

Maatschappelijke business case PGB2.0-systeem

Status: definitief

2021-0520/SM/sv/nb

Oktober 2021

Oktober 2021

Deze rapportage is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Sander van Veldhuizen (Senior Manager). Dit rapport wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op uitgevoerd. Voor vragen naar aanleiding van dit rapport kunt u contact opnemen met Sander van Veldhuizen via mail (sander.van.veldhuizen@pwc.com) of telefonisch (06 341 90 525).

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor u als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot VWS, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: "Wob verzoek") ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Wob verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk te informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Wob verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob verzoek.

Het rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Context en vraagstelling	5
Methode en aanpak	5
Saldo van kosten en baten	6
Vergelijking met business case 2019	7
1. Inleiding	10
1.1. Opdracht	10
1.2. Onderzoeksaanpak	11
1.3. Leeswijzer	12
2. PGB2.0	13
2.1. Projectbeschrijving – PGB2.0	13
2.2. Stakeholders	14
2.3. Implementatieplanning PGB2.0	14
2.4. Belangrijkste uitgangspunten en aannames	15
3. Baten	17
3.1. Legitimiteit	18
3.1.1. Meer rechtmatig door foutloze en simpele invoer	18
3.1.2. Fraudeopsporing gemakkelijker en sneller door meer stuurinformatie	18
3.2. Effectiviteit	19
3.2.1. Meer regie voor budgethouders en inzicht in de besteding	19
3.2.2. Faciliteert/verhoogt de maatschappelijke opbrengsten van het PGB-systeem	19
3.2.3. De gebruiksvriendelijkheid, veiligheid en toegankelijkheid nemen toe	20
3.2.4. Kwaliteit administratie TKB's stijgt	20
3.2.5. Een aanspreekpunt voor zorgverleners	20
3.3. Efficiëntie	20
3.3.1. Verlaging administratieve lasten budgethouder door digitale correspondentie	20
3.3.2. Centraal beheer PGB's door budgethouder	21
3.3.3. Sneller betalen zorgverleners	21
3.3.4. Lagere uitvoeringskosten PGB als gevolg van personele ontwikkelingen	21
3.3.5. Besparingen structurele kosten PGB1.0	25
3.4. Externe effecten	26
3.4.1. Kleinere papierstroom	26
4. Kosten	27
4.1. Ontwikkelingskosten	27
4.2. Implementatiekosten	28
4.3. Beheerskosten	29

5.	Resultaten	30
5.1.	Saldo van kosten en baten	30
5.2.	Gevoeligheidsanalyses	30
5.2.1.	Uitloop planning	30
5.2.2.	Gerealiseerde besparingen – minder telefoontjes	31
5.2.3.	Gerealiseerde besparingen – normtijd papieren declaraties	32
5.2.4.	Digitaliseringsgraad	32
6.	Vergelijking maatschappelijke business case 2021 en business case 2019	34
6.1.	Personele besparingen	34
6.1.1.	Toename in klantvragen en klantcontacten	34
6.1.2.	Verhoogde eisen papieren declaraties	35
6.1.3.	Overige werkstromen	35
6.2.	Besparingen kosten PGB1.0	35
6.3.	Kosten PGB2.0	35
6.4.	Mijlpalenplanning en digitaliseringsgraad	35
6.5.	Gekwantificeerde maatschappelijke baten	36
7.	Conclusie	37
A.	Bijlage A – Interviews en werksessies	39
B.	Bijlage B – Leden begeleidingscommissie	41
C.	Bijlage C – Informatiebronnen	42

Managementsamenvatting

Context en vraagstelling

Het persoonsgebonden budget (PGB) is een budget waarmee mensen met of zonder beperking hun eigen zorg, hulp of begeleiding kunnen inkopen op basis van verschillende zorgwetten (Wlz, Wmo, Jw en Zvw). Nederland kent ongeveer 120 duizend budgethouders met ongeveer 250 duizend zorgovereenkomsten. De (maatschappelijke) meerwaarde van het PGB komt voor budgethouders vooral tot uiting in het mogelijk maken van niet (of minder) planbare zorg, voor verstrekkers in een beter aansluitend aanbod op de zorgvraag (aanbod dat in zorg in natura moeilijk is te organiseren kan met PGB wel), en voor zorgverleners in mogelijkheden om meer kwaliteit te kunnen leveren vanwege de mogelijkheden om meer tijd te kunnen besteden¹. Tegelijkertijd leiden ingewikkelde regels voor administratie van het PGB, als gevolg van verschillen in sturingsmechanismen van de diverse pgb-wetten, het grote aantal betrokken partijen en de verantwoordelijkheden van budgethouders verbonden aan het werkgeverschap, in de praktijk tot een zware administratieve last voor budgethouders.²

Om het contracteren en declareren van zorg voor budgethouders te vereenvoudigen is in 2016 gestart met de ontwikkeling van een landelijk systeem voor het beheer van PGB en het contracteren van zorgverlening, het zogenoemde PGB2.0-systeem. Het systeem neemt voor budgethouders de ingewikkelde regels voor administratie van het PGB weg, en biedt de mogelijkheid om een PGB uit verschillende wetten aan te vragen en centraal te beheren. Ook ondersteunt het PGB2.0-systeem zorgaanbieders, de verstrekkers (gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) bij het beheren van toegekende budgetten, zorgovereenkomsten en het registreren van declaraties en betalen van facturen. Naast de administratieve ondersteuning, draagt het PGB2.0-systeem ook aan een verlaging van de uitvoeringskosten van het PGB.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft PwC gevraagd voor het (door)ontwikkelen, implementeren en beheren van het PGB2.0-systeem een maatschappelijke business case op te stellen, die de economische en maatschappelijke baten en lasten van het PGB2.0-systeem belicht, zodat voor alle betrokken partijen inzichtelijk wordt wat de meerwaarde van het PGB2.0-systeem is en welke kosten daarmee gepaard gaan. Het rapport gaat in op:

1. De maatschappelijke baten en kosten van PGB2.0 (kwalitatief en kwantitatief) en de met PGB2.0 samenhangende maatregelen die hebben geleid tot verlaging van de uitvoeringskosten over de periode 2019-2034. De baten worden waar mogelijk gekwantificeerd, bij voorkeur financieel.
2. De aansluiting met de eerder in 2019 opgestelde financiële business case.

Methode en aanpak

Om onderzoeksvraag 1 te beantwoorden is er een maatschappelijke business case opgesteld voor PGB2.0. Bij het opstellen van de maatschappelijke business case PGB2.0 is de *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid* (hierna: 'de werkwijzer') gevolgd voor het inzichtelijk maken van ICT-gerelateerde kosten en baten. Het opstellen van een uitgebreide probleemanalyse, de eerste stap volgens de werkwijzer, valt buiten de scope van de opdracht. De overige vijf stappen (analyseren nulalternatief en projectalternatief, bepalen effecten en baten, bepalen kosten, identificeren onzekerheden en risico's, en opstellen overzicht kosten en baten) uit de MKBA-werkwijzer zijn wel doorlopen.

De maatschappelijke business case PGB2.0 is op onderdelen gebaseerd op kengetallen en aannames, en heeft dus een verkennend karakter. Voor verschillende aangeleverde datapunten, zoals de ontwikkeling van telefonie, is gebleken dat frequente managementrapportages niet

¹ Zie Position Paper MantelzorgNL en Per Saldo.

² Zie Kamerbrief Voortgangsrapportage pgb, 3 november 2020, kst 25657-332.

beschikbaar zijn, en de maatschappelijke business case moest worden gebaseerd op eenmalige metingen. Ook bleken gedurende het opstellen van de maatschappelijke business case diversen baten, zoals een deel van de verwachte besparingen bij de SVB, en kosten, zoals de benodigde inzet in fte bij gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars als gevolg van de overheveling van taken van de SVB, (nog) onzeker en zijn deze geraamd op basis van (een combinatie van) aannames en kengetallen. In de maatschappelijke business case is informatie tot en met juni 2021 meegenomen. Om inzicht te verschaffen in de robuustheid van de uitkomsten, is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd³.

De kosten voor (door)ontwikkeling, implementatie en beheer worden berekend voor zowel de situatie waarin het PGB2.0-systeem wordt gerealiseerd als de uitgangssituatie. Deze uitgangssituatie heet het nulalternatief en beschrijft de ontwikkeling tussen 2019 en 2034 wanneer er geen investeringen worden gedaan om een nieuw PGB2.0-systeem te ontwikkelen en het contracteren en declareren van zorg wordt gedaan in de bestaande SVB-systemen.

Saldo van kosten en baten

Het doel van de maatschappelijke business case is om de maatschappelijke kosten en baten van het PGB2.0-systeem in kaart te brengen. Hiervoor zijn (conform de richtlijn van de werkwijzer) de maatschappelijke kosten en baten van het PGB2.0-systeem in kaart gebracht voor de periode 2019 - 2034. Tabel 0-1 geeft een overzicht van kosten en baten in het jaar 2025, het jaar waarin alle aangesloten budgethouders digitaal kunnen werken, en de contant gemaakte kosten en baten.

De invoering van het PGB2.0-systeem zorgt voor een verscheidenheid aan *niet-kwantificeerbare baten*. Het systeem faciliteert een gestructureerde en simpele invoer van de verschillende formulieren. Budgethouders maken minder fouten bij het invullen van formulieren en declaraties, omdat enkel de van toepassing zijnde velden nog door de budgethouder moeten worden ingevuld en het systeem een real-time controle uitvoert op de ingevulde velden. Hierdoor worden administratieve fouten voorkomen en wordt de rechtmatigheid van het gebruik van PGB verhoogd. Ook biedt de continue monitoringsfunctie van het PGB2.0-systeem managementinformatie en kan, met deze informatie, fraudeopsporing vergemakkelijkt worden. Daarnaast neemt het PGB2.0-systeem voor budgethouders de ingewikkelde regels voor administratie van het PGB weg en stelt het budgethouders hiermee in staat regie op hun zorg, en daarmee hun leven, te voeren. Immers, het systeem biedt de mogelijkheid om een PGB uit verschillende wetten aan te vragen, de budgetten centraal te beheren, zorgovereenkomsten te wijzigen, en geeft hierbij een gestructureerd overzicht van de stand van zaken rondom de administratie en openstaande acties per ketenpartner. De gestandaardiseerde en digitale administratie zorgt daarnaast ook voor een versnelling in het verwerken van declaraties en het betalen van zorgverleners. Tevredenheidsonderzoeken onder een deel van de gebruikers van het PGB2.0-systeem bevestigen deze baten.

De *kwantificeerbare baten* en *kosten* van het PGB2.0-systeem zijn berekend als het verschil ten opzichte van het alternatieve scenario waarin het PGB2.0-systeem niet was ingevoerd (het nulalternatief). De bedragen in de jaren 2019-2034 zijn contant gemaakt met behulp van de discontovoet en daarna opgeteld om het saldo van maatschappelijke kosten en baten te berekenen.

De *kwantificeerbare baten* van het PGB2.0-systeem bestaan uit het verlagen van de uitvoeringskosten van het trekkingsrecht PGB als gevolg van personele ontwikkelingen, het besparen van de structurele kosten van PGB1.0, het verlagen van de administratieve lasten van budgethouders en een kleinere papierstroom. Dit leidt tot structurele baten van 17,6 miljoen euro per jaar. Verdisconteerd over de gehele periode tellen de *kwantificeerbare baten* op tot 173,7 miljoen euro.

³ De uitgevoerde gevoeligheidsanalyses worden toegelicht in sectie 5.2

De *kosten* van het PGB2.0-systeem bestaan uit de ontwikkelings-, implementatie- en beheerskosten van het PGB2.0-systeem. De ontwikkelings- en implementatiekosten worden naar verwachting gemaakt in de periode 2019-2023. De beheerskosten zijn structureel en bedragen 11,8 miljoen euro per jaar. Verdisconteerd over de gehele periode tellen de *kosten* op tot 268,4 miljoen euro aan kosten.

Het *saldo van de kwantificeerbare kosten en baten* van het PGB2.0-systeem is op dit moment negatief. Hoewel het systeem structurele besparingen van 5,7 miljoen euro per jaar oplevert, betreft het saldo tussen contant gemaakte kosten en baten over de gehele periode -94,7 miljoen euro. Bij de beoordeling hiervan moet ook rekening worden gehouden met de eerder beschreven niet-quantificeerbare baten.

Tabel 0-1 Saldo van baten en kosten PGB2.0

	2025	NCW
Kosten		
Doorontwikkeling PGB2.0	€ 0	€ 74,9 mln
Implementatie PGB2.0	€ 0	€ 32,9 mln
Structurele beheerskosten PGB2.0 SVB	€ 11,8 mln	€ 160,5 mln
Totale kosten	€ 11,8 mln	€ 268,4 mln
Baten		
Meer rechtmatig door foutloze en simpele invoer	+	+
Fraudeopsporing gemakkelijker en sneller door meer stuurinformatie	+	+
Meer regie voor budgethouders en inzicht in de besteding	+	+
Faciliteert/verhoogt de maatschappelijke opbrengsten van het PGB-systeem	+	+
De gebruiksvriendelijkheid, veiligheid en toegankelijkheid nemen toe.	+	+
Kwaliteit administratie toekenningsberichten stijgt	+	+
Een aanspreekpunt voor zorgverleners	+	+
Verlaging administratieve lasten budgethouder door digitale correspondentie	€ 1,7 mln	€ 15,3 mln
Centraal beheer PGB's door budgethouder	+	+
Sneller betalen zorgverleners	+	+
Lagere uitvoeringskosten PGB a.g.v. personele ontwikkelingen SVB	€ 1,3 mln	€ 24,1 mln
Besparingen structurele kosten PGB1.0	€ 14,4 mln	€ 133,2 mln
Kleinere papierstroom	€ 0,1 mln	€ 1,2 mln
Totale baten	€17,6 mln	€173,7 mln
	plus kwalitatieve baten	plus kwalitatieve baten
Saldo van baten en kosten	€5,7 mln	- €94,7 mln
	plus kwalitatieve baten	plus kwalitatieve baten

Vergelijking met business case 2019

Om onderzoeksvraag 2 te beantwoorden is de maatschappelijke business case vergeleken met de business case uit 2019. In vergelijking met de business case 2019 zijn de jaarlijkse structurele besparingen in de maatschappelijke business case 15,3 miljoen euro lager. De geschatte besparingen in de business case 2019 baseerde zich op een daling van het aantal klantcontacten bij ingebruikname van het portaal en hanteerde de aanname dat de SVB geen aanspreekpunt zou zijn voor vragen van budgethouders en zorgverleners. Met de ingebruikname van het PGB2.0-systeem en het aansluiten van budgethouders blijkt het gedrag van budgethouders zich anders te ontwikkelen dan waarvan in 2019 is uitgegaan, is de planning aangepast en zijn er taken voor de SVB bijgekomen. Als gevolg hiervan daalt het netto contant gemaakte saldo van kosten en baten met 282,1 miljoen euro. De opgestelde maatschappelijke business case 2021 wijkt als gevolg hiervan op drie belangrijke onderdelen af van de business case 2019.

- 1) Er worden minder personele besparingen bij de SVB verwacht dan in 2019. Dit wordt met name gedreven door een onvoorziene toename in het aantal klantvragen in PGB2.0 t.o.v. het aantal klantvragen binnen het PGB1.0-systeem, en aangescherpte eisen van de NZa ten aanzien van de verwerking van papieren declaraties in het PGB2.0-systeem (budgethouders in PGB2.0 kunnen zowel papieren als digitale declaraties indienen bij de SVB). De verhoogde ketenafhankelijkheid leidt tot een toename van het aantal vragen van budgethouders, bijvoorbeeld wanneer er vertragingen ontstaan in de keten. Budgethouders bellen in dat geval de SVB, terwijl de SVB niet altijd het eerste aanspreekpunt is. Daarnaast is de SVB, omdat zorgverleners binnen PGB1.0 geen aanspreekpunt hadden, in PGB2.0 ook het aanspreekpunt geworden voor zorgverleners, en dit leidt ook tot een toename van het aantal klantvragen. De aangescherpte eisen van de NZa ten aanzien van de verwerking van papieren declaraties hebben daarnaast de normtijd van het verwerken van deze declaraties verdubbeld. Hoewel het aantal papieren declaraties afneemt onder PGB2.0, is de totale normtijd per budgethouder voor het verwerken van papieren declaraties hoger dan verwacht in 2019.
- 2) De mijlpalenplanning van PGB2.0 is daarnaast uitgelopen en de aangesloten budgethouders werken na aansluiting op het PGB2.0-systeem niet meteen volledig digitaal. Waar de planning uit 2019 ervan uitging dat alle budgethouders eind 2021 zouden zijn aangesloten en meteen volledig digitaal zouden gaan werken, gaat de herziene planning van eind 2020 ervan uit dat het duurt tot eind 2022 om de mijlpalenplanning te realiseren en te starten met het aansluiten van alle verstrekkers. Daarnaast is er in deze maatschappelijke business case vanuit gegaan dat, in lijn met de huidige geobserveerde aanpassingssnelheid van budgethouders richting volledig digitaal werken, het tot eind 2024 duurt totdat 80% van de budgethouders volledig digitaal werkt, en 20% van de budgethouders de PGB-administratie via de papieren stroom regelt. Dit heeft een direct neerwaarts effect op het realiseren van de verwachte besparingen. De uitloop van de planning heeft er daarnaast voor gezorgd dat de doorontwikkelkosten en implementatiekosten zijn toegenomen.
- 3) Tot slot zijn de structurele beheerskosten van PGB1.0, die als een besparing worden gerekend in de maatschappelijke business case, herijkt t.o.v. 2019. Deze herijking biedt een beter inzicht van het nulalternatief en laat een grotere structurele besparing zien dan waarmee is gerekend in de business case 2019.

Integrale conclusie

Zonder een aantal baten van het PGB2.0-systeem, zoals meer regie op het PGB en inzicht in de besteding van het budget, te kunnen kwantificeren en in geldbedragen te kunnen vertalen, laat deze maatschappelijke business case zien dat over een periode van 15 jaar de kwantificeerbare baten van het PGB2.0-systeem op termijn niet volledig opwegen tegen de ontwikkel-, implementatie- en beheerskosten van het PGB2.0-systeem. Hoewel het systeem structurele besparingen van 5,7 miljoen euro per jaar oplevert, betreft het saldo tussen contant gemaakte kosten en kwantitatieve baten over 15 jaar -94,7 miljoen euro.

De analyses laten zien dat de mate van te realiseren besparingen op de uitvoeringskosten van het PGB gedreven worden door de directe personele besparingen bij de SVB. De huidige verwachting is echter dat het aantal benodigde arbeidskrachten binnen twee werkstromen, declaraties en klantcontacten, de komende jaren zal toenemen binnen de SVB. Om een deel van de in 2019 ingeschatte besparingen op de uitvoeringskosten alsnog te kunnen realiseren kunnen de volgende, met de begeleidingscommissie bediscussieerde en gevalideerde, routes verkend worden:

- *Verken mogelijkheden om de NZa-eisen te versoepelen of een alternatieve werkwijze te vinden.*

De aangescherpte NZa-eis om enkel gespecificeerde declaraties uit te betalen in het PGB2.0 systeem, vraagt van de SVB bij papieren declaraties extra handelingen ten opzichte van de handelingen in PGB1.0, zoals het handmatig correct specificeren van

papieren declaraties. Hoewel het aantal papieren declaraties per budgethouder afneemt, stijgt de tijdsbesteding voor het verwerken van papieren declaraties per budgethouder met 23%. De reeds gerealiseerde besparingen van 41 fte tussen 2019 en 2021 wordt hierdoor teruggebracht naar een structurele besparing van 25,3 fte. Het terugbrengen van de normtijd naar 6 minuten per papieren declaratie zou de verdisconteerde baten met 28,8 miljoen euro verbeteren. Eventuele kosten voortvloeiend uit mogelijk benodigde aanpassingen in het PGB2.0-systeem moeten hier tegenover worden afgezet.

- *Verken mogelijkheden Wlz-budgethouders aan te moedigen hun PGB-zaken via het portaal te regelen.*
Voor de tot op heden op PGB2.0 aangesloten budgethouders, ook de reeds langer aangesloten budgethouders, blijkt dat het aantal klantcontacten met vragen toeneemt van 2,5 telefoontjes per budgethouder binnen PGB1.0 naar 4,4 in PGB2.0. Dit leidt tot een structurele stijging van 22 fte t.o.v. 2019, terwijl in de business case 2019 uit werd gegaan een structurele besparing van 25 fte. Uit gesprekken met de ketenpartners blijkt dat met een keten SLA, een ketenregisseur of heldere afspraken tussen ketenpartners over omgang met verkeer gericht telefoontjes van budgethouder gemiddeld aantal telefoontjes per budgethouder aan de SVB teruggebracht zou kunnen worden naar 3-4 per jaar. Indien de weggevallen telefoontjes aan de SVB zich niet verplaatsen naar de ketenpartners nemen de verdisconteerde baten toe met respectievelijk 14,2 of 4,1 miljoen euro. Eventuele kosten die gepaard gaan met de interventie die de daling van het aantal telefoontjes per budgethouder bewerkstelligt, moeten hier tegenover worden afgezet. Om gericht te kunnen sturen op het aantal telefoontjes is betrouwbare informatie en continue monitoring over de achterliggende redenen waarvoor wordt gebeld nodig. Dit soort informatie wordt op dit moment niet continu verzameld en bijgehouden.
- *Verken, in combinatie met de eerdere adviezen, de mogelijkheden om de digitaliseringsgraad verder te verhogen.*
Het verhogen van de digitaliseringsgraad naar 90% zou de verdisconteerde baten met 3,2 miljoen euro verslechteren. Dit wordt gedreven door de verwachte toename aan benodigde capaciteit rondom het verwerken van declaraties en aannemen van telefoontjes naarmate meer budgethouders overgaan op PGB2.0. Het verhogen van de digitaliseringsgraad naar 90%, in combinatie met het versoepelen van de NZa-eisen en het reduceren van het aantal telefoontjes van budgethouders, zou de verdisconteerde baten met 1,6 miljoen euro verbeteren. Eventuele kosten die gepaard gaan met het laten toenemen van de digitaliseringsgraad, moeten hier tegenover worden afgezet.

Tenslotte, in lijn met de werkwijzer MKBA digitale overheid en de onzekerheden/incomplete informatie/routes ten aanzien van klantcontacten en te realiseren besparingen bij de SVB, is het van belang periodiek de maatschappelijke businesscase te actualiseren, bijvoorbeeld bij het beschikbaar komen van nieuwe inzichten, het (niet) behalen van mijlpalen, het beschikbaar komen van nieuwe functionaliteiten waarvan de baten nog niet zijn meegenomen, of bij aanpassingen in het zorgstelsel of regelgeving. Een belangrijke randvoorwaarde daarvoor is dat dynamieken in de keten worden gemonitord en cijfermatig worden onderbouwd. Als de onderliggende oorzaken van bepaald gedrag van budgethouders, zoals een toename van telefonische klantvragen, feitelijk en cijfermatig inzichtelijk kunnen worden gemaakt, dan kunnen er handelingsperspectieven worden ontwikkeld. Naast een betere cijfermatige onderbouwing van geobserveerde ontwikkelingen is het ook aan te bevelen onderzoek te doen of en in welke mate de op dit moment niet te kwantificeren baten, bij een herijking van de maatschappelijke business case kunnen worden gekwantificeerd.

1. Inleiding

Het persoonsgebonden budget (PGB) is een budget waarmee mensen met of zonder beperking hun eigen zorg, hulp of begeleiding kunnen inkopen op basis van verschillende zorgwetten (Wlz, Wmo, Jw en Zvw). Nederland kent ongeveer 120 duizend budgethouders met ongeveer 250 duizend zorgovereenkomsten. De (maatschappelijke) meerwaarde van het PGB komt voor budgethouders vooral tot uiting in het mogelijk maken van niet (of minder) planbare zorg, voor verstrekkers in een beter aansluitend aanbod op de zorgvraag (aanbod dat in zorg in natura moeilijk is te organiseren kan met PGB wel), en voor zorgverleners in mogelijkheden om meer kwaliteit te kunnen leveren vanwege de mogelijkheden om meer tijd te kunnen besteden⁴. Tegelijkertijd leiden ingewikkelde regels voor administratie van het PGB, als gevolg van verschillen in sturingsmechanismen van de diverse PGB-wetten, het grote aantal betrokken partijen en de verantwoordelijkheden van budgethouders verbonden aan het werkgeverschap, in de praktijk tot een zware administratieve last voor budgethouders.⁵

Om het contracteren en declareren van zorg voor budgethouders te vereenvoudigen is in 2016 gestart met de ontwikkeling van een landelijk systeem voor het beheer van PGB en het contracteren van zorgverlening, het zogenoemde PGB2.0-systeem. Naast de administratieve ondersteuning van budgethouders, ondersteunt het PGB2.0-systeem ook zorgaanbieders, de verstrekkers (gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) bij het beheren van toegekende budgetten, zorgovereenkomsten en het registreren van declaraties en betalen van facturen. Ook voorziet het PGB2.0-systeem in een structurele reductie van de uitvoeringskosten.

In mei 2019 is reeds een financiële business case van het PGB2.0 opgesteld. Een aantal ontwikkelingen geeft aanleiding om de kosten en baten van het PGB2.0-systeem opnieuw in beeld te brengen en aan de hand daarvan de business case te herijken. Zo hebben technische aanpassingen in het systeem de doorlooptijd van de doorontwikkeling en implementatie van het PGB2.0-systeem verlengd. Daarnaast is in de zomer van 2020 de roadmap - waarin staat wanneer de functionaliteiten worden gerealiseerd - 2020 vastgesteld. Hiermee is de totale ontwikkelingsspanning in beeld. Deze roadmap is nog niet financieel doorgerekend. Verder is het invoeringsplan vastgesteld. Hiermee is helder wanneer de partijen het systeem kunnen implementeren en kunnen dus de implementatiekosten worden vastgesteld.

1.1. Opdracht

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft de Kamer in november 2020 toegezegd het PGB2.0-systeem financieel door te laten rekenen. Hiertoe heeft VWS PwC opdracht gegeven om een maatschappelijke business case van het PGB2.0-systeem op te stellen, die de economische en maatschappelijke baten en lasten van het PGB2.0-systeem belicht, zodat voor alle betrokken partijen inzichtelijk wordt wat de meerwaarde van het PGB2.0-systeem is en welke kosten daarmee gepaard gaan.

De minister wil aan de hand van deze maatschappelijke business case de Tweede Kamer een beeld geven van (de verhouding tussen) de eenmalige en structurele kosten, en de op te leveren financiële en maatschappelijke baten van het PGB2.0-systeem. Om een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen wordt naast de kwantitatieve kosten ook naar de kwalitatieve en maatschappelijke baten gekeken. Voorliggende rapportage beschrijft de aanpak en uitkomsten van de maatschappelijke business case PGB2.0. Het rapport gaat in op:

1. De maatschappelijke baten en kosten van PGB2.0 (kwalitatief en kwantitatief) en de met PGB2.0 samenhangende maatregelen die hebben geleid tot verlaging van de

⁴ Zie Position Paper MantelzorgNL en Per Saldo.

⁵ Zie Kamerbrief Voortgangsrapportage pgb, 3 november 2020, kst 25657-332.

uitvoeringskosten over de periode 2019-2034. De baten worden waar mogelijk gekwantificeerd, bij voorkeur financieel.

2. De aansluiting met de eerder in 2019 opgestelde financiële business case.

1.2. Onderzoeksaanpak

Om onderzoeksvraag 1 te beantwoorden is er een maatschappelijke business case opgesteld voor PGB2.0. Bij het opstellen van de maatschappelijke business case PGB2.0 is de *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid* (hierna: 'de werkwijzer') gevolgd voor het inzichtelijk maken van ICT-gerelateerde kosten en baten. Het opstellen van een uitgebreide probleemanalyse, de eerste stap volgens de werkwijzer, valt buiten de scope van de opdracht. De overige vijf stappen (analyseren nulalternatief en projectalternatief, bepalen effecten en baten, bepalen kosten, identificeren onzekerheden en risico's, en opstellen overzicht kosten en baten) uit de MKBA-werkwijzer zijn wel doorlopen.

De maatschappelijke business case PGB2.0 is op onderdelen gebaseerd op kengetallen en aannames, en heeft dus een verkennend karakter. Gedurende het opstellen van de maatschappelijke business case bleken diversen baten, zoals een deel van de verwachte besparingen bij de SVB, en kosten, zoals de benodigde inzet in fte bij gemeenten en zorgkantoren als gevolg van de overheveling van taken van de SVB, (nog) onzeker en zijn deze geraamd op basis van (een combinatie van) aannames en kengetallen. In de maatschappelijke business case is informatie tot en met juni 2021 meegenomen. Om inzicht te verschaffen in de robuustheid van de uitkomsten, is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Deze is toegevoegd in Hoofdstuk 5. Conform de werkwijzer is aan te raden periodiek te maatschappelijke business case te herijken, bijvoorbeeld na een majeur beslismoment in de verdere uitwerking en implementatie van het PGB2.0-systeem.⁶

De scope van de analyses omvat de partijen waarvoor effecten zijn voorzien, zijnde de ketenpartijen die betrokken zijn vanaf de aanvraag van een PGB tot en met de betaling van de declaratie. Voor het opstellen van de maatschappelijke business case PGB2.0 is gebruik gemaakt van informatie van de volgende partijen: Per Saldo (belangenvereniging budgethouders), Branchevereniging Kleinschalige Zorg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Zorgverzekeraars Nederland, de Sociale Verzekeringsbank en het Cluster PGB2.0 programma VWS. Op geen van de ontvangen documenten en ontvangen informatie van deze partijen voor dit onderzoek hebben wij een accountantscontrole of iets vergelijkbaars verricht, noch is boekenonderzoek gepleegd of zijn inspecties uitgevoerd.

Om te komen tot de maatschappelijke business case van het PGB2.0 systeem, zijn navolgende stappen gezet.

Stap 1: Analyseren nulalternatief en projectalternatief

Allereerst is documentatie voor het projectalternatief bestudeerd en geanalyseerd. Op basis van het verkregen inzicht is vervolgens een startdocument opgesteld dat richting geeft aan het effectenonderzoek. Het document bevat een zo gedetailleerd mogelijke beschrijving van de probleemanalyse, alsmede een eerste omschrijving van het nulalternatief (de situatie zonder de verbetering van de elektronische gegevensuitwisseling) en het projectalternatief.

Stap 2: Interviews

Het startdocument vormt de basis voor de interviews en de daarin te stellen vragen. Bijlage A geeft een overzicht van de geïnterviewde organisaties. In de interviews is verkend welke effecten, baten en kosten gepaard gaan met de doorontwikkeling, het beheer en de invoering van het

⁶ Zie Koopmans, C., M. van Benthum, W. Hulsker, W. Spit en F. van Zutphen, 2019, *Werkwijzer voor maatschappelijke kostenbatenanalyse van de digitale overheid*.

PGB2.0-systeem. Tevens is verkend welke risico's en onzekerheden er zijn en of er andere oplossingsrichtingen denkbaar zouden zijn.

Stap 3: Validatiesessie

De uitkomsten van de interviews zijn verwerkt in een overzicht van effecten, baten en kosten. Dit overzicht is in een gezamenlijke sessie met de begeleidingscommissie gevalideerd. De bijvangst van deze gezamenlijke sessie is het draagvlak voor de uitkomsten van de analyse te versterken.

Stap 4: Analyse en rapportage

Als laatste stap in het proces zijn de effecten zoveel mogelijk vertaald naar geldwaarden en uitgezet in een overzicht van kosten en baten gedurende een periode van 15 jaar. De effecten die niet in geldwaarde konden worden uitgedrukt zijn kwalitatief beschreven. Tot slot zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd en is de rapportage opgesteld.

1.3. Leeswijzer

In een maatschappelijke business case wordt een vergelijking gemaakt tussen het projectalternatief (het PGB2.0-systeem) en het nulalternatief (de uitgangssituatie). Het volgende hoofdstuk geeft een uitwerking gegeven van het projectalternatief PGB2.0, het nulalternatief (PGB1.0) en de verschillen tussen beiden. Met dat laatste worden de effecten van het projectalternatief bedoeld. Een uitwerking van de baten volgt in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 volgt een verdere toelichting op de individuele kostenposten. Hoofdstuk 5 presenteert vervolgens op hoofdlijnen de resultaten van de maatschappelijke business case, inclusief de gevoeligheidsanalyses. Hoofdstuk 6 vergelijkt de maatschappelijke business case met de business case 2019. De rapportage sluit af met de bevindingen en conclusies in hoofdstuk 7.

De informatiebasis waarop deze maatschappelijk business case tot stand is gebaseerd, is tot stand gekomen via documentatie en interviews met beleidsmakers en de ketenpartijen die betrokken zijn vanaf de aanvraag van een PGB tot en met de betaling van de declaratie. In de bijlage vindt u nadere details over de geïnterviewde ketenpartners die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van deze maatschappelijke business case.

2. PGB2.0

Om de kosten en (maatschappelijke) baten in beeld te brengen worden twee toekomstige situaties met elkaar vergeleken. Deze situaties worden het 'nulalternatief' (of referentiesituatie) en het projectalternatief genoemd. Het nulalternatief, of de referentiesituatie, beschrijft de meest waarschijnlijke ontwikkeling van het huidige systeem waarmee PGB's worden verleend, waarbij er 'min of meer' op de huidige voet wordt doorgegaan. Het projectalternatief is de situatie waarin PGB's worden geadmineistreerd en beheerd via het PGB2.0-portaal. De verschillen tussen deze beide toekomstige situaties worden in de maatschappelijke business case vervolgens vertaald naar kosten en baten voor de betrokken ketenpartners.

Het nulalternatief is de toekomstige situatie zonder een nieuw PGB-portaal, en waarin de huidige werkwijze wordt voortgezet. Voor deze situatie veronderstellen we:

- De bestaande systemen TREKS en T&S blijven draaien, en faciliteren de gebruikers op het bestaande kwaliteitsniveau
- De SVB blijft deze systemen onderhouden en ontwikkelt oplossingen om nieuwe wetgeving uit te kunnen voeren
- De systemen worden geüpdatet en blijven in ontwikkeling om de PGB's uit te kunnen voeren
- Er worden geen aanvullende investeringen gedaan in PGB1.0 ten behoeve van uitbreiding van functionaliteiten

Hieronder wordt in sectie 2.1 het PGB2.0-systeem in meer detail beschreven. Sectie 2.2 gaat in op de betrokken stakeholders. In sectie 2.3 wordt ingegaan op de implementatieplanning en sectie 2.4 vat de belangrijkste uitgangspunten en aannames samen.

2.1. Projectbeschrijving – PGB2.0

Het PGB is een budget dat mensen met een beperking of ziekte toegekend kunnen krijgen om zelf zorgverleners in te huren. Voor het verwerken van de PGB-administratie is een nieuw systeem ontwikkeld. Dit PGB2.0-systeem verzorgt de administratieve ondersteuning van budgethouders, hun zorgverleners, de verstrekkers (gemeente of zorgkantoor) en de SVB bij het beheren van toegekende budgetten, het beheren van zorgovereenkomsten, het registreren van zorgdeclaraties en het betalen van facturen.

Met het PGB2.0 systeem kunnen budgethouders sneller, gemakkelijker, overzichtelijker en veiliger hun administratie doen. Op deze manier verbetert het de mogelijkheden voor de budgethouder om eigen regie op de zorgvraag te kunnen voeren. Het systeem ondersteunt evenzo de zorgverleners. Zij kunnen via het systeem niet alleen zorgovereenkomsten met hun budgethouders inzien en controleren, maar ook facturen indienen, die vervolgens automatisch gecontroleerd worden. Ook kunnen zorgverleners inzicht krijgen in de stand van betalingen inzien. Verder faciliteert het systeem fraudeopsporing, verlaagt het via digitalisering en automatisering de uitvoeringskosten van het PGB binnen de keten en vergroot het de rechtmatigheid van de uitvoering van het PGB-trekkingsrecht.

De belangrijkste verschillen tussen PGB1.0 en PGB2.0 zijn:

- Het PGB-proces is in de referentiesituatie grotendeels een papieren proces. Het uitgangspunt in het PGB2.0-systeem is een volledig digitaal proces. Tegelijkertijd worden budgethouders die nog in de papierenstroom willen blijven werken, daarin ondersteund.
- De budgethouder krijgt met PGB2.0 meer regie op het PGB-proces doordat zij via het PGB2.0-systeem het proces beter kunnen volgen en meer inzicht hebben in budgetten, zorgovereenkomsten, declaraties, betalingen en budgetuitputting.

- Verstrekkers van PGB-budgetten (gemeentes, zorgverzekeraars) krijgen naast een efficiëntere afhandeling van PGB-dossiers ook meer inzicht in en meer grip op het proces door enkele nieuwe functionaliteiten, zoals het instellen van blokkades en het accorderen van overeenkomsten.
- Een aantal taken gaan over van de SVB naar zorgkantoren, zoals de toets op het recht en het klantcontact gerelateerd aan vragen over de ZOK. De SVB blijft voor de Wmo en Jw de toets op het recht uitvoeren en ook het klantcontact gerelateerd aan vragen over de ZOK.

2.2. Stakeholders

Bij de ontwikkeling, implementatie en beheer van het PGB2.0-systeem zijn verschillende stakeholders betrokken. De belangrijkste stakeholders zijn:

- Ministerie van VWS. Het ministerie is stelselverantwoordelijk voor het PGB-proces. Tevens is het de eigenaar van het PGB2.0-systeem
- TBO als tijdelijke beheerorganisatie van PGB2.0, verantwoordelijk voor het beheer en de doorontwikkeling van het systeem
- SVB als landelijke uitvoeringsorganisatie die een deel van de werkzaamheden in het PGB-proces uitvoert
- ICTU als ontwikkelaar van het Z-domein
- Gemeenten als verstrekkers van PGB's uit hoofde van de Jeugdwet en de WMO. De VNG treedt op als vertegenwoordiger van gemeenten
- Budgethouders als ontvangers van het PGB-trekkingsrecht. Per Saldo vertegenwoordigt de budgethouders
- Zorgverleners als zorgverlenende partij. De zorgverleners worden vertegenwoordigd door BVKZ
- Zorgkantoren als verstrekkers van PGB's op basis van de Wlz en zorgverzekeraars als verstrekkers op basis van de Zvw. ZN vertegenwoordigt zowel de zorgkantoren als de zorgverzekeraars

2.3. Implementatieplanning PGB2.0

Het startmoment van de maatschappelijke business case is 1 januari 2019. Dat is het moment waarop VWS de integrale verantwoordelijkheid heeft gekregen voor de doorontwikkeling en het beheer van het PGB2.0-systeem. Deze maatschappelijke business case hanteert, conform de werkwijzer digitale overheid, een zichtperiode van 15 jaar. Dat wil zeggen dat kosten en (maatschappelijke) baten voor een periode van 15 jaar in kaart worden gebracht.

Volgens het invoeringsplan loopt de doorontwikkeling en implementatie van PGB2.0-systeem, en de aansluiting van de budgethouders op het PGB2.0-portaal tot eind 2022 (Figuur 2-1). Dat betekent dat eind 2022 alle budgethouders, budgetverstrekkers en zorgverleners zijn aangesloten op het PGB2.0-portaal.

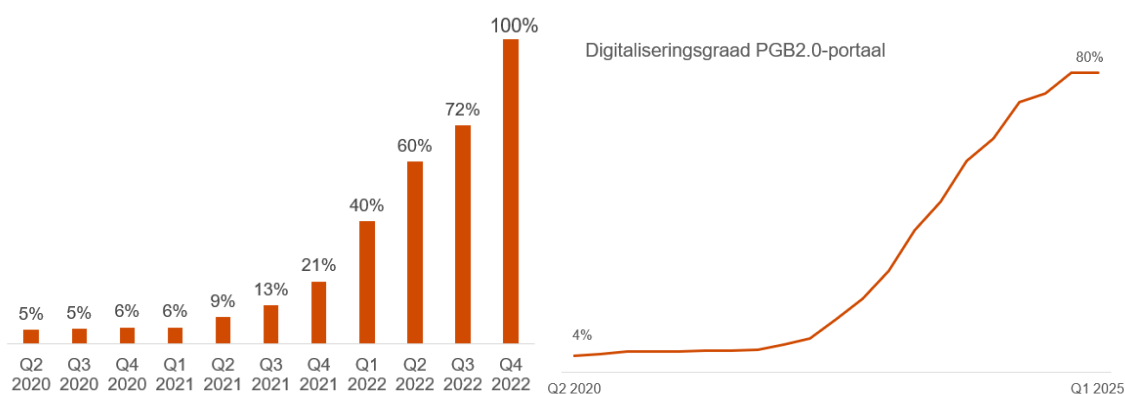
De doorontwikkeling en invoering van het PGB2.0-systeem wordt langs vijf mijlpalen uitgevoerd, waarbij per mijlpaal is beschreven welke aansluitingen op dat moment mogelijk zijn. De zorgkantoren worden in 4 tranches aangesloten, waarbij de voorlopers (deels CZ en Zilveren Kruis) reeds zijn aangesloten. In tranche 1 worden in Q2 van dit jaar de resterende Wlz-budgethouders van zorgkantoor CZ aangesloten (Mijlpaal A). In het derde kwartaal van dit jaar wordt begonnen met het aansluiten van de Wlz-budgethouders van de overige zorgkantoren (Mijlpaal B). Het aansluiten gebeurt in drie tranches van ieder ongeveer 10 duizend budgethouders groot. De Wmo- en Jw-budgethouders van de gemeenten worden vanaf Q1 2022 in 4 stappen van 15 duizend budgethouders aangesloten (Mijlpaal C/D). In Q4 2022 zijn alle Wmo- en Jw-budgethouders aangesloten. De laatste mijlpaal is het aansluiten van de Zvw in Q4 2022, waarbij in één tranche zowel budgethouders met enkel een Zvw-budget als multi-wet

budgethouders met een combinatie van budgetten afkomstig van de Zvw, gemeenten en zorgkantoren. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Tabel 2-1 Mijlpalenplanning⁷

Mijlpaal	Beschrijving	Bereikt
A	Aansluiting van alle zorgkantoren van CZ. Alle budgethouders van zorgkantoor CZ met enkel Wlz budget	Q2 2021
B	Aansluiting van alle zorgkantoren. Alle budgethouders met enkel Wlz budget	Q3 2021
C	Aansluiting 1e groep gemeenten. Budgethouders met enkel Wmo en Jw budget	Q1 2022
D	Aansluiting 2e groep gemeenten. Budgethouders met enkel Wmo en Jw budget	Q3 2022
E	Aansluiting zorgverzekeraars. Budgethouders met enkel een Zvw budget én overige budgethouders met een combinatie met Zvw van gemeenten en zorgkantoren	Q4 2022

Figuur 2-1 Verloop aansluitingen budgethouders en digitaliseringsgraad, in % budgethouders⁸



Volgens de mijlpalenplanning kunnen alle budgethouders vanaf 2023 digitaal werken. Uit de gesprekken met de ketenpartners blijkt dat zij verwachten dat een groep budgethouders hun PGB-administratie via de papieren stroom blijft regelen. Begin 2020 blijkt dat het volledige gebruik door budgethouders, vertegenwoordigers en zorgverleners van het portaal door de reeds aangesloten budgethouders en zorgverleners nog laag is en dat het gebruik van het portaal per actie verschilt.

Op basis van de gesprekken met de ketenpartners is de verwachting dat het aantal budgethouders dat volledige digitaal gaat werken geleidelijk naar de 80% zal stijgen. De ketenpartners verwachten dat circa 20% van de budgethouders hun PGB-administratie via de papieren stroom blijft regelen. Figuur 2-1 laat het ingroeipad zien voor het digitaal gebruik van het PGB2.0-portaal. Begin 2020 ligt de digitaliseringsgraad op 4%, waarna een geleidelijk doorgroei optreedt tot 80% van budgethouders in 2025. Op basis van gesprekken met de ketenpartners is hierbij uitgegaan dat de digitaliseringsgraad per type PGB per semester met 20%-punt toeneemt, tot een digitaliseringsgraad van 80% is bereikt.

2.4. Belangrijkste uitgangspunten en aannames

Bij het opstellen van de maatschappelijke business case zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het startmoment van de maatschappelijke business case is 1 januari 2019.

⁷ Mijnpbg, 2020, Roadmap PGB2.0, Versie 1.0

⁸ Mijnpbg, 2020, Roadmap PGB2.0, Versie 1.0 & Ministerie van VWS, 20210330 – PGB2.0 business case 2021.xlsx

- Het startmoment van 1 januari 2019 betreft de 0-meting/nulalternatief.
- De SVB voert de arbeidsrechtelijke toets voor gemeenten uit. De zorgkantoren voeren de arbeidsrechtelijke toets zelf uit.
- Het uitgangspunt voor de maatschappelijke business case is het 'Herijkt programmaplan', welke is vastgesteld op 15 september 2020, en het 'Invoeringsplan PGB2.0 2021'. Het invoeringsplan PGB2.0 wordt continu bijgewerkt. Voor deze maatschappelijke business case is uitgegaan van de versie van 28 januari 2021.
- De maatschappelijke business case sluit aan op het programmaplan PGB2.0 en het invoeringsplan. Daaruit vloeit een (globale) planning voort voor de aansluiting van de circa 120 duizend budgethouders. De planning is gefaseerd langs vijf mijlpalen. Bij het bereiken van de laatste mijlpaal eind 2022 kunnen alle budgethouders aangesloten worden.
- De ontwikkel-, implementatie- en beheerskosten zijn met de ketenpartijen gevalideerd en geven de stand van zaken weer op 30 juni 2021.
- De termijn waarover de maatschappelijke business case wordt opgesteld is de periode 2019-2034.

3. Baten

De activiteiten en kosten die gepaard gaan met het implementeren van het PGB2.0-systeem leveren baten op voor budgethouders, zorgverleners, gemeenten, zorgkantoren en de SVB. De baten worden gecategoriseerd langs (zie Tabel 3-1):

- Legitimiteit
- Effectiviteit
- Efficiency
- Externe effecten

Het merendeel van de baten die gepaard gaan met de invoering van het PGB2.0-systeem, is lastig of niet te kwantificeren, en worden kwalitatief geduid. Tabel 3-1 presenteert een overzicht van de kwantitatieve en kwalitatieve baten, die in de volgende paragrafen verder worden toegelicht. Zoals in sectie 1.2 is beschreven, is de kwantificering van de baten gebaseerd op informatie die in juni 2021 beschikbaar was.

Voor de baten die (deels) gekwantificeerd zijn, is informatie gebruikt van ketenpartners. Op geen van de ontvangen documenten en informatie van deze partijen voor dit onderzoek hebben wij een accountantscontrole of iets vergelijkbaars verricht, noch is boekenonderzoek gepleegd of zijn inspecties uitgevoerd. Sommige gekwantificeerde baten zijn gebaseerd op kengetallen of aannames. De kengetallen en aannames zijn gebaseerd op interviews met de betrokken ketenpartner(s), en ook gevalideerd door de betrokken ketenpartner(s).

Tabel 3-1 Kwalitatieve en kwantitatieve baten

	Kengetal
Legitimiteit	
Meer rechtmatig door foutloze en simpele invoer	Kwalitatief
Fraudeopsporing gemakkelijker en sneller door meer stuurinformatie	Kwalitatief
Effectiviteit	
Meer regie voor budgethouders en inzicht in de besteding	Kwalitatief
Faciliteert/verhoogt de maatschappelijke opbrengsten van het PGB-systeem	Kwalitatief
De gebruiksvriendelijkheid, veiligheid en toegankelijkheid nemen toe.	Kwalitatief
Kwaliteit administratie TKB's stijgt	Kwalitatief
Een aanspreekpunt voor zorgverleners	Kwalitatief
Efficiency	
Verlaging administratieve lasten budgethouder door digitale correspondentie	Structureel: € 1,7 mln Verdisconteerd 2019-2034: € 18,9 mln
Centraal beheer PGB's door budgethouder	Kwalitatief
Sneller betalen zorgverleners	Kwalitatief
Lagere uitvoeringskosten PGB a.g.v. personele ontwikkelingen	Structureel: € 1,3 mln Verdisconteerd 2019-2034: € 24,1 mln

Besparingen structurele kosten PGB1.0	Structureel: € 14,4 mln Verdisconteerd 2019-2034: € 133,2 mln
Externe effecten	
Kleinere papierstroom	Structureel: € 0,1 mln Verdisconteerd 2019-2034: € 1,4 mln

3.1. Legitimiteit

3.1.1. Meer rechtmatig door foutloze en simpele invoer

Het PGB2.0-systeem faciliteert foutloze en simpele invoer van verschillende documenten en formulieren door een aantal features. Zo zijn er in het portaal zo veel mogelijk geautomatiseerde controles ingebouwd om de kans op foutloze invoer te maximaliseren. Om te beginnen laat het portaal alleen de relevante velden zien die moeten worden ingevuld. Verder is bij het invullen van formulieren, contracten en declaraties een real-time controle vanuit het PGB2.0-systeem. Ook geldt dat digitale aanvragen in één keer en volledig ingediend dienen te worden, om vervolgens geautomatiseerd afgehandeld te worden door het systeem. Hierdoor worden administratieve fouten voorkomen en is er minder herstelwerk nodig. Dit verhoogt de rechtmatigheid in het PGB-systeem. Het kwantificeren van de mate waarin het PGB2.0-portaal de rechtmatigheid van het PGB-systeem vergroot is buitengewoon lastig.⁹

3.1.2. Fraudeopsporing gemakkelijker en sneller door meer stuurinformatie

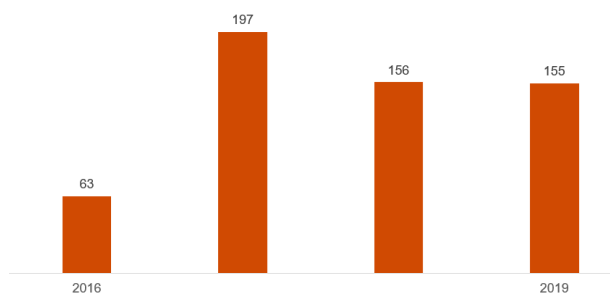
Met de ingebruikname van het PGB2.0-portaal gaat ook de kwantiteit en de kwaliteit van de management- en stuurinformatie omhoog. Het PGB2.0 systeem kan gestructureerd en gecentraliseerd KPI's opstellen, waaronder ook indicatoren die het risico op oneigenlijk gebruik en misbruik inzichtelijk kunnen maken. Continue monitoring op mogelijke risico's van fraudes middels de juiste indicatoren kan ervoor zorgen dat risico's en fraudes in een vroeg stadium worden gelokaliseerd, dan wel worden voorkomen. Fraudeopsporing kan hierdoor gemakkelijker en sneller verlopen, waardoor de kans bestaat dat fraudebedragen minder hoog oplopen.

Het aantal fraudesignalen met een PGB beweegt zich rond de 150 signalen per jaar (figuur 3-1). Tegelijkertijd is het in de praktijk buitengewoon lastig om vast te kunnen stellen in hoeverre de fraude zal verminderen door het PGB2.0-portaal.¹⁰ Zo is het op dit moment niet goed mogelijk om concrete fraudevoorbeelden te laten zien die voorkomen hadden kunnen worden door het PGB2.0-portaal. Immers, als bepaalde fraudevoorbeelden heel concreet geïdentificeerd kunnen worden, dan hadden er in de referentiesituatie, ofwel het huidige PGB1.0-systeem, reeds alternatieve oplossingen ontwikkeld om deze fraude te verminderen.

⁹ Zie Koopmans, C., M. van Benthum, W. Hulsker, W. Spit en F. van Zutphen, 2019, Werkwijzer voor maatschappelijke kostenbatenanalyse van de digitale overheid.

¹⁰ Zie Koopmans, C., M. van Benthum, W. Hulsker, W. Spit en F. van Zutphen, 2019, Werkwijzer voor maatschappelijke kostenbatenanalyse van de digitale overheid.

Figuur 3-1 Aantal PGB-fraudesignalen¹¹



3.2. Effectiviteit

3.2.1. Meer regie voor budgethouders en inzicht in de besteding

Met het PGB2.0-portaal kunnen budgethouders meer regie op hun pgb-budget verkrijgen. Het PGB2.0-portaal geeft gestructureerd overzicht van de actuele stand van zaken. Het systeem geeft een geordend overzicht van de administratie van het PGB (als het gaat om documenten, declaraties, brieven etc.), is een soort ‘archief’ en is overal digitaal te raadplegen. Ook is voor de budgethouder via de Track & Trace functie te zien welke acties open staan, bij welke ketenpartner deze actie ligt en wat deze actie inhoudt (wie, wat, waar). Op deze manier ondersteunt het PGB2.0-systeem de administratie van de budgethouder bij het beheren van toegekende budgetten, zorg-overeenkomsten en het registreren en betalen van zorg-declaraties en vergroot daarmee de autonomie van de budgethouder.

3.2.2. Faciliteert/verhoogt de maatschappelijke opbrengsten van het PGB-systeem

Met een PGB kunnen eigen regie en individuele keuzemogelijkheden worden geboden binnen de Zvw, de Wlz, de Wmo en de Jeugdwet. Het stelt een budgethouder in staat te bepalen welke zorg en/of ondersteuning geleverd wordt, door wie de zorg en/of ondersteuning geleverd wordt, en wanneer deze zorg en/of ondersteuning geleverd wordt. Met het PGB kan de budgethouder zelfstandig de gewenste zorg en/of ondersteuning inkopen. Budgethouders kiezen om uiteenlopende redenen voor een PGB: zelf zorg regelen, flexibiliteit, zorg dat beter past bij de eigen hulpvraag, of noodzaak wanneer zorg in natura niet toereikend is de specifieke zorgvraag van de budgethouder.¹²

Voor budgethouders is het PGB essentieel om de eigen regie over zorg te ontwikkelen en te behouden. Voor deze groep mensen draagt het bij aan minder schuldgevoelens en meer gevoel van gelijkwaardigheid.¹³ Ook vergroot het PGB voor deze groep mensen de zelfstandigheid, persoonlijke ontwikkeling, inclusiviteit en emotioneel welbevinden.¹⁴

De afgelopen jaren is ook gebleken dat niet iedereen in staat is om een PGB goed te beheren, en voor mensen die gebruik willen maken van het PGB verschillende zaken als aanvragen en beheer complexer zijn geworden. Het PGB2.0-systeem kan die drempel verlagen en gebruiksgemak faciliteren, zodat de maatschappelijke voordelen van een PGB voor alle gebruikers kunnen worden vergroot. Het is echter moeilijk om aan te geven voor hoeveel budgethouders het PGB2.0-portaal deze drempel kan verlagen. De geïnterviewde ketenpartners verwachten dat het verlagen van deze drempels een belangrijk positief maatschappelijk effect van PGB2.0-portaal zal zijn.

¹¹ Bron: IKZ, 2019, Rapport signalenfraude en IKZ, 2018, Rapport signalenfraude.

¹² Wijngaart, M. van den, en C. Ramakers (2003). Het persoonsgebonden budget in Nederland in 1990- 2003. In: E.A. Zuidema (red.), Handboek zorg thuis. Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg, en SCP (2011) De opmars van het PGB, SCP-publicatie 17.

¹³ Knijn, T., E. Grootegoed, B. B. Da Roit en M. Willemse, De praktijk van het mantelwerk. Een onderzoek naar de werkzame bestanddelen van het persoonsgebonden budget in de mantelzorg. Utrecht: Universiteit Utrecht/ MOVISIE, 2009

¹⁴ Disability Studies (2013) De betekenis van het pgb bij zelfregie en empowerment

3.2.3. De gebruiksvriendelijkheid, veiligheid en toegankelijkheid nemen toe

De gebruiksvriendelijkheid, veiligheid en toegankelijkheid van het beheren van een PGB door budgethouders kunnen door het PGB2.0-portaal toenemen. Het PGB2.0 systeem stelt budgethouders via het digitale portaal in staat een PGB aan te vragen, een zorgovereenkomst te wijzigen en te beheren, zonder formulieren in te vullen en te versturen naar de SVB. Daarbij is een deel van de informatie voor de budgethouders reeds vooraf ingevuld, waardoor de kans op fouten bij het invullen van formulieren, het opstellen van contracten en het indienen van declaraties, afneemt. Ook de functionaliteit van real-time controle, die het PGB2.0-portaal op termijn tot beschikking heeft, faciliteert het gebruikersgemak. Het systeem kan daarmee het gevoel van veiligheid en zekerheid van budgethouders dan hun zorgverlening geregeld is, vergroten.

Verskillende onderzoeken onder gebruikers van het PGB2.0-portaal ondersteunen dit beeld.¹⁵ Hoewel geen van de gebruikersonderzoeken een bruikbare nulmeting voor de meting van gebruikersgemak van het PGB2.0-portaal bevat, is het gedeelde beeld uit deze onderzoeken dat de gebruikers van het portaal zeer tevreden zijn over de functionaliteit, het overzicht, de mogelijkheden om te kunnen declareren en het inzicht in het beheren van zorgovereenkomsten dat het portaal biedt.

3.2.4. Kwaliteit administratie TKB's stijgt

In de referentiesituatie PGB1.0 verwerkt de SVB de TKB's die worden aangeleverd vanuit de gemeenten en zorgkantoren. Uit interviews blijkt dat een deel van de aan de SVB aangeleverde TKB's nog een handmatige workaround vereist, hetgeen foutgevoelig is. Een voorbeeld hiervan is dat TKB's niet in een maand kunnen aflopen, terwijl een deel van de budgetten niet aan het einde van de maand eindigt. Als een budget halverwege de maand eindigt, bijvoorbeeld per 17 mei, en een nieuw budget wordt ingevoerd per 18 mei dan levert dat in het PGB1.0 proces problemen op. De huidige inrichting van het systeem kan slechts één actief budget aan per wet, en om dit voor elkaar te krijgen is een handmatige workaround vereist. Een ander voorbeeld dat in de interviews is benoemd is dat niet alle gemeenten de TKB's in het gevraagde XML-format kunnen aanleveren. De SVB kan deze TKB's alleen verwerken na een extra bewerking. Uit de gesprekken volgt dat dit risico's op fouten en interpretatieverschillen, bij (te) onduidelijke afspraken over formats, met zich meebrengt.

Het PGB2.0-systeem maakt een volledige digitale uitwisseling in een gestandaardiseerd format via een gedeeld portaal mogelijk tussen de opstellers van de TKB (gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars in het geval van Zvw) en de SVB als uitvoerder van het trekkingsrecht. Extra tussentijdse bewerkingen zijn daardoor niet meer nodig, waardoor de kwaliteit van de administratie van TKB's verbetert.

3.2.5. Een aanspreekpunt voor zorgverleners

Binnen PGB2.0 heeft de SVB de SPOC-functie, met andere woorden de functie van centraal aanspreekpunt, gekregen voor zorgverleners. Eerder hadden zorgverleners geen aanspreekpunt binnen de keten en waren aangewezen op contact met de budgethouder. De SVB geeft in gesprekken aan dat deze functie door zorgverleners gewaardeerd wordt.

3.3. Efficiëntie

3.3.1. Verlaging administratieve lasten budgethouder door digitale correspondentie

Administratieve lasten zijn de kosten voor de budgethouder om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de PGB-regelgeving. In het PGB1.0 systeem verloopt de meeste correspondentie via de papierenstroom. Budgethouders vullen (aanvraag)formulieren, contracten en declaraties in en versturen die naar de SVB of de verstrekker. Uit interviews blijkt dat hierbij vaak administratieve fouten kunnen optreden, zoals een vergeten handtekening of een per abuis verkeerd ingevuld bsn-nummer. Als dat het geval is, dan gaan de formulieren,

¹⁵ Zie VWS, Memo projectgroep communicatie en opleidingen, 2021; VWS, Gebruikersonderzoek PGB-portaal 2020; en ResearchNed, Cliëntenraadpleging PGB – Wlz 2020, 2021.

contracten en declaraties retour naar de budgethouder, die de fouten moet corrigeren en het formulier, contract of declaraties opnieuw moet insturen.

Dergelijke administratieve fouten worden in het PGB2.0 voorkomen. Het portaal faciliteert foutloze en simpelere invoer van (aanvraag)formulieren, contracten en declaraties, doordat alleen relevante velden getoond worden, er real-time controle plaatsvindt op de ingevoerde waarden, en het formulier alleen ingediend kan worden als alle benodigde velden (correct) zijn ingevuld.

Dit kan budgethouders tijd besparen omdat zij zorgovereenkomsten en/of declaraties niet opnieuw hoeven in te sturen na een administratieve fout. Uitgaande van de standaardhandelingen uit de werkmap Administratieve Lasten Burger gaat het om een tijdsbesparing van 10 min per in te dienen aanvraag, declaratie of zorgovereenkomst. Uitgaande van 284 duizend zorgovereenkomsten en 1,37 miljoen declaraties in 2019, de afname uit interviews dat een derde tot de helft van de declaraties en zorgovereenkomsten een administratieve fout bevat, en de standaard omrekenfactor uit de werkmap Administratieve Lasten Burger¹⁶, dan leidt deze tijdsbesparing tot een baat van 1,1 – 1,6 miljoen euro per jaar

3.3.2. Centraal beheer PGB's door budgethouder

De budgethouder met een PGB uit verschillende wetten kan de PGB-budgetten centraal beheren en declaraties invoeren in het PGB2.0-systeem. In het PGB1.0 systeem is er vanuit de uitvoering van het PGB geen faciliteit om PGB-budgetten centraal te beheren en zal de budgethouder doorgaans zelf de administratie organiseren.

3.3.3. Sneller betalen zorgverleners

In PGB1.0 betaalt de SVB-zorgverleners in uiterlijk 10 werkdagen. Uit interviews volgt dat met PGB2.0 de zorgverleners doorgaans binnen 3 werkdagen worden betaald door de SVB.

3.3.4. Lagere uitvoeringskosten PGB als gevolg van personele ontwikkelingen

Personeel is de grootste kostenpost binnen de uitvoeringskosten van het PGB. In deze sectie wordt de ontwikkeling van het benodigde personeel tussen PGB1.0 en PGB2.0 binnen de keten stapsgewijs toegelicht. Eerst worden de reeds gerealiseerde besparingen in de periode 2019-2021 uiteengezet. Daarna wordt er ingegaan op de huidige verwachte ontwikkelingen van het benodigde personeel voor de uitvoering van PGB bij de SVB en de effecten hiervan binnen de keten. Voor verschillende aangeleverde datapunten, zoals de ontwikkeling van telefonie, zijn geen frequente managementrapportages beschikbaar en is de maatschappelijke business case gebaseerd op eenmalige metingen. Gecombineerd met de reeds gerealiseerde besparingen wordt er zo inzicht geboden in de lagere uitvoeringskosten als gevolg van het benodigde personeel in PGB2.0.

Besparingen SVB 2019-2021

Voor de uitvoering van het PGB met het PGB1.0-systeem in 2019 had de SVB 520 fte nodig. In 2019 heeft de SVB diverse maatregelen genomen om de continuïteit van het IT-landschap van PGB1.0 te kunnen borgen, en de dienstverlening van PGB te kunnen continueren totdat PGB2.0 operationeel is. Omdat de invoering van PGB2.0 werd vertraagd, heeft de SVB tussen 2019 en 2021 met de noodzakelijke werkzaamheden aan het IT-landschap achter PGB1.0 ook een efficiëntere werkwijze kunnen bewerkstelligen. In 2021 heeft de SVB voor de uitvoering van het PGB nog 458 fte nodig. Dit betekent dat er reeds een structurele besparing van 62 fte wordt behaald t.o.v. 2019. Tabel 3-2 biedt een weergave van de ontwikkelde bezetting bij de SVB. De regioteams PGB2.0 voeren verschillende taken uit die passen bij de andere onderdelen.

¹⁶ Volgens het handboek Meting Regeldrukkosten bedroeg het gemiddelde netto uurloon bedroeg in 2015 circa €14,40. Om de omrekenfactor te bepalen is dit uurloon geïndexeerd met de CBS-index cao-lonen.

Tabel 3-2 Bezetting SVB 2019-2021¹⁷

Onderdeel	2019	2021	
Aanmeldingen	76,6	61,4	15,1
Wijzigingen	78,0	66	12,0
Declaraties/urenbriefjes	126,8	85,6	41,2
Telefonie	56,4	55,8	0,6
Regulier	69,4	64,8	4,6
Acties	11,5	0	11,5
Betalen	22,2	15,3	7,0
Kwaliteitsteam	12,2	17,1	-4,9
Fraudeteam	18,8	12,9	5,9
Facilitaire Zaken	47,8	36,8	11,1
Regioteams PGB2.0	0,0	42,0	-42,0
Totaal	519,7	457,6	62,1

Besparingen SVB vanaf 2021

De SVB verwacht met de invoering van PGB2.0 een effect op het aantal benodigde arbeidskrachten op vier onderdelen: aanmeldingen, wijzigingen, declaraties en telefonie. Deze gevolgen kunnen worden gecategoriseerd in (i) het overhevelen van taken naar andere ketenpartners en (ii) efficiencywinst door digitalisering. Besparingen bij de SVB die worden overgeheveld naar andere ketenpartners leveren echter geen besparing voor de keten als geheel op. De efficiencywinst door digitalisering is door de SVB geschat aan de hand van de geschatte te realiseren besparingen van de reeds bestaande en voorziene functionaliteiten binnen het PGB2.0-systeem.

Aanmeldingen

Binnen PGB2.0 wordt een deel van de administratieve taken van aanmeldingen herverdeeld over de ketenpartners. Zo wordt binnen de Wlz de toets op het recht in PGB2.0 uitgevoerd door de zorgkantoren. Voor de Wmo en de Jw kunnen gemeenten ervoor kiezen de toets op het recht van de SVB over te nemen. Het lijkt waarschijnlijk dat geen enkele gemeente daarvoor zal kiezen. De breed gedragen aanname onder de geïnterviewden is dat de SVB de toets op het recht blijft uitvoeren voor de Wmo en de Jw.

De SVB toetst voor aanmeldingen binnen de Wlz enkel nog op de salarisadministratie. Hierdoor daalt de normtijd van voor het afhandelen van aanmeldingen van 23 minuten naar 5 minuten.¹⁸ Dit levert een besparing op van 78% van de benodigde arbeidskrachten door het overhevelen van de toets op het recht naar de zorgkantoren.

Voor de Wmo en de Jw blijven de werkzaamheden bij aanmelden (toets op het recht en salarisadministratie) bij de SVB belegd. Op basis van de huidige inzichten verwacht de SVB bij de invoering van het PGB2.0-systeem geen besparingen in het aantal benodigde arbeidskrachten binnen de werkstroom aanmeldingen voor de Wmo en Jw.¹⁹

Samenvattend, voor de Wlz, Wmo en Jw zijn de verwachte besparingen binnen de werkstroom aanmeldingen volledig toe te rekenen aan de overheveling van taken naar ketenpartners. De SVB verwacht geen besparingen binnen de werkstroom aanmeldingen door digitalisering.

¹⁷ Bron: SVB, Memo businesscase PGB2.0, 2021, SVB, Mutatieoverzicht businesscase PGB2.0 2019 en 2021, 2021, SVB, Memo Toelichtingen wijzigingen tov BC 2019.

¹⁸ Bron: SVB, Mutatieoverzicht businesscase PGB2.0 2019 en 2021, 2021, SVB, Memo Toelichtingen wijzigingen tov BC 2019

¹⁹ Bron: SVB, Mutatieoverzicht businesscase PGB2.0 2019 en 2021, 2021, SVB, Memo Toelichtingen wijzigingen tov BC 2019

Wijzigingen

Binnen PGB2.0 wordt een deel van de administratieve taken van wijzigingen herverdeeld over de ketenpartners. Zo wordt binnen de Wlz de toets op het recht in PGB2.0 uitgevoerd door de zorgkantoren. Voor de Wmo en de Jw kunnen gemeenten ervoor kiezen de toets op het recht van de SVB over te nemen. Het lijkt waarschijnlijk dat geen enkele gemeente daarvoor zal kiezen. De breed gedragen aanname onder de geïnterviewden is dat de SVB de toets op het recht blijft uitvoeren voor de Wmo en de Jw.

De SVB toetst voor wijzigingen binnen de Wlz enkel nog op de salarisadministratie. Hierdoor daalt de normtijd van voor het afhandelen van deze wijzigingen van 23 minuten naar 5 minuten.²⁰ Dit levert een besparing op van 78% van de benodigde arbeidskrachten door het overhevelen van de toets op het recht naar de zorgkantoren.

Voor de Wmo en de Jw blijven de werkzaamheden bij aanmelden (toets op het recht en salarisadministratie) bij de SVB belegd. Op basis van de huidige inzichten verwacht de SVB bij de invoering van het PGB2.0-systeem geen besparingen in het aantal benodigde arbeidskrachten binnen de werkstroom aanmeldingen voor de Wmo en Jw.²¹

Samenvattend, voor de Wlz, Wmo en Jw zijn de verwachte besparingen binnen de werkstroom wijzigingen volledig toe te rekenen aan de overheveling van taken naar ketenpartners binnen de keten. De SVB verwacht geen besparingen binnen de werkstroom wijzigingen door digitalisering.

Declaraties

De SVB verwacht twee verschillende gevolgen voor het benodigde aantal arbeidskrachten voor de verwerking van declaraties als gevolg van de invoering van PGB2.0. Budgethouders kunnen zowel papieren als digitale declaraties indienen bij de SVB. Binnen PGB1.0 was de normtijd voor papieren declaraties 6 minuten. De komst van PGB2.0 verhoogt de normtijd voor papieren declaraties van 6 minuten naar 12 minuten door de aangescherpte eis van de NZa om alleen gespecificeerde declaraties uit te betalen. Binnen PGB2.0 vraagt dit van de SVB bij papieren declaraties extra handelingen, zoals het handmatig correct specificeren van papieren declaraties.²²

Tegelijkertijd neemt de SVB een afname waar in het aantal papieren declaraties per budgethouder, van gemiddeld 6,4 papieren declaraties per budgethouder in PGB1.0 tot 4 papieren declaraties in PGB2.0.²³

Binnen PGB1.0 zorgt dit, bij een normtijd van 6 minuten, tot een tijdsbesteding van 38,5 minuten per budgethouder. Binnen PGB2.0 zorgen 4 papieren declaraties per budgethouder, bij een normtijd van 12 minuten, tot een tijdsbesteding van 47,4 minuten per budgethouder. Dit leidt tot een toename van 23% aan benodigde arbeidskrachten (fte) binnen deze werkstroom.

De verwachte gevolgen van PGB2.0 op de benodigde arbeidskrachten voor het verwerken declaraties zijn volledig toe te rekenen aan digitalisering. Er worden geen besparingen verwacht door de herverdeling van taken binnen de keten.

Telefonie

Binnen PGB2.0 worden ten aanzien van telefonie twee verschillende ontwikkelingen verwacht.

- 1) Budgethouders met vragen over zorgovereenkomsten in de Wlz, exclusief vragen over de salarisadministratie, worden geacht niet langer de SVB te bellen met vragen. Van alle telefoontjes betreft 27% vragen over zorgovereenkomsten, waarvan 39% over de salarisadministratie gaat.²⁴ Verwacht wordt dat hierdoor 16% (= 27% * (1-39%)) bespaart

²⁰ Bron: SVB, Mutatieoverzicht businesscase PGB2.0 2019 en 2021, 2021, SVB, Memo Toelichtingen wijzigingen tov BC 2019

²¹ Bron: SVB, Mutatieoverzicht businesscase PGB2.0 2019 en 2021, 2021, SVB, Memo Toelichtingen wijzigingen tov BC 2019

²² Bron: SVB, Mutatieoverzicht businesscase PGB2.0 2019 en 2021, 2021, SVB, Memo Toelichtingen wijzigingen tov BC 2019

²³ Bron: SVB, Mutatieoverzicht businesscase PGB2.0 2019 en 2021, 2021, SVB, Memo Toelichtingen wijzigingen tov BC 2019

²⁴ Bron: SVB, mail 15-04-2021, SVB, mail 23-06-2021

zal worden door de overheveling van telefonische vragen over Wlz-zorgovereenkomsten naar de zorgkantoren.

- 2) Tegelijkertijd neemt de SVB waar dat het aantal telefoontjes per budgethouder toeneemt binnen PGB2.0. Deze toename wordt verklaard door achterstanden in de keten, de taak van de SVB als SPOC voor gemeenten en zorgkantoren, hulp voor het digitale portaal en de nieuwe mogelijkheid voor zorgverleners om te bellen. Binnen PGB1.0 werden 2,5 telefoontjes per budgethouder per jaar verwacht. Binnen PGB2.0 is dit gestegen naar 4,4 telefoontjes per jaar.²⁵ Hierbij maakt het geen verschil of budgethouders al geruime tijd (> 1 jaar) over zijn op PGB2.0, of korter. De beschikbare datapunten laten zien dat dit gemiddelde representatief is voor zowel DSW-budgethouders als voor de groep budgethouders die net over is naar PGB2.0.²⁶ Hierdoor wordt een toename in telefonie verwacht van 76% als gevolg van digitalisering.

Samengenomen verwacht de SVB enerzijds een besparing van 16% van de benodigde arbeidskrachten bij telefonie als gevolg van het overhevelen van taken. Anderzijds verwacht de SVB een toename van 76% van het aantal telefoontjes als gevolg van digitalisering. Gecombineerd leidt dit tot een toename van 46% (= -16% + (1-16%) *76%) van het aantal benodigde aantal arbeidskrachten (in fte).

Tabel 3-3 toont de omvang van deze ontwikkelingen op de bezetting van de SVB in 2021. Wanneer we hier de reeds gerealiseerde besparingen tussen 2019 en 2021 bij op tellen levert dit een structurele besparing van 69,4 fte op bij de SVB t.o.v. 2019. Deze besparingen zijn geschat op basis van de beschikbare informatie tot 1 juli 2021.

Tabel 3-3 Verwachte structurele besparingen SVB t.o.v. 2021

Onderdeel	Bezetting 2021	Besparingen door overhevelen taken	Efficiency winst agv handmatig werk	Digitaliseringsgraad	Te realiseren besparingen SVB door overheveling	Te realiseren besparingen SVB door efficiencywinst
Aanmeldingen (WLZ)	32,1	78%	0%	80%	20,1	0
Wijzigingen (WLZ)	38,5	78%	0%	80%	24,1	0
Declaraties	85,6	0%	-23%	80%	0	-16,0
Telefonie	55,8	16%	-76%	80%	7,2	-28,3
Totaal besparing					51,5	-44,3

Toename Gemeenten en zorgkantoren

De 51,5 fte besparing bij de SVB levert vanwege het overhevelen van taken een toename van het aantal fte bij gemeenten en zorgkantoren op. Deze toename wordt in lijn met de mijlpalenplanning gerealiseerd. Hoewel de berekende overhevelingen van de besproken taken plaatsvinden vanaf 2022 hebben de zorgkantoren reeds een toename ervaren van 7 en 9 fte in 2020 en 2021 respectievelijk.²⁷ De reden hiervoor is dat het introduceren van nieuwe taken een langere aanloop vraagt dan het afstoten van taken.²⁸

²⁵ Bron: SVB, Mutatieoverzicht businesscase PGB2.0 2019 en 2021, 2021, SVB, Memo Toelichtingen wijzigingen tov BC 2019

²⁶ Bron: SVB, mail 15-04-2021, SVB, mail 23-06-2021

²⁷ Bron: ZN, mail 29-04-2021

²⁸ Bron: ZN, mail 29-04-2021

Tabel 3-4 Toename bij verstrekkers

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Toename verstrekkers	7	9	17,4	20,5	42,6	51,5

Totale besparingen

Tabel 3-5 toont de verwachte structurele besparing van het PGB2.0-systeem op de bezetting binnen de keten van 17,8 fte per jaar. Uitgaande van de gemiddelde kosten van een fte bij de SVB van 55 duizend euro per jaar²⁹ en 20 duizend euro per jaar overhead/materieel³⁰, betreft dat een besparing van 0,9 + 0,4 miljoen = 1,3 miljoen euro op jaarbasis.

Tabel 3-5 Structurele ketenbesparingen

Ketenbesparing t.o.v. 2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Besparingen SVB 2019 - 2021	31,1	62,1	62,1	62,1	62,1	62,1
Besparing SVB vanaf 2021			0,7	2,9	6,0	7,3
Toename verstrekkers	7,0	9,0	17,4	20,5	42,6	51,5
Totale besparingen	24,1	53,1	45,5	44,5	25,5	17,8

Tabel 3-6 geeft een totaaloverzicht van de omschreven besparingen in uitvoeringskosten als gevolg van personele ontwikkelingen. De tabel toont de verwachte ontwikkeling over de tijd. De besparingen in 2025 zijn indicatief voor de structurele besparingen. De getoonde ontwikkelingen zijn afhankelijk van de bereikte digitaliseringsgraad. Door de eerder omschreven toename in het aantal fte benodigd voor declaraties en telefonie binnen PGB2.0 dalen de personele besparingen naarmate de digitaliseringsgraad toe neemt.

Tabel 3-6 Besparingen uitvoeringskosten

Bedragen x € 1.000	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Netto personele besparing	€ 0	€ 1.323	€ 2.922	€ 2.500	€ 2.448	€ 1.404	€ 981
Netto materiële besparing	€ 0	€ 476	€ 1.052	€ 900	€ 881	€ 505	€ 353
Besparing uitvoeringskosten	€ 0	€ 1.800	€ 3.973	€ 3.400	€ 3.328	€ 1.909	€ 1.335

3.3.5. Besparingen structurele kosten PGB1.0

Een andere besparing wordt gerealiseerd door het uifasieren van de huidige PGB1.0-systeem van de SVB. Dit kan uiteraard pas op het moment dat alle benodigde functionaliteiten in het PGB2.0-systeem zijn gerealiseerd, en alle budgethouders en verstrekkers zijn aangesloten op het PGB2.0-portaal. De SVB geeft aan dat dit een structurele besparing zal opleveren van €14,4 miljoen per jaar.³¹ Hierbij is rekening gehouden met benodigde aanpassingen die door wijzigende wetgeving noodzakelijk zou zijn geweest in het nulalternatief. Grotere incidentele investeringen die op termijn nodig zouden zijn om het PGB1.0-systeem op lange termijn te blijven gebruiken zijn hierin niet meegenomen.

²⁹ Gebaseerd op SVB-begroting uitvoering trekkingsrecht 2021

³⁰ Gebaseerd op Handleiding overheidstarieven 2021

³¹ Bron: SVB, Mail, 23-06-2021

3.4. Externe effecten

3.4.1. Kleinere papierstroom

Wanneer correspondentie niet meer per post worden verstuurd, maar via het PGB2.0-portaal, kan er worden bespaard op out-of-pocketkosten, Het gaat dan om kosten voor het papier, het printen, de enveloppen en de portokosten.

De reductie van het aantal per post verstuurde berichten betekent ook dat er minder papier gebruikt zal worden bij de SVB, zorgkantoren en gemeenten. Voor de maatschappij als geheel kan het papiergebruik per saldo nog steeds gelijk uitpakken omdat veel digitale berichten na ontvangst vaak alsnog worden uitgeprint (door budgethouders, zorgverleners etc). Hiermee lijkt vooral een besparing op enveloppen en portokosten mogelijk.

Uitgaande van 2 brieven per jaar, 128 duizend budgethouders, een digitaliseringsgraad van 80%, gemiddelde kosten per envelop per bericht van 10 cent en gemiddelde portokosten 61 cent³² levert dit een besparing op van €125 duizend per jaar.

4. Kosten

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de kosten die gepaard gaan met de doorontwikkeling, implementatie en beheer van het PGB2.0-systeem. Tabel 4-1 vat de kosten samen, waarbij het in de jaren 2019 en 2020 gerealiseerde kosten betreft, en voor de jaren 2021 en verder begrote kosten. Zoals beschreven in sectie 1.2., zijn dit de kosten zoals ingeschat in juni 2021. De hiernavolgende paragrafen geven per kostenpost een toelichting.

Tabel 4-1 Kosten doorontwikkeling en beheer PGB2.0

Bedragen x € 1.000	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ontwikkelingskosten	€ 15.668	€ 21.545	€ 22.538	€ 16.629	€ 1.199	€ 0	€ 0
Implementatiekosten	€ 4.730	€ 5.066	€ 11.611	€ 11.827	€ 1.188	€ 0	€ 0
Beheerskosten (incl doorontwikkeling)	€ 8.320	€ 9.533	€ 14.549	€ 14.702	€ 11.781	€ 11.804	€ 11.829
Totale kosten	€ 28.718	€ 36.144	€ 48.698	€ 43.158	€ 14.168	€ 11.804	€ 11.829

4.1. Ontwikkelingskosten

De doorontwikkeling en invoering van het PGB2.0-systeem wordt aan de hand van mijlpalen stapsgewijs uitgevoerd. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk activiteiten die kunnen bijdragen aan een latere mijlpaal mogelijk eerder worden uitgevoerd. Tabel 4-2 geeft een overzicht van de ontwikkelingskosten en vermeldt de onderliggende bronnen.

De kosten voor de ontwikkeling van het Z-domein hebben betrekking op de werkzaamheden van de Tijdelijk Beheer- en Ontwikkelorganisatie (TBO), de ontwikkeling van het Zorgdomein en het kernteam PGB2.0 dat toeziet op de realisatie en implementatie van PGB2.0. De ontwikkelingskosten hebben betrekking op de periode vanaf 1 januari 2019, het moment dat VWS het PGB2.0 portaal kreeg overgedragen van DSW, tot en met 2023, het moment dat volgens de roadmap een (minimum viable product) bruikbaar systeem met alle noodzakelijke vereisten is opgeleverd door ICTU. Voor het Zorgdomein waren de kosten voor doorontwikkeling van het PGB2.0-systeem €14,2 miljoen in 2019 en €19,1 miljoen in 2020. Voor 2021 worden de doorontwikkelingskosten geschat op €16,1 miljoen en voor 2022 €10,0 miljoen. In 2023 is naar verwachting nog €1,2 miljoen euro nodig voor een goede overdracht van de TBO richting de regieorganisatie bij VWS en naar de SVB. De kosten voor de doorontwikkeling van het F-domein hebben betrekking op het aansluiten van het financiële domein op het Z-domein.

De doorontwikkeling van het Zorgdomein zorgt ook voor verdere aanpassingen van het Financieel domein. De ontwikkelingskosten voor het F-domein waren €1,4 miljoen in 2019 en €2,5 miljoen in 2020. Deze kosten zijn inclusief de doorontwikkeling op de koppelvlakken tussen het Z- en F-domein. Voor 2021 worden de doorontwikkelingskosten geschat op €6,5 miljoen voor 2021 en voor 2022 €6,7 miljoen.

Op basis van de inzichten in 2021 bedragen de totale kosten voor (door)ontwikkeling circa 77,6 miljoen euro, waarvan 37,2 miljoen euro reeds is gerealiseerd in 2019 en 2020.

Tabel 4-2 Ontwikkelingskosten PGB2.0³³

Bedragen x € 1.000	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ontwikkeling F-domein ³⁴	€ 1.427	€ 2.462	€ 6.466	€ 6.659	€ 0	€ 0	€ 0
Ontwikkeling Z-domein ³⁵	€ 14.241	€ 19.083	€ 16.072	€ 9.970	€ 1.199	€ 0	€ 0
Ontwikkelingskosten	€ 15.668	€ 21.545	€ 22.538	€ 16.629	€ 1.199	€ 0	€ 0

4.2. Implementatiekosten

De implementatiekosten van VWS, gemeenten, zorgkantoren en de SVB zijn gebaseerd op het invoeringsplan en zijn incidenteel van aard. Tabel 4-3 geeft een overzicht van de implementatiekosten en vermeldt de onderliggende bronnen. De implementatiekosten PGB2.0 vanuit VWS bestaan uit kosten voor het team communicatie en -invoering en bedroegen €0,5 miljoen 2019 en 2020. Voor 2021 worden deze kosten geschat op €1,6 miljoen, voor 2022 op €1,3 miljoen en voor 2023 op €0,3 miljoen.

De implementatiekosten voor gemeenten, zorgkantoren en de SVB bestaan uit kosten voor het aanpassen van interne systemen, de interne programmateams, de opleidingen van medewerkers en de kosten om budgethouders aan te sluiten op het PGB2.0-systeem.

De gerealiseerde implementatiekosten van de SVB bedragen €2,4 miljoen in 2019 en €1,4 miljoen in 2020. Voor 2021 en 2022 worden deze kosten geschat op €1,1 miljoen en €1,2 miljoen.

De gerealiseerde implementatiekosten van de zorgkantoren bedragen €0,8 miljoen in 2019 en €2,0 miljoen in 2020. Voor 2021 en 2022 worden deze kosten geschat op €5,7 miljoen en €3,7 miljoen.

De implementatiekosten voor de gemeenten bestaan uit het programmateam beleid, waarvan de kosten € 1,0 miljoen in 2019 en €1,2 miljoen in 2020 bedroegen, en de kosten voor 2021 worden geschat op €3,2 miljoen, voor 2022 op €5,6 miljoen en voor 2023 op €0,1 miljoen. De kosten in 2023 betreffen mogelijke uitloopkosten.

Tot het begin van 2021 zijn ongeveer 7 duizend voorlopers aangesloten. Vanaf 2021 worden ongeveer 120 duizend budgethouders in 9 tranches aangesloten. Op basis van de inzichten in 2021 bedragen de totale kosten voor implementatie circa 34,4 miljoen euro, waarvan 9,8 miljoen euro reeds is gerealiseerd in 2019 en 2020.

Tabel 4-3 Implementatiekosten PGB2.0

Bedragen x € 1.000	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Implementatie VWS ³⁶	€ 497	€ 532	€ 1.605	€ 1.349	€ 348	€ 0	€ 0
Implementatie SVB ³⁷	€ 2.400	€ 1.360	€ 1.129	€ 1.152	€ 0	€ 0	€ 0
Implementatie Zorgkantoren ³⁸	€ 833	€ 1.974	€ 5.667	€ 3.726	€ 0	€ 0	€ 0
Implementatie Gemeenten ³⁹	€ 1.000	€ 1.200	€ 3.210	€ 5.600	€ 840	€ 0	€ 0
Implementatie-kosten	€ 4.730	€ 5.066	€ 11.611	€ 11.827	€ 1.188	€ 0	€ 0

³³ Bron: Ministerie van VWS, Aansluiting MKBA 2021 en kamerbrief 6 juli 2021.xlsx

³⁴ Bron: Ministerie van VWS, Aansluiting MKBA 2021 en kamerbrief 6 juli 2021.xlsx

³⁵ Ministerie van VWS, Aansluiting MKBA 2021 en kamerbrief 6 juli 2021.xlsx

³⁶ Ministerie van VWS, Aansluiting MKBA 2021 en kamerbrief 6 juli 2021.xlsx

³⁷ Ministerie van VWS, Aansluiting MKBA 2021 en kamerbrief 6 juli 2021.xlsx

³⁸ ZN, mail 29-04-2021

³⁹ VNG, deel BC VNB v0.2.xlsx

4.3. Beheerskosten

Tabel 4-4 geeft een overzicht van de beheerskosten en vermeldt de onderliggende bronnen. De structurele kosten voor het beheer van het Z-domein en het F-domein van het PGB2.0-systeem worden gezamenlijk geschat op 11,8 miljoen euro per jaar. Hiervan gaat 8,9 miljoen euro naar het Z-domein en 2,9 miljoen euro naar het F-domein.

Voor de jaren 2019 t/m 2022 is sprake van een tijdelijk beheersituatie van het Z-domein, waarbij de TBO het applicatiebeheer van het Z-domein verzorgt. De kosten voor beheer van het Z-domein door de TBO omvatten de kosten van housing en hosting, licenties, audits en één doorontwikkelteam. Het applicatie- en technisch beheer van het F-domein wordt verzorgd door de SVB. Vanaf 2023 wordt het applicatiebeheer van het gehele PGB2.0-systeem structureel door de SVB uitgevoerd.

Tabel 4-4 Beheerskosten PGB2.0

Bedragen x € 1.000	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Beheerskosten F-domein ⁴⁰	€ 2.885	€ 3.913	€ 3.200	€ 3.200	€ 2.900	€ 2.900	€ 2.900
Beheerskosten Z-domein ⁴¹	€ 5.435	€ 5.620	€ 11.349	€ 11.502	€ 8.881	€ 8.904	€ 8.929
Beheerskosten (incl. doorontwikkeling)	€ 8.320	€ 9.533	€ 14.549	€ 14.702	€ 11.781	€ 11.804	€ 11.829

⁴⁰ Ministerie van VWS, Aansluiting MKBA 2021 en kamerbrief 6 juli 2021.xlsx

⁴¹ Ministerie van VWS, Aansluiting MKBA 2021 en kamerbrief 6 juli 2021.xlsx

5. Resultaten

Dit hoofdstuk presenteert de uitkomsten van de maatschappelijke business case en sluit af met een aantal gevoeligheidsanalyses.

5.1. Saldo van kosten en baten

De kwantificeerbare baten van het PGB2.0-systeem wegen op dit moment niet op tegen de kosten. Hoewel het PGB2.0-systeem structurele besparingen van 5,7 miljoen euro per jaar oplevert, betreft het saldo tussen contant gemaakte kosten en baten over de gehele periode -94,7 miljoen euro. Bij de beoordeling hiervan moet ook rekening worden gehouden met de niet-quantificeerbare baten, zoals een meer rechtmatige uitvoering van het PGB, meer regie van de budgethouders op hun PGB-budget en inzicht in de besteding, een toegankelijker en gebruiksvriendelijker PGB-systeem, en een betere mogelijkheid tot het signaleren van fraude door verstrekkers. Onderstaande tabel vat de kosten en baten samen.

Tabel 5-1 Kosten PGB2.0, in duizenden euro's

	2025	NCW
Kosten		
Doorontwikkeling PGB2.0	€ 0	€ 74,9
Implementatie PGB2.0	€ 0	€ 32,9
Structurele beheerskosten PGB2.0	€ 11,8 mln	€ 160,5
Totale kosten	€ 11,8 mln	€ 268,4 mln
Baten		
Meer rechtmatig door foutloze en simpele invoer	+	+
Fraudeopsporing gemakkelijker en sneller door meer stuurinformatie	+	+
Meer regie voor budgethouders en inzicht in de besteding	+	+
Faciliteert/verhoogt de maatschappelijke opbrengsten van het PGB-systeem	+	+
De gebruiksvriendelijkheid, veiligheid en toegankelijkheid nemen toe.	+	+
Kwaliteit administratie TKB's stijgt	+	+
Een aanspreekpunt voor zorgverleners	+	+
Verlaging administratieve lasten budgethouder door digitale correspondentie	€ 1,7 mln	€ 15,3 mln
Centraal beheer PGB's door budgethouder	+	+
Sneller betalen zorgverleners	+	+
Lagere uitvoeringskosten PGB als gevolg van personele ontwikkelingen	€ 1,3 mln	€ 24,1 mln
Besparingen structurele kosten PGB1.0	€ 14,4 mln	€ 133,2 mln
Kleinere papierstroom	€ 0,1 mln	€ 1,2 mln
Totale baten	€17,6 mln	€173,7 mln
	plus kwalitatieve baten	plus kwalitatieve baten
Saldo van baten en kosten	€5,7 mln	- €94,7 mln
	plus kwalitatieve baten	plus kwalitatieve baten

5.2. Gevoeligheidsanalyses

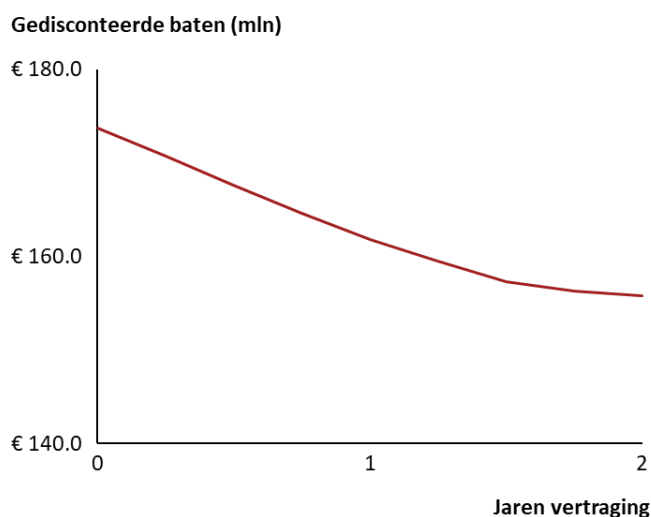
Zoals beschreven in paragraaf 2.5, zijn er voor deze maatschappelijke business case een aantal uitgangspunten gehanteerd en aannames gedaan. Hieronder laten we een aantal gevoeligheidsanalyses zien waarin we variëren op deze aannames.

5.2.1. Uitloop planning

In bovenstaande analyse is uitgegaan van de planning voor de aansluiting van de budgethouders, zoals beschreven in het herijkte programmaplan PGB2.0 en het daarbij behorende

invoeringsplan. Indien de zorgkantoren, gemeenten of de Zvw vertraging oploopt bij de aansluiting van de budgethouders, dan vertaalt zich dat in algemene zin in een vertraging van een jaar totdat alle budgethouders over zijn. De reden hiervoor is dat Zvw-budgethouders alleen rond de jaargrens kunnen worden aangesloten op het PGB2.0-systeem vanwege de jaarcontracten van de zorgverzekeringen.

Een jaar vertraging leidt tot een daling van de baten van 173,7 mln euro tot 161,8 mln euro. De kosten blijven echter gelijk, zodat het saldo van kosten en baten daalt met 11,9 mln euro. Twee jaar vertraging laat de baten verder dalen tot 155,8 mln euro en het saldo van kosten en baten met 17,9. Figuur 5-1 toont de verdisconteerde baten bij een uitloop van de planning.



Figuur 5-1 Gevoeligheidsanalyse vertraging in mijlpalenplanning

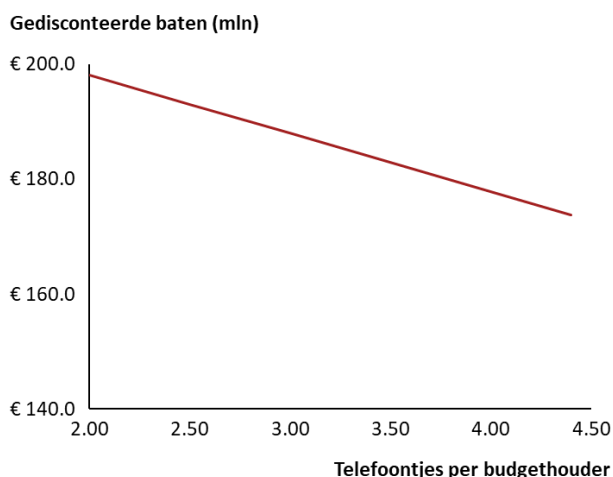
5.2.2. Gerealiseerde besparingen – minder telefoontjes

In de analyse leidt digitalisering enerzijds tot een kleinere rol van de SVB binnen de uitvoering van het PGB. Anderzijds leidt digitalisering op dit moment tot een toename van het aantal klantcontacten en klantvragen bij de SVB: waar de SVB 2,5 telefoontjes per budgethouder ontvangt binnen PGB1.0, stijgt dit naar 4,4 telefoontjes per budgethouder in PGB2.0. In de centrale analyse is ervan uitgegaan dat het aantal structurele klantcontacten en klantvragen zich analoog ontwikkeld aan het geobserveerde aantal klantcontacten en klantvragen bij de eerste 7 duizend aangesloten budgethouders⁴².

Uit interviews volgt dat de gewenste situatie op termijn is dat budgethouders alleen bij uitzondering de SVB of de zorgkantoren bellen. Het is immers de bedoeling dat de budgethouder met het PGB2.0-portaal zijn of haar eigen budget volledig zelf kan beheren. Het aantal klantcontacten zou op termijn aanzienlijk omlaag kunnen.

Indien het aantal telefoontjes per budgethouder daalt van 4,4 naar 4 dan nemen de verdisconteerde baten toe van 173,7 mln euro tot 177,8 mln euro, en het saldo neemt met 4,1 mln euro toe. Als het aantal telefoontjes per budgethouder daalt naar 3 dan nemen de verdisconteerde baten verder toe tot 188,0 mln euro, en het saldo neemt toe met 14,3 mln euro.

⁴² Metingen bij de SVB hebben plaatsgevonden in het eerste kwartaal van 2021

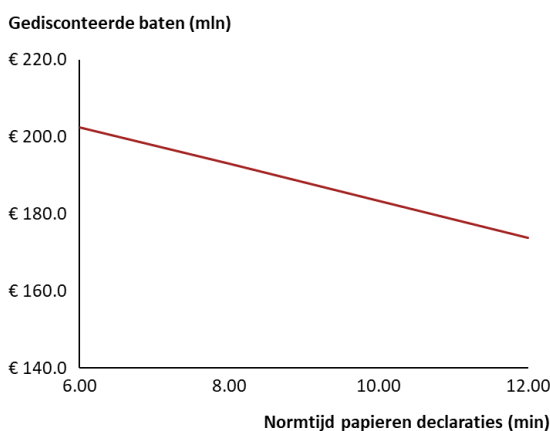


Figuur 5-2 Gevoeligheidsanalyse telefoontjes per budgethouder

5.2.3. Gerealiseerde besparingen – normtijd papieren declaraties

Op basis van de huidige ervaringen verwacht de SVB een toename in het aantal fte benodigd voor het verwerken van declaraties t.o.v. 2021. De komst van PGB2.0 verhoogt de normtijd voor papieren declaraties van 6 minuten naar 12 minuten door de aangescherpte eis van de NZa om alleen gespecificeerde declaraties uit te betalen. Dit vraagt van de SVB bij papieren declaraties een aantal extra handelingen, zoals het handmatig correct specificeren van papieren declaraties.

Indien de normtijd voor papieren declaraties zou dalen van 12 minuten naar 6 minuten (zoals in PGB1.0) dan nemen de verdisconteerde baten toe van 173,7 mln euro tot 202,5 mln euro, en het saldo neemt toe met 29,2 mln euro.



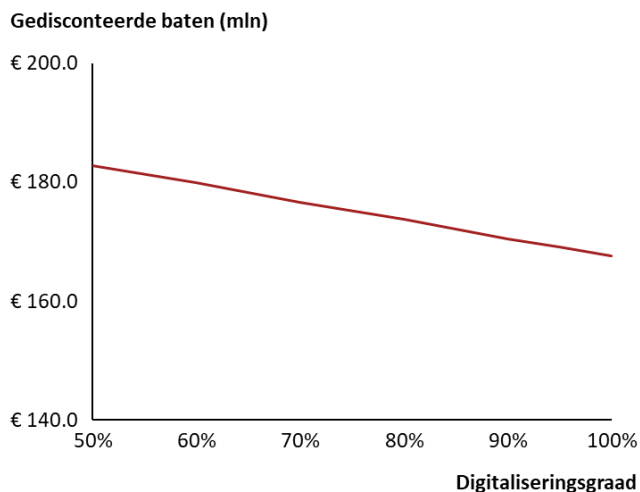
Figuur 5-3 Gevoeligheidsanalyse normtijd papieren declaraties

5.2.4. Digitaliseringsgraad

In de analyse is uitgegaan dat 80% van de budgethouders nadat ze zijn aangesloten digitaal gaan werken. Een vijfde van de budgethouders blijft hun PGB-administratie via de papieren stroom regelen. De ingroei naar digitaal werken gaat geleidelijk en volgt het ingroeipad zoals in figuur 2-1.

In het geval dat de digitaliseringsgraad hoger uitvalt blijven de kosten gelijk, maar nemen de baten af. De reden hiervoor is de volgende. De personele besparingen welke de SVB verwacht te realiseren worden bereikt door het overhevelen van taken naar verstrekkers. Op ketenniveau levert dit geen besparing op. Daarnaast neemt de SVB waar dat de benodigde bezetting voor telefonie en declaraties toenemen naarmate de digitaliseringsgraad toeneemt. De verwachte ontwikkelingen bij de SVB zijn nader toegelicht in sectie 3.3.4.

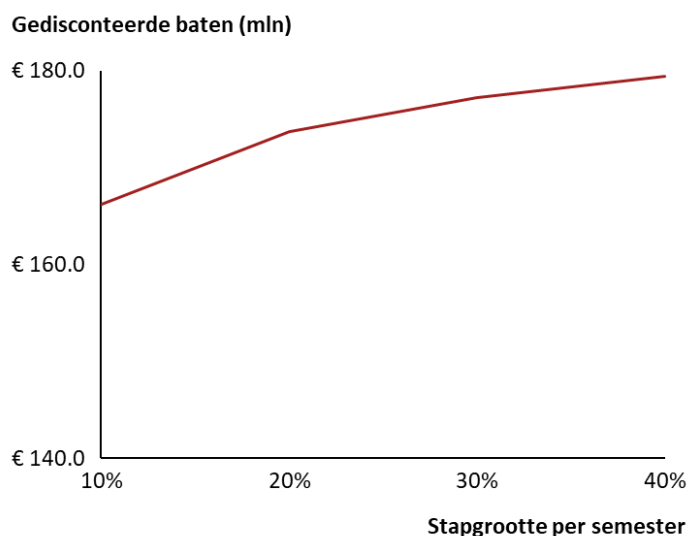
Figuur 5-4 toont de impact van de digitaliseringsgraad op de verdisconteerde baten. Bij een digitaliseringsgraad van 70% stijgen de baten van 173,7 mln euro tot 176,6 mln euro, bij een digitaliseringsgraad van 60% tot 180,0 mln euro, en bij een digitaliseringsgraad van 50% tot 182,8 mln euro. Ook is het mogelijk dat de digitaliseringsgraad hoger uitkomt dan 80%. Als de digitaliseringsgraad richting de 95% beweegt, dan dalen de baten van 173,7 mln euro tot 169,1 mln euro, terwijl de kosten gelijk blijven.



Figuur 5-4 Gevoeligheidsanalyse digitaliseringsgraad

Een afname van de baten bij een hogere digitaliseringsgraad volgt uit de door de SVB verwachte personele ontwikkelingen omtrent het verwerken van papieren declaraties en het afhandelen van telefoontjes van budgethouders en zorgverleners. Wanneer de normtijd voor het verwerken van papieren declaraties afneemt tot 6 minuten en het aantal telefoontjes per budgethouder daalt naar 3, dan heeft een verhoging van de digitaliseringsgraad een omgekeerd effect op het saldo. Bij een digitaliseringsgraad van 70% dalen de baten met 2,1 mln euro, bij 60% met 3,8 mln en bij 50% met 6,1 mln. Bij een digitaliseringsgraad van 90% stijgen de baten met 1,6 mln euro en bij 95% met 2,5 mln euro.

In de centrale analyse is het tempo van digitalisering verondersteld in stapjes van 20% per semester te gaan, ongeveer in lijn met het huidige geobserveerde tempo van digitalisering. Als het tempo van digitalisering zou verdubbelen, dan stijgen de baten van 173,7 mln euro tot 179,4 mln euro.



Figuur 5-5 Gevoeligheidsanalyse snelheid digitaliseringsgraad

6. Vergelijking maatschappelijke business case 2021 en business case 2019

In vergelijking met de business case 2019 valt het besparingspotentieel in de maatschappelijke business case structureel lager uit met 15,3 mln euro per jaar. Het verdisconteerde resultaat is gedaald met 282,1 miljoen euro. Tabel 6-1 toont een vergelijking van de kwantitatieve kosten en baten tussen de maatschappelijke business case 2021 en de business case 2019. De verschillen worden verklaard door hernieuwde inzichten en ervaringen op een aantal belangrijke onderdelen: personele besparingen, besparingen kosten PGB1.0, kosten PGB2.0, de mijlpalenplanning en gekwantificeerde maatschappelijke baten. In dit hoofdstuk worden deze veranderingen en de impact hiervan op de MBKA nader toegelicht. Het is belangrijk om op te merken dat de genoemde onderdelen interacteren met elkaar in de maatschappelijke business case. De impact per wijziging kunnen niet opgeteld worden tot het totale verschil met de business case 2019, maar moeten in samenhang worden gezien.

Tabel 6-1 vergelijking kwantitatieve kosten en baten maatschappelijke business case en BC2019

	Maatschappelijke business case 2021		BC 2019	
	2025	NCW	2025	NCW
Kosten				
Doorontwikkeling PGB2.0	€ 0	€ 74,9 mln	€ 0	€ 20,2 mln
Implementatie PGB2.0	€ 0	€ 32,9 mln	€ 0	€ 18,8 mln
Structurele beheerskosten PGB2.0	€ 11,8 mln	€ 160,5 mln	€ 9,4 mln	€ 128,3 mln
Totale kosten	€ 11,8 mln	€ 268,4 mln	€ 9,4 mln	€ 167,3 mln
Baten				
Verlaging administratieve lasten budgethouder	€ 1,7 mln	€ 15,3 mln	€ 0	€ 0
Lagere uitvoeringskosten PGB als gevolg van personele ontwikkelingen	€ 1,3 mln	€ 24,1 mln	€ 27,5 mln	€ 321,3 mln
Besparingen structurele kosten PGB1.0	€ 14,4 mln	€ 133,2 mln	€ 3,0 mln	€ 33,5 mln
Kleinere papierstroom	€ 0,1 mln	€ 1,2 mln	€ 0	€ 0
Totale baten	€17,6 mln	€173,7 mln	€ 30,5 mln	€ 354,8 mln

6.1. Personele besparingen

Een van de onderdelen waarop de maatschappelijke business case afwijkt van de business case 2019 zijn de personele besparingen. Veranderingen in deze besparingen komen voort uit geactualiseerde inzichten op basis van de huidige ervaringen met PGB2.0. De belangrijkste veranderingen worden in deze sectie nader toegelicht. De huidige verwachte personele besparingen zorgen voor een daling van 27,0 miljoen euro in structurele jaarlijkse besparingen. Op het verdisconteerde saldo zorgt dit voor een daling van 310,4 miljoen euro.

6.1.1. Toename in klantvragen en klantcontacten

In de business case 2019 werd een besparing verwacht op het aantal telefoontjes per budgethouder. Een deel van deze besparingen zou gerealiseerd worden door het overhevelen van taken, zoals eerder benoemd, maar ook over het totaal aantal telefoontjes per budgethouder werd een daling verwacht. Het aantal telefoontjes per budgethouder per jaar is gestegen van 2,5 naar 4,4 bij budgethouders die reeds zijn overgestapt en het aantal klantvragen lijkt niet verder af te nemen.

De toename van het aantal klantvragen heeft een aantal oorzaken. Binnen PGB2.0 is de SVB de single point of contact geworden voor zorgverleners. Binnen PGB1.0 was deze taak nergens belegd en hier is geen rekening mee gehouden in de business case 2019.

In de business case 2019 werd daarnaast rekening gehouden met ketenbesparingen in klantvragen als gevolg van het overhevelen van taken van de SVB naar verstrekkers. Het overhevelen van taken heeft echter ook geleid tot afhankelijkheid tussen de ketenpartners. De ketenafhankelijkheid maakt het proces gevoeliger voor vertragingen in de keten. Daarbij is het voor budgethouders niet altijd duidelijk welke ketenpartner ze moeten contacteren. Uit interviews volgt dat vertragingen bij het opstellen van zorgovereenkomsten bij verstrekkers in de praktijk leidt tot vragen van budgethouders bij de SVB.

6.1.2. Verhoogde eisen papieren declaraties

Met de invoering van PGB2.0 zijn er taken bijgekomen voor de SVB waar geen rekening mee is gehouden in de business case 2019. Budgethouders kunnen zowel papieren als digitale declaraties indienen bij de SVB. Binnen PGB2.0 is de aangescherpte eis van de NZa gekomen om alleen gespecificeerde declaraties uit te betalen. Papieren declaraties die verwerkt moeten worden door de SVB moeten handmatig worden gespecificeerd en vervolgens worden ingevoerd in het PGB2.0-systeem. De normtijd voor papieren declaraties is hierdoor toegenomen van 6 minuten naar 12 minuten. Hoewel het aantal papieren declaraties afneemt door de invoering van PGB2.0, neemt de gemiddelde tijd per budgethouder toe. Dit leidt tot een toename in het aantal benodigde fte ten opzichte van 2021 welke niet was voorzien in de business case 2019.

6.1.3. Overige werkstromen

In de business case 2019 werd tevens rekening gehouden met besparingen op ondersteunende werkstromen zoals ziek- en herstelmeldingen, uitvoeringsvragen, het kwaliteitsteam, het fraudeteam en facilitaire zaken. Hoewel er binnen deze werkstromen reeds besparingen zijn gerealiseerd tussen 2019 en 2021, worden verdere besparingen niet verwacht. De besparingen zoals verwerkt in de business case 2019 betroffen interne overhevelingen die niet hebben geleid tot daadwerkelijke besparingen.

6.2. Besparingen kosten PGB1.0

In de business case 2019 werd een besparing van 3 miljoen euro per jaar opgevoerd bij het uitfasen van PGB1.0 na voltooiing van de overgang op PGB2.0. Deze inschatting, blijkt na herijking door de SVB, het nulalternatief niet volledige te hebben weergegeven. Een herijking door de SVB van deze kosten laat zien dat de besparing als gevolg van het uitfasen van PGB1.0 14,4 miljoen euro per jaar bedraagt.

Het verwerken van deze herijkte besparing zorgt voor een stijging van 11,4 miljoen euro in structurele jaarlijkse besparingen. Op het verdisconteerde resultaat zorgt dit voor een stijging van 139,8 miljoen euro.

6.3. Kosten PGB2.0

De (door)ontwikkelkosten, implementatiekosten en structurele beheerskosten van PGB2.0 worden in de maatschappelijke business case op hoger geschat dan in de business case 2019. Deze verandering wordt gedreven door geactualiseerde inzichten. De kosten in 2019 en 2020 zijn inmiddels gerealiseerd en de verwachtingen voor de jaren die hierop volgen zijn bijgesteld op basis van de voortgang van de doorontwikkeling en de implementatie van het systeem. Een nadere toelichting van de kosten wordt gegeven in hoofdstuk 4.

Het verwerken van deze herijkte kosten zorgt voor een stijging van 2,8 miljoen euro in structurele jaarlijkse kosten. Op het verdisconteerde resultaat zorgt dit voor een daling van 104,5 miljoen euro.

6.4. Mijlpalenplanning en digitaliseringsgraad

De mijlpalenplanning van het implementeren van PGB2.0 is sinds de totstandkoming van de business case 2019 vertraagd. De mijlpalenplanning interacteert met de digitaliseringsgraad en

speelt een belangrijke rol in het laten vrijvallen van personeel. Een uitgestelde mijlpalenplanning en een lagere digitaliseringsgraad zorgen respectievelijk voor het later bereiken van de structurele besparingen en voor lagere structurele besparingen. In de business case 2019 werd uitgegaan van een snel oplopende digitaliseringsgraad van 0% in 2019, naar gemiddeld 38% in 2020 en 100% vanaf 2021. In de huidige mijlpalenplanning duurt het tot 2025 tot de laatst aangesloten budgethouder volledig digitaal gaat werken. Daarnaast wordt er uitgegaan van een maximale digitaliseringsgraad van 80%.

Het verwerken van deze herijkte kosten zorgt voor een daling van 18,8 miljoen euro in structurele jaarlijkse kosten. Op het verdisconteerde resultaat zorgt dit voor een daling van 232,7 miljoen euro.

6.5. Gekwantificeerde maatschappelijke baten

In de maatschappelijke business case zijn een aantal maatschappelijke baten gekwantificeerd welke niet waren verwerkt in de business case 2019. Deze baten worden nader toegelicht in sectie 3.3.1 en 3.4.1. Het verwerken van deze maatschappelijke baten zorgt voor een stijging van 2,2 miljoen euro in structurele jaarlijkse kosten. Op het verdisconteerde resultaat zorgt dit voor een stijging van 26,7 miljoen euro.

7. Conclusie

Zonder een aantal baten van het PGB2.0-systeem, zoals meer regie op het PGB en inzicht in de besteding van het budget, te kunnen kwantificeren en in geldbedragen te kunnen vertalen, laat deze maatschappelijke business case zien dat over een periode van 15 jaar de gekwantificeerde baten van het PGB2.0-systeem op termijn niet volledig opwegen tegen de ontwikkel- en beheerskosten van het PGB2.0-systeem. Hoewel het systeem structurele besparingen van 5,7 miljoen euro per jaar oplevert, betreft het saldo tussen contant gemaakte kosten en kwantitatieve baten over 15 jaar -94,7 miljoen euro.

De analyses laten zien dat de mate van te realiseren besparingen op de uitvoeringskosten van het PGB gedreven worden door de directe personele besparingen bij de SVB. De huidige verwachting is echter dat het aantal benodigde arbeidskrachten binnen twee werkstromen, declaraties en klantcontacten, de komende jaren zal toenemen binnen de SVB. Om een deel van de in 2019 ingeschatte besparingen op de uitvoeringskosten alsnog te kunnen realiseren kunnen de volgende, met de begeleidingscommissie bediscussieerde en gevalideerde, routes verkend worden:

- *Verken mogelijkheden om de NZa-eisen te versoepelen of een alternatieve werkwijze te vinden.*
De aangescherpte NZa-eis om enkel gespecificeerde declaraties uit te betalen in het PGB2,0 systeem, vraagt van de SVB bij papieren declaraties extra handelingen ten opzichte van de handelingen in PGB1.0, zoals het handmatig correct specificeren van papieren declaraties. Hoewel het aantal papieren declaraties per budgethouder afneemt, stijgt de tijdsbesteding voor het verwerken van papieren declaraties per budgethouder met 23%. De reeds gerealiseerde besparingen van 41 fte tussen 2019 en 2021 wordt hierdoor teruggebracht naar een structurele besparing van 25,3 fte. Het terugbrengen van de normtijd naar 6 minuten per papieren declaraties zou de verdisconteerde baten met 28,8 miljoen euro verbeteren. Eventuele kosten voortvloeiend uit mogelijk benodigde aanpassingen in het PGB2.0-systeem moeten hier tegenover worden afgezet.
- *Verken mogelijkheden Wlz-budgethouders aan te moedigen hun PGB-zaken via het portaal te regelen en de zorgkantoren te bellen bij vragen.*
Voor de tot op heden op PGB2.0 aangesloten budgethouders, ook de reeds langer aangesloten budgethouders, blijkt dat het aantal klantcontacten met vragen toeneemt van 2,5 telefoontjes per budgethouder binnen PGB1.0 naar 4,4 in PGB2.0. Dit leidt tot een structurele stijging van 22 fte t.o.v. 2019, terwijl in de business case 2019 uit werd gegaan een structurele besparing van 25 fte. Uit gesprekken met de ketenpartners blijkt dat met een SLA, een ketenregisseur of heldere afspraken tussen ketenpartners over omgang met verkeerd gerichte telefoontjes van budgethouder gemiddeld aantal telefoontjes per budgethouder aan de SVB teruggebracht zou kunnen worden naar 3-4 per jaar. Indien de weggevallen telefoontjes aan de SVB zich niet verplaatsen naar de ketenpartners nemen de verdisconteerde baten toe met respectievelijk 14,2 of 4,1 miljoen euro. Eventuele kosten die gepaard gaan met de interventie die de daling van het aantal telefoontjes per budgethouder bewerkstelligt, moeten hier tegenover worden afgezet. Om gericht te kunnen sturen op het aantal telefoontjes is betrouwbare informatie en continue monitoring over de achterliggende redenen waarvoor wordt gebeld nodig. Dit soort informatie wordt op dit moment niet continue verzameld en bijgehouden.
- *Verken, in combinatie met de eerdere adviezen, de mogelijkheden om de digitaliseringsgraad verder te verhogen.*
Het verhogen van de digitaliseringsgraad naar 90% zou de verdisconteerde baten met 3,2 miljoen euro verslechteren. Dit wordt gedreven door de verwachte toename aan benodigde capaciteit rondom het verwerken van declaraties en aannemen van

telefoontjes naarmate meer budgethouders overgaan op PGB2.0. Het verhogen van de digitaliseringsgraad naar 90%, in combinatie met het versoepelen van de NZa-eisen en het reduceren van het aantal telefoontjes van budgethouders, zou de verdisconteerde baten met 1,6 miljoen euro verbeteren. Eventuele kosten die gepaard gaan met het laten toenemen van de digitaliseringsgraad, moeten hier tegenover worden afgezet.

Tenslotte, in lijn met de werkwijzer MKBA digitale overheid en de onzekerheden/incomplete informatie/routes ten aanzien van klantcontacten en te realiseren besparingen bij de SVB, is het van belang periodiek de maatschappelijke businesscase te actualiseren, bijvoorbeeld bij het beschikbaar komen van nieuwe inzichten, het (niet) behalen van mijlpalen, of bij aanpassingen in het zorgstelsel of regelgeving. Een belangrijke randvoorwaarde daarvoor is dat dynamieken in de keten worden gemonitord en cijfermatig worden onderbouwd. Als de onderliggende oorzaken van bepaald gedrag van budgethouders, zoals een toename van telefonische klantvragen, feitelijk en cijfermatig inzichtelijk kunnen worden gemaakt, dan kunnen handelingsperspectieven worden ontwikkeld. Naast een betere cijfermatige onderbouwing van geobserveerde ontwikkelingen is het ook aan te bevelen onderzoek te doen of en in welke mate de op dit moment niet te kwantificeren baten, bij een herijking van de maatschappelijke business case kunnen worden gekwantificeerd.

A. Bijlage A – Interviews en werksessies

Interviews

Wij hebben in februari en maart 2021 interviews gehouden om de kosten en baten in beeld te brengen. Vervolgens hebben wij een schriftelijke validatieronde gehouden voor de bevindingen over de kosten en maatschappelijke baten.

Onderstaande tabel geeft weer wie we hebben geïnterviewd en schriftelijk de bevindingen hebben kunnen valideren.

Tabel A-1. Overzicht geïnterviewden

Naam	Organisatie
Ruud de Greef	Ministerie van VWS
Bart Verwijst	Ministerie van VWS
Frank Hendriksen	Ministerie van VWS
Robert-Jan Schippers	Ministerie van VWS
Twan Moors	Ministerie van VWS
Sander Nissink	Ministerie van VWS
Alex Huizinga	VNG
Ilse Mensink	NDSD
Tim de Groot	SVB
Leroy Pinas	SVB
David van der Pouw	SVB
Miranda Bol	Per Saldo
Peter Everloo	Per Saldo
Mark van Barschot	BVKZ
Tom Kok	ICTU
Han Tanis	ZN
Cyrille de Jong	ZN

Deelnemers werksessies

In mei en juni 2021 zijn er werksessies gehouden om de besparingen van de uitvoeringskosten van PGB2.0-systeem te valideren. Onderstaande tabel geeft de aanwezigen bij de werksessies weer.

Tabel A-2. Overzicht van deelnemers aan werksessies

Naam	Organisatie
Xandra Weerdenburg	Ministerie van VWS
René Groeneveld	Ministerie van VWS
Cor Franke	Ministerie van VWS
Tim de Groot	SVB
David van de Pouw	SVB
Raymond Bruijnzeel	SVB
Mirthe Doek	SVB
Diane Middelraad	SVB
Maurits de Vries	SVB
Oetra Jagesar	SVB
Cody Nettekoven	SVB

B. Bijlage B – Leden begeleidingscommissie

Leden begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie heeft het projectteam gedurende de opdracht van advies voorzien en op de methodiek en deelproducten meegedacht en akkoord gegeven. De begeleidingscommissie is op de volgende momenten samengekomen: 17 februari 2021 (kick-off); 17 maart 2021 (voortgangsbespreking); 29 september 2021 (voortgangsbespreking); en 20 oktober 2021 (bespreking concepteindrapport). De begeleidingscommissie voor dit project bestaat uit de volgende leden:

Naam	Organisatie	Rol
Ruud de Greef	Ministerie van VWS	Voorzitter
Xandra Weerdenburg	Ministerie van VWS	Secretaris
René Groeneveld	Ministerie van VWS	Commissielid
Mark van Barschot	BVKZ	Commissielid
Tom Kok	ICTU	Commissielid
Gerrit van Deutekom	ZN	Commissielid
Peter Everloo	Per Saldo	Commissielid
Christine Nijkamp	SVB	Commissielid
Elke Buis/Alex Huizinga	VNG	Commissielid

C. Bijlage C – Informatiebronnen

SVB, Trekkingsrecht PGB, begroting 2020, 2019
SVB, Trekkingsrecht PGB, begroting 2021, 2020
SVB, Memo businesscase PGB2.0, 2021
SVB, Mutatieoverzicht businesscase PGB2.0 2019 en 2021, 2021
SVB, Memo Toelichtingen wijzigingen tov BC 2019
SVB, mail 15-04-2021
SVB, mail 23-06-2021
SVB, Vragen PwC nav memo MKBAv2
Ministerie van VWS, Herijkte business case PGB2.0 ,2019
Ministerie van VWS, Herijkte Programmaplan PGB2.0, 2020
Ministerie van VWS, Roadmap PGB2.0, 2020
Ministerie van VWS, Invoeringsplan PGB2.0 2021, 2021
Ministerie van VWS, Memo projectgroep communicatie en opleidingen, 2021
Ministerie van VWS, Gebruikersonderzoek PGB-portaal 2020
Ministerie van VWS, 20210330 – PGB2.0 business case 2021.xlsx
Ministerie van VWS, voortgangsrapportages PGB2.0
Ministerie van VWS, Aansluiting MKBA 2021 en kamerbrief 6 juli 2021.xlsx
VNG, deel BC VNB v0.2.xlsx
ResearchNed, Cliëntenraadpleging PGB – Wlz 2020, 2021
ZN, mail 29-04-2021