
Audit implementatie abonnementstarief WMO2020

14 augustus 2019



14 augustus 2019

Referentie: 2019-0528/SM/wvk/lp

Betreft: Audit implementatie abonnementsstarief WMO2020

Geachte heer P.

- 01 Graag presenteren we u onze eindrapportage “Audit implementatie abonnementsstarief WMO2020”. Wij hebben dit rapport opgesteld voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zoals we hebben vastgelegd in onze offerte met kenmerk 2019-0370a/ADB/ma/ms.
- 02 In deze rapportage is de feedback op onze concept rapportage zoals met u, de Programma Manager Implementatie Abonnementsstarief en een vertegenwoordiger vanuit de VNG op 7 augustus 2019 telefonisch besproken, verwerkt.
- 03 De doelstelling van onze opdracht voor u is om te komen tot een onafhankelijk beeld van de status van de implementatie van het abonnementsstarief WMO2020. Ten behoeve hiervan is onderzoek gedaan bij de VNG, het CAK, Ketenbureau ISD, ministerie van VWS en een selectie van acht gemeenten.
- 04 Wij baseren onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen in dit rapport op onze activiteiten zoals die door het PwC onderzoeksteam zijn uitgevoerd tot en met 1 augustus 2019. Omdat het hier een lopend project betreft is het aannemelijk dat er sindsdien wijzigingen zijn opgetreden en acties zijn ondernomen bijvoorbeeld vanuit de stuurgroep, de ketenpartijen en/of door de Programma manager Implementatie Abonnementsstarief.
- 05 We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden.
- 06 Dit rapport is geadresseerd aan de het Ministerie van VWS en is uitsluitend voor haar gebruik opgesteld en dat van de betrokken ketenpartners. Het rapport is niet bedoeld voor andere partij(en), of opgesteld met de belangen of behoeften van andere partijen in gedachten. Het rapport heeft uitsluitend betrekking op de zaken die uiteen zijn gezet in onze offerte met kenmerk 2019-0370a/ADB/ma/ms en de Gunningsbeslissing “Audit implementatie abonnementsstarief” met kenmerk 201600274.079.012 van het Ministerie van VWS aan PwC. Dit rapport mag niet zonder voorafgaande

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 9616,
1006 GC Amsterdam
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.



schriftelijke toestemming van PwC gekopieerd worden of aan derden (geheel of gedeeltelijk) ter beschikking gesteld worden of op andere wijze (geheel of gedeeltelijk) geciteerd of aan gerefereerd worden. PwC geeft derde partijen niet het recht om op het rapport te mogen vertrouwen dan wel het rapport voor enig doel te gebruiken. PwC wijst uitdrukkelijk iedere aansprakelijkheid en/of zorgplicht jegens andere partijen dan de geadresseerde[n] van het rapport af.

- o7 Behoudens voor zover een wettelijke bepaling, voorschrift, of andere (beroeps)regels om informatie openbaar te maken op u van toepassing is, of wij vooraf onze schriftelijke toestemming hebben gegeven om dit te doen, zult u de inhoud van het rapport, meningen of andere schriftelijke of mondelinge verklaringen van PwC niet openbaar maken of aan derden verstrekken. Indien u op grond van de Wet openbaarheid van bestuur een verzoek ontvangt om schriftelijke verklaringen van PwC beschikbaar te stellen aan een derde partij ("Wob-verzoek"), zult u ons daarvan onmiddellijk schriftelijk op de hoogte stellen, in ieder geval voorafgaand aan uw beslissing over het Wob-verzoek en dus voorafgaand aan de openbaarmaking van dergelijke verklaringen. In dat verband zult u ons alle beschikbare achtergrondinformatie over een dergelijk Wob-verzoek verstrekken. Bovendien stelt u ons in staat om onze visie op het Wob-verzoek met u te delen, in afwachting van de door u te nemen administratieve beslissing op het Wob-verzoek.
- o8 Wij danken u en alle betrokkenen voor de hele prettige samenwerking in de uitvoering van deze opdracht.
- o9 Als u nog vragen heeft, neemt u dan gerust contact op met S.J.V. Moons op nummer 088 792 71 07.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Adviory N.V.

S.J.V. Moons
Partner Public Sector
selwyn.moons@pwc.com
T: 06 - 22 16 15 05

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Managementsamenvatting | 5 |
| 1. Inleiding | 9 |
| 1.1. Achtergrond | 9 |
| 1.2. Doelstelling en scope | 9 |
| 1.3. Aanpak | 9 |
| 1.4. Leeswijzer | 10 |
| 1.5. Reikwijdte | 10 |
| 2. Bevindingen | 11 |
| 2.1. Hoofdvraag 1 | 11 |
| 2.2. Hoofdvraag 2 | 14 |
| 2.3. Hoofdvraag 3 | 17 |
| 3. Risico's en mitigerende maatregelen | 20 |
| 4. Conclusie en aanbevelingen | 26 |
| 4.1. Conclusies | 26 |
| 4.2. Aanbevelingen | 27 |
| 4.2.1. Herijk de projectopzet | 27 |
| 4.2.2. Scherp de go/no-go momenten aan | 27 |
| 4.2.3. Creëer heldere alternatieve scenario's | 28 |
| 4.2.4. Intensiveer implementatie ondersteuning | 28 |
| A. Overzicht geraadpleegde documenten | 29 |
| B. Overzicht gehouden interviews | 30 |
| C. Toelichting op model '12 elementen voor succesvolle projecten' | 31 |
| D. Toelichting op risicoanalyse | 33 |

Managementsamenvatting

Inleiding

- 10 Per 1 januari 2020 treden er wijzigingen op ten aanzien van de eigen bijdrage voor de maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling voor de verstrekking van de maatwerkvoorziening. In 2018 hebben het CAK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een uitvoeringstoets naar de maatregel gedaan en de maatregel toen als uitvoerbaar beoordeeld. Per 1 januari 2020 zal het zogeheten abonnementstarief gehanteerd worden voor alle eigen bijdragen onder de WMO. Het belangrijkste doel van het abonnementstarief is het voorkomen van een stapeling van zorgkosten.
- 11 De implementatie van het abonnementstarief wordt aangestuurd door een stuurgroep met daarin vertegenwoordigers van de VNG, het CAK, het Ketenbureau ISD en het ministerie van VWS. De stuurgroep heeft de wens geformuleerd om een actueel en onafhankelijk beeld te krijgen van de status van de implementatie. Het voorliggende rapport geeft de uitkomsten weer van het onderzoek dat wij hebben uitgevoerd om dit beeld op te halen.

Doelstelling

- 12 In ons onderzoek staan een drietal hoofdvragen centraal om het actuele beeld van de implementatie van het abonnementstarief weer te geven. Deze rapportage geeft daarmee antwoord op de volgende hoofdvragen:
 1. **Is de beoogde planning voor de implementatie van het abonnementstarief realistisch en haalbaar?**
 2. **Is de project governance zo ingericht dat er voldoende vertrouwen in de projectorganisatie is, dat de doelstellingen van het project worden behaald?**
 3. **Zijn betrokken partijen in staat om hun rol op goede wijze uit te voeren?**
- 13 Om het actuele beeld van de implementatie op te halen hebben wij onderzoek gedaan op basis van aan ons ter beschikking gestelde documenten en interviews gevoerd bij de VNG, het CAK, Ketenbureau ISD, ministerie van VWS en een selectie van acht gemeenten. In de betreffende gesprekken zijn via de geïnterviewden, ook de inzichten vanuit de zorgaanbieders en softwareleveranciers meegenomen.
- 14 Centraal in onze onderzoeksopzet staan de twaalf elementen voor succesvolle projecten van PwC (zie Bijlage C). Om bovenstaande vragen te beantwoorden hebben wij langs deze elementen een analyse gedaan van de implementatie zoals die op dit moment ervoor staat. De risico's die hieruit naar voren zijn gekomen hebben wij los van de hoofdvragen verder uitgewerkt op basis van kans en impact. Op basis hiervan hebben wij in dit rapport per risico de mitigerende maatregel(en) benoemd die genomen kunnen worden. Afrondend doen wij overkoepelende aanbevelingen om de verdere implementatie van het abonnementstarief te versterken.

Bevindingen

- 15 Wij hebben in onze rapportage een volledig overzicht opgenomen van alle bevindingen op de twaalf elementen voor succesvolle projecten. Op basis hiervan zijn wij gekomen tot de beantwoording op de hierboven genoemde hoofdvragen en hebben wij de risico's per element geclassificeerd. Wij hanteren, op basis van kans en impact, drie classificatieniveaus, namelijk Hoog, Midden of Laag. In totaal zijn er 24 risico's onderkend in dit project. Hiervan zijn 16 risico's geclassificeerd als Hoog en 8 risico's als Midden. In relatie tot de hoofdvragen constateren wij de belangrijkste bevindingen en risico's ten aanzien van de volgende elementen:
 - **Planning:** Wij constateren op basis van het onderzoek dat er pas recentelijk een integrale planning is opgesteld waarin de afhankelijkheden tussen de deliverables met elkaar zijn verbonden en zijn meet- en sturingsinstrumenten nog dermate in ontwikkeling dat het ontbreekt aan gezamenlijke handelingsperspectieven voor diverse scenario's die zich tot 1 januari 2020 voor kunnen doen. Ook vindt er over de integrale planning, (tussentijdse) mijlpalen en dus ook de afhankelijkheden richting alle ketenpartners, met name richting gemeenten, nog onvoldoende communicatie plaats.
 - **Governance en Rapportage:** De afhankelijkheden in de keten zijn beperkt duidelijk waardoor ook de verschillende schakels in de keten onvoldoende met elkaar zijn verbonden. Daarnaast is de

projectorganisatie nog onvoldoende stevig ingericht en bemenst om de doelstellingen van het project “Implementatie Abonnementstarief” over de gehele keten te kunnen borgen.

- **Resource/Performancemanagement:** In de stuurgroep zitten de juiste ketenpartners maar het ontbreekt bij de ketenpartners VNG en het Ketenbureau ISD aan mandaat om namens de achterban op te kunnen treden. Wij merken tevens op dat cruciale functies (zoals een Project Manager Implementatie Abonnementstarief, Project Management Ondersteuner (PMO’er), communicatieadviseur, een ketentestmanager en een risicomanager) bij de start van het project niet zijn ingevuld.

16 Daarnaast zien we belangrijke risico’s ten aanzien van het element **Scopebeheersing:**

- De doelstellingen van het project waren bij de start helder gedefinieerd. Echter is op basis van het onderzoek de vraag in hoeverre de doelstellingen breed werden gedragen en in welke mate er sprake was van een continue en gedragen ‘wij’-gevoel. Met het ontbreken van cruciale functies, in het bijzonder de functie van de Programma Manager Implementatie Abonnementstarief vanaf de start van het project, is hier lange tijd niet op bijgestuurd.

Conclusies

17 Op basis van de bevindingen en risico’s beantwoorden wij de gestelde hoofdvragen als volgt:

- 1. Wij achten de beoogde planning voor de implementatie van het abonnementstarief met de huidige aanpak niet realistisch en niet haalbaar.**
- 2. Wij achten de project governance onvoldoende stevig ingericht om de doelstellingen van het project te behalen.**
- 3. Wij achten de betrokken partijen beperkt in staat om hun rol op goede wijze uit te voeren. Wij zien significante risico’s voor een succesvolle uitvoering van de implementatie.**

18 1. Is de beoogde planning voor de implementatie van het abonnementstarief realistisch en haalbaar?

Wij achten de beoogde planning met de huidige aanpak niet realistisch en haalbaar. Wij adviseren dat de inrichting van het project versterkt moet worden en de governance zo moet worden aangepast dat de Project Manager Implementatie Abonnementstarief en de stuurgroep Implementatie Abonnementstarief in eerste instantie meer inzicht krijgen in de status van de implementatie onder de ketenpartijen. Dit inzicht vormt de basis om de benodigde sturing op de planning te versterken. Op dit moment ontbreekt het aan een integrale planning waarmee duidelijk wordt wat de impact van verschuivingen in de planning zijn, zijn voortgangsrapportages onvoldoende concreet en ontbreekt het aan helder beschreven go/no-go momenten. In paragraaf 4.2 doen wij aanbevelingen voor verbeteringen. Wij adviseren deze verbeteringen op de kortst mogelijke termijn, uiterlijk 1 september aanstaande, te implementeren om zo nog zicht te houden op de geambieerde startdatum van het abonnementstarief.

19 2. Is de project governance zo ingericht dat er voldoende vertrouwen in de projectorganisatie is, dat de doelstellingen van het project worden behaald?

De projectorganisatie is onvoldoende stevig ingericht om de doelstellingen van het project over de gehele keten te borgen. Wij zien dat hier met de aanstelling van de Programma Manager Implementatie Abonnementstarief een eerste stap is gezet. Naar onze mening is de projectorganisatie nog onvoldoende bemenst om zeker te zijn dat de doelstellingen van het project behaald kunnen worden. Wij doen aanbevelingen om de projectorganisatie te versterken met in ieder geval een ervaren PMO’er, een communicatieadviseur, een ketentestmanager en een risicomanager. Verder ligt de focus van de stuurgroep Implementatie Abonnementstarief op dit moment met name op de doorlooptijd van het project en bestaat er nog onvoldoende aandacht voor de kwalitatieve resultaten. Dit kan impact hebben op de beleidsdoelstellingen die het ministerie van VWS met de introductie van het abonnementstarief voor ogen heeft. Wij doen in paragraaf 4.2 aanbevelingen om de governance te versterken waarbij tevens aandacht wordt gevraagd voor risico- en kwaliteitsbeheersing.

20 3. Zijn betrokken partijen in staat om hun rol op goede wijze uit te voeren?

Er is een onderscheid te maken tussen ketenpartijen die direct en indirect bij de projectorganisatie betrokken zijn. Gemeenten vervullen een belangrijke rol in de implementatie van het abonnementstarief maar zijn indirect, primair via de VNG, bij het project betrokken. Gemeenten zijn laat bij het traject betrokken geraakt, hebben naar eigen zeggen weinig informatie ontvangen en hebben weinig tijd voor de implementatie. De gemeenten zijn hiermee een voorbeeld van een partij die niet voldoende in staat is gesteld om de eigen rol te vervullen. Hieruit volgen significante risico's voor een succesvolle uitvoering van de implementatie. In paragraaf 4.2 doen wij suggesties om de ondersteuning richting ketenpartijen vorm te geven zodat zij beter in staat worden gesteld om de eigen rol te vervullen.

Aanbevelingen

21 Tussen de hieronder genoemde aanbevelingen bestaat een sterke interactie en met name daardoor zijn de risico's voor het project in zijn totaliteit groter dan de individuele gerapporteerde punten. Om deze reden adviseren wij de aanbevelingen integraal over te nemen.

22 Om bovenstaande conclusies en de geconstateerde risico's te adresseren doen wij op hoofdlijnen een viertal aanbevelingen die op korte termijn opgevolgd moeten worden:

- **Herijk de projectopzet:** Er moet een strikte scheiding komen tussen functionarissen die deelnemen aan de werkgroepen en zitting hebben in de stuurgroep. Een lid van de stuurgroep kan niet vervangen worden door een van de deelnemers aan de werkgroep(en).

Wij zien een significant aantal risico's dat betrekking heeft op het overzicht en de sturing op de implementatie binnen de keten. Het ontbreekt op dit moment aan een projectorganisatie die in staat is om de regie over de keten te voeren. Een dergelijke projectorganisatie is er niet om activiteiten van de verschillende ketenpartijen over te nemen, maar om te stimuleren dat de verschillende schakels in de keten goed van elkaar begrijpen waarmee anderen bezig zijn en aan te geven hoe aspecten die niet worden opgepakt kunnen worden belegd bij een ketenpartij.

Om de sturing op het project te faciliteren moet er een projectorganisatie ingericht worden met een ervaren PMO'er. De PMO'er zorgt samen met de Project Manager Implementatie Abonnementstarief dat de juiste (sturing)informatie beschikbaar komt zodat de ketenpartijen in staat worden gesteld om de interne project goed in te richten en de stuurgroep daadwerkelijk kan sturen op voortgang, risico's en kwaliteit. Binnen deze opzet is de Project Manager Implementatie Abonnementstarief verantwoordelijk voor de voortgangsrapportages die verstrekt worden aan de stuurgroep en borgt, samen met de nodige functionarissen, dat die de juiste inhoud bevat om de stuurgroep daadwerkelijk te laten sturen.

Voor transparante voortgangsrapportages op basis van de integrale planning van het gehele programma moet de projectorganisatie versterkt worden met een risicomanager, een ketentestmanager en een communicatieadviseur. Gezien de deadlines van dit project is het nodig dat deze rollen op zeer korte termijn, uiterlijk 1 september aanstaande, ingevuld worden.

- **Scherp de go/no-go momenten aan:** Ten aanzien van de go/no-go momenten zien wij twee belangrijke aspecten die opgepakt moeten worden.
 1. Beschrijving van de criteria om te komen tot een no-go besluit.
 2. Duidelijkheid ten aanzien van de consequenties voor de ketenpartijen van een dergelijk besluit.

Op dit moment zijn er een drietal momenten gedefinieerd. Er is wel beschreven wat er op deze momenten gereed moet zijn, maar is onvoldoende toereikend beschreven wat tot een no-go leidt.

Wij zien dat er binnen de governance beperkt aandacht is besteed aan de rollen en verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen. Daarmee is onvoldoende duidelijk wie wat doet binnen het project. Een belangrijk risico bestaat dat deze onduidelijkheid tot problemen gaat leiden wanneer een no-go besluit genomen moet worden. Op dat moment is niet duidelijk wie wat moet

doen. Om dit te ondervangen moeten de consequenties van een no-go besluit helder in kaart gebracht worden en de rollen ten aanzien van een dergelijk besluit eenduidig beschreven zijn. Een beter uitgewerkte en bijgehouden integrale planning kan het project ondersteunen om de impact van een no-go moment in te schatten. Op basis hiervan wordt inzichtelijk welke ketenpartijen worden geraakt door het besluit. De Programma Manager Implementatie Abonnementstarief legt in een plan eenduidig vast welke stakeholder waarvoor verantwoordelijk is.

- **Creëer heldere alternatieve scenario's:** Vanuit het project is er een fallback-scenario en vangnet ontwikkeld, maar zijn er momenteel geen alternatieve scenario's gekoppeld aan de go/no-go momenten. Wij stellen voor dat op korte termijn, in ieder geval voor ieder go/no-go moment, de consequenties in kaart worden gebracht en alternatieve scenario's worden ontwikkeld. De bedoeling hierachter is om meer inzicht te krijgen in de consequenties van een no-go besluit en een gezamenlijk handelingsperspectief voor het geval er een no-go moment volgt te ontwikkelen.

Van belang is dat deze alternatieve scenario's in gezamenlijkheid worden ontwikkeld en daarmee door de gehele keten gedragen worden. Wij zien het opstellen van deze alternatieve scenario's niet als een individuele activiteit, maar als belangrijk onderdeel van de voorgestelde planningssessie waarbij de hele end-to-end keten (zorgaanbieders, softwareleveranciers en gemeenten) de huidige integrale planning actualiseert.

Vanwege het krappe tijdspad stellen wij tevens voor dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo volledig mogelijk zijn uitgewerkt. Als een no-go zich voordoet, dient direct duidelijk te zijn welk alternatief scenario in werking treedt. Dat wil zeggen dat er per alternatief scenario duidelijk moet zijn wanneer deze in werking treedt, wat de impact op de planning en rollen is en wie de regie voert over de uitvoering van het scenario.

- **Intensiveer implementatie ondersteuning:** De gemeenten en softwareleveranciers zijn belangrijke stakeholders in de implementatie van het Abonnementstarief. Deze partijen worden momenteel door diverse ketenpartijen geïnformeerd over het implementatietraject. Wij merken op dat de informatievoorziening recentelijk (ledenbrief VNG d.d. 12 juni 2019 en de gehouden regiobijeenkomsten) is opgestart en met behulp van de themawebsite van de VNG geïntensiveerd.

Ten behoeve van eenduidige en open communicatie naar gemeenten dient de stuurgroep een communicatieadviseur aan te stellen en toe te voegen aan de projectorganisatie zodat er vanuit een centraal punt, bijvoorbeeld de VNG, een heldere en eenduidige communicatiestroom met gemeenten op gang komt. Door middel van deze communicatiestroom moeten gemeenten intensiever ondersteund worden bij de implementatie. Tevens moet de aard van de ondersteuning aansluiten bij de behoeften van de gemeenten.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

- 23 Per 1 januari 2020 treden er wijzigingen op ten aanzien van de bijdrage voor de maatschappelijke ondersteuning en de beoordeling voor de verstrekking van de maatwerkvoorziening – het zogenaamde ‘abonnementstarief’ wordt per die datum ingevoerd. Deze wijziging heeft consequenties in de keten en voor het beleid van en de uitvoering voor gemeenten.
- 24 In 2018 hebben het CAK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een uitvoeringstoets uitgevoerd naar de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van (de implementatie van) het abonnementstarief (en de aangepaste gegevensuitwisseling die hiervoor nodig is). De maatregel is toen uitvoerbaar beoordeeld.
- 25 Inmiddels is, vanwege het grote belang van een zorgvuldige invoering en het feit dat er verschillende partijen elk een afzonderlijke rol in de voorbereiding hebben, bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de VNG de wens ontstaan om een actueel en onafhankelijk beeld te krijgen van de status van de implementatie.

1.2. Doelstelling en scope

- 26 Dit rapport voorziet in een actueel en onafhankelijk beeld van de status van de implementatie. Ten behoeve hiervan is onderzoek gedaan naar de implementatie van het abonnementstarief bij de VNG, het CAK, Ketenbureau ISD, ministerie van VWS en een selectie van acht gemeenten. In de betreffende gesprekken zijn de inzichten vanuit de aanbieders, softwareleveranciers en het Zorginstituut meegenomen.
- 27 Dit onderzoeksrapport creëert inzicht ten aanzien van de volgende hoofdvragen:
1. Is de beoogde planning voor de implementatie van het abonnementstarief realistisch en haalbaar?
 2. Is de project governance zo ingericht dat er voldoende vertrouwen in de projectorganisatie is, dat de doelstellingen van het project worden behaald?
 3. Zijn betrokken partijen in staat om hun rol op goede wijze uit te voeren?
- 28 Op basis van deze vragen is voor de twaalf elementen voor succesvolle projecten een analyse gemaakt van de belangrijkste risico's, inclusief kans en impact. Op basis hiervan benoemen wij in dit rapport per risico de mitigerende maatregel(en) die genomen kan worden. Overkoepelend doen wij aanbevelingen ten aanzien van de aandachtspunten voor de verdere implementatie van het abonnementstarief.

1.3. Aanpak

- 29 In de uitvoering van deze opdracht heeft het PwC model voor succesvolle projecten centraal gestaan. Deze is nader toegelicht in onze offerte en bijgevoegd in bijlage C. Het model bevat een twaalfstal elementen die in de gesprekken zijn doorgesproken met de betrokkenen bij de implementatie van het abonnementstarief. In de volgende hoofdstukken komen deze elementen terug als onderdeel van de beschrijving van bevindingen en in de analyse van de projectrisico's die wij op dit moment zien.
- 30 Deze rapportage is opgesteld op basis van een analyse van ontvangen documenten (zie Bijlage A) en op basis van in totaal 14 gehouden interviews (zie Bijlage B). Met vertegenwoordigers van de verschillende ketenpartijen zijn in totaal 6 interviews gehouden. Daarnaast zijn interviews afgenomen bij 8 gemeenten. Deze gemeenten zijn in overleg met de opdrachtgevers geselecteerd. De helft van de geïnterviewde gemeenten was via de klankbordgroep reeds betrokken bij het traject.
- 31 De tijdens de interviews opgehaalde beelden zijn tijdens een workshop op 25 juli met de leden van de stuurgroep gedeeld. Tijdens de workshop zijn ook de voorlopige conclusies en voorlopige aanbevelingen gepresenteerd. De ontvangen feedback is meegenomen in de concept eindrapportage die op 6 augustus met de opdrachtgever is besproken. In de nu voorliggende eindrapportage zijn de toen gemaakte opmerkingen verwerkt.

- 32 We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden.

1.4. Leeswijzer

- 33 In hoofdstuk 2 worden de bevindingen van het onderzoek, langs de meest relevante elementen voor succesvol projectmanagement gepresenteerd. Dit gebeurt langs de onderzoeksvragen zoals benoemd in paragraaf 1.2. Per vraag en bijbehorende elementen voor succesvolle projecten is tevens een beeld gegeven van de belangrijke risico's die volgen uit de desbetreffende bevinding. In hoofdstuk 3 hebben wij een de risicoanalyse opgenomen en zijn mitigerende maatregelen geformuleerd. In het vierde en afsluitende hoofdstuk presenteren wij onze conclusies en doen we naast de voorgestelde mitigerende maatregelen aanbevelingen om de sturing op het project en de haalbaarheid van de planning te vergroten.

1.5. Reikwijdte

- 34 Dit rapport is geadresseerd aan de het Ministerie van VWS en is uitsluitend voor haar gebruik opgesteld en dat van de betrokken ketenpartners. Het rapport is niet bedoeld voor andere partij(en), of opgesteld met de belangen of behoeften van andere partijen in gedachten. Het rapport heeft uitsluitend betrekking op de zaken die uiteen zijn gezet in onze offerte met kenmerk 2019-0370a/ADB/ma/ms en de Gunningsbeslissing "Audit implementatie abonnementstarief" met kenmerk 201600274.079.012 van het Ministerie van VWS aan PwC. Dit rapport mag niet zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van PwC gekopieerd worden of aan derden (geheel of gedeeltelijk) ter beschikking gesteld worden of op andere wijze (geheel of gedeeltelijk) geciteerd of aan gerefereerd worden. PwC geeft derde partijen niet het recht om op het rapport te mogen vertrouwen dan wel het rapport voor enig doel te gebruiken. PwC wijst uitdrukkelijk iedere aansprakelijkheid en/of zorgplicht jegens andere partijen dan de geadresseerde[n] van het rapport af.
- 35 Behoudens voor zover een wettelijke bepaling, voorschrift, of andere (beroeps)regels om informatie openbaar te maken op u van toepassing is, of wij vooraf onze schriftelijke toestemming hebben gegeven om dit te doen, zult u de inhoud van het Rapport, meningen of andere schriftelijke of mondelinge verklaringen van PwC niet openbaar maken of aan derden verstrekken. Indien u op grond van de Wet openbaarheid van bestuur een verzoek ontvangt om schriftelijke verklaringen van PwC beschikbaar te stellen aan een derde partij ("Wob-verzoek"), zult u ons daarvan onmiddellijk schriftelijk op de hoogte stellen, in ieder geval voorafgaand aan uw beslissing over het Wob-verzoek en dus voorafgaand aan de openbaarmaking van dergelijke verklaringen. In dat verband zult u ons alle beschikbare achtergrondinformatie over een dergelijk Wob-verzoek verstrekken. Bovendien stelt u ons in staat om onze visie op het Wob-verzoek met u te delen, in afwachting van de door u te nemen administratieve beslissing op het Wob-verzoek.
- 36 Tot slot vallen andere (keten)partijen dan bovengenoemde, zie paragraaf 1.2, en een technische analyse van de kwaliteit van de implementatie van de ICT en de realisatie van de interfaces buiten de scope van deze projectanalyse.

2. Bevindingen

37 In dit hoofdstuk geven we antwoord op de drie onderzoeksvragen die in de offerte (met kenmerk 2019-0370a/ADB/ma/ms) zijn opgenomen. In onze offerte is aangegeven welke elementen van ons model voor succesvolle projecten geadresseerd worden per onderzoeksvraag en in de startbijeenkomst op 26 juni 2019 hebben wij de opzet van deze eindrapportage met u afgestemd. De risico's die in deze hoofdstukken worden beschreven zullen gewogen en gekwantificeerd (naar kans en impact) terugkomen in hoofdstuk 3.

2.1. Hoofdvraag 1

38 De bevindingen welke een relatie hebben met de hoofdvraag “Is de beoogde planning voor de implementatie van het abonnementstarief realistisch en haalbaar?” worden in deze paragraaf gedeeld. In onderstaande tabel is per element voor succesvolle projecten (zie Bijlage C voor een toelichting op de 12 elementen) die relevant is voor de beantwoording van deze hoofdvraag aangegeven wat a) de bevindingen zijn volgend uit ons onderzoek en b) welke risico's daaruit volgen.

| Hoofdvraag | Element | Bevinding | Risico |
|--|------------------------|--|--|
| Is de beoogde planning voor de implementatie van het abonnementstarief realistisch en haalbaar? | 2. Risicobeheer | Er zijn go/no-go momenten gedefinieerd. Op basis van de gehouden interviews met ketenpartijen of aan ons ter beschikking gestelde documentatie hebben wij geen beeld kunnen vormen van de criteria om tot een go/no-go besluit te komen. Hetzelfde beeld hebben wij ten aanzien van de consequenties die in de keten verwacht worden indien er een no-go besluit wordt genomen. Ten aanzien van de drie go/no-go momenten zien wij op basis van de door ons met gemeenten gevoerde gesprekken dat die met betrekking tot 2 belangrijke softwareleveranciers niet behaald zullen worden. Dat moment is vastgesteld op 1 september 2019, maar deze partijen hebben echter richting gemeenten aangegeven pas in november klaar te zijn. | Op de kritieke mijlpalen is onvoldoende duidelijk wanneer een no-go besluit genomen moet worden. Het risico is dat daardoor onvoldoende geanticipeerd kan worden op een dergelijk besluit of wat de vervolgacties zijn om een dergelijk besluit te herstellen. Tevens is onduidelijk wat de consequenties zijn van een dergelijk besluit voor de doelstelling(en) van het project. |

| Hoofdvraag | Element | Bevinding | Risico |
|------------|--------------------|--|---|
| | | Risicobeheer is binnen het project onderbelicht geweest. Dit blijkt uit de interviews met stuurgroep leden en door ons ontvangen documentatie zoals het projectplan. Vanaf juni 2019 is er Project Manager Implementatie Abonnementstarief betrokken die dit onderdeel heeft opgepakt. Momenteel wordt gewerkt aan een risicolog en daarbij horende mitigerende maatregelen. Wij zien dat de gedefinieerde maatregelen en eigenaren daarin echter nog beperkt zijn uitgewerkt. | Het overzicht van risico's geeft inzicht in de risico's die de stuurgroep ziet. Het is echter nog te 'nieuw' en niet op alle risico's even gedetailleerd uitgewerkt om als (bij)sturingsinstrument voor de Project Manager Implementatie Abonnementstarief, projectorganisatie en stuurgroep te dienen. |
| | 4. Planning | Op basis van de gesprekken constateren wij dat er beperkt inzicht is tussen de ketenpartners over hetgeen ieder moet opleveren. Er is pas recent een integrale planning opgesteld waarin afhankelijkheden tussen de <i>deliverables</i> met elkaar zijn verbonden. Er is nog geen zicht op de impact als een van de ketenpartners een onderdeel niet of te laat oplevert. | Een onvoldoende concrete integrale projectplanning waarop gestuurd kan worden leidt tot het risico dat het projectteam niet kan anticiperen of tijdig alternatieve scenario's in werking kan stellen. |
| | | De (eind)datum van 1 januari 2020 is bij alle betrokkenen bekend en wordt als krap, maar haalbaar ervaren. De tussentijdse mijlpalen c.q. deadlines en de consequenties en afhankelijkheden daaromtrent zijn daarentegen bij onze gesprekspartners beperkt bekend. | Gemeenten leggen de focus op de (eind)datum van 1 januari 2020. Het risico bestaat dat gemeenten met hun planning niet aansluiten op de overall-projectplanning, go/no-go momenten en afhankelijkheden in de keten. |
| | | Op basis van de interviews constateren wij dat de beleidsmatige en technische implementatie door de meeste gemeenten als twee individuele planningstrajecten gezien worden. De afhankelijkheden tussen deze beleidsmatige en technische implementatie zijn (nog) beperkt bekend bij gemeenten. | De beleidsmatige keuzes die door gemeenten nog gemaakt moeten worden, kunnen het technische implementatietraject vertragen. |

| Hoofdvraag | Element | Bevinding | Risico |
|------------|---|---|--|
| | 6. Wijzigingsbeheer | <p>In de stuurgroep van januari 2019 is de project start architectuur (PSA) besproken en vastgesteld in samenhang met de definities en ontwerpkeuzes gegevensuitwisseling. Over de gehele keten heen zijn daarmee de belangrijkste keuzes gemaakt. De architectuur aan de kant van gemeenten kan er evenwel op veel verschillende manieren uitzien. Hier is vanuit het project onvoldoende tot geen aandacht aan besteed.</p> <p>Alternatieve implementatiescenario's zijn opgesteld en voorzien. Het is echter onvoldoende duidelijk wanneer hier naar uitgeweken wordt en wat de impact daarvan is op de ketenpartijen.</p> | De impact van wijzigingen in de inrichting van de implementatie van het abonnementstarief zijn onvoldoende duidelijk. Indien de ketentest (waar ook nog vragen over bestaan) leidt tot wijzigingen is onvoldoende inzichtelijk wat de impact daarvan is op de keten. |
| | 7. Leveranciers-beheersing | <p>Uit de gesprekken met de ketenpartijen en gemeenten halen wij op dat softwareleveranciers verwachten de software op tijd te kunnen doorvoeren. Er zitten echter belangrijke afhankelijkheden in de ketentest die uitgevoerd gaan worden, er is vanuit de gemeenten onvoldoende beeld bij datgeen de leveranciers zien als Minimal Viable Product (MVP) dat op tijd gerealiseerd kan worden en in hoeverre dit past bij de projectdoelstelling van de implementatie. Hier zit tevens een afhankelijkheid met de beleids- en inrichting keuzes die gemeenten nog moeten maken.</p> | Er is onvoldoende beeld bij wat de softwareleveranciers gaan opleveren en of deze de door gemeenten te maken beleidsmatige keuzes ondersteunen. |
| | 8. Resource/Performance management | <p>Op basis van de documentatie en interviews merken wij op dat er in de stuurgroep de juiste partijen zitten. Wel valt op dat de softwareleveranciers als belangrijke ketenpartner niet direct vertegenwoordigd zijn. In Prince2 termen mag verwacht worden dat de softwareleveranciers als <i>senior supplier</i> hier wel een rol in vervullen. Wij zien dat de partijen die vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep niet hetzelfde mandaat hebben meegekregen vanuit de eigen organisatie. Dit leidt ertoe dat besluiten niet altijd ter plekke genomen kunnen worden.</p> | In de stuurgroep zitten de VNG en het Ketenbureau ISD Met onvoldoende mandaat om namens hun achterban te kunnen optreden. Dit kan leiden tot vertraging in de besluitvorming. |

| Hoofdvraag | Element | Bevinding | Risico |
|------------|----------------------------|--|--|
| | | Op basis van de gesprekken die wij hebben gehad met gemeenten hebben wij het beeld dat de implementatie met name door beleidsmedewerkers is opgepakt. Op basis van de door ons gevoerde gesprekken met gemeentelijke beleidsmakers komt het beeld naar voren dat medewerkers vanuit de IT en WMO-processen nog beperkt zijn betrokken. | Op gemeentelijk niveau zijn nog niet alle partijen, relevant voor succesvolle implementatie, betrokken bij het implementatietraject. Denk hierbij aan IT en uitvoering. |
| | 10. Scopebeheersing | De ketentest is als belangrijk go/no-go moment gedefinieerd. Echter is hetgeen tijdens de ketentest getest zal gaan worden onduidelijk. De ketentesten die gepland zijn worden met een beperkte scope van de totale keten uitgevoerd. | De scope van de ketentest is onduidelijk. Hierdoor bestaat het risico dat er een te smalle ketentest wordt uitgevoerd en er slechts beperkte duidelijkheid wordt verworven over de werking van de (end-to-end) keten richting de daadwerkelijk 'live' datum. |
| | | In de gesprekken kwamen meerdere scenario's naar voren waarin burgers te maken kunnen krijgen met wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. De verwachting is dat hier veel vragen over zullen komen en in sommige scenario's is er een reëel politiek-bestuurlijk afbreukrisico. De communicatie richting burgers is nog maar beperkt opgepakt door de projectorganisatie of individuele ketenpartijen. Wij zien dat hier op het moment vanuit de recent aangestelde Project Manager Implementatie Abonnementstarief aandacht voor is. Het is nog onduidelijk hoe dit traject binnen de projectorganisatie wordt opgezet. | De communicatie naar burgers toe is onduidelijk vormgegeven. Hierdoor ontstaat bij verschillende ketenpartijen, in het bijzonder het ministerie van VWS en de gemeenten, de kans op reputatieschade. |

2.2. Hoofdvraag 2

³⁹ De bevindingen welke een relatie hebben met de hoofdvraag "Is de project governance zo ingericht dat er voldoende vertrouwen in de projectorganisatie is, dat de doelstellingen van het project worden behaald?" worden in deze paragraaf gedeeld. In onderstaande tabel is per element voor succesvolle projecten die relevant is voor de beantwoording van deze hoofdvraag aangegeven wat a) de bevindingen zijn volgend uit ons onderzoek en b) welke risico's daaruit volgen.

| Hoofdvraag | Element | Bevinding | Risico |
|---|------------------------------------|---|---|
| Is de project governance zo ingericht dat er voldoende vertrouwen in de projectorganisatie is, dat de doelstellingen van het project worden behaald? | 1. Governance en rapportage | Er is een project-governance ingericht bestaande uit een stuurgroep en werkgroep(en). In alle groepen zitten de belangrijkste ketenpartijen (direct of indirect) bij de landelijke implementatie. De rollen, taken en verantwoordelijkheden alsook koppelvlakken in de keten zijn onvoldoende duidelijk omschreven en belegd. Hierdoor is onvoldoende duidelijk wie wat oppakt. Alle geïnterviewden zien noodzaak in trekkende (regie)rol van het ministerie van VWS. | Doordat vooraf onvoldoende duidelijk was wat de doelstellingen van het project waren ontbrak een 'wij'-gevoel. Hierdoor waren afhankelijkheden in de keten onduidelijk en zijn de verschillende schakels in de keten onvoldoende met elkaar verbonden. |
| | | In de keten wordt beperkte transparantie ervaren. Bijvoorbeeld als het gaat om de onderliggende plannings van de andere ketenpartijen. | Verschillende ketenpartners zijn in de achterliggende periode zelfstandig op de onduidelijkheden, de toedeling van taken en verantwoordelijkheden ingesprongen. Deze pragmatische insteek leidt tot een serieus risico dat in de korte implementatietijd elementen over het hoofd worden gezien of niet opgepakt worden omdat onvoldoende zicht is op de capaciteit en competenties die iedere partij aan tafel levert of zou kunnen leveren. |
| | | Het valt op dat partijen die van belang zijn bij de implementatie aan de kant van gemeenten, zoals zorgaanbieders en softwareleveranciers, niet direct betrokken zijn in de governance van het project. Een belangrijk deel van de implementatieopgave maakt daarmee geen direct onderdeel uit van het project, waardoor er beperkt gevoel is bij de opgave die daar ligt en de voortgang die daar gemaakt is. | De stuurgroep bevat een deel van de keten, en indirect, de softwareleveranciers en zorgaanbieders. De stuurgroep kan hiermee niet goed sturen op de voortgang van de implementatie in dat deel van de keten, waar mogelijk de grootste risico's liggen. |
| | | Het valt op dat er geen helder onderscheid is tussen deelnemers aan de werkgroep(en) en stuurgroep. | Er zit te veel overlap tussen functionarissen die zowel in de werkgroep als de stuurgroep plaats hebben, waardoor de werkzaamheden van de werkgroep onvoldoende onafhankelijk beoordeeld en bijgestuurd kunnen worden door de stuurgroep. |

| | | |
|--|---|---|
| | De voortgangsrapportages bieden inzicht in de onderlinge samenwerking en slechts in beperkte mate inzicht in de daadwerkelijke voortgang die in de voorliggende periode geboekt is. Daarnaast bieden de rapportages beperkt inzicht in de implementatie risico's zoals die door de verschillende partijen gezien worden. | De voortgangsrapportages van de werkgroep WMO 2020 aan de stuurgroep bieden onvoldoende inzicht om bij te sturen op de voortgang van de realisatie. Dit geeft significante risico's ten aanzien van de beheersbaarheid van het project. |
| 3. Kosten-beheersing | De kosten van de implementatie van het abonnementstarief bij de gemeenten lijken buiten beschouwing gelaten te zijn. Op basis van de interviews constateren wij dat noodzakelijke project en implementatie kosten op basis van aanvullende afspraken worden geregeld met het ministerie van VWS. | Doordat er te weinig aandacht is gegeven aan de kostenkant van de implementatie bij gemeenten is onduidelijk tegen welke lasten zij de beoogde baten moeten realiseren. Het is onduidelijk wie voor deze kosten de verantwoordelijkheid draagt. |
| 8. Resource/ Performance-management | Met de komst van de Project Manager Implementatie Abonnementstarief is meer duidelijkheid ontstaan omtrent taken, rollen, bevoegdheden en koppelvlakken. Op basis van de documentatie en interviews merken wij op dat er in de stuurgroep de juiste partijen zitten. Wel valt op dat belangrijke ketenpartijen zoals de zorgaanbieders (indirect via het Zorginstituut) en de softwareleveranciers (indirect via het Ketenbureau ISD) beiden niet direct vertegenwoordigd zijn. Het Zorginstituut is bij aanvang van het project wel direct betrokken geweest bij het opstellen van standaarden en het informatiemodel. In Prince2 termen mag verwacht worden dat de softwareleveranciers als belangrijke <i>supplier</i> hier wel een rol in vervullen. Wij zien dat de partijen die vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep niet altijd hetzelfde mandaat hebben meegekregen vanuit de eigen organisatie. Dit leidt ertoe dat besluiten niet altijd ter plekke genomen kunnen worden. | In de stuurgroep zitten de VNG en het Ketenbureau ISD met onvoldoende mandaat om namens hun achterban te kunnen optreden. Dit kan leiden tot vertraging in de besluitvorming. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat op gemeentelijk niveau nog niet alle partijen, relevant voor succesvolle implementatie, betrokken zijn bij het implementatietraject. Denk hierbij aan IT en uitvoering. Hiermee bestaat het risico dat er onvoldoende zicht is op opgave die gemeenten nog hebben liggen en in hoeverre dat de haalbaarheid van de implementatie kan bedreigen. |

In de werkgroepen zitten net als in de stuurgroep de belangrijke ketenpartijen op het nationale niveau. Zorgaanbieders en softwareleveranciers hebben hierin echter geen rol. Tevens zien wij dat rollen in de werkgroepen langere tijd niet vervuld zijn geweest, specifiek de rol van programma manager en vanuit VNG Realisatie. Daarnaast zit er overlap in de leden van de werkgroep(en) en stuurgroep, specifiek bij het ministerie van VWS en het Ketenbureau ISD.

Op cruciale plekken bij ketenpartners is er geen invulling gegeven aan benodigde functies. Hoewel hier al maatregelen op genomen zijn blijft het risico bestaan dat onderdelen niet opgepakt worden omdat nieuwe betrokken medewerkers net gestart zijn.

11. Stakeholder-management

Op basis van de documenten en gesprekken hebben wij het beeld dat stakeholdermanagement met name richting de stuurgroep leden is ingericht. Andere stakeholders, bijvoorbeeld gemeenten, buiten de stuurgroep worden via de leden gemanaged. Uit gesprekken maken wij op deze stakeholders in beperkte mate worden bereikt. Dit lijkt enerzijds voort te komen uit de omvang van de groep stakeholders, gemeenten, maar ook op de relatie tussen stakeholders en de organisaties in de stuurgroep. De softwareleveranciers staan bijvoorbeeld op redelijke afstand van het Ketenbureau ISD.

Het risico bestaat dat slechts een deel van de stakeholders weet wat er van hen verwacht wordt. Stakeholders met een significante rol in de implementatie staan op redelijke afstand van de projectorganisatie. Hierdoor is onduidelijk op welke wijze het project kan sturen dat deze stakeholders voldoende geïnformeerd en betrokken zijn bij het realiseren van de project doelstellingen.

2.3. Hoofdvraag 3

⁴⁰ De bevindingen welke een relatie hebben met de hoofdvraag "Zijn betrokken partijen in staat om hun rol op goede wijze uit te voeren?" worden in deze paragraaf gedeeld. In onderstaande tabel is per element voor succesvolle projecten die relevant is voor de beantwoording van deze hoofdvraag aangegeven wat a) de bevindingen zijn volgend uit ons onderzoek en b) welke risico's daaruit volgen.

| Hoofdvraag | Element | Bevinding | Risico |
|---|--------------------------|---|--|
| Zijn betrokken partijen in staat om hun rol op goede wijze uit te voeren? | 5. Kwaliteits-beheersing | Onduidelijk is wat het Minimum Viable Product is dat door de diverse IT-leveranciers en het CAK wordt opgeleverd. | Door het ontbreken van een duidelijk gedefinieerd Minimum Viable Product (MVP) aan de kant van softwareleveranciers en het CAK is onduidelijk aan welke eisen de opgeleverde producten moeten voldoen. |

De kwaliteitsbeheersing staat, mede door de strakke planning, onder druk. Naast de kwaliteit van de techniek is onduidelijk hoe de transitieperiode bij gebruikers eruit gaat zien. Bijvoorbeeld ten aanzien van de communicatie en de wijziging die gebruikers gaan ervaren, het gaat om kwetsbare groepen.

Het tijdspad wordt door diverse ketenpartijen als krap ervaren. Hierdoor komt de sturing, monitoring en borging op kwaliteit en de interoperabiliteit tussen producten van ketenpartijen onder druk te staan.

6. Wijzigings-beheer

Op basis van de interviews met gemeenten constateren wij dat het vangnet scenario door gemeenten, om cliënten handmatig in te voeren, niet gezien wordt als een werkbaar alternatief. Daarbij is geen onderscheid te maken tussen kleine of grotere gemeenten.

In theorie is er sprake van een vangnet scenario indien de voorziene implementatie oplossing niet meer lukt. Uit onze gesprekken met gemeenten blijkt het vangnet geen alternatief te zijn. Daarin is geen onderscheid te maken tussen grote of kleine gemeenten.

9. Continue zekerheid en feedback

Er bestond lange tijd geen integrale planning op basis waarvan afhankelijkheden tussen de ketenpartners beheerst konden worden. Hoewel er op dit moment een integrale planning is, is onvoldoende duidelijk wat de impact van een verschuiving bij een van de ketenpartijen, op de rest van de keten(planning) is.

Beperkt inzicht in de voortgang van de verschillende ketenpartijen leidt tot het risico dat er geen sturing plaats kan vinden op het project.

In de keten wordt er door het CAK Agile/SAFe gewerkt. De resultaten van Agile/SAFe worden onvoldoende met andere ketenpartijen gedeeld. Ketenpartijen ervaren hier een gebrek aan transparantie.

10. Scope-beheersing

Ten aanzien van de scopebeheersing zien we dat er weliswaar een gezamenlijke projectdoelstelling is geformuleerd ten aanzien van de na te streven oplossingsrichting, maar dat bijvoorbeeld een partij als het CAK daar in de loop van het traject een eigen invulling aan is gaan geven. We zien dat dit, sinds de komst van de aangestelde Project Manager Implementatie Abonnementstarief, is verbeterd.

Gelijk aan het eerste risico onder het element 1. 'Governance en rapportage': Hoewel vooraf duidelijk was wat de doelstellingen van het project waren is dit in het vervolg van traject uit elkaar gaan lopen en is de vraag in hoeverre deze doelstelling dan ook breed gedragen was, het ontbreken aan een continue en gedragen 'wij'-gevoel. Hierdoor waren afhankelijkheden in de keten onduidelijk en zijn de verschillende schakels in de keten onvoldoende met elkaar verbonden.

12. Benefits-management

Het abonnementstarief en het nieuwe berichtenverkeer moeten naast een lagere bijdrage voor bepaalde groepen mensen, ook zorgen voor meer eenvoud en transparantie voor de cliënt en een verlaging van de administratieve lasten.

Deze, vooraf gestelde, doelen/outcomes zijn onvoldoende nader uitgewerkt over de keten heen en in beperkte mate onderdeel van elementen governance, kosten (baten, lasten en businesscase) en planning.

Tegelijkertijd is nog onduidelijk of de uitvoeringstoets heeft uitgewezen dat de meeste gemeenten de (administratieve) lasten en complexiteit voor de eigen organisatie zien toenemen door de wetswijziging en in hoeverre (en waarom) dit acceptabel is bevonden door de stuurgroep. In termen van benefitsmanagement dient het voorgaande expliciet te zijn.

De nadruk ligt op het behalen van de projectmijlpalen, het opleveren van tussentijdse producten en het afronden van het project. Dit kan ertoe leiden dat de vooraf gestelde doelen/outcomes uit het oog verloren worden en daardoor in onvoldoende mate gerealiseerd zullen worden.

3. Risico's en mitigerende maatregelen

41 In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de risico's die bij de bevindingen naar voren zijn gekomen. Vervolgens zijn per element voor succesvolle projecten de risico's gedefinieerd en wordt, op basis van een inschatting van kans (1 Zeer onwaarschijnlijk – 5 Zeer waarschijnlijk) x impact (1 Verwaarloosbaar – 5 Zeer hoog), een risico classificatie (Laag, Midden of Hoog) afgegeven (zie Bijlage D voor een toelichting op de risicoanalyse). Voor ieder van de onderkende risico's stellen wij vervolgens een maatregel voor waarmee dit risico gemitigeerd kan worden. In de afgegeven risico classificatie is het effect van de voorgestelde mitigerende maatregel niet verwerkt. Wij benadrukken dat wij in dit onderzoek een moment opname hebben gemaakt van de belangrijkste risico's die in ons onderzoek naar voren zijn gekomen. De stuurgroep en Project Manager Implementatie Abonnementstarief hebben inmiddels verschillende acties in gang gezet om bepaalde mitigerende maatregelen al (deels) te treffen. Het in deze rapportage gepresenteerde risicobeeld, opgesteld op basis van de werkzaamheden uitgevoerd tot en met 1 augustus 2019, kan daarmee afwijken van de actuele situatie van publicatie van dit rapport.

| Element | Risico | Kans | Impact | Risico classificatie | Mitigerende maatregel(en) |
|------------------------------------|--|------|--------|----------------------|---|
| 1. Governance en rapportage | Doordat vooraf onvoldoende duidelijk was wat de doelstellingen van het project waren ontbrak een 'wij'-gevoel. Hierdoor waren afhankelijkheden in de keten onduidelijk en zijn de verschillende schakels in de keten onvoldoende met elkaar verbonden. | 4 | 5 | Hoog | De stuurgroep heeft een centrale Project Manager Implementatie Abonnementstarief aangesteld die de 'silo's' met elkaar kan verbinden. Daarnaast vinden wij dat het noodzakelijk is om de projectorganisatie verder te versterken en uit te bouwen. In verschillende van de onderstaande maatregelen doen wij suggesties voor het versterken en uitbouwen van de projectorganisatie met functionarissen en activiteiten. Denk daarbij aan een PMO'er, risicomanager en communicatieadviseur. |
| | Verschillende ketenpartners zijn in de achterliggende periode zelfstandig op de onduidelijkheden de toedeling van taken en verantwoordelijkheden ingesprongen. Deze pragmatische insteek leidt tot een serieus risico dat in de korte implementatietijd elementen over het hoofd worden gezien of niet opgepakt worden omdat onvoldoende zicht is op de capaciteit en competenties die iedere partij aan tafel levert of zou kunnen leveren. | 3 | 4 | Hoog | Maak vanuit stuurgroep een helder overzicht van activiteiten die uitgevoerd worden of moeten voor het behalen van de projectdoelstellingen en beleg het eigenaarschap hiervoor concreet bij een van de ketenpartijen. De Project Manager dient deze actie te initiëren in de stuurgroep. De nog aan te stellen risicomanager (zie element risicobeheersing) is verantwoordelijk voor het monitoren van de voortgang. |

| Element | Risico | Kans | Impact | Risico classificatie | Mitigerende maatregel(en) |
|------------------------|--|------|--------|----------------------|---|
| | De stuurgroep bevat een deel van de keten, maar niet direct de softwareleveranciers en zorgaanbieders. De stuurgroep kan hiermee niet goed sturen op de voortgang van de implementatie in dat deel van de keten, waar mogelijk de grootste risico's liggen. | 5 | 4 | Hoog | Betrek ketenpartijen op afstand actief bij andere maatregelen die verderop worden benoemd zoals een planningssessie en communicatieactiviteiten. |
| | Er zit te veel overlap tussen functionarissen die zowel in de werkgroep als de stuurgroep plaats hebben. Waardoor de werkzaamheden van de werkgroep onvoldoende onafhankelijk beoordeeld en bijgestuurd kunnen worden door de stuurgroep. | 5 | 2 | Midden | Met het versterken en uitbouwen van de centrale projectorganisatie kan de scheiding tussen werk- en stuurgroep beter bewaakt worden. Hierbij moeten de werkgroepen onafhankelijk werken van de stuurgroep, waarbij de projectorganisatie (in ieder geval bestaande uit een Project Manager Implementatie Abonnementstarief en ervaren PMO'er) de stuurgroep informeert over de voortgang. |
| | De voortgangsrapportages van de werkgroep aan de stuurgroep bieden onvoldoende het inzicht om bij te sturen op de voortgang van de realisatie. Dit geeft significante risico's ten aanzien van de beheersbaarheid van het project. | 5 | 4 | Hoog | Zorg dat de voortgangsrapportages aansluiten bij een geactualiseerde geïntegreerde planning, de risico's die geïnventariseerd en gemonitord worden ten aanzien van de verdere implementatie. Maak daarbij een onderscheid tussen beleidsmatige implementatie, technische implementatie en communicatieactiviteiten. |
| 2. Risicobeheer | Op de kritieke mijlpalen is onvoldoende duidelijk wanneer een no-go besluit genomen moet worden. Het risico is dat daardoor onvoldoende geanticipeerd kan worden op een dergelijk besluit of wat de vervolgacties zijn om een dergelijk besluit te herstellen. Tevens is onduidelijk wat de consequenties zijn van een dergelijk besluit voor de doelstelling(en) van het project. | 5 | 5 | Hoog | De Programma Manager Implementatie Abonnementstarief werkt de consequenties en scenario's bij ieder go/no-go moment uit. In elk geval 1) voor 1 september go/no-go softwareleveranciers gereed en 2) voor 1 oktober go/no-go gemeenten en CAK uit. |

| Element | Risico | Kans | Impact | Risico classificatie | Mitigerende maatregel(en) |
|------------------------|---|------|--------|----------------------|---|
| | Het overzicht van risico's geeft inzicht in de risico's die de stuurgroep ziet. Het is echter nog te 'nieuw' en niet op alle risico's even gedetailleerd uitgewerkt om als (bij)sturingsinstrument voor de Project Manager Implementatie Abonnementstarief, projectorganisatie en stuurgroep te dienen. | 5 | 4 | Hoog | De stuurgroep Implementatie Abonnementstarief stelt voor 1 september een risicomanager aan die in de eerste stap het risicolog afmaakt en vervolgens actief op de risico's stuurt. |
| 3. Kostenbeheer | Doordat er te weinig aandacht is gegeven aan de kostenbeheersing bij gemeenten is onduidelijk tegen welke lasten zij de beoogde baten moeten realiseren. Het is onduidelijk wie voor deze kosten verantwoordelijkheid draagt. | 5 | 2 | Midden | Dit is een effect dat optreedt in de keten en kan de samenwerking in de keten bemoeilijken. Het heeft weinig impact op de doelstellingen en planning van het project. Wij zien vanuit de scope van dit onderzoek geen aanleiding tot verdere maatregelen. |
| 4. Planning | Een onvoldoende concrete integrale projectplanning waarop gestuurd kan worden leidt tot het risico dat het projectteam niet kan anticiperen of tijdig alternatieve scenario's in werking kan stellen. | 5 | 5 | Hoog | De Programma Manager Implementatie Abonnementstarief organiseert op zo kort mogelijke termijn een planningsessie waarbij de hele end-to-end keten (zorgaanbieders, softwareleveranciers en gemeenten) de huidige integrale planning actualiseert en koppelt deze aan de verschillende scenario's. De projectorganisatie stelt op korte termijn, voor continue management en actualisatie van de opgestelde planning, een ervaren PMO'er aan. |
| | Gemeenten leggen de focus op de (eind)datum van 1 januari 2020. Het risico bestaat dat gemeenten met hun planning niet aansluiten op de overall-projectplanning, go/no-go momenten en afhankelijkheden in de keten. | 4 | 5 | Hoog | Bovenstaande actie gaat bijdragen aan het mitigeren van dit risico. Aanvullend moet de VNG-aandacht besteden aan de communicatie richting gemeenten. Dit moet direct na de planningsessie. |

| Element | Risico | Kans | Impact | Risico classificatie | Mitigerende maatregel(en) |
|---------------------------------|--|------|--------|----------------------|--|
| | De beleidsmatige keuzes die door gemeenten nog gemaakt moeten worden, kunnen het technische implementatietraject vertragen. | 3 | 3 | Midden | Door middel van actieve communicatie vanuit de VNG moeten gemeenten continue begeleid worden. VNG Beleid en Realisatie moeten hier gezamenlijk in optrekken. |
| 5. Kwaliteits-beheersing | Door het ontbreken van een duidelijk gedefinieerd Minimum Viable Product (MVP) aan de kant van softwareleveranciers en het CAK is onduidelijk aan welke eisen de opgeleverde producten moeten voldoen. | 3 | 3 | Midden | Laat de Stuurgroep Implementatie Abonnementstarief op zo kort mogelijke termijn het Minimum Viable Product (MVP) waaraan de ketenoplossing moet voldoen vaststellen. Het initiëren van deze actie ligt bij de Programma Manager Implementatie Abonnementstarief. Indien op korte termijn het project van een PMO'er wordt voorzien, kan de PMO'er dit voorbereiden richting de stuurgroep in overleg met Enterprise architecten van de ketenpartijen. |
| | Het tijdpad wordt door diverse ketenpartijen als krap ervaren. Hierdoor komt de sturing, monitoring en borging op kwaliteit en de interoperabiliteit tussen producten van ketenpartijen onder druk te staan. | 4 | 4 | Hoog | De Programma Manager Implementatie Abonnementstarief zorgt ervoor dat de kwaliteitseisen waaraan het MVP over de keten heen en voor iedere oplossing van de ketenpartners voldoet. Zo kan hier door de stuurgroep op gestuurd worden. |
| 6. Wijzigings-beheer | De impact van wijzigingen in de inrichting van de implementatie van het abonnementstarief zijn onvoldoende duidelijk. Indien uit de ketentest (waar ook nog vragen over bestaan) leidt tot wijzigingen is onvoldoende inzichtelijk wat de impact daarvan is op de keten. | 4 | 4 | Hoog | Richt op korte termijn, na de planningsessie, een wijzigingsbeheerproces in. Doe dit in samenhang met de integrale planning en versterking van communicatie. Programma manager Implementatie Abonnementstarief. |
| | In theorie is er sprake van een vangnet scenario indien de voorziene implementatie oplossing niet meer lukt. Uit onze gesprekken met gemeenten blijkt het vangnet geen | 5 | 5 | Hoog | Feitelijk wordt dit niet als een realistische oplossing gezien. De Programma Manager Implementatie Abonnementstarief adresseert dit risico in de verdere uitwerking van de scenario's waarvoor |

| Element | Risico | Kans | Impact | Risico classificatie | Mitigerende maatregel(en) |
|---|--|------|--------|----------------------|--|
| | alternatief te zijn. Daarin is geen onderscheid te maken tussen grote of kleine gemeenten. | | | | gekozen moet worden indien een no-go besluit genomen moet worden. |
| 7. Leveranciers-beheersing | Er is onvoldoende beeld bij wat de softwareleveranciers gaan opleveren en of deze de beleidsmatige keuzes ondersteunen. | 2 | 4 | Midden | Het Ketenbureau ISD speelt een belangrijke rol in de aansturing van de softwareleveranciers en verwerven van de status en voortgang bij de softwareleveranciers. |
| 8. Resource/performance management | In de stuurgroep zitten de VNG en het Ketenbureau ISD met onvoldoende mandaat om namens hun achterban te kunnen optreden. Dit kan leiden tot vertraging in de besluitvorming. | 3 | 3 | Midden | Er ligt een belangrijke rol voor de VNG en het Ketenbureau ISD om inzicht te krijgen in de status en voortgang van respectievelijk de gemeenten en softwareleveranciers. De eerste prioriteit (ten behoeve van de go/no van 1 oktober) dient te liggen bij de gemeenten en softwareleveranciers waarmee inzicht wordt verkregen in 75% WMO-cliënten. |
| | Op gemeentelijk niveau zijn nog niet alle partijen, relevant voor succesvolle implementatie, betrokken bij het implementatietraject. Denk hierbij aan IT en uitvoering. | 4 | 3 | Hoog | Op zo kort mogelijke termijn benadrukt de VNG in de communicatie naar alle gemeenten dat IT en uitvoering bij de implementatie betrokken moeten worden. |
| | Op cruciale plekken bij ketenpartners is er geen invulling gegeven aan benodigde functies. Hoewel hier al maatregelen op genomen zijn blijft het risico bestaan dat onderdelen niet opgepakt worden omdat nieuwe betrokken medewerkers net gestart zijn. | 3 | 3 | Midden | Wij verwijzen hiervoor naar de eerste maatregel om de projectorganisatie verder te versteken en uit te bouwen. Vanuit de centrale projectorganisatie en activiteiten die daaronder worden uitgevoerd kan een beter beeld gevormd worden van de risico's op het gebied van resources bij de verschillende ketenpartijen. |
| 9. Continue zekerheid en feedback | Beperkt inzicht in de voortgang van de verschillende ketenpartijen leidt tot het risico dat er geen sturing plaats kan vinden op het project. | 3 | 3 | Midden | Dit risico moet binnen de scope van de projectorganisatie in overleg tussen Project Manager Implementatie Abonnementstarief en risicomanager opgepakt worden. Dit element komt eveneens terug in de maatregelen die |

| Element | Risico | Kans | Impact | Risico classificatie | Mitigerende maatregel(en) |
|-----------------------------------|--|------|--------|----------------------|--|
| | | | | | worden voorgesteld ten aanzien van de integrale planning, voortgangsrapportages en sturing op risico's. |
| 10. Scope-beheersing | De scope van de ketentest is onduidelijk. Hierdoor bestaat het risico dat er een te smalle ketentest wordt uitgevoerd en er slechts beperkte duidelijkheid wordt verworven over de werking van de (end-to-end) keten richting de daadwerkelijk 'live' datum. | 4 | 5 | Hoog | Op zo kort mogelijke termijn dient de aangestelde ketentestmanager duidelijkheid te verschaffen over wat de ketentest behelst en reviewt of het een end-to-end ketentest moet zijn. In de planning moet voldoende tijd ingeruimd worden voor het testen (uitvoeren, rework en hertesten). |
| | De communicatie naar burgers toe is onduidelijk vormgegeven. Hierdoor ontstaat bij verschillende ketenpartijen, in het bijzonder het ministerie van VWS en de gemeenten, de kans op reputatieschade. | 4 | 5 | Hoog | Stel op korte termijn een communicatieadviseur aan en verduidelijk de communicatielijnen tussen de ketenpartijen t.b.v. eenduidige communicatie. |
| 11. Stakeholdersmanagement | Het risico bestaat dat slechts een deel van de stakeholders weet wat er van hen verwacht wordt. Stakeholders met een significante rol in de implementatie staan op redelijke afstand van de projectorganisatie. Hierdoor is onduidelijk op welke wijze het project kan sturen dat deze stakeholders voldoende geïnformeerd en betrokken zijn bij het realiseren van de project doelstellingen. | 4 | 4 | Hoog | Met een versterkte en uitgebouwde projectorganisatie kunnen leden van de stuurgroep via de Project Manager Implementatie Abonnementstarief het stakeholdermanagement beter inrichten zodat er bij deze stakeholder duidelijk is wat er verwacht wordt en kan er inzicht verkregen worden over de voortgang van de implementatie bij deze partijen. |
| 12. Benefitsmanagement | De nadruk ligt op het behalen van de projectmijlpalen, het opleveren van tussentijdse producten en het afronden van het project. Dit kan ertoe leiden dat de vooraf gestelde doelen/outcomes uit het oog verloren worden en daardoor in onvoldoende mate gerealiseerd zullen worden. | 4 | 4 | Hoog | Zoals gesteld bij het element kwaliteitsbeheersing moet het duidelijk zijn welke kwaliteitseisen gesteld worden aan het MVP over de keten heen. |

4. Conclusie en aanbevelingen

- 42 In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de gestelde hoofdvragen en doen wij aanbevelingen die op korte termijn doorgevoerd moeten worden in de projectorganisatie om gesignaleerde risico's en tekortkomingen te adresseren. Deze aanbevelingen zijn gepresenteerd in de validatiesessie op 25 juli 2019 en aangevuld om het project concrete handvatten te geven deze daadwerkelijk te kunnen implementeren.
- 43 Tussen de hieronder genoemde aanbevelingen bestaat een sterke interactie en met name daardoor zijn de risico's voor het project in zijn totaliteit groter dan de individuele gerapporteerde punten. Om deze reden adviseren wij de aanbevelingen integraal over te nemen.

4.1. Conclusies

- 44 In dit onderzoek staan drie onderzoeksvragen centraal ten aanzien van de planning, governance en invulling van rollen binnen het project "implementatie abonnementstarief".
- 45 **1. Is de beoogde planning voor de implementatie van het abonnementstarief realistisch en haalbaar?**
- 46 Wij achten de beoogde planning met de huidige aanpak niet realistisch en haalbaar. Naar onze mening moet de inrichting van het project versterkt worden en moet de governance zo worden aangepast dat de Project Manager Implementatie Abonnementstarief en de stuurgroep Implementatie Abonnementstarief in eerste instantie meer inzicht krijgen in de status van de implementatie onder de ketenpartijen. Dit inzicht vormt de basis om de benodigde sturing op de planning te versterken. Op dit moment ontbreekt het aan een integrale planning waarmee duidelijk wordt wat de impact van verschuivingen in de planning zijn, zijn voortgangsrapportages onvoldoende concreet en ontbreekt het aan helder beschreven go/no-go momenten. In paragraaf 4.2 doen wij aanbevelingen voor verbeteringen. Wij adviseren deze verbeteringen op de kortst mogelijke termijn, uiterlijk 1 september aanstaande, te implementeren om zo nog zicht te houden op de geambieerde startdatum van het abonnementstarief.
- 47 **2. Is de project governance zo ingericht dat er voldoende vertrouwen in de projectorganisatie is, dat de doelstellingen van het project worden behaald?**
- 48 De projectorganisatie is onvoldoende stevig ingericht om de doelstellingen van het project over de gehele keten te borgen. Wij zien dat met de aanstelling van de Programma Manager Implementatie Abonnementstarief hierin een eerste stap is gezet, maar achten de projectorganisatie verder nog onvoldoende stevig bemenst om zeker te zijn dat de doelstellingen van het project behaald kunnen worden. Verder ligt de focus van de stuurgroep Implementatie Abonnementstarief op dit moment met name op de doorlooptijd van het project en bestaat er nog onvoldoende aandacht voor de kwalitatieve resultaten. Dit kan impact hebben op de beleidsdoelstellingen die het ministerie van VWS met de introductie van het abonnementstarief voor ogen heeft. Wij doen in paragraaf 4.2 aanbevelingen om de governance te versterken waarbij tevens aandacht wordt gevraagd voor risico- en kwaliteitsbeheersing.
- 49 **3. Zijn betrokken partijen in staat om hun rol op goede wijze uit te voeren?**
- 50 Er is een onderscheid te maken tussen ketenpartijen die direct en indirect bij de projectorganisatie betrokken zijn. Gemeenten vervullen een belangrijke rol in de implementatie van het abonnementstarief maar zijn indirect, primair via de VNG, bij het project betrokken. Gemeenten zijn laat bij het traject betrokken geraakt, hebben naar eigen zeggen weinig informatie ontvangen en hebben weinig tijd voor de implementatie over. De gemeenten zijn hiermee een voorbeeld van een partij die niet voldoende in staat is gesteld om de eigen rol te vervullen. Hieruit volgen significante risico's voor een succesvolle uitvoering van de implementatie. In paragraaf 4.2 doen wij suggesties om de ondersteuning richting ketenpartijen vorm te geven zodat zij beter in staat worden gesteld om de eigen rol te vervullen.

4.2. Aanbevelingen

52 In deze paragraaf doen wij aanbevelingen om te komen tot een versterkte projectopzet, het aanscherpen van de verschillende scenario's, de momenten waarop die ingezet moeten worden en de communicatie over de implementatieopgave.

4.2.1. Herijk de projectopzet

- 53 Wij zien dat de stuurgroep voor de zomer van 2019 een belangrijke stap heeft gezet met het aanstellen van een dedicated Project Manager Implementatie Abonnementstarief verantwoordelijk voor de implementatie van het abonnementstarief in de keten. Hiermee is een eerste stap gezet om de tot dan toe individuele aanpak van de verschillende ketenpartijen te overstijgen en te komen tot een meer gezamenlijke sturing op de implementatie.
- 54 Wij zien een significant aantal risico's dat betrekking heeft op het overzicht en de sturing op de implementatie binnen de keten. Het ontbreekt op dit moment aan een projectorganisatie die in staat is om de regie over de keten te voeren. Een dergelijke projectorganisatie is er niet om activiteiten van de verschillende ketenpartijen over te nemen, maar om te stimuleren dat de verschillende schakels in de keten goed van elkaar begrijpen waarmee anderen bezig zijn en aan te geven hoe aspecten die niet worden opgepakt kunnen worden belegd bij een ketenpartij. De projectorganisatie kan de stuurgroep gebruiken om aspecten die niet opgepakt worden te adresseren en besluiten hierover af te dwingen.
- 55 Er moet een strikte scheiding komen tussen functionarissen die deelnemen aan de werkgroepen en zitting hebben in de stuurgroep. Een lid van de stuurgroep kan niet vervangen worden door een van de deelnemers aan de werkgroep(en).
- 56 Om de sturing op het project te faciliteren moet er een projectorganisatie ingericht worden met een ervaren PMO'er. De PMO'er zorgt samen met de Project Manager Implementatie Abonnementstarief dat de juiste (sturing)informatie beschikbaar komt zodat de ketenpartijen in staat worden gesteld om de interne project goed in te richten en de stuurgroep daadwerkelijk kan sturen op voortgang, risico's en kwaliteit. Binnen deze opzet is de Project Manager Implementatie Abonnementstarief verantwoordelijk voor de voortgangsrapportages die verstrekt worden aan de stuurgroep en borgt, samen met de nodige functionarissen, dat die de juiste inhoud bevat om de stuurgroep daadwerkelijk te laten sturen.
- 57 Voor transparante voortgangsrapportages op basis van de integrale planning van het gehele programma moet de projectorganisatie versterkt worden met een risicomanager, ketentestmanager en een communicatieadviseur. Gezien de deadlines van dit project is het nodig dat deze rollen op zeer korte termijn, uiterlijk 1 september aanstaande, ingevuld worden. Wij adviseren om deze capaciteit door een van de ketenpartijen te laten vervullen mits deze functionaris aan de Programma Manager rapporteert. Er moet dan wel sprake zijn van een substantiële inzet.

4.2.2. Scherp de go/no-go momenten aan

- 58 Ten aanzien van de go/no-go momenten zien wij twee belangrijke aspecten die opgepakt moeten worden.
1. Beschrijving van de criteria om te komen tot een no-go besluit
 2. Duidelijkheid ten aanzien van de consequenties voor de ketenpartijen van een dergelijk besluit.
- 59 Op dit moment zijn er een drietal momenten gedefinieerd. Er is wel beschreven wat er op deze momenten gereed moet zijn, maar is onvoldoende toereikend beschreven wat tot een no-go leidt. Bijvoorbeeld ten aanzien van de criteria waaronder het CAK kan melden dat de werkorganisatie gereed is. Dit go/no-go moment omvat enkel een inschatting van de zaken die op dat moment nog ingericht moeten worden voor 15 december. Er is bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer deze inschatting vervolgens weer wordt gevalideerd en wanneer sprake is van een no-go.
- 60 Wij zien dat er binnen de governance beperkt aandacht is besteed aan de rollen en verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen. Daarmee is onvoldoende duidelijk wie wat doet binnen het project. Een belangrijk risico bestaat dat deze onduidelijkheid tot problemen gaat leiden wanneer een no-go besluit genomen moet worden. Op dat moment is niet duidelijk wie wat moet doen. Om dit te ondervangen moeten de

consequenties van een no-go besluit helder in kaart gebracht worden en de rollen ten aanzien van een dergelijk besluit eenduidig beschreven zijn. Een beter uitgewerkte en bijgehouden integrale planning kan het project ondersteunen om de impact van een no-go moment in te schatten. Op basis hiervan wordt inzichtelijk welke ketenpartijen worden geraakt door het besluit. De Programma Manager Implementatie Abonnementstarief legt in een plan eenduidig vast welke stakeholder waarvoor verantwoordelijk is.

4.2.3. Creëer heldere alternatieve scenario's

- 61 Vanuit het project is er een fallback-scenario en vangnet ontwikkeld, maar zijn er momenteel geen alternatieve scenario's gekoppeld aan de go/no-go momenten. Wij stellen voor dat er op korte termijn, in ieder geval voor ieder go/no-go moment, de consequenties in kaart worden gebracht en alternatieve scenario's worden ontwikkeld. De bedoeling hierachter is om meer inzicht te krijgen in de consequenties van een no-go besluit en een gezamenlijk handelingsperspectief voor het geval er een no-go moment volgt te ontwikkelen.
- 62 Van belang is dat deze alternatieve scenario's in gezamenlijkheid worden ontwikkeld en daarmee door de gehele keten gedragen worden. Wij zien het opstellen van deze alternatieve scenario's niet als een individuele activiteit, maar als belangrijk onderdeel van de voorgestelde planningssessie waarbij de hele end-to-end keten (zorgaanbieders, softwareleveranciers en gemeenten) de huidige integrale planning actualiseert.
- 63 Vanwege het krappe tijdspad stellen wij tevens voor dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo volledig mogelijk zijn uitgewerkt. Als een no-go zich voordoet, dient direct duidelijk te zijn welk alternatief scenario in werking treedt. Dat wil zeggen dat er per alternatief scenario duidelijk moet zijn wanneer deze in werking treedt, wat de impact op de planning en rollen is en wie de regie voert over de uitvoering van het scenario.

4.2.4. Intensiveer implementatie ondersteuning

- 64 De gemeenten en softwareleveranciers zijn belangrijke stakeholders in de implementatie van het Abonnementstarief. Deze partijen worden momenteel door diverse ketenpartijen geïnformeerd over het implementatietraject. Wij merken op dat de informatievoorziening recentelijk (ledenbrief VNG d.d. 12 juni 2019 en de gehouden regiobijeenkomsten) is opgestart en met behulp van de themawebsite van de VNG geïntensiveerd.
- 65 Ten behoeve van eenduidige en open communicatie naar gemeenten dient de stuurgroep een communicatieadviseur aan te stellen en toe te voegen aan de projectorganisatie zodat er vanuit een centraal punt, bijvoorbeeld de VNG, een heldere en eenduidige communicatiestroom met gemeenten op gang komt. Door middel van deze communicatiestroom moeten gemeenten intensiever ondersteund worden bij de implementatie. Tevens moet de aard van de ondersteuning aansluiten bij de behoeften van de gemeenten.

A. Overzicht geraadpleegde documenten

| Naam document | Datum en/of versie |
|---|--------------------------|
| Bijlage (bij projectplan) Risico's en beheersmaatregelen | 24 oktober 2018* |
| Agenda Stuurgroep abonnementstarief 30 oktober 2018 | 25 oktober 2018 |
| Projectplan Implementatie abonnementstarief | 25 oktober 2018* |
| Verslag Stuurgroep abonnementstarief 30 oktober 2018 | 30 oktober 2018 |
| Agenda Stuurgroep abonnementstarief 18 december 2018 | 13 december 2018 |
| Voortgangsrapportage Project gegevensuitwisseling abonnementstarief 2020 | 13 december 2018 |
| Memo Introductie definities en ontwerpkeuzes | 13 december 2018 (v 1.0) |
| Verslag Stuurgroep abonnementstarief 18 december 2018 | 18 december 2018 |
| Verslag Stuurgroep abonnementstarief 18 december 2018 | 18 december 2018 |
| Projectbrief Gegevensuitwisseling WMO abonnementstarief 2020 | December 2018 (v 1.1) |
| Voortgangsrapportage WMO2020 | 9 januari 2019 |
| Project Architectuur gegevensuitwisseling abonnementstarief WMO 2020 | 21 januari 2019 (v 0.5) |
| Agenda Stuurgroep abonnementstarief 28 januari 2019 | 22 januari 2019 |
| Voorstel Aanspreekpunten en verantwoordelijkheden implementatie abonnementstarief | 23 januari 2019* |
| Communicatieplan Abonnementstarief 2020 | 23 januari 2019* |
| Besluitnota Definities en ontwerpkeuzes | 23 januari 2019 (v 1.0) |
| Verslag Stuurgroep abonnementstarief 28 januari 2019 | 28 januari 2019 |
| Memo Uniformering definities start- stopberichten eigen bijdrage WMO | 6 februari 2019 |
| Agenda Stuurgroep abonnementstarief 26 februari 2018 | 21 februari 2019 |
| Beslismemo Kostprijsbewaking en abonnementstarief | 21 februari 2019* |
| Memo Hoe om te gaan met een tijdelijke opschorting? | 21 februari 2019* |
| Voortgangsrapportage Project gegevensuitwisseling abonnementstarief 2020 | 21 februari 2019 |
| Agenda Stuurgroep abonnementstarief 25 maart 2019 | 21 februari 2019 |
| Voortgangsrapportage WMO2020 | 26 februari 2019 |
| Verslag Stuurgroep abonnementstarief 26 februari 2019 | 28 februari 2019 |
| Beslismemo Alternatief scenario | 15 maart 2019* |
| Voortgangsrapportage WMO2020 | 18 maart 2019 |
| Voortgangsrapportage Project gegevensuitwisseling abonnementstarief 2020 | 25 maart 2019 |
| Memo Impact, risico's en maatregelen gegevensuitwisseling | 25 maart 2019 (v 0.9) |
| Verslag Stuurgroep abonnementstarief 25 maart 2019 | 26 maart 2019 |
| Verslag Stuurgroep abonnementstarief 29 april 2019 | 26 maart 2019** |
| Verslag Stuurgroep abonnementstarief 24 juni 2019 | 26 maart 2019** |
| Verslag Stuurgroep abonnementstarief 23 juli 2019 | 26 maart 2019** |
| Agenda Stuurgroep abonnementstarief 29 april 2019 | 23 april 2019 |
| Voorstel Landelijke richtlijn start ingangsdatum inning eigen bijdrage | 24 april 2019 |
| Voortgangsrapportage WMO2020 | 24 april 2019 |
| Beslismemo Vangnet voor gemeenten | 25 april 2019* |
| Voortgangsrapportage Project gegevensuitwisseling abonnementstarief 2020 | 29 april 2019 |
| Mailbericht (met onderwerp) "SG 29-4: voortgang GA2020" | 29 april 2019 |
| Memo WMO 2015 quick scan koopkrachtmaatregel versus woningaanpassing minderjarige | 3 mei 2019 (v 1.0) |
| Memo Mijlpalen en go/no-go momenten WMO abonnementstarief 2020 | 8 mei 2019 (v 0.9) |
| Beslismemo Voorstel datamigratie WMO 2020 | 16 mei 2019 (v 0.1) |
| Agenda Stuurgroep abonnementstarief 27 mei 2019 | 23 mei 2019 |
| Audit Implementatie abonnementstarief | 23 mei 2019* |
| Voorstel Uniformering definitie start, stop en pauze | 23 mei 2019* |
| Beslismemo Versnelde afwikkeling van de uitwisseling van zorggegevens | 23 mei 2019* |
| Beslismemo Kostprijsbewaking & abonnementstarief | 23 mei 2019* |
| Memo Impact inperking restricties bij tijdelijke opschorting (pauze) | 23 mei 2019* |
| Voortgangsrapportage Project gegevensuitwisseling abonnementstarief 2020 | 27 mei 2019 |
| Verslag Stuurgroep abonnementstarief 27 mei 2019 | 29 mei 2019 |

* Het betreffende document bevat geen datum en versienummer. De datum die genoemd staat betreft de laatste wijzigingsdatum (via documentinformatie).

** De datum die in het betreffende document staat, wordt in dit overzicht genoemd. Naar verwachting is de datum in het betreffende document niet geactualiseerd.

B. Overzicht gehouden interviews

| Organisatie | Datum gesprek |
|-----------------------------------|----------------------|
| Ministerie van VWS | 9 juli 2019 |
| Ministerie van VWS en de VNG | 9 juli 2019 |
| Ketenbureau ISD | 11 juli 2019 |
| VNG Beleid | 11 juli 2019 |
| GA2020 | 15 juli 2019 |
| Gemeente Baarn | 16 juli 2019 |
| Gemeente Den Haag | 16 juli 2019 |
| Gemeente Arnhem | 17 juli 2019 |
| Het CAK | 18 juli 2019 |
| VNG Realisatie en Ketenbureau ISD | 18 juli 2019 |
| Gemeente Amsterdam | 22 juli 2019 |
| Gemeente Den Bosch | 22 juli 2019 |
| De BUCH | 23 juli 2019 |
| Gemeente Wijk bij Duurstede | 23 juli 2019 |
| De Drechtsteden | 1 augustus 2019 |

C. Toelichting op model '12 elementen voor succesvolle projecten'



66 Hieronder is per element kort beschreven wat wij hieronder verstaan.

1. De primaire focus van governance ligt op het behalen van de doelstellingen en voordelen uit de business case. De voortgang dient te worden gerapporteerd aan de stuurgroep om aan te tonen dat het programma op planning ligt.
2. Effectieve risicobeheersing is gebaseerd op het zekerstellen dat het proces geschikt is voor de omvang van het programma (niet te omvangrijk of juist te beperkt opgezet).
3. Projectkosten en budgetten dienen te worden gemonitord om vast te stellen dat de verwachte (financiële) voordelen uit de business case worden behaald in de verschillende afdelingen. Indien de kosten niet meer beheersbaar zijn dan wel significant hoger uitvallen dan heeft het programma mogelijk geen toegevoegde waarde meer of is het niet kosteneffectief.
4. De planning is een belangrijke basis voor een goede en tijdige oplevering van de beoogde projectresultaten. Het betreft de basis waartegen de voortgang gemeten wordt en waarbij van tevoren kan worden ingeschat of de doelstellingen redelijkerwijs kunnen worden behaald of niet.
5. Dit betreft de ontwikkeling en inrichting van een aanpak en plan om de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden binnen het programma te monitoren en beoordelen. Het dient te garanderen dat de individuele opgeleverde producten en projectactiviteiten zijn uitgevoerd in lijn met de gestelde eisen en verwachtingen.

6. Wijzigingsbeheer is het proces om wijzigingen aan de scope, eisen (business en technisch), op te leveren producten en voorgenomen benefits met een impact op de programmadoelstellingen, planning of kosten op een gecontroleerde manier af te handelen.
7. Bij de meeste projecten zijn (externe) leveranciers betrokken die samenwerken met de interne projectonderdelen om producten op te leveren om de doelstellingen te behalen. Het is belangrijk om de toegevoegde waarde van elk van de leveranciers te onderkennen inclusief de rol in het project en de relaties tussen de leveranciers.
8. Resource management betreft het proces om zeker te stellen dat het project toegang heeft tot genoeg resources met de juiste competenties en ervaring. Tevens omvat dit het proces om alle faciliteiten te regelen zodat de medewerkers hun rollen, taken en verantwoordelijkheden met de juiste motivatie kunnen uitvoeren en periodiek hierop worden beoordeeld.
9. De behoeften vanuit het project ten aanzien van de momenten waarop zekerheid benodigd is, dienen te worden gepland over de looptijd om dit op het juiste moment te kunnen ontvangen. De activiteiten ten aanzien van de benodigde zekerheid dienen te worden geprioriteerd binnen de specifieke context, inhoud en het risicoprofiel van het programma.
10. Het is belangrijk om consensus te hebben over een duidelijke en gedocumenteerde scope van het project omdat dit de kaders geeft waarbinnen de werkstromen dienen op te leveren. Een niet gedefinieerde scope leidt tot een significant risico in het behalen van de doelstellingen en voordelen binnen de planning en budget.
11. Het is essentieel dat stakeholders worden geïdentificeerd, gepeild en gestuurd op een continue basis gedurende het project. Het is belangrijk om samen te werken met de belangrijkste stakeholders omdat zij een grote rol hebben in het realiseren van het succes van het project.
12. Benefits management is één van de belangrijkste elementen van project succes. Dit element omvat de volgende vier zaken: benefits governance, benefits identificatie en planning, benefits management en realisatie, en continue verbetering.

D. Toelichting op risicoanalyse

67 Hieronder staat een toelichting op de impact- en kans score en risicoclassificatie zoals wij die in hoofdstuk 3 gehanteerd hebben.

Impact

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|
| Verwaarloosbaar | Laag | Midden | Hoog | Zeer hoog |
| Nauwelijks impact op project-doelstellingen | Bepaalde impact op project-doelstellingen | Significante impact op project-doelstellingen | Project-doelstellingen kunnen deels niet worden behaald | Project-doelstellingen kunnen niet worden behaald |

Kans

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----------------------|------------------|----------|----------------|---------------------|
| Zeer onwaarschijnlijk | Onwaarschijnlijk | Mogelijk | Waarschijnlijk | Zeer waarschijnlijk |

Risicoclassificatie

| | | Impact | | | | |
|------|---|--------|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Kans | 1 | L | L | L | L | M |
| | 2 | L | L | M | M | M |
| | 3 | L | M | M | H | H |
| | 4 | L | M | H | H | H |
| | 5 | M | M | H | H | H |