verstande dat niet alle houders van een Zvw-pgb dit door de SVB laten beheren. De SVB en ZN geven aan hun informatie niet te kunnen gebruiken voor het aanschrijven van potentiële deelnemers, laat staan verstrekken aan gemeenten, omdat de betreffende informatie niet voor dit doel geregistreerd wordt (doelbinding). Voor een aantal gemeenten is dit gebrek aan doelbinding eveneens reden geweest om cliënten niet aan te schrijven op basis van de gegevens waarover zij wel beschikten. Voor enkele andere gemeenten heeft dit geen belemmering gevormd. Naar aanleiding van aanschrijven door één van de gesproken gemeenten zijn er enkele zelfaanmeldingen vanuit cliënten geweest. Dit heeft

²¹ Vanuit de leergang die VWS georganiseerd heeft, is er een vergelijkbare ervaring.

overigens niet tot deelnemers geleid, aangezien de betreffende gemeente hier –vanwege redenen als personeelstekorten en -wisselingen– vervolgens geen aanvullende acties op heeft ondernomen.

Per Saldo heeft nog enkele aanvullende belemmeringen rondom de toegang aan het experiment aangedragen. Zo zouden enkele personen die zich via hen meldden, bij de betreffende gemeente een contra-indicatie voor deelname gekregen hebben. Ook de kennis over integrale hulpvragen en wat er voor nodig en mogelijk is om daar aan tegemoet te komen, ontbrak volgens hen daar soms. Daarnaast is er volgens hen in veel gemeenten een terughoudende houding jegens het pgb in zijn algemeenheid, die ook hier een rol gespeeld kan hebben.

4.2.3 Een extra belemmerende factor: Covid-19

Eén externe factor is vooralsnog onbenoemd gebleven. Ruim een maand na de formele start van het experiment traden de strenge maatregelen om de verspreiding van Covid-19 te beperken, in werking. Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat dit een belemmerende factor was, omdat het gesprek met mensen over eventuele deelname aan het experiment, in hun ogen niet goed gevoerd kon worden.

In het algemeen hebben de gemeenten gericht geworven: zij zijn selectief geweest in wie zij benaderd hebben, in plaats van dat ze een groot net 'uitgeworpen' hebben. Dat heeft mogelijk het aantal deelnemers iets beperkt; tegelijkertijd is het begrijpelijk dat de werving op deze doelgerichte manier plaatsvond, onder andere in het licht van de beperkte beschikbare tijd.

Onbekendheid met de meerwaarde en de onzekerheid die consultants ervaren hebben rondom de uitkomsten van het proces, zeggen mogelijk ook iets over de mate waarin de vertaalslag van beleid naar uitvoering gemaakt is (zie ook paragraaf 4.6) en waarin het gesprek over de benodigde werkwijze breed gevoerd is in de gemeenten (en vervolgens de mate waarin dat doorleefd is doorbetrokkenen).

Hoe dan ook leidden de belemmeringen die gemeenten rondom werving aandroegen, tot een lastig kip-ei-probleem (ook wel catch 22 genoemd): voor deelnemers is enthousiaste en goed geïnformeerde werving nodig of in elk geval erg bevorderlijk, voor goede werving zijn tegelijkertijd ervaringen met deelnemers nodig. Hierdoor trad een impasse op, die ongetwijfeld impact gehad heeft op het aantal deelnemers, mogelijk ook met grote omvang (zie ook paragraaf 4.7.1). Per Saldo heeft gedurende het proces aangeboden om (voorbeeld)casussen met elkaar te door te spreken. Dit is niet in de praktijk gebracht, maar had mogelijk wel een (klein) positief effect kunnen hebben in doorbreken van deze impasse.

Verschillende partijen noemden de AVG als belemmering om aan te schrijven. Het is inderdaad het geval dat gegevens niet verwerkt mogen worden met een ander doel dan waarvoor zij geregistreerd waren. Om dat te kunnen doen, is een wettelijke grondslag, of toestemming van de betreffende personen nodig. De AMvB creëert weliswaar een wettelijke grondslag om in het kader onder bepaalde omstandigheden gegevens te verwerken of delen, maar slechts voor personen die al als deelnemer geregistreerd staan en dus niet voor de werving. Een toevoeging aan de AMvB op dit punt, had mogelijk extra aanknopingspunten voor werving kunnen bieden²².

Daarmee is het overdragen van persoonsgegevens aan een andere deelnemende partij (in het bijzonder gemeenten) van niet-deelnemers nog steeds niet toegestaan. Ook het gericht aanschrijven van potentiële

²² We kunnen in dit kader niet precies beoordelen wat hiervoor precies de (on)mogelijkheden zouden zijn.

deelnemers is niet mogelijk, wanneer hiervoor verschillende databestanden (van pgb's voor verschillende wetten) gecombineerd moeten worden. Daarmee blijft het ongericht aanschrijven van alle budgethouders (door SVB, zorgverzekeraars of zorgkantoren) en hen daarbij wijzen op de mogelijkheid van deelname wel een mogelijkheid. Het is echter ook hier de vraag of dit een doelmatige activiteit zou zijn geweest. Bovendien geeft een gesprekspartner aan dat dit althans voor de Zvw alsnog geen begaanbare weg zou zijn, omdat het hebben van een pgb te herleiden is tot het ontvangen van wijkverpleging, wat een medisch gegeven betreft.

Los van de wettelijke overwegingen roept het wel de vraag op of de betrokken partijen alle mogelijkheden voor werving tot het uiterste verkend en benut hebben. We denken hierbij bijvoorbeeld aan meer onderlinge afstemming in de formulering, communicatie via de algemene kanalen en een beroep doen op partijen die voor cliëntondersteuning gecontracteerd zijn. Voor het onderdeel i-ZiN was het nog een mogelijkheid geweest om aanbieders / zorgverleners hierop te wijzen, maar voor het onderdeel i-pgb begeven zij zich voor een groot deel buiten het blikveld van de verstrekkers.

Het had ongetwijfeld tot meer deelnemers geleid wanneer de belemmeringen uit deze paragraaf er niet geweest zouden zijn (in zoverre zij niet onoverkomelijk zijn). Tegelijkertijd verklaart de werving maar voor een deel waarom er zo weinig deelnemers waren. Het is immers ook niet zo dat deelnemers zich (en masse) uit zichzelf gemeld hebben op de aanschrijvingen. Bovendien hebben de gemeenten waarin veel, uitgebreide en enthousiaste gesprekken met potentiële deelnemers gevoerd zijn, evenmin een substantiële instroom opgeleverd. Toch blijft de vraag spelen of de werving tegenviel doordat veel potentiële deelnemers onvoldoende op de hoogte waren van het experiment, of dat zij – nadat ze bereikt waren – zelf de afweging maakten dat het experiment onvoldoende meerwaarde met zich meebracht om aan deel te nemen.

4.3 Meerwaarde van de werkwijze en behoeften van potentiële deelnemers

Bovenstaande roept de vraag op wat mensen ervan weerhouden heeft om aan het experiment deel te nemen. We gaan hieronder in op wat deelname voor hen en voor betrokken organisaties (on)aantrekkelijk maakte.

4.3.1 De meerwaarde in de praktijk ligt in het beperken van de administratieve lasten

De vorm van meerwaarde die door de meeste gesprekspartners genoemd wordt als potentiële meerwaarde, is een **afname van de administratieve lasten**. Er zijn in de gesprekken voorbeelden aangedragen van waar die lasten uit bestaan en hoe zij in het experiment af kunnen nemen. De administratieve lasten voor het verkrijgen en behouden van een pgb, zijn aanzienlijk en nemen in de regel eerder toe dan af. Deze administratieve lasten zitten hem in de relatie met de verstrekker (het verkrijgen van een indicatie, komen tot een ondersteuningsplan), maar ook met de uitvoerder (een werkgeversrelatie aangaan) en de beheerder (het opgeven van uitgaven).

Met een integraal pgb zijn, in de huidige werkwijze, er nog steeds evenveel indicaties nodig, maar slechts één enkel ondersteuningsplan. Het is bovendien mogelijk dat er minder contracten aangegaan hoeven te worden (wanneer één professional verschillende zorgsoorten en/of dezelfde

zorgsoort aan verschillende gezinsleden kan leveren). Ook de administratieve druk naar de SVB zou af moeten nemen.

4.3.2 Ook maakt de werkwijze het mogelijk om hulp flexibeler vorm te kunnen geven

Tegelijkertijd zijn er ook andere vormen van meerwaarde van het i-pgb. Zij zijn echter niet vaak in de gesprekken genoemd. Enkele gesprekspartners, in het bijzonder Per Saldo en een deelnemer, geven aan dat een integrale benadering het (beter) mogelijk maakt om **hulp flexibel in te zetten**. Denk hierbij aan de situatie waarin een hulpverlener voor twee of meer gezinsleden gecontracteerd is. Deze kan dan op basis van de behoefte op dat moment de beschikbare hoeveelheid tijd meer aan het ene of aan het andere gezinslid besteden.

Ook is volgens hen een mogelijke meerwaarde dat dezelfde hulpverlener meer dan één zorgsoort kan verlenen. Denk hierbij aan iemand die zowel huishoudelijke hulp (Wmo) als persoonlijke verzorging (Zvw) kan bieden. Deze kan dan niet alleen de tijd flexibel indelen zoals hierboven, maar ook **vormen van hulp slim combineren** (bijvoorbeeld een wijkverpleegkundige die de maaltijdvoorziening doet wanneer daar geen medische noodzaak voor is). De potentiële waarde van deze geboden flexibiliteit wordt vanzelfsprekend groter naarmate er meer verschillende aanspraken in een gezin zijn, omdat ook het aantal 'grenzen' tussen domeinen en gezinsleden afneemt. Hulp op deze wijze combineren is in de beleving van een budgethouder die afgezien heeft van deelname, echter niet bij alle vormen mogelijk. Het feit dat er voor de zorgvormen (zeker in verschillende domeinen) veelal uiteenlopende tarieven gelden, heeft in dit geval bovendien een belemmering voor totstandkoming van een budget gevormd (voortkomend uit de administratieve vereisten; zie daarvoor de reflectie aan het einde van paragraaf 4.4). Dit zou volgens Per Saldo in de praktijk echter geen probleem moeten zijn. Zij geven ook aan dat in een echt integraal pgb idealiter met één tarief gewerkt kan worden.

Ter illustratie van dit laatste: wanneer een i-pgb bestaat uit twee deelbudgetten, voor twee verschillende zorgvormen, met voor elk een bepaald aantal uur per tijdsperiode tegenover een bepaald tarief. Dan zorgt een (structurele) verschuiving van het aantal werkelijk ingezette uren van de goedkoopste naar de duurste zorgvorm, dat dit totaalbudget sneller uitgeput raakt en dus dat er minder uren hulp beschikbaar is. Zie ook de bevindingen in paragraaf 4.5.2.

Tot slot wijst één gesprekspartner uit een deelnemende gemeente op een meer persoonlijke meerwaarde voor de hulpverleners in kwestie. Door het kunnen combineren of flexibeler inzetten van hulp, **ervaren hulpverleners een minder belastende situatie** voor een inwoner/gezinsleden met complexe problematiek die zij ondersteunen.

De meerwaarde van het beperken van administratieve lasten komt voor een deel bij elk i-pgb voor (bijvoorbeeld omdat er sprake is van slechts één ondersteuningsplan). De meerwaarde van het flexibel in kunnen zetten van hulp doet zich voor wanneer het i-pgb als gevolg heeft dat er minder hulpverleners gecontracteerd worden. Dat is niet in elke setting mogelijk. Wanneer het wel mogelijk is, nemen de administratieve lasten verder af. De afname in de administratieve lasten is overigens beperkt doordat er nog steeds voor elke wet een afzonderlijke indicatie nodig is. Dit is echter eigen aan de werkwijze die in het EIB gehanteerd is.

We merken uit de gesprekken overigens dat er erg uiteenlopende beelden zijn over hoe groot de (potentiële) doelgroep van het experiment is. Het valt bovendien op dat wat het i-pgb mogelijk zou moeten maken, zeker niet bij alle gesprekspartners scherp op het netvlies lijkt te staan. Het is denkbaar dat dit ook een rol gespeeld heeft in de motieven en energie waarmee partijen deelgenomen hebben.

4.3.3 Een integraal pgb kan in potentie bijdragen aan meer eigen regie en participatie

Bovenstaande vormen van meerwaarde op het uitvoeringsniveau hebben (mogelijk) ook weer andere gevolgen voor cliënten. Gesprekspartners dragen bijvoorbeeld een verminderde afhankelijkheid voor de cliënt van hulpverleners aan en (het gevoel van) de zelfstandigheid, toename van de eigen regie en de vrijheid die daarmee gepaard gaat.

Ook worden een grote afname van de mentale belasting en het beslag op de tijd genoemd. Dit leidt weer tot meer mogelijkheden voor maatschappelijke participatie.

Het is goed voorstelbaar dat deze effecten zich voordoen. Het aantal deelnemers is echter te beperkt en de looptijd te kort om een betrouwbare inschatting te maken van de mate waarin zij optreden.

4.3.4 Er zijn verschillende belemmeringen om aan het experiment deel te nemen

Het is voor potentiële deelnemers nog onbekend wat het experiment hen zou kunnen brengen. Zoals ook uit andere contexten bekend is, **verkiezen mensen vaak een suboptimale situatie die tenminste zekerheid biedt, boven een mogelijk betere, maar onzekere situatie**. Wat ook aan die onzekerheid bijgedragen heeft, is dat de totstandkoming van het i-pgb bij sommige gemeenten gepaard ging met een **herbeoordeling**. Hoewel de werkwijze expliciet geen bezuinigingsdoelstelling kende, is het niet gegarandeerd dat een herbeoordeling niet tot een afname in het budget kan leiden. Eén gesprekspartner merkt in dit kader op dat er binnen de potentiële groep deelnemers in het algemeen een gebrek aan vertrouwen in het systeem, wat hierin een rol gespeeld zou hebben. In tenminste één situatie zou de mogelijkheid dat een herbeoordeling plaats kon vinden ook aangekondigd zijn naar een potentiële deelnemer.

Daarnaast heeft het experiment een beperkte looptijd (de AMvB is geldig tot eind 2022). Dit zou betekenen dat de aanspraken in het i-pgb **na verloop van tijd weer vervallen**, waarbij de deelnemer **niet terug kan vallen op de oude indicaties** van voor deelname aan het experiment. Gemeenten zouden weliswaar kunnen besluiten om de individuele aanspraken/indicaties uit het i-pgb door te laten lopen (of het i-pgb zelfs te handhaven) in zoverre het domeinen zijn waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn, maar zij hebben daar niet vooraf over besloten en kunnen bovendien geen uitspraken doen over de overige domeinen. Afgezien van de onzekerheid die het weer opnieuw moeten aanvragen van indicaties met zich meebrengt, zou dit ook tot **aanvullende administratieve lasten** leiden. Het was dus onzeker voor mensen of er een herbeoordeling zou plaatsvinden en wat dit dan zou betekenen. Ook was het onzeker wat er zou gebeuren aan het eind van het experiment.

Eén gesprekspartner vergeleek dit met het tijdelijk verhuizen naar een ander huis: is het een minder fijn huis, dan heb je spijt dat je verhuisd bent. Is het een fijner huis, dan zie je op tegen het feit dat je over een tijdje weer terug moet verhuizen. (Waarbij het de vraag is in welke staat je je oude huis weer

aantreft.) Per Saldo merkt tot slot op dat het een belemmering kan zijn geweest dat de indicaties nog altijd vanuit verschillende deeldomeinen worden gesteld, in plaats van dat er één overkoepelende indicatie is. Er is daardoor geen sprake van werkelijke ontschotting.

Hierboven staan de verschillende voor- en nadelen van deelname aan het experiment, zoals aangegeven door gesprekspartners, waaronder enkele cliënten. Het besluit om al dan niet aan het experiment deel te nemen, is het resultaat van een kosten-baten-afweging op basis van de mogelijkheden en belemmeringen die bij de persoon in kwestie van toepassing zijn.

Welk gewicht aan elk van de voor- en nadelen toegekend heeft, verschilt natuurlijk van de ene potentiële deelnemer tot de andere. Het maakt echter verklaarbaar dat de afweging voor veel potentiële deelnemers tot gevolg heeft gehad dat zij af hebben gezien van deelname.

4.4 De ervaringen in de uitvoering

Een aantal van de gesprekspartners waaronder VWS en de SVB kenschetst de **uitvoering als complex**. Deze komt voort uit de gehanteerde werkwijze: het samenbrengen van individuele budgetten op basis van afzonderlijke indicaties vanuit de verschillende wetten (en mogelijk voor verschillende gezinsleden). Het stappenplan wordt als illustratie van deze complexiteit aangedragen. Niet alle partijen delen dat overigens; voor bijvoorbeeld ZN was het stappenplan noodzakelijk als basis voor verdere samenwerking tussen de betrokken organisaties.

Dit heeft zijn weerslag op wat van de uitvoering verwacht wordt om een i-pgb tot stand te brengen: het schakelen met verschillende organisaties, elk met een eigen cultuur en werkwijze, elke handelend vanuit zijn eigen (wettelijke) realiteit. De meesten van die organisaties, zoals de achterban van ZN, hadden ook te maken met een grote omvang, waarbij slechts een beperkt deel van de medewerkers betrokken was bij het experiment. De ervaringen van de leerkring zijn dat dit vanwege tijdgebrek van consulenten op voorhand ook belemmerend voor hen is geweest om er überhaupt aan te beginnen. Ook gaven enkele gesprekspartners aan dat niet elke consulent en medewerker in de uitvoering over **de vaardigheid beschikt en ruimte krijgt om flexibel over de eigen grenzen heen te kijken** en bestaande kaders los te laten. Verschillende gesprekspartners gaven bovendien aan dat zij soms teleurgesteld waren in hoe goed sommige betrokken medewerkers in de uitvoering ingevoerd waren in wat het i-pgb was, kon en hoe i-pgb's tot stand moeten worden gebracht.

We hebben dan ook voorbeelden in dit experiment gezien van organisaties die **elkaar niet wisten te vinden**: waar contactgegevens ontbraken, waar medewerkers niet op de hoogte waren van afspraken die de organisatie gemaakt had, waar het enthousiasme voor het experiment ontbrak of die niet over het juiste mandaat beschikten. Enkele gesprekspartners zijn van mening dat er in de totstandkoming van de werkwijze **teveel aandacht uitgegaan is naar het beleidsniveau** en te weinig naar de consequenties voor de uitvoering bij met name gemeenten, laat staan de cliënt en diens behoeften.

Daar staat tegenover dat er ook voorbeelden zijn van gemeenten en zorgverzekeraars die wel contact met elkaar hadden, maar waar desondanks de **samenwerking niet goed verliep** of niet van de grond kwam. Daarvoor worden redenen aangedragen als wisseling van medewerkers in combinatie met een gebrekkige overdracht. Ook wordt genoemd dat partijen toch nog aan hun eigen kaders vast

bleven houden of dat zij van elkaar aangaven een verkeerd begrip of verkeerde interpretatie van het i-pgb te hebben.

Tot slot hebben we ook van situaties waarbij de samenwerking goed verliep. Enkele gemeenten gaven bovendien aan dat bij i-pgb's waarbij slechts de gemeente als verstrekker betrokken was, de uitvoering in eerste instantie ook complex was, maar dat er ook geleerd werd van ervaringen en de **samenwerking gaandeweg soepeler** verliep. De SVB heeft vergelijkbare ervaringen. Vaak gaat het een eerste keer moeizaam, vooral rondom het aanleveren van budgetten en zorgovereenkomsten bij de SVB. Maar met enige uitleg komt men eruit en werkt het vervolgens.

Het is goed denkbaar dat meer 'massa' (aantal deelnemers, al dan niet met pgb's bij verschillende verstrekkers) ook een drijvende kracht geweest zou kunnen zijn voor het versoepelen en efficiënter worden van de onderlinge samenwerking tussen organisaties en professionals. Het blijft gezien het beperkte aantal deelnemers echter een kwestie van gissen of dit het geval zou zijn geweest.

Het is niet bekend hoe illustratief het voorbeeld is dat we hier boven aandroegen van onenigheid over wat het i-pgb precies is. Het is wel tekenend dat de systeemwerkelijkheid als leidraad is genomen, in plaats van 'de bedoeling' en wat de persoon in kwestie het meest geholpen zou hebben. Het is moeilijk te bewijzen, maar goed mogelijk dat de uitgebreide kaders bij hebben gedragen aan dit type denken.

Tegelijkertijd zou deze gezamenlijke zoektocht bij een eventuele verdere opschaling van het EIB, juist weer enorm vergroot worden. Indicatiestellers vanuit alle 352 gemeenten zouden dan namelijk in deze specifieke context moeten gaan samenwerken met verschillende indicatiestellers vanuit andere domeinen in deze specifieke context, elkaar vinden en ervaring met elkaar opdoen. Dit kan niet zomaar vergemakkelijkt worden door het aanstellen van een vaste indicatiesteller per gemeente vanuit de Zvw, omdat dit zich slecht verhoudt met artikel 13 van de Zvw (ook wel 'vrijeartsenkeuze' of 'hinderpaalcriterium' genoemd).

De precieze werkwijze die in het EIB gehanteerd wordt, vraagt dus hoe dan ook flink wat van indicatiestellende professionals, in weerwil van een concreet stappenplan.

Een laatste aspect binnen dit thema is dat de uitvoering binnen organisaties ook weer een eigen dynamiek kent – waar ook eigenstandig afwegingen en keuzes worden gemaakt, die soms impact kunnen hebben op het EIB en de werkwijze. Een voorbeeld hiervan is dat de werkwijze (zoals vervat in het stappenplan) ruimte laat voor een eigen tarief voor elk van de afzonderlijke zorgvormen die onderdeel zijn van het integrale ondersteuningsplan, terwijl in de praktijk het systeem van de SVB zo werkt dat er één integraal tarief gehanteerd moest worden.

4.5 Vergelijking met eerste experiment en totstandkomingsproces

4.5.1 Vergelijking met experiment in Delft, Woerden en Meppel

Het experiment kende een voorganger in Delft, Woerden en Meppel. Voor deze experimenten is de werkwijze in de kern (het samenbrengen van budgetten uit verschillende domeinen, met afzonderlijke indicaties) onveranderd. Een geïnterviewde die met beide experimenten ervaring heeft, geeft aan dat er in algemene zin wel een verschil in de vormgeving was: waar de experimenten in

Delft, Woerden en Meppel veel meer 'bottom-up' (op cliëntniveau zoeken naar maatwerkoplossingen) ingestoken waren, lag bij het EIB de focus op de kaders.

Het experiment kende een voorganger in Delft, Woerden en Meppel. Ook het eerdere experiment is geëvalueerd; de leerpunten daarvan zijn in paragraaf 3.4 weergegeven. Deze leerpunten hebben veelal betrekking op het uitvoeringsniveau: aandacht hebben voor de competenties van consultants, uitwisseling tussen gemeenten en andere partijen, goed beleggen van verantwoordelijkheden en eigenaarschap binnen de gemeenten en oog voor pgb-competenties. Een leerpunt op organisatieniveau betreft dat gemeenten intern voldoende georganiseerd moeten (implementatie werkwijze, trainen van consultants) zijn voordat de werving van deelnemers start. Eén leerpunt betreft het stelselniveau: het borgen van de wettelijke kaders waarbinnen het experiment plaats moet vinden, via bijvoorbeeld een convenant en een integrale verantwoordelijkheid van één ministerie.²³

Het is ergens opvallend dat de werkwijze in de kern hetzelfde is. Er is aan de start geen uitgebreid gesprek met betrokken partijen gevoerd over of deze werkwijze de meest kansrijke was voor een vervolgexperiment. Dit terwijl het eerste experiment evenmin tot veel deelnemers (in totaal 21) geleid heeft.

De verschillende leerpunten zijn in het algemeen allemaal opgepakt: het totstandkomingsproces heeft tot verschillende afspraken, waaronder een convenant, geleid. Ook aan het leerpunt rondom het onderling uitwisselen en leren is met de leerkring een gevolg gegeven. Gezien de ervaringen rondom de uitvoering en werving is het echter de vraag of aan het leerpunt rondom de competenties van consultants voldoende aandacht besteed is. VWS heeft naast de reguliere leerkringen eind 2020 een versnellingsleergang georganiseerd.²⁴

4.5.2 Verklaringen voor de duur van de totstandkoming

De totstandkoming van dit experiment heeft lang geduurd. In de aankondiging (december 2017) ging VWS uit van een looptijd van begin 2018 tot medio 2019. Deze 'formele' start van het experiment (ingang van besluit en regelgeving) vond in februari 2020 plaats (zie ook paragraaf 3.5.2). De aanlooptijd is daarmee zo'n twee jaar geweest.

Het is met name het komen tot onderlinge afspraken voor een lange aanlooptijd gezorgd heeft. Gedurende dit proces zijn de verschillende documenten tot stand gekomen die in paragraaf 3.5.1 genoemd staan en tot doel hadden de **kaders steeds gedetailleerder** in te vullen. VWS geeft aan dat hun **aanvankelijke ambitie was om een beknopt kader te hanteren**, om zo maatwerk maximaal te faciliteren.

In gesprekken zijn verschillende oorzaken gegeven waardoor het zo lang heeft geduurd om tot kaders te komen. Ten eerste zou dit volgens één gesprekspartner voortkomen uit onderlinge miscommunicatie; het samenkomen van **diverse perspectieven en belevingswerelden en begripsverwarring** als gevolg daarvan. Volgens andere partijen zou het voor een groot deel terug te voeren zijn op een stevige focus op rechtmatigheid bij een deel van de andere betrokken partijen,

²³ Delft en Woerden nemen overigens niet aan het EIB deel. Voor Meppel – dat in tweede instantie aan het eerdere experiment deel is gaan nemen – is dit wel het geval.

²⁴ Zij geven aan er impliciet van uit te zijn gegaan dat gemeenten dit thema op zich zouden nemen.

zoals ZN, de SVB, het UWV, het CIZ en de NZa. De achterliggende redenen die gesprekspartners hiervoor aandragen, zijn de **(vereisten aan) verantwoording van alle uitgaven** in het kader van het EIB en het te allen tijde willen **voorkomen van overtredingen van de AVG**. De AMvB had als doel om deze werkwijze van het EIB voldoende rechtmatig te maken, maar dekte dit voor de SVB nog onvoldoende af om de gegevensuitwisseling te organiseren die nodig was voor de werving van deelnemers. ZN geeft aan dat het opstellen van een PIA volgens hen een basisvereiste is om AVG-overtredingen te kunnen voorkomen. Alle partijen tonen zich in de gesprekken overigens welwillend ten opzichte van het achterliggende doel en het experiment op zich.

Andere partijen, in het bijzonder VWS en Per Saldo, hadden als **ambitie om meer casusgericht maatwerkoplossingen tot stand te kunnen brengen** en in tweede instantie kijken wat daarvoor nodig is. Zij, maar ook de SVB, geven aan dat deze focus op almaar meer kaders juist de **ruimte teveel ingeperkt** heeft om nog werkelijk te kunnen experimenteren. Dit beeld wordt overigens niet door iedereen gedeeld. Het was voor partijen zoals ZN en het UWV belangrijk om de kaders duidelijk te maken voordat het experiment kon starten en was het een kwestie van de **juiste balans vinden tussen eenduidigheid en het bieden van ruimte**.

De AMvB en bestuurlijke afspraken in het uitvoeringsconvenant maken het mogelijk om middelen uit het budget flexibel in te zetten, omdat alleen op het totale budget verantwoord hoeft te worden. Eén gesprekspartner gaf tot slot aan dat het onwenselijk was wanneer de werkwijze in het experiment tot een (structurele) verschuiving in de inzet van middelen tussen domeinen zou leiden; dus dat de ene financier de inzet op een ander domein financiert. De verschillende tarieven die in bijvoorbeeld Wmo en Zvw gehanteerd worden, zouden hier de primaire verklaring voor vormen. Per Saldo geeft daarentegen aan dat verschillende tarieven geen belemmering zouden hoeven vormen.

Gevolgen van het totstandkomingsproces

Het gevolg van dit totstandkomingsproces is tweeledig. Ten eerste het inperken van de ruimte om te experimenteren, zoals hierboven al genoemd werd. Ten tweede geven verschillende deelnemende gemeenten, maar ook andere betrokken partijen aan dat, tegen de tijd dat het experiment formeel kon beginnen, hun **motivatie al fors was afgenomen** ten opzichte van het moment waarop zij zich voor deelname aan het experiment meldden. Daarnaast speelde mee dat het lange totstandkomingsproces ook tot gevolg had dat er gedurende de looptijd van het experiment veel personele wisselingen waren. In het eerdere experiment, in Delft, Woerden en Meppel, is door TNO achteraf de conclusie getrokken dat men daar te vroeg begonnen is met werven –voordat de kaders stonden– waardoor er potentiële deelnemers afgehaakt zijn. Dit vormde de aanleiding tot een afspraak tussen VWS en Per Saldo dat **er niet geworven is totdat de afspraken rond waren**.

Voor een deel is de lange aanlooptijd te verklaren doordat maatwerk en uitzonderingen voor kleine groepen zich per definitie lastig verhouden tot organisaties die gericht zijn op standaardisatie en doelmatigheid voor grote groepen cliënten. In de Zorgverzekeringswet kan het pgb bovendien maar voor enkele zorgvormen ingezet worden en vormt het daarmee een zeer beperkt aandeel van het totaal aan zorg die binnen de Zvw geboden wordt.

Uit bovenstaande kan tenminste opgemaakt worden dat partijen er verschillende noties van experimenteren op na hielden: eerst kijken wat mogelijk gemaakt kan worden, vervolgens wat daarvoor nodig is, versus het omgekeerde. Het gesprek hierover is gedurende de totstandkoming niet gevoerd. Een zekere focus op rechtmatigheid, verantwoording en privacybestendigheid is begrijpelijk, maar roept wel de vraag op of twee jaar aan expliciteren van kaders nodig is in een experiment dat door een vrij beperkte

reikwijdte (in tijd en in aantal deelnemers) en door de systematiek waarmee de uitgaven doorberekend worden naar verstrekker, een in alle opzichten klein risico zou hebben gevormd. Na afloop van het experiment zou bovendien eerst onderzoek gedaan worden alvorens op te schalen. Dat onderzoek zou inzicht hebben gegeven in de werkelijke omvang van die risico's. Voor alle partijen was het dus nog mogelijk om op de rem te gaan staan als ze op dat moment het risico te groot hadden gevonden.

Het beeld ontstaat dat er gaandeweg tussen de partijen een dynamiek is ontstaan waarin steeds verder van de oorspronkelijke ambitie (van een aantal betrokkenen) is afgedreven, en waar elke uitwerking ook weer aanleiding gaf tot nieuwe vraagtekens, zodat 'de bedoeling' steeds verder uit het oog verloren is.

Het is wat ons betreft een valide overweging geweest om niet te werven alvorens de kaders voldoende helder waren. In combinatie met verschuivingen van prioriteiten bij gemeenten, heeft deze keuze er echter wel toe geleid dat een aantal van hen niet meer met dezelfde energie is gaan werven als zij twee jaar eerder gedaan zouden hebben. Een alternatief zou zijn geweest om pas na afloop van het totstandkomingsproces gemeenten voor het experiment te gaan werven. Dan zou er echter wellicht geen druk op het totstandkomingsproces zijn geweest vanuit gemeenten die in de startblokken stonden en had het nog langer kunnen duren. Een ander alternatief zou zijn om vooral al doende te leren, in plaats van alle kaders op voorhand vast te leggen. Deze insteek bood voor de betrokken organisaties echter niet de zekerheden die zij nodig achtten om te kunnen experimenteren.

4.6 Governance en ondersteuning

Ook de governance die we in paragraaf 3.3.2 beschreven, is voor een aantal gesprekspartners zoals VWS, gemeenten en de VNG, van belang geweest voor het verloop van het experiment.

Vanuit het ministerie van VWS is –mede ingegeven door de leerpunten uit het eerste experiment– ingezet op het faciliteren van het beleids- en uitvoeringsniveau van de betrokken organisaties. Daarin nam VWS, naast de rol als systeemverantwoordelijke, in eerste instantie een **primair regisserende rol** in, om te zorgen dat het experiment van de grond kwam. Gedurende het totstandkomingstraject is het **zwaartepunt echter meer verschoven naar een ondersteunende rol**; dat wil zeggen het verder uitwerken en expliciteren van de kaders, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het stappenplan en door het aanbieden van de versnellingsleergang. Het innemen van deze rol bracht met zich mee dat er minder ruimte was om regie te houden op het gehele proces. De inhoud en ontwikkeling van beleidsdocumenten werd daarmee leidend, zo gaf men aan.

Deze verschuiving valt te verklaren doordat organisaties zoals ZN het stappenplan zagen als randvoorwaardelijk voor de verdere samenwerking in het experiment. De steeds grotere focus op het maken van afspraken zorgde uiteindelijk voor vertraging in de totstandkoming van het experiment.

Ondanks de prominente rol van VWS in het maken van afspraken, werd op sommige plekken de benodigde zekerheid om echt te experimenteren gemist. Enkele partijen zoals de SVB gaven aan vooral behoefte te hebben aan een explicieter mandaat of meer speelruimte om een (eventuele schijn van) onrechtmatigheid te voorkomen (zie ook hierboven).

In de wijze van ondersteunen van de uitvoering was volgens een aantal gesprekspartners in **mindere mate aandacht voor de veranderkundige component**. Er is beleid ontwikkeld om het experimenteren mogelijk te maken. Dit experimenteren vroeg bij gemeenten echter om een andere

manier van denken en werken, waar naast de beschikbare beleidsdocumenten, andersoortige ondersteuning nodig was. Sommige gesprekspartners gaven aan dat **verdiepende ondersteuning aan projectleiders en consultants** van gemeenten, bijvoorbeeld over hoe een stappenplan geïnterpreteerd moest worden in de context van de gesprekken met potentiële deelnemers, wenselijk was geweest. Het daadwerkelijk vertalen van het beleid naar de uitvoering en het ondersteunen in deze andere werkwijze, had hen beter in staat gesteld om het experiment uit te voeren, zo gaven zij aan. Per Saldo is tot slot van mening dat VWS een stevigere rol had moeten spelen in het doorbreken van de focus op rechtmatigheid.

De verschuiving in de rol die VWS innam tijdens het experiment valt naar eigen zeggen te verklaren doordat sommige organisaties het stappenplan zagen als randvoorwaardelijk voor de verdere samenwerking in het experiment en men breed draagvlak wilde behouden.

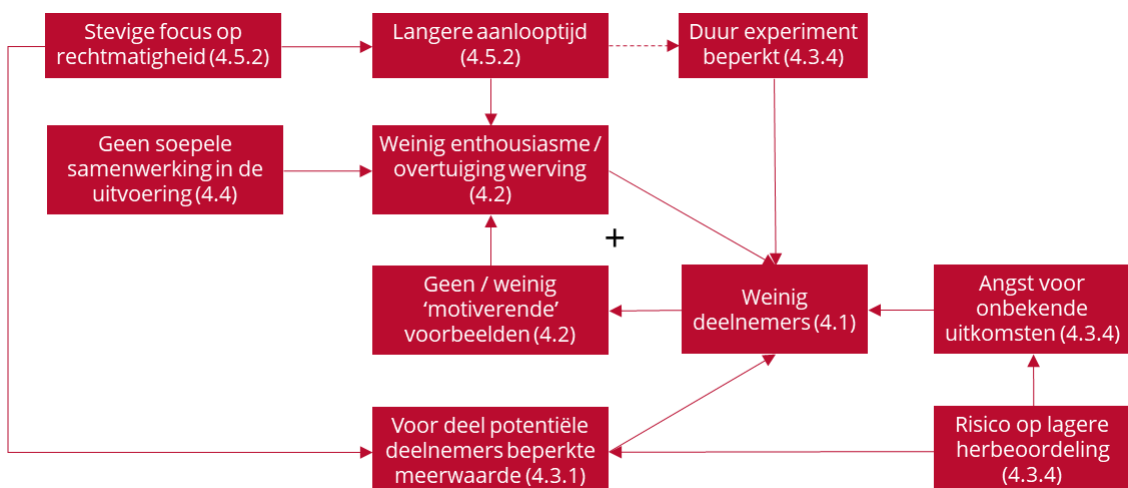
Doordat organisaties als de SVB aangaven te weinig mandaat te ervaren vanuit de AMvB, leidde dat ertoe dat ze zich voornamelijk binnen de eigen kaders en speelruimte bleven bewegen. Dat is niet bevorderlijk binnen een context van experimenteren, waarbij vernieuwing en buiten de kaders denken en handelen centraal staan.

Dat er onvoldoende aandacht is geweest voor het vertalen van het beleid naar de dagelijkse praktijk van consultants en projectleiders, heeft naar verwachting niet geholpen in de werving van deelnemers. Het is goed te begrijpen dat iemand die onvoldoende zicht heeft op de opzet en meerwaarde van een experiment, hier in gesprekken met potentiële deelnemers niet actief voor gaat werven. Tegelijkertijd is dat opvallend, aangezien de vertaling van 'beleid naar praktijk' doorgaans binnen een organisatie als een gemeente plaatsvindt. De behoefte aan extra ondersteuning op dit proces is legitiem, maar zegt ook iets over de typische veranderkracht van gemeenten.

4.7 Opmaken van de balans

4.7.1 Wisselwerking tussen oorzaken en gevolgen, dominante drijvers

In bovenstaande paragrafen is een groot aantal belemmerende factoren opgesomd. Los van dat zij op zichzelf een factor zijn geweest, heeft er ook een onderlinge wisselwerking tussen oorzaken



gespeeld. In onderstaande figuur geven we de onderlinge relaties tussen een aantal van de genoemde factoren weer, waarbij we per factor verwijzen naar de betreffende paragraaf.

In de het midden van het schema bevindt zich een zichzelf versterkende feedbackloop (aangegeven met een '+'): het uitblijven van deelnemers zorgde ervoor dat er weinig motiverende voorbeelden waren en kwamen, waardoor consulenten met minder enthousiasme zijn gaan werven, waardoor de kans op deelnemers nog kleiner werd. Het achterblijven van het aantal deelnemers heeft echter ook andere oorzaken.

We hebben in dit hoofdstuk een groot aantal –deels met elkaar samenhangende– redenen genoemd waarom het experiment niet heeft uitgedaan als beoogd. Niet allemaal zijn deze van dezelfde orde. Sommige van de genoemde factoren waren mogelijk bijzaak geweest als van de hoofdoorzaak –het beperkte aantal deelnemers– geen sprake was geweest. Populair gezegd: als je de wedstrijd gewonnen hebt, praat je ook niet over de kwaliteit van het spel. Tegelijkertijd is het beperkte aantal deelnemers op haar beurt weer een gevolg van de achterliggende oorzaken die in het schema hierboven opgenomen zijn. De precieze onderlinge omvang van elk van deze oorzaken is echter onmogelijk te achterhalen.

4.7.2 Werkzame bestanddelen van een experiment rondom integraliteit

Op basis van bovenstaande hoofdstukken valt er veel te zeggen over belemmerende (en enkele bevorderende factoren) in het EIB. Eigen aan experimenteren is dat er geen sprake is van een bewezen 'recept': er bestaat aan de start geen lijst van randvoorwaarden voor een experiment die garandeert dat het experiment zal slagen op het moment dat aan elk van die randvoorwaarden voldaan is. Wel zijn er in het licht van bovenstaande ervaringen een aantal belangrijke 'werkzame bestanddelen' te identificeren – elementen die de kans van slagen van een experiment als deze bevorderen. Sommige van deze bestanddelen waren aanwezig, anderen minder. De bestanddelen die in mindere mate aanwezig waren zijn de volgende:

- ▶ De partijen met een belanghebbende rol in de werkwijze van het experiment zijn aangehaakt en hebben daadwerkelijk commitment voor het doel. Zij expliciteren een gedeeld doel met elkaar en doordenken en doorleven: wat is het dat we mogelijk proberen te maken en welke gevolgen moet dat hebben? Ook moeten ze oog hebben voor wat dat van elk van de partijen vraagt, op gebied van bijvoorbeeld de rol, verantwoordelijkheid, houding en activiteiten die partijen of medewerkers aannemen en uitvoeren. Daaraan gerelateerd is een gedeeld beeld van de beoogde omvang van de bijbehorende doelgroep behulpzaam. Eén van de redenen daarvoor, is dat het bij kan dragen aan welke middelen ingezet moeten worden om het beoogde doel te bereiken: in het bijzonder welke werkwijze gehanteerd moet worden. Voor 1.000 potentiële belanghebbenden verdeeld over het land, kies je mogelijk een andere werkwijze dan voor 100.000.
- ▶ De oorspronkelijke 'bedoeling' van wat zij met elkaar overeengekomen zijn, blijft pregnant onder de aandacht komen, door continu te toetsen aan de leefwereld, bijvoorbeeld door relevante casuïstiek in te brengen (waar gaat het mis en waarom?) en in de context van de beoogde werkwijze te plaatsen (hoe zou deze kunnen helpen?).
- ▶ Er is voldoende aandacht voor de veranderkundige component van de werkwijze om dit doel mogelijk te maken. Oog voor wat het vraagt in cultuur, denk- en werkwijze van betrokkenen en

welke belemmeringen daarvoor mogelijk spelen en over welke 'veranderkracht' betrokkenen (individueel en collectief) beschikken.

- ▶ De verstrekkers zijn doordrongen van de potentiële meerwaarde van de afgesproken werkwijze: wat kan het hen mogelijk maken en wat doet dat met hen? Zo kunnen de juiste mensen geworven worden.
- ▶ Deze werkwijze (zij het van het i-pgb zelf of een andere integrale werkwijze waaraan deelname vrijwillig is) is zodanig dat de meerwaarde (in aard en omvang) ervan:
 - ▶ voor potentiële deelnemers opweegt tegen de belemmeringen voor niet-deelname.
 - ▶ voor deelnemende partijen moet het opwegen tegen de moeite en de maatschappelijke kosten die gemoeid zijn met het in de praktijk brengen ervan. Deze meerwaarde wordt niet alleen bepaald door de individuele meerwaarde, maar ook het aantal personen of huishoudens waar deze meerwaarde zich bij voor kan doen.
- ▶ Partijen hebben een gedeeld beeld van wat experimenteren is en wat het betekent om een experiment met elkaar in te gaan. Daarvoor zijn in deze context in elk geval uitersten:
 - ▶ pionieren op de kleinste schaal, oplossingen tot stand brengen en kijken welke kaders er nodig zijn (en of deze tot stand gebracht kunnen worden) om die oplossingen duurzaam en breder mogelijk te maken.
 - ▶ duidelijke kaders opstellen waarbinnen geëxperimenteerd kan worden, om vervolgens te bezien welke mogelijkheden voor oplossingen dit biedt.
- ▶ De processen op zowel het bestuurlijke niveau als het beleidsniveau en uitvoeringsniveau zijn goed op elkaar afgestemd. Dit kan parallel, maar indien dit niet het geval is, moeten de processen in elk geval op elkaar afgestemd zijn.

4.7.3 Spanningsvelden en dilemma's bij een experiment rondom integraliteit

In de paragraaf hierboven hebben we een aantal werkzame bestanddelen genoemd die behulpzaam zijn bij het tot stand brengen van een experiment rondom een integrale werkwijze. Daarnaast zien we op basis van de gesprekken een aantal spanningsvelden; de zogenaamde dilemma's waartoe partijen zich moeten verhouden bij toekomstige initiatieven.

- ▶ De werkwijze zoals in dit experiment gehanteerd, draait in wezen om het bieden van extra flexibiliteit en ruimte. Ruimte om dezelfde professional voor verschillende zorgvormen te kunnen contracteren, maar ook ruimte in je hoofd en leven. Dat biedt tegelijkertijd in principe ook de ruimte voor een verschuiving tussen de deelbudgetten waaruit de integrale budgetten bestaan: dat er bijvoorbeeld tot groter besteding uit een bepaald domein plaatsvindt dan anders het geval zou zijn. Deze ruimte (los van of en hoe vaak het in de praktijk plaatsvindt) wordt door sommigen als een onwenselijk neveneffect gezien. Is het mogelijk om de voordelen van deze ruimte te behouden zonder meteen ook aan deze nadelen vast te zitten?
- ▶ De insteek van dit experiment is feitelijk 'maatwerk bieden voor een grotere groep mensen'. Die twee verhouden zich niet optimaal tot elkaar. Werkelijk maatwerk is immers op het individuele niveau. Elk initiatief om de mogelijkheden daarvan voor een grotere groep mensen mogelijk te maken, vereist feitelijk al kaders. En hoe groter de groep, hoe uitgebreider de kaders.

- ▶ We gaven eerder al aan dat er diverse beelden bestaan over de omvang van de groep die er baat bij heeft. In zijn algemeenheid geldt dat hoe complexer c.q. meer divers de problematiek, hoe meer baat een persoon of gezin bij de werkwijze kan hebben, hoe meer de balans uit zou slaan naar wel deelnemen aan het experiment, in plaats van naar niet deelnemen. Tegelijkertijd geldt dat dit juist ook weer kleinere groepen mensen betreft, waarvan het minder makkelijk is ze te vinden: gemeenten hebben immers beperkt zicht op welke indicaties er in een gezin zijn, anders dan in de domeinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Aan de ene kant van het spectrum staan dan de potentiële deelnemers met de minst complexe situatie. Zij zijn relatief groot in aantal, maar de meerwaarde weegt minder vaak op tegen de belemmeringen. Aan de andere kant staan de potentiële deelnemers met de meest complexe situaties: veel kleiner in aantal, maar deelname is voor hen aantrekkelijker. Op welke deel van dit spectrum de focus ligt, kan bepalend zijn in welke werkwijze nodig is.
- ▶ De leefwereld en systeemwereld staan op gespannen voet met elkaar. In de huishoudens die met het i-pgb bereikt hoopten te worden, was het de uitdaging om wettelijke beperkingen te overstijgen. Tegelijkertijd laat de werkelijkheid ook zien hoe dominant de wettelijke kaders zijn, hoe snel een organisatie en de cultuur zich richt naar die kaders en hoe moeilijk het is om daar weer aan te ontsnappen. Is het met dit in ogenschouw genomen überhaupt mogelijk om iets integraals neer te zeggen vanuit individuele domeinen?
- ▶ Er zijn ervaringen nodig voor een energieke werving die gericht is op de optimale werkwijze en vice versa. Deze *catch 22* hebben we hierboven uitgebreider beschreven. Momenteel is er slechts een zeer beperkt aantal huishoudens dat aan het EIB deelneemt en waarin de meerwaarde van deze werkwijze tot zijn recht komt. Het idee achter het integrale pgb loopt zo een risico om een stip op de horizon te blijven, omdat het zich nooit werkelijk heeft kunnen bewijzen.

/ 5 Conclusies en adviezen

In dit hoofdstuk formuleren we conclusies over het EIB. We onderscheiden daarbij conclusies over het experiment zelf en conclusies die het experiment overstijgen. We komen vervolgens tot een aantal adviezen over het experiment en het vervolg ervan, voortbouwend op deze conclusies.

5.1 Conclusies

5.1.1 Conclusies over het experiment zelf

In het EIB is een werkwijze voor ontschotting verkend die in de kern bestaat uit het komen tot een integraal ondersteuningsplan op basis van indicaties voor twee of meer van de betrokken leefdomeneinen / wetten en een bijbehorend integraal budget in het geval de hulp via een pgb gefinancierd wordt. Het EIB kent (voor beide deelexperimenten²⁵) beduidend minder deelnemers dan vooraf beoogd en heeft op dit vlak niet de ambities waar kunnen maken. Een deel van de deelnemers stamt bovendien uit een eerder experiment.

Een gevolg, maar ook een ten dele oorzaak, van het beperkte aantal deelnemers, is dat het ontbreekt aan een (gedeeld) beeld van de potentie, zowel in kwalitatieve zin (wat een integraal arrangement mogelijk kan maken bij deelnemers) als in kwantitatieve zin (bij hoeveel mensen deze potentie bestaat). Ook is er geen gedeelde urgentie over welk probleem het EIB daadwerkelijk oplost; een knelpunt dat op zijn beurt versterkt is door het beperkt aantal deelnemers.

Deze uitkomst van het experiment heeft niet één enkele oorzaak; eerder is er sprake van een samenloop van diverse soorten oorzaken (zie voor een uitgebreidere beschrijving hoofdstuk / 4):

- ▶ Partijen (in het bijzonder VWS, de VNG, ZN, Per Saldo en de SVB) die elkaar niet goed vonden, er verschillende ambities en noties van experimenteren op nahielden en te weinig expliciet genoeg het gesprek met elkaar gevoerd hebben aan het begin: wat proberen we precies met elkaar te bereiken, wat houdt integraal denken en werken in en wat betekent experimenteren voor ons? Wat is het dan dat elke partij hierin te leveren heeft? Er zat nu onderling veel verschil in hoeveel energie partijen in het EIB gestoken hebben. Sommigen leken minder urgentie te hebben, anderen hebben er het maximale uit proberen te halen.
- ▶ De (te grote) focus op de kaders en het beleidsniveau: hoeveel moet er vooraf vastgelegd worden om te kunnen experimenteren? Dit heeft enerzijds een erg lange aanlooptijd van het experiment als gevolg gehad. Anderzijds spelen er –ondanks dat er veel tijd in de ontwikkeling van de kaders is gaan zitten– nog continu thema's waarover geen overeenstemming is: biedt de AMvB nu wel of niet voldoende houvast, wat is nu precies de beoogde werkwijze rond integraal werken en heeft een integraal budget één of verschillende tarieven nodig? En tot slot is het de vraag of met de focus op beleidsniveau er voldoende aandacht is geweest voor de (potentiële) knelpunten op uitvoeringsniveau.

²⁵ Hierbij moet aangetekend worden dat slechts één van de deelnemende gemeenten primair inzet op i-ZiN arrangementen.

- ▶ Het achterblijvende aantal deelnemers komt enerzijds door een aanbod dat voor potentiële deelnemers uiteindelijk teveel onaantrekkelijke factoren kende ten opzichte van de (mogelijke) meerwaarde ervan.
- ▶ Een andere reden daarvoor is een gebrekkige werving, die in een groot deel van de looptijd ervan nog eens bemoeilijkt werd door de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van Covid-19.
- ▶ Er is door de uitvoerende partijen tot slot te weinig de ruimte gezocht om *echt* te experimenteren en de eigen kaders los te laten.

In paragraaf 4.7.1 hebben we de onderlinge verhouding van deze oorzaken weergegeven. Daaruit volgt dat ze elkaar beïnvloeden en, in het bijzonder, versterken. Er is niet één enkele oorzaak aan te wijzen die deze uitkomst van het experiment verklaart. Wel is het zo dat de oorzaken slechts in heel beperkte mate externe omstandigheden zijn, dat wil zeggen, zaken waarop betrokkenen geen invloed konden uitoefenen, namelijk de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van Covid-19.

Deelconclusie

Het EIB kent anderhalf jaar na de start ervan nog slechts een klein aantal deelnemers. Een belangrijk deel van de oorzaken (de kaders, het aanbod en hoe de uitvoering de werving opgepakt heeft) daarvan is inherent aan of nauw verbonden met de gehanteerde werkwijze en/of de constructie van het experiment.

De werkwijze in het EIB lijkt in grote mate op die van het eerdere experiment in Delft, Woerden (en (later) Meppel). Een groot deel van de leerpunten uit dit eerdere experiment is in het EIB geadresseerd. Het knelpunt van aandacht voor de uitvoering (waarbij in dit kader ook de werving hoort) blijkt echter ook hier weer te spelen. Gezien de uitkomsten van deze voorganger en het feit dat deze evenmin tot veel deelnemers geleid heeft, roep de vraag of (precies) deze opzet en werkwijze de meest kansrijke richting is. Partijen hadden hier meer en fundamenteeler met elkaar het gesprek over kunnen voeren aan de start van het EIB. Dat is overigens expliciet een collectieve verantwoordelijkheid. Inmiddels is de energie en het aanvankelijke momentum bij veel mensen en partijen verdwenen. Dat komt niet zomaar terug.

Hoofdconclusie 1

De geconstateerde belemmeringen voor een succesvol experiment raken de kern van het ontwerp ervan en van de daarin gehanteerde werkwijze. Binnen de huidige werkwijze bestaan er daarom slechts beperkt mogelijkheden om aan deze belemmeringen tegemoet te komen. Betrokken partijen zien gezamenlijk niet de meerwaarde om het experiment –al dan niet in iets aangepaste vorm– voort te zetten.

Deze conclusie maakt het gepast om op het experiment als geheel terug te blikken, in het licht van de doelen die vooraf vastgesteld zijn (zie paragraaf 3.1). We reflecteren hieronder in welke mate deze doelen behaald zijn – in het licht van de bevindingen in het vorige hoofdstuk.

Doelen van de werkwijze

Vergroten van de zelfredzaamheid, participatie en doelmatigheid. Verbeteren van de kwaliteit en continuïteit van diensten, en vergroten van de doelmatigheid ervan. Het verlagen van de administratieve lasten van deelnemers en vergroten van hun zelfredzaamheid, participatie en kwaliteit van leven (en dat van hun netwerk).

Het experiment kent niet alleen te weinig deelnemers om die meerwaarde in de praktijk te kunnen brengen, maar ook om onderbouwde uitspraken te kunnen doen over of, en in welke situaties, die meerwaarde zich voordoet. **Onze conclusie is dat er geen onderbouwde uitspraak gedaan kan worden of dit doel behaald is, maar dit gezien het aantal deelnemers hooguit beperkt het geval is.**

Doel van het experiment (binnen de reikwijdte ervan)

Inzichtelijk maken in hoeverre het mogelijk is en wat er nodig is om een integraal ondersteuningsaanbod samen te stellen en de meerwaarde, goede voorbeelden, knelpunten en ontwikkelpunten in kaart brengen.

Er zijn op het stelselniveau en in hoe partijen met elkaar kunnen experimenteren talrijke ervaringen opgedaan over wat er nodig is om integraal ondersteuningsaanbod mogelijk te maken. Ook heeft het tot een gedeeld beeld van de knel- en ontwikkelpunten geleid, evenals tot enkele goede voorbeelden. Er was echter blijkbaar meer nodig dan wat in het EIB tot stand is gebracht. Daardoor zijn er beperkt ervaringen op het uitvoeringsniveau en kan de genoemde meerwaarde van dit integrale ondersteuningsaanbod slechts beperkt in beeld gebracht worden. **Dit doel is daarmee in enige mate behaald.**

Doelen van het experiment (voorbij de reikwijdte ervan)

Bepalen of het instrument i-pgb moet worden ingeregeld / verankerd en onderzoeken van integrale ZiN als mogelijk alternatief voor pgb.

De ervaringen met het experiment in combinatie met bovenstaande conclusies vormen geen aanleiding om de werkwijze die in het EIB verkend is, verder op te schalen en structureel te maken; geen enkele partij pleit daar althans voor²⁶. **Hoewel de uitkomst anders is dan velen vooraf hoopten, is dit doel behaald doordat er duidelijkheid is over de werkbaarheid de werkwijze die in het EIB gehanteerd is.**

Hoofdconclusie 2

Ondanks dat het experiment niet gebracht heeft wat er vooraf van gehoopt werd, is het wel deels geslaagd in zijn opzet, in de zin dat het inzichten verschaft over de (on)mogelijkheden van *de werkwijze die in het EIB verkend is.*

Conclusies die het experiment overstijgen

Het is de afgelopen jaren op veel plekken in het sociaal domein ervaren: experimenteren met integraliteit is complex²⁷. Dit experiment toont aan dat experimenteren *met verschillende partijen in een domeinoverstijgende setting* mogelijk extra complex is. Wettelijke kaders definiëren al snel en in grote mate de context waarbinnen een organisatie opereert. Experimenteren –en daarmee het (tijdelijk) veranderen van de eigen werkwijze– vraagt tenminste de wil, het doorzettingsvermogen en de veranderkracht van verschillende organisaties om hun eigen werkelijkheid te overstijgen (zie paragraaf 4.7.2 voor een uitgebreidere lijst van werkzame bestanddelen voor experimenteren in dit verband).

²⁶ Dat betekent echter geenszins dat dit voor elke integrale werkwijze geldt; zie de adviezen verderop.

²⁷ Zie SCP, *Sociaal domein op Koers?* (2020), paragraaf 3.2.2 en referenties daarin.

Alle betrokken partijen geven aan commitment te hebben voor het wegnemen van de knelpunten van de groep die tot de doelgroep van het EIB behoort:

Hoofdconclusie 3

Er is, in geval van stopzetting van het experiment, voldoende draagvlak voor een hernieuwde verkenning van wat mogelijk en nodig is voor (de knelpunten die zich voordoen bij) de betreffende doelgroep.

Tegelijkertijd merken we dat het ontbreekt aan eenzelfde beeld van de aard en omvang van deze knelpunten en van de omvang van deze groep. We merken in dit kader op dat de afwezigheid van bewijs, nog geen bewijs van afwezigheid is. Met andere woorden: uit het feit dat mensen niet aan het experiment deelgenomen hebben, kan niet geconcludeerd worden dat zij (en hun knelpunten) er niet zijn.

5.2 Adviezen

5.2.1 Adviezen over het EIB

Gezien de oorzaken van waar het experiment nu staat en het draagvlak rond het experiment bij de betrokken partijen, geven we het volgende advies voor het vervolg ervan:

Advies aan de stuurgroep: besluit tot het stoppen van voortzetting van het experiment in deze vorm, ten minste in de zin van het werven van nieuwe deelnemers door gemeenten, de ondersteuning van gemeenten bij totstandkoming van nieuwe arrangementen en onderhouden van de governance door VWS na stopzetting.

Er ligt dan echter nog de vraag open wat stoppen precies inhoudt. In het bijzonder bestaat er de keus tussen een 'sterfhuisconstructie' (geen nieuwe deelnemers meer, maar de bestaande deelnemers houden hun aanspraken tot het eind van de looptijd van de AMvB) en het volledig stoppen (terugtrekken van de AMvB, ontbinden van het convenant, alle aanspraken vervallen). In het tweede geval moet extra zorgvuldigheid betracht worden: het gaat om kwetsbare cliënten, die een sprong in het diepe gemaakt hebben door deel te nemen. Het zou wrang zijn als zij van stopzetting de dupe zouden worden. Ook de relatie met andere partijen –in het bijzonder de deelnemende gemeenten– is hierin belangrijk.

Advies aan de stuurgroep: besluit om te doen wat nodig is om gemeenten te ondersteunen bij het vinden van oplossingen voor deelnemers wanneer de AMvB teruggetrokken wordt om te voorkomen dat deze deelnemers slechter af zijn door deelname aan het experiment.

Tot slot vraagt een zorgvuldige afronding nog andere activiteiten:

Advies aan alle partijen: trek, in het geval van stopzetting, gezamenlijk met elkaar op in het afrondingsproces. Stem goed met elkaar af over wat stopzetting van het experiment van iedereen vraagt en draag zorg voor consistente en afgestemde communicatie naar de buitenwereld.

5.2.2 Adviezen over een vervolg

Dat het EIB weinig deelnemers kent, betekent niet dat de knelpunten die zich bij de betreffende groep cliënten voordoen er niet zijn, of niet ernstig genoeg zijn. Het betekent dat de werkwijze die in het EIB gehanteerd wordt, niet (voldoende) aan die knelpunten tegemoet komt. Bovenstaande conclusies zeggen dus niet automatisch iets over andere mogelijke manieren waarop een i-pgb vorm kan krijgen. De meeste betrokken partijen staan nog steeds achter de noodzaak voor en principes van ontschotting en integraliteit. Stopzetting van het EIB betekent dan ook niet het einde van pogingen om knelpunten bij deze groep weg te nemen.

Advies aan alle partijen: maak met elkaar een nieuwe start door te verkennen wat, gegeven de lessen en conclusies van het EIB en haar voorganger(s), de meest kansrijke manier zou zijn om tegemoet te komen aan de knelpunten van –of het verbeterpotentieel– bij deze doelgroep, die voortkomen uit aanspraken vanuit verschillende wetten (zie ook paragraaf 4.3).

Er zijn, naast de werkwijze die in het EIB verkend is, verschillende andere manieren om dat vorm te geven. Denk hierbij onder andere aan:

- ▶ het hanteren van de bestaande wettelijke kaders, maar een meer centrale uitvoering voor een bepaalde doelgroep;
- ▶ een min of meer automatische overgang naar een integraal budget bij aanspraken uit meer dan één domein of voor meer dan één gezinslid, of zelfs;
- ▶ een apart wettelijk kader voor domeinoverstijgende aanspraken.

Ongetwijfeld zijn er meer opties denkbaar. Het doel van deze evaluatie is om te bepalen waarom het EIB verlopen is, zoals het verlopen is (zie paragraaf 2.3), om daarmee een besluit over het vervolg van het EIB te kunnen nemen en, in geval van stopzetting, om lessen uit het EIB in de toekomst een plek te kunnen geven. Het voert in deze context daarom te ver om een uitgebreide verkenning van alle mogelijkheden te maken en daar een afweging tussen te maken. Het is voor het commitment op het resultaat van deze verkenning bovendien belangrijk dat betrokken partijen deze met elkaar maken op basis van hun (gedeelde) beelden van de aard en omvang van de knelpunten en de (on)mogelijkheden van de verschillende opties om daaraan tegemoet te komen. Dit vraagt vooral wat van het proces dat in voornoemde verkenning doorlopen wordt. We doen hieronder een voorstel voor hoe dit proces eruit kan zien. Daaronder geven we enkele aanknopingspunten uit het voorgaande mee die richting kunnen geven aan deze verkenning.

Voorstel voor het proces van de verkenning

Op basis van het gesprek met betrokkenen beschrijven we hieronder een manier die een goed midden houdt tussen flexibiliteit houden voor aanpassingen en efficiënt omgaan met tijd en publieke middelen:

1. Neem een klein aantal realistische of zelfs bestaande casussen als startpunt, die samen een representatief beeld van de doelgroep vormen. Doorleef met elkaar wat de knelpunten en de potentiële impact van het wegnemen daarvan zijn (of breder: wat het verbeterpotentieel is)²⁸. Maak zo goed als mogelijk inzichtelijk hoe representatief deze casussen zijn – met andere woorden, hoe groot de groepen zijn die zij vertegenwoordigen. Houdt de cliënt steeds centraal door hierop in volgende stappen op terug te grijpen.

²⁸ Hierbij kan inspiratie opgehaald worden bij bijvoorbeeld het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek, dat maatwerkoplossingen zoekt voor mensen die in de knel raken door aanspraken vanuit verschillende domeinen.

2. Identificeer wat er nodig is op uitvoeringsniveau (hier: de relatie tussen cliënt en professional(s)) om dit/deze knelpunt(en) weg te nemen. Hier zijn uiteraard meerdere antwoorden op mogelijk, bijvoorbeeld van minder tot meer verstrekkend.
3. Vertaal deze antwoorden naar mogelijke manieren waarop zij op systeemniveau te implementeren zijn.²⁹ Beoordeel deze op hoe kansrijk zij zijn en kies de best passende manier om in de praktijk te brengen.
4. Start daar vervolgens in een kleine en *dedicated* –dus in een setting van beperkte omvang en met voldoende energie en de volledige focus op deze setting. Daarbij werkt een iteratieve werkwijze het best: implementeer de werkwijze, boekstaaf waar je tegenaan loopt bij de implementatie en welke (aanvullende) wijzigingen in de werkwijze en/of kaders daarvoor nodig zijn (en bereik daarin overeenstemming of deze wijzigingen afdoende zijn). Schaal steeds pas op wanneer de werkwijze staat en de knelpunten wegenomen zijn, om dit procedé vervolgens opnieuw te doorlopen. Hiervoor bestaan beproefde oplossingsstrategieën, bijvoorbeeld *Problem Driven Iterative Adaptation*³⁰.

Voer daarnaast aan de start van deze verkenning met de relevante partijen het gesprek over ieders rol en betrokkenheid, onder andere over: wat willen zij bereiken, wat is voor hen belangrijk, wat betekent experimenteren voor hen, welke kansen en risico's zien zij, wat vraagt het van hen en hoeveel kunnen zij investeren in tijd en capaciteit? Voer bovendien bij elke stap in het proces expliciet het gesprek met elkaar over wat de uitkomsten ervan betekenen; gelet op wat vooraf als collectief doel gesteld is.

Lessen uit het EIB: aanknopingspunten voor de verkenning

We geven hieronder enkele belangrijkste lessen op vier verschillende niveaus die richting kunnen geven aan de verkenning. Daarbij putten we uit de werkzame bestanddelen in paragraaf 4.7.2 en de spanningsvelden in paragraaf 4.7.3:³¹

- ▶ **Cliëntniveau:** neem en houd de betreffende cliënten en hun behoeften centraal in (het komen tot) de werkwijze: komen de oplossingen daar voldoende aan tegemoet (aanvullende mogelijkheden, flexibiliteit en vereenvoudiging op uitvoeringsniveau) en biedt de werkwijze voldoende comfort voor deelnemers om de stap te maken (onder andere duur van de integrale aanspraak en rechten voor terugkeer naar oude situatie in geval van stopzetting).
- ▶ **Uitvoeringsniveau:** beperk de kwetsbaarheid van de uitvoering in het welslagen van de werkwijze, zowel bij de verstrekkers als beheerder. Hoe kleiner de beoogde omvang van de doelgroep, hoe minder goed een groot aantal verstrekkers werkt: er moet immers een voldoende groot aantal deelnemers per verstrekker per jaar zijn, om voldoende met de werkwijze vertrouwd te raken en blijven. Wanneer voor een gedecentraliseerde context van verstreking gekozen wordt, overweeg dan om de werving afzonderlijk van indicatiestelling te organiseren, of besteed in elk geval voldoende aandacht aan informatievoorziening en werving bij de indicatiestellers. Ook kunnen kleine verschillen in de uitvoering (bijvoorbeeld wel of niet vereisen van een integraal tarief) grote impact hebben op het geheel. De administratieve systemen moeten de beoogde werkwijze kunnen faciliteren.
- ▶ **Organisatieniveau:** afhankelijk van voor welke werkwijze gekozen wordt, zijn er andere (type) organisaties betrokken, waarvan iets gevraagd wordt om iets nieuws tot stand te brengen. Dit moet in balans zijn met hun veranderkracht en commitment tot innoveren.

²⁹ Eerdere rapporten van AEF in opdracht van Per Saldo (zie Bijlage A.2) kunnen hierbij waardevolle aanknopingspunten bieden.

³⁰ Zie bijvoorbeeld <https://bsc.cid.harvard.edu/> > Toolkit

³¹ Voor meer uitgebreide lessen en toelichting, zie beide paragrafen.

- ▶ **Stelselniveau:** verschillende wetten kennen een pgb. Zij kennen (slechts kort na de decentralisaties) al verschillende posities in hun respectieve wetten, verschillende randvoorwaarden en verschillende uitvoeringscontexten. Deze verschillen kunnen ontschotting in de weg staan. Creëer iets dat deze verschillen voldoende wegneemt en betrokken partijen comfort biedt. De geldende AMvB heeft dit als doel, maar is daar –blijkens onze bevindingen– in de praktijk onvoldoende in geslaagd.

We besluiten met een advies dat een nadere richting kan geven aan (het proces van) een gezamenlijke verkenning. Tijdens het schrijven van deze rapportage vindt er een onderzoek naar aanleiding van het 25-jarig bestaan van het pgb plaats. Dit leidt mogelijk tot richtinggevende adviezen over de toekomstbestendigheid van het pgb en tot aanpassing van de beleidskaders rondom het pgb. Ook inzichten vanuit het EIB zouden hier voeding voor kunnen zijn.³² Dit op zijn beurt leidt weer tot een nieuwe context, die in grote mate bepalend kan zijn voor welke vorm voor een eventueel vervolg mogelijk (en het meest kansrijk) is. De uitkomsten van de verkenning van mogelijkheden voor een eventueel vervolg kunnen daarom ook weer van invloed zijn op aanpassing van de beleidskaders.

Advies aan alle partijen: benut inzichten uit de verkenning voor het aanpassen van de beleidskaders en vice versa. Dit vraagt dat het proces van verkenning gelijktijdig uitgevoerd wordt met dat van aanpassing van de beleidskaders.

³² Het is weliswaar een andersoortige voeding dan op basis van ervaringen van voldoende deelnemers, maar de lijst hierboven en paragraaf 4.7 bieden mogelijk aanknopingspunten.

/ A Bijlage: aanpak evaluatie

A.1 Aanpak evaluatie

Governance

Voor deze evaluatie heeft het programmateam van het EIB (zie paragraaf 3.3.2) opgetreden als klankbordgroep. De stuurgroep van het EIB fungeerde tevens stuurgroep voor het onderzoek. Hun samenstellingen waren in principe gelijk met die in het EIB zelf.

Zij zijn op de volgende momenten in de evaluatie betrokken:

- ▶ Aan de start ervan hebben zij beiden kunnen reflecteren op de aanpak, in het bijzonder het analysekader en de gespreksleidraden. Met de klankbordgroep is dit in een bijeenkomst besproken, de stuurgroep heeft schriftelijk input geleverd.
- ▶ In een bijeenkomst met de klankbordgroep is een conceptversie van deze rapportage t/m hoofdstuk 4 besproken op het niveau van feitelijke juistheid, compleetheid en afgewogenheid.
- ▶ In een bijeenkomst met de stuurgroep 'whole system in a room' is het gesprek gevoerd over welke conclusies verbonden moesten worden aan deze bevindingen en wat dit betekent voor de toekomst.
- ▶ Aan het eind van de evaluatie hebben zowel stuurgroep als klankbordgroep nog kunnen reageren op de conceptversie van conclusies en advies.

Uitvoering

De uitvoering van deze evaluatie heeft in vier stappen plaatsgevonden. We beschrijven ze hieronder op hoofdlijnen.

Stap 1: bureauonderzoek: bredere context en reconstructie experiment

Op basis van een documentanalyse van alle relevante bestanden die in het kader van het EIB of haar voorganger tot stand zijn gekomen, is een feitelijke reconstructie van het experiment gemaakt. Voor een lijst met gehanteerde documenten, zie bijlage A.2. Deze reconstructie heeft tot hoofdstuk / 3 geleid.

Stap 2: organisatieperspectief in beeld brengen

Om een zo compleet mogelijk beeld te kunnen krijgen van de ervaringen met het EIB is een groot aantal betrokkenen gesproken, zowel vanuit deelnemende gemeenten (uitvoering en beleid, in een enkel geval ook bestuurlijk), als meer stelselpartijen die bij het experiment betrokken zijn. In bijlage A.3 is een lijst met gesprekspartners opgenomen.

Gesprekspartners kregen ter voorbereiding op het gesprek voorafgaand eraan een gespreksleidraad toegestuurd. Zie bijlage 0 voor de inhoud daarvan.

Stap 3: deelnemersperspectief in beeld brengen

Om de ervaringen van (potentiële) deelnemers te achterhalen, zijn in het kader van deze evaluatie drie deelnemers geïnterviewd, die hadden aangegeven aan het onderzoek deel te willen nemen. Ook

zijn via Per Saldo nog twee personen geïnterviewd die voor deelname in aanmerking kwamen, maar uiteindelijk afgezien hebben van deelname.

Stap 4: synthese van bevindingen & conclusies

Op basis van de inbreng vanuit de gesprekken zijn de bevindingen opgesteld. Dit is gedaan aan de hand van het analysekader. De bevindingen zijn ingedeeld op basis van de thema. Aan elk thema hebben we een eigen reflectie toegevoegd. Dit heeft tot hoofdstuk 4 geleid.

Op basis van dat hoofdstuk is de bijeenkomst met de stuurgroep georganiseerd ('whole system in a room'). Aan de hand van gespreksvragen zijn gezamenlijke conclusies en richtingen voor de toekomst bepaald. Mede aan de hand hiervan is tot slot het laatste hoofdstuk geschreven.

A.2 Bronnen

Kamerbrieven

Titel	Auteur	Datum
Kamerbrief 'Persoonsgebonden Budgetten'	VWS	8-12-2017
Agenda persoonsgebonden budget (pgb)	VWS	18-12-2018
Voortgangsrapportage Agenda persoonsgebonden budget (pgb)	VWS	28-10-2019
Voortgangsrapportage persoonsgebonden budget	VWS	3-11-2020
Kamerbrief over zaken omtrent het persoonsgebonden budget en aanbestedingsbrief bij rapport 'Evaluatie kader pgb-vaardigheid'	VWS	16-2-2021

Documenten die het experiment beschrijven

Titel	Auteur	Datum/versie
Besluit experiment integraal budget	VWS	3-7-2019
Privacy Impact Assessment	VWS	10-2019
Regeling experiment integraal budget	VWS	4-2-2020
Uitvoeringsconvenant experiment integraal budget	VWS	3-2-2020
i-PGB Stappenplan	VWS	12-6-2020

Overige documenten en bronnen

Titel	Auteur	Datum/versie
Lerende evaluatie pgb	TNO	2017
Sociaal domein op koers?	SCP	Nov. 2020
Verkenning nieuwe wegen. Op weg naar één participatiebudget	AEF	2011
Op weg naar integrale zorg en ondersteuning	AEF	2014

A.3 Gesprekspartners

Deelnemende gemeenten

Gemeente	Functie	Naam
Alphen aan den Rijn	Projectleider	Inge van der Heiden
	Consulent	Miriam van den Broek
	Consulent	Jozé Koot
Roermond	Projectleider	Elvira Monteiro
	Projectleider	Bart Bouwens
	Consulent	Richelle Hoes
Dalfsen	Projectleider	Rianne de Kroon
Leiden	Consulent	Joyce Lokker
	Projectleider	Jan van Kleef
	Wethouder	Marleen Damen
Meppel	Projectleider	Arie Sax
Nieuwegein	Projectleider	Nico Kersten
	Consulent	Margreet Jackson
Rotterdam	Projectleider	Marcella Braamskamp/Alexandra Savelkous
	Consulent	Ellen Hissink
	Consulent	Liselore Ooijen
Den Haag	Projectleider	Nienke Andeweg

Overige partijen

Organisatie	Functie	Naam
Per Saldo	Lid programmteam	Silke Kuijpers
VNG	Lid programmteam	Elise Luijcx
SVB	Lid programmteam	Tessy van Wijnen-van Elk
ZN	Lid programmteam	Sanne Zeegers
	Oud-lid programmteam	Mark Boon
SVB	Lid programmteam	Marije Koopman
	oud-lid programmteam	Myrna Derksen
VNG	Lid stuurgroep	Isabel Joosen
ZN	Lid stuurgroep	Jorien de Moor
Per Saldo	Lid stuurgroep	Aline Molenaar
SVB	Lid stuurgroep	Christine Nijkamp
VWS	Lid stuurgroep	Olger van Griensven
CIZ		Aletta Willems
SOSO		Yvonne Wagenaar
VGZ		Etienne Mak
SVB	Verantwoordelijke uitvoering	Eric Spitse*
VWS	Projectleider	Martijn Kop
	Projectteam	Lisanne Doedens
	Oud-projectleider	Vanessa Duterloo
Overige	Extern adviseur	Willeke van der Hoek
	Extern adviseur	Anne Houwaard

Extern adviseur	Hanne Houwing
Oud-projectleider Nieuwegein en eerdere experimenten	Rudy Bonnet

*Op basis van correspondentie via e-mail.

A.4 Gespreksleidraden

Algemene inleiding

Vanaf 2018 tot begin dit jaar heeft in 8 gemeenten (de totstandkoming van) het experiment integraal budget (EIB) gelopen. Ook tal van andere organisaties waren bij het EIB betrokken, met veel positieve energie. Het EIB beoogt hulp hetzij via een pgb hetzij via zorg in natura (ZiN) op een integrale manier te leveren. Het experiment loopt weliswaar nog, maar er is vanwege een samenspel aan ontwikkelingen (o.a. aantallen deelnemers, Corona, belemmeringen in de uitvoering) besloten om niet meer actief nieuwe deelnemers te werven. AEF is gevraagd om een evaluatie van het EIB uit te voeren. In dit stuk staan de opzet en aanpak daarvan beschreven.

De evaluatie heeft als doel inzichtelijk te maken wat de belemmeringen zijn om dit experiment succesvol uit te voeren en te bekijken welke vervolgstappen nodig en mogelijk zijn om dit in de toekomst bij voldoende behoefte wel mogelijk te maken.

De evaluatie moet daarvoor de volgende resultaten opleveren:

- ▶ Inzicht in de opzet en totstandkoming van het experiment, ook in relatie tot eerdere initiatieven.
- ▶ Inzicht in de relatie en wisselwerking tussen beleid en uitvoering; de werking in de praktijk van het beleid op papier.
- ▶ Een gedeeld beeld van redenen waarom het experiment niet heeft uitgedaan zoals eerder beoogd (en welke daarvan in de invloedssfeer van betrokkenen lagen) en een reflectie daarop in het licht van eerdere initiatieven.
- ▶ Geleerde lessen naar aanleiding van het experiment en adviezen/aanknopingspunten om deze in de toekomst een plaats te geven.

Om dit resultaat te behalen voeren wij onder andere gesprekken met een groot aantal betrokkenen. Deze hebben als doel om hun ervaringen op te halen. Wij voeren graag het gesprek met u aan de hand van onderstaande vragen. Mogelijk zijn niet alle vragen voor u even relevant, in dat geval slaan we deze over. Mocht u nog aanvullende inbreng hebben die zich niet tot één van de vragen laat herleiden, dan is hier uiteraard ook ruimte voor.

Gespreksvragen organisatieperspectief

Over de uitvoering

- ▶ Hoe is het project verlopen in jullie gemeente?
- ▶ Op welke wijze kregen jullie aanmeldingen voor het experiment? Op welke wijze informeerden jullie (potentiële) deelnemers? Ten eerste: op welke wijze werd gecommuniceerd over het experiment naar buiten (dus voordat ze in beeld waren)? Ten tweede: hoe werden ze geïnformeerd wanneer ze in beeld waren? Wat werd verteld (welk verhaal- waarom iemand mee zou willen doen) aan potentiële deelnemers?

- ▶ Hoe verliep het proces vanaf het eerste contact met de deelnemer?
- ▶ In hoeverre verschilde het proces in het experiment met het reguliere proces? Wat betekende het voor je organisatie om dit mogelijk te maken? Vroeg het in het bijzonder iets van de samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen?
- ▶ Wat werkte daarin bevorderend, wat niet? Wat waren de belangrijkste drempels in het verstrekken van i-pgb's en realiseren van i-ZiN-ondersteuningsplannen?
- ▶ Meer in het algemeen: welke ervaringen hebben jullie rondom (de totstandkoming van) het experiment?
- ▶ Hoe kan zo'n experiment in de toekomst verbeterd worden? Wat zou nodig zijn om een vergelijkbaar experiment in de toekomst wel te laten slagen?

Over deelnemers

- ▶ Hoeveel aanmeldingen voor pgb/zin krijgen jullie per maand? Hoeveel hiervoor zijn potentieel geschikt voor i-pgb en i-zin? Zijn zij allemaal in beeld geweest voor i-pgb en i-zin?
- ▶ Tot hoeveel deelnemers heeft dit geleid? Welke domeinen zijn in hun arrangementen gecombineerd?
- ▶ Welke overwegingen hebben jullie vanuit potentiële deelnemers gehoord om niet deel te willen nemen en hoe veelvoorkomend waren deze redenen?
- ▶ Welke overige aspecten hebben mogelijk een belemmering gevormd voor voldoende deelnemers? Denk hier bijvoorbeeld aan: het vinden en benaderen van inwoners die voor het experiment in aanmerking kwamen.
- ▶ Hoe hebben betrokkenen het werven van budgethouders hebben ervaren; wat was prettig en wat niet?

Gespreksvragen stelselperspectief

- ▶ Hoe kijk je naar de doelen van het experiment? Heb je het beeld dat alle organisaties daar op dezelfde manier naar kijken?
- ▶ Welke ervaringen heb je rondom de totstandkoming van het experiment? Wat verliep goed en wat kon beter? Wat bevorderde de totstandkoming, wat werkte belemmerend?
- ▶ In het bijzonder: is dit proces goed begeleid? Was er voldoende samenwerking tussen de beleids- en uitvoeringsfasen en tussen de betrokken functionarissen en organisaties?
- ▶ Wat betekende het voor jouw organisatie om het i-pgb en/of i-ZiN mogelijk te maken? Wat was er nodig om dit te realiseren? Zijn alle benodigde stappen daarin gezet? Waren er zaken waarvan jullie je op een later moment in het experiment realiseerden dat het had moeten gebeuren, maar niet is gebeurd?
- ▶ Welke bevorderende en belemmeringen factoren zagen en zien jullie in hoe het EIB uitpakte, in relatie tot de beoogde doelen?
- ▶ Wat denk je dat jullie bijdrage hieraan is geweest? En wat de bijdrage van andere partijen? Wat had daarin beter gekund en wat liep al goed?
- ▶ Welke lessen heb je persoonlijk of jullie als organisatie uit het EIB getrokken?
- ▶ Wat zouden jullie voor adviezen hebben voor verbetering? Wat zou nodig om een vergelijkbaar experiment in de toekomst maar impact te laten hebben?

/ B Bijlage: de werkwijze van het experiment (stappenplan)

Stap 1 - Melding en eerste gesprek met inwoner - In het kort

Wat wordt van de consulent verwacht?

- ▶ Korte eerste checks.
- ▶ Afspraak maken voor een keukentafelgesprek met de inwoner en eventuele andere betrokkenen. Je betreft hierbij de contactpersonen van de verschillende verstrekkers indien er sprake is van meerdere indicaties/domeinen. Wanneer dit tot dan toe nog niet bekend is, betrek je hen bij het tweede gesprek
- ▶ Informatie geven, onder andere over cliëntondersteuning, pgb, Per Saldo, eigen bijdrage, persoonlijk plan/familiegroepsplan, het experiment en het onderzoek.
- ▶ Je opent een dossier of heropent en checkt het bestaande dossier.
- ▶ Je rapporteert over de gesprekken en koppelt dit terug aan de inwoner. Met toestemming is dit te delen met andere deelnemers aan het gesprek.

Wie zijn er bij deze stap betrokken?

- ▶ De consulent/medewerker met kennis van de verschillende wetten en domeinen
- ▶ De inwoner (en evt. diens vertegenwoordiger of naasten)
- ▶ Indien gewenst een onafhankelijke cliëntondersteuner of andere betrokkenen (niet zorgaanbieders)

Stap 2 – vervolggelgesprek - In het kort

Wat wordt van je verwacht?

- ▶ Uitleggen aan inwoner wat wanneer te doen. Wees helder over de reactietermijn van de gemeente, de andere verstrekkers en de inwoner. Vraag toestemming aan inwoner om delen uit het plan te delen met andere organisaties dan de gemeente.
- ▶ Nogmaals wijzen op kosteloze onafhankelijke cliëntondersteuning en waar deze te vinden is. Voor specifieke vragen over pgb kan Per Saldo ondersteuning bieden.
- ▶ Breng het onderzoek nogmaals ter sprake en vraag of de inwoner akkoord is met deelname aan het onderzoek. Stuur dan de contactgegevens van de inwoner door aan AEF.
- ▶ Je rapporteert over de gesprekken en koppelt dit terug aan de inwoner. Met toestemming te delen met andere deelnemers aan het gesprek.

Wie zijn er bij deze stap betrokken?

- ▶ De consulent/medewerker toegang met kennis van de verschillende wetten en domeinen.
- ▶ De inwoner (en evt. diens vertegenwoordiger)
- ▶ Indien gewenst/nodig andere verstrekkers
- ▶ Indien gewenst een onafhankelijke cliëntondersteuner of andere betrokkenen (niet zorgaanbieders)

Stap 3 - Integraal ondersteuningsplan - In het kort

Wat wordt van je verwacht?

- ▶ Betrek andere organisaties bij het vaststellen van de omvang van de hulpvraag en de bijbehorende budgetten.
- ▶ Op basis van gesprekken en eventueel een persoonlijk plan/familiegroepsplan stel je in samenspraak met de inwoner een integraal ondersteuningsplan op, inclusief evaluatiemomenten en -vorm. Het bevat ook de afspraken van en tussen de betrokken verstrekkers.
- ▶ Plan de afgesproken evaluatiemomenten alvast in met budgethouder en andere verstrekkers.
- ▶ Vraag toestemming aan inwoner om delen uit het plan te delen met andere organisaties.

Wie zijn er bij deze stap betrokken?

- ▶ De consulent
- ▶ De inwoner
- ▶ Eventueel verstrekkers of instanties zoals CIZ, UWV, samenwerkingsverband
- ▶ Indien gewenst een onafhankelijke cliëntondersteuner of andere betrokkenen (niet zorgaanbieder).

Stap 4 - Integrale beschikking en budget bijeen brengen - in het kort

Wat wordt van je verwacht bij deze stap?

- ▶ Op basis van het goedgekeurde ondersteuningsplan maak je een integrale beschikking.
- ▶ Je stelt de hoogte van het I-PGB vast, waarbij je onderscheid in wetten en gezinsleden maakt. Bij een I-GGB maak je ook onderscheid tussen gezinsleden.
- ▶ Je stuurt de beschikking naar de inwoner.
- ▶ Je stuurt de brief met de verdeling per verstrekker naar het zorgkantoor, die wordt verstuurd naar ZiNL en SVB. Je stuurt het aanmeldformulier I-PGB naar SVB. Tip: maak één persoon vanuit de gemeente verantwoordelijk voor het verkeer van berichten naar de SVB.
- ▶ Als de inwoner mee wil werken aan de evaluatie van het experiment, geef dan aan dat AEF binnenkort contact met hem of haar opneemt. Mocht de inwoner op deelname aan het onderzoek terug willen komen, geef dit dan bij AEF aan.
- ▶ In het geval van Wlz wijs je de budgethouder op het programma van het CAK in verband met de berekening van de eigen bijdrage.

Wie zijn er bij deze stap betrokken?

- ▶ De consulent
- ▶ De inwoner (nu er een beschikking is afgegeven: de budgethouder)
- ▶ Andere verstrekkers
- ▶ De SVB
- ▶ Het CAK

Stap 5 -zorgovereenkomst- In het kort

Wat wordt van je verwacht bij deze stap?

- ▶ Je wijst de budgethouder op de verplichte zorgovereenkomsten van de SVB.
- ▶ Je ontvangt een of meerdere overeenkomsten van de budgethouder, die hij/zij heeft afgesloten met zorgverleners.
- ▶ Je checkt en accordeert de aan jou voorgelegde zorgovereenkomsten zorginhoudelijk en administratief.
- ▶ Je stuurt de overeenkomst(en) na akkoord van de betrokken partijen door naar de SVB.

Wie zijn er bij deze stap betrokken?

- ▶ De consulent

- ▶ De budgethouder
- ▶ Eventueel externe organisaties en/of verstrekkers
- ▶ De SVB

Stap 6 – I-pgb wordt in werking gesteld- In het kort

Wat wordt van je verwacht bij deze stap?

- ▶ Zorgovereenkomsten verwerken in systeem.
- ▶ Tarief koppelen aan een zorgovereenkomst en invoeren.
- ▶ Ondersteunen van budgethouder bij vragen of onduidelijkheden.

Wie zijn er bij deze stap betrokken?

- ▶ De consulent
- ▶ De SVB

Stap 7 – declaraties - In het kort

Wat wordt van je verwacht bij deze stap?

Als nodig/gewenst meekijken bij declaraties, vragen en problemen. Eventueel daarop actie ondernemen.

- ▶ Wie zijn er bij deze stap betrokken?
- ▶ De budgethouder
- ▶ Eventueel de consulent
- ▶ De zorgverlener(s)
- ▶ De SVB
- ▶ Het CAK

Stap 8 – Uitbetalingen - In het kort

Wat wordt van je verwacht bij deze stap?

Je hoeft bij deze stap niets te doen.

Wie zijn er bij deze stap betrokken?

- ▶ De SVB
- ▶ De budgethouder

Stap 9 – Overzicht voortgang - In het kort

Wat wordt van je verwacht bij deze stap?

- ▶ Controleer de besteding en de declaraties. Indien nodig neem je contact op met de budgethouder. Ga in gesprek over zorginhoud en eventuele wijzigingen.
- ▶ Betrek het zorgkantoor of andere betrokkenen als nodig.
- ▶ Stuur het jaarlijkse toekenningsbericht aan de SVB

Wie zijn er bij deze stap betrokken?

- ▶ De consulent
- ▶ De SVB

Stap 10 -Jaarafsluiting - In het kort

Wat wordt van je verwacht bij deze stap?

Definitieve gegevens over i-pgb doorgeven aan het CAK.

Wie zijn er bij deze stap betrokken?

- ▶ De consulent
- ▶ De budgethouder
- ▶ De SVB
- ▶ Het CAK

Stap 11 - Afsluiting periode (eindafrekening of tussentijds stoppen) - In het kort

Wat wordt van je verwacht bij deze stap?

- ▶ Je legt het totaal bestede budget vast.
- ▶ Je stuurt een nieuwe integrale beschikking voor het nieuwe jaar aan de budgethouder, of je maakt een afsluitingsbericht dat je aan de andere verstrekkers voorlegt en stuurt dit naar de SVB.

Wie zijn er bij deze stap betrokken?

- ▶ De consulent
- ▶ De SVB
- ▶ Andere verstrekkers