Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport
Quickscan PGB2.0

Colofon

Titel	Quickscan PGB2.0
Uitgebracht aan	plv. Secretaris-Generaal, ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
Datum	26 maart 2019
Kenmerk	2019-0000053152

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Managementsamenvatting—4

2 Inleiding—7
2.1 Context—7
2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen—9
2.3 Object van onderzoek, afbakening en definities—9

3 Eén Tijdelijke Beheer Organisatie aangewezen—10
3.1 BIT-aanbeveling: Wijs één organisatie aan voor doorontwikkeling, exploitatie en beheer van het zorgdomein—10
3.2 Stand van zaken: er wordt onder regie van VWS een tijdelijke beheerorganisatie ingericht voor de looptijd van het programma—10
3.2.1 Structurele beheerorganisatie wordt op dit moment verkend—10
3.2.2 De Tijdelijke Beheer Organisatie in oprichting—10
3.2.3 Inrichting ondersteuning eindgebruikers wordt nog uitgewerkt—11

4 Bruikbaarheid van de software is getoetst—12
4.1 BIT-aanbeveling: toets bruikbaarheid software zo snel mogelijk—12
4.2 Stand van zaken: bruikbaarheid software is getoetst en de doorontwikkeling is grotendeels in kaart gebracht—12
4.2.1 Software getoetst—12
4.2.2 Acceptatieonderzoek door ICTU—13
4.2.3 Overeenstemming over de eisen voor de doorontwikkeling—13
4.2.4 Volledigheid pakket non-functionals niet expliciet—14
4.2.5 Kosten doorontwikkeling worden herijkt—14

5 Uitwerking landelijke invoering op hoofdlijnen—16
5.1 BIT-aanbeveling: maak een plan voor volledige landelijke invoering—16
5.2 Stand van zaken: de landelijke invoering is op hoofdlijnen uitgewerkt, maar aansluiting gemeenten is nog een uitdaging—16
5.2.1 Het plan voor volledige landelijke invoering wordt nader ingevuld—16
5.2.2 Budgethouders centraal bij overgang—16
5.2.3 De voorbereiding en deelname van gemeenten is nog een uitdaging—17
5.2.4 De dataconversie vraagt opschoning en aanvulling van data—17
5.2.5 Verwachting is dat rechtmatigheid van betalingen wordt verhoogd—18

6 VWS heeft de leiding—19
6.1 BIT-aanbeveling: neem de leiding—19
6.2 Stand van zaken: VWS geeft procedureel en inhoudelijk richting en de ketensamenwerking is constructief—19
6.2.1 De integrale sturing bevordert de samenhang en besluitvorming—19
6.2.2 Wettelijke bevoegdheden zijn verdeeld over ketenpartijen—20
6.2.3 De samenwerking en het vertrouwen zijn verbeterd—21
6.2.4 Acties om animo vanuit gemeenten te vergroten—21

7 Verantwoording onderzoek—23

8 Ondertekening—26

1 Managementsamenvatting

Aanleiding
Op verzoek van de minister van VWS heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) in 2018 een advies uitgebracht over de ontwikkeling van het PGB2.0-systeem. De Auditdienst Rijk heeft nu een quickscan uitgevoerd om inzicht te bieden in de wijze waarop het programma PGB de volgende BIT-aanbevelingen heeft opgevolgd:

1. Wijs één organisatie aan voor doorontwikkeling, exploitatie en beheer van het zorgdomein.
2. Toets bruikbaarheid software zo snel mogelijk.
3. Maak een plan voor landelijke invoering.
4. Neem de leiding.

In deze rapportage beschrijven wij per BIT-aanbeveling de waarborgen die zijn ingericht en de huidige stand van zaken. Indien wij nog restrisico's signaleren, dan zijn deze eveneens beschreven.

Algemeen beeld
Het programma heeft vanaf het najaar 2018 een flink aantal acties ter verbetering ondernomen en daarmee waarborgen ingebouwd, die bijdragen aan een zorgvuldige en beheerste invoering van PGB2.0.

Op elk van de BIT-aanbevelingen heeft het programma zichtbaar voortgang geboekt.

- Er wordt onder regie van VWS een tijdelijke beheerorganisatie (TBO) ingericht voor de looptijd van het programma en de positionering van de structurele beheerorganisatie is in onderzoek.
- De bruikbaarheid van de software is getoetst en de doorontwikkeling is grotendeels in kaart gebracht.
- De landelijke invoering is op hoofdlijnen uitgewerkt.
- VWS geeft procedureel en inhoudelijk richting en de ketensamenwerking binnen het programma wordt als constructief ervaren.

In algemene zin zijn de ketenpartners positief gestemd over de verdere ontwikkeling en realisatie van het PGB2.0-systeem. Wel is er nog veel werk aan de winkel en zullen er in de loop van 2019 nog de nodige knopen doorgehakt moeten worden, waarbij belangen van ketenpartijen uiteen kunnen lopen. Het programma heeft daarvoor een governancestructuur ingericht en hanteert bij de besluitvorming het adagium 'zorgvuldigheid boven snelheid'.

Op enkele van de onderliggende door het BIT gesignaleerde risico's zien wij nog onzekerheden, aandachtpunten en restrisico's. Dit betreft het nog te realiseren onderhanden werk, met daarbij specifieke aandacht voor de niet-functionele eisen en de adoptie door gemeenten.

Onzekerheden en restrisico's
Risico's bij de verdere realisatie van het onderhanden werk die reeds door het programma zijn herkend en worden opgepakt:

- de nog af te ronden acceptatie en overdracht van het systeem naar de TBO;
- de inrichting van de structurele beheerorganisatie;

- mogelijk verschil van inzicht tussen ketenpartijen bij de concrete uitwerking van de nog openstaande eisen;
- de exacte aanpak van de dataconversie bij de landelijke uitrol;
- de onzekerheidsmarges in de kosten voor de doorontwikkeling;
- de inrichting van de helpdesk voor de budgethouders en zorgverleners.

Over elk van deze aspecten zijn de partijen nog in gesprek. Nadrukkelijk is de intentie geuit om tot een oplossing te komen. Ons is opgevallen dat partijen in de bijeenkomsten die wij hebben bijgewoond voorstellen doen om de ander te helpen bij het vinden van een oplossing. De ketenpartijen voeren hierover met elkaar het goede gesprek en hebben daarmee in beeld welke uitdagingen nog moeten worden overbrugd. VWS voert hierover de regie.

Een specifiek punt van aandacht is de regie op de realisatie van niet-functionele eisen (non-functionals[1]), zoals responsesnelheid van de website en beschikbaarheid. Dit is bij de gebruikte manier van Agile werken een bekende valkuil: door de focus op het (snel) realiseren en implementeren van werkende delen van het systeem, kan de aandacht voor andere belangrijke onderdelen verslappen. Een werkende pilot betekent namelijk nog niet dat aan de eisen van non-functionals wordt voldaan. De pilot geeft bijvoorbeeld geen inzicht in de werking van het systeem in continuïteit, over de volle breedte en in volle ketensamenwerking en op de aspecten (informatie)veiligheid en bevordering rechtmatigheid. De functionele eisen en beheercriteria zijn daarentegen wel in de programmaraad door alle ketenpartijen gemeenschappelijk vastgesteld en wijzigingen kunnen alleen door de programmaraad worden goedgekeurd. Het programma kan zich versterken door, net als voor het programma van eisen en de beheercriteria, ook voor alle overige eisen één totaaloverzicht op te stellen, deze vast te stellen in de programmaraad en daar vervolgens op te sturen.

Het succes van PGB2.0 is voor een belangrijk deel afhankelijk van de volledige adoptie door gemeenten en zorgkantoren. Bij de gemeenten is er echter vooralsnog nauwelijks beweging om aan te gaan sluiten. Het programma herkent dit punt van zorg en vanuit de programmaraad zijn acties ondernomen om in elk geval een aantal voorlopers te werven. Voor de landelijke invoering zal het nog een uitdaging worden om de snelheid die zorgkantoren en gebruikers wensen af te stemmen op de voortgang bij gemeenten.

Een programma voeren is samenwerken

In de gesprekken die wij met vertegenwoordigers van alle ketenpartijen over de samenwerking binnen het programma PGB2.0 voerden, was men overwegend positief over de huidige gang van zaken ten opzichte van de periode van de BIT-toets. Als reactie op onze vraag naar de drijvende krachten achter de verbetering die zij de afgelopen maanden hebben ervaren, werden meerdere malen antwoorden gegeven in de strekking van:

- VWS heeft nu de leiding en kan daardoor beslissingen nemen.
- Er zijn relatief veel nieuwe mensen en ook nieuwe rollen in een nieuwe (vastgestelde) governancestructuur.
- Er is sterk toegenomen onderling vertrouwen.
- Ervaringen met de pilot helpen om de sceptici te overtuigen van het nut, de noodzaak en de haalbaarheid van PGB2.0.

[1] Dit zijn alle aspecten van een informatiesysteem die niet direct te maken hebben met wat er met het systeem gedaan kan worden (het PGB-beheren, declaraties indienen etc). De non-functionals zorgen voor een juiste werking van het systeem in continuïteit en betreft zaken als responsesnelheid, beschikbaarheid (24 x 7, of minder) en overdraagbaarheid, alsmede zaken als AVG-compliancy en de uitwijkvoorziening.

- Waar partijen eerder onwrikbaar vasthielden aan de eigen, vertrouwde werkwijze en daardoor niet tot consensus of oplossingen kwamen, zijn partijen nu bereid om onder voorwaarden op belangrijke punten mee te bewegen.
- Waar eerst sprake was van onzekerheden, problemen en knelpunten die niet op te lossen waren omdat geen beslissingen genomen konden worden, hebben diezelfde problemen in de huidige situatie de proportie gekregen van reguliere projectissues. "*Die lossen we met zijn allen wel op.*"

Quickscan is een momentopname

Nadrukkelijk vermelden wij bij dit rapport dat de quickscan een momentopname is op 1 maart 2019 van een programma dat zich in rap tempo ontwikkelt. Belangrijke mijlpalen zoals de uitkomst van het acceptatieonderzoek van ICTU, de acceptatietoetsen van de overige ketenpartijen, de volledige uitwerking van de helpdeskfunctie, conversiestrategie en de kosten voor doorontwikkeling zijn nog onder handen werk van het programma.

2 Inleiding

Per 1 januari 2015 is het stelsel van zorgvergoedingen aangepast door middel van de invoering van het trekkingsrecht voor het persoonsgebonden budget (PGB). Kern van het trekkingsrecht is dat de budgethouder geen voorschot meer op de eigen bankrekening ontvangt, maar declaraties indient bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In opdracht van de budgethouder wordt de zorgverlener door de SVB uitbetaald.

Het in 2015 ingevoerde systeem van trekkingsrechten bleek complex voor budgethouders, foutgevoelig en kostbaar. Naar aanleiding van de ervaringen en gesignaleerde verbeterkansen hebben ketenpartijen afgesproken dat de primaire procesketens verbeterd moeten worden en ondersteund gaan worden door een vernieuwde informatievoorziening. Hierdoor wordt de budgethouder beter ondersteund in haar regievoerende rol. De informatievoorziening maakt het ook mogelijk om een verdergaande mate van standaardisering door te voeren en de verantwoordelijkheden van de verstrekkers beter te borgen. Om deze verbeteringen te bereiken wordt door alle ketenpartijen (publiek/privaat/centraal/decentraal) samengewerkt aan de ontwikkeling en landelijke implementatie van het PGB2.0-systeem. De ontwikkeling van het PGB2.0-systeem is inmiddels vergevorderd.

Op verzoek van de minister van VWS heeft het Bureau ICT-Toetsing (BIT) in juni 2018 onderzoek uitgevoerd en in oktober 2018 advies uitgebracht over het programma PGB2.0. Het BIT doet vier aanbevelingen:

1. Wijs één organisatie aan voor doorontwikkeling, exploitatie en beheer van het zorgdomein.
2. Toets bruikbaarheid software zo snel mogelijk.
3. Maak een plan voor landelijke invoering.
4. Neem de leiding.

In het Algemeen Overleg van 12 december 2018[2] heeft de Minister aangegeven dat VWS de analyse van het BIT weliswaar niet alle observaties onderschrijft, maar dat de aanbevelingen van het BIT zullen worden overgenomen, dan wel dat reeds maatregelen zijn genomen om de aanbevelingen op te volgen.

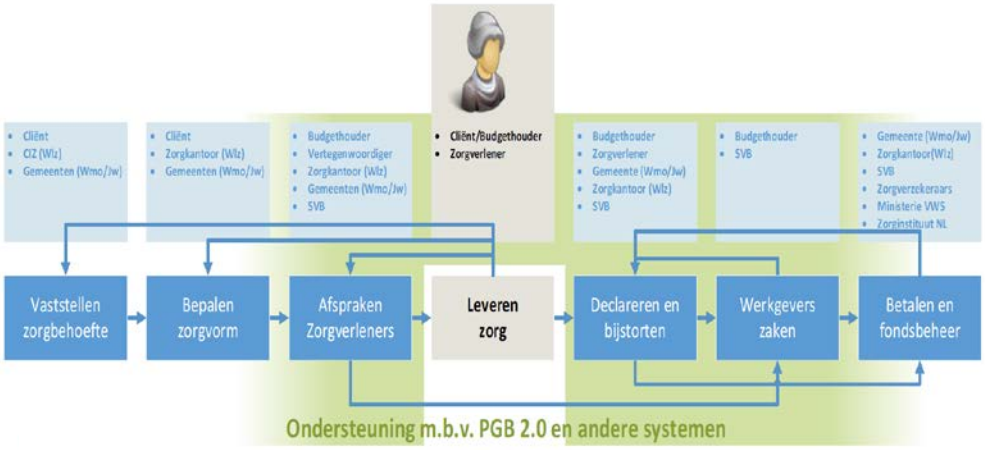
De ADR is gevraagd om een quickscan uit te voeren naar de huidige stand zaken over de opvolging van de aanbevelingen in het BIT-advies. De Minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd de resultaten van deze quickscan in maart 2019 beschikbaar te stellen.

2.1 Context

Het persoonsgebonden budget op basis van het trekkingsrecht kan worden toegekend op basis van drie wetten: de Jeugdwet, de Wet maatschappelijk ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Naast het trekkingsrecht PGB is het mogelijk om zorg vergoed te krijgen vanuit het PGB in het kader van de Zorgverzekeringswet (Zvw, uitvoerder zorgverzekeraars).

[2] 1470644-186286-PPGB

Voor zowel gemeenten als zorgkantoren is een deel van de uitvoering van het trekkingsrecht centraal georganiseerd bij de SVB. Gemeenten en zorgkantoren hebben een dubbelrol te vervullen: zij zijn zelf uitvoerder (verstrekker) en ook opdrachtgever richting de SVB, die als centrale uitvoerder optreedt. In de rol van verstrekker kunnen de gemeenten en zorgkantoren onafhankelijk van elkaar opereren. In de rol van opdrachtgever aan de SVB is samenwerking tussen zorgkantoren en gemeenten noodzakelijk. Vanaf 1 januari 2018 ondersteunt VWS daarin de zorgkantoren en gemeenten. VWS is bovendien stelselverantwoordelijk en dient daarbij rekening te houden met de decentrale verantwoordelijkheden van de gemeenten en de private verantwoordelijkheid van zorgverzekeraars. De grotendeels in de wetgeving vastgelegde mix van publieke en private rollen en de centrale en decentrale taken/bevoegdheden binnen de primaire procesketens, maken het speelveld complex en uniek.



Figuur 1, Overzicht ketenprocessen samenwerking PGB,

PGB2.0-systeem

De doelen van het PGB2.0-systeem zijn de realisatie van een verbeterde ondersteuning van de budgethouder, standaardisatie van de uitvoeringsprocessen en de borging van de verantwoordelijkheden van de verstrekkers[3]. Het PGB2.0-systeem bestaat uit een 'zorgdomein' en een 'financieel domein'. Het zorgdomein omvat de portalen voor budgethouders, SVB-medewerkers, zorgverleners en verstrekkers evenals koppelingen met de systemen van de SVB (financiële domein), aangezien de domeinen van elkaar afhankelijk zijn. Het financiële domein behelst het vernieuwen van het financiële en administratieve systeem bij en door de SVB.

Zorgverzekeraars Nederland (ZN) was tot 1 januari 2019 opdrachtgever voor de bouw van het zorgdomein op basis van het samengesteld programma van eisen van de budgethouders, de verstrekkers en de SVB. DSW was hiervoor de opdrachtnemer van ZN. Het zorgdomein wordt getrapt overgedragen aan VWS. Op 8 januari 2019 is dat proces gestart: een kopie van de meest recente versie van het zorgdomein, de koppelvlakken en de documentatie zijn aan VWS verstrekt. Op 1 april 2019 is de formele overdracht naar de nieuwe productieomgeving voorzien. Het zorgdomein was op dat moment nog niet geheel gereed conform het programma van eisen.

Nadrukkelijk vermelden wij bij dit rapport dat het een momentopname betreft van een programma dat in rap tempo vorderingen boekt. De Tijdelijke Beheer Organisatie (TBO) functioneert in een fase van 'klein beheer', waarin de ketenpartijen samenwerken aan definitieve acceptatie, de doorontwikkeling en de

[3] TK, 2015-2016, 25657, nr. 249

inrichting van het functioneel en technisch beheer. Om over te kunnen gaan tot definitieve acceptatie voert ICTU momenteel voor de TBO het acceptatieonderzoek uit. Belangrijke mijlpalen zoals de uitkomst van het acceptatieonderzoek door ICTU, de acceptatietoetsen van de overige ketenpartijen, de volledige uitwerking van de helpdeskfunctie, conversiestrategie en de kosten voor doorontwikkeling zijn derhalve nog onder handen werk van het programma. Wekelijks wordt hierop voortgang geboekt.

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van de quickscan is om duidelijk te krijgen op welke manier VWS de uit de BIT-toets voortgekomen aanbevelingen, en de daaraan ten grondslag liggende geconstateerde risico's, heeft weten terug te dringen en om inzicht te geven in de eventueel nog resterende risico's die daarmee samenhangen.

De ADR onderzocht dit aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvraag: *"Zijn er waarborgen ingebouwd door het programma PGB om opvolging te geven aan de door het BIT geconstateerde risico's en dragen deze bij aan een zorgvuldige en beheerste invoering van PGB2.0 door betrokken ketenpartijen?"*

Het antwoord op bovenstaande onderzoeksvraag treft u in deze rapportage aan de hand van de beantwoording van de volgende deelvragen:

a. Zijn er waarborgen ingebouwd door de beheer- en ontwikkelorganisatie om het zorgdomein goed door te ontwikkelen en te beheren?
b. Op welke manier is de bruikbaarheid van de software getoetst en op welke manier zijn de hieruit voortvloeiende aanbevelingen opgevolgd?
c. Hoe voorziet het invoeringsplan voor landelijke invoering in een zorgvuldige en beheerste invoering door betrokken ketenpartijen?
d. Zijn er waarborgen ingebouwd ten aanzien van de aansturing vanuit VWS en de bijbehorende governance om goed opdrachtgeverschap te voeren?

2.3 Object van onderzoek, afbakening en definities

Het Programma PGB2.0 is een complex traject dat dagelijks voortgang boekt en nieuwe deelproducten oplevert. Het rapport van de quickscan is daarmee een momentopname van de stand van het programma op 1 maart 2019. Onderzocht zijn die aspecten die door het BIT genoemd zijn als risico, leidend tot de vier BIT-adviezen. De door het BIT gesignaleerde risico's vormen derhalve het uitgangspunt voor het ADR-onderzoek. De ADR heeft geen aanvullende risicoanalyse uitgevoerd naar andere aspecten dan door het BIT genoemd. De ADR richt zich op de wijze waarop de door het BIT gesignaleerde risico's op het moment van onderzoek worden beheerst.

3 Eén Tijdelijke Beheer Organisatie aangewezen

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvraag: *Zijn er waarborgen ingebouwd door de beheer- en ontwikkelorganisatie om het zorgdomein goed door te ontwikkelen en te beheren?*

3.1 BIT-aanbeveling: Wijs één organisatie aan voor doorontwikkeling, exploitatie en beheer van het zorgdomein

> *Advies BIT:*
> *Wijs zo snel als mogelijk één organisatie aan die doorontwikkeling, exploitatie en beheer van het zorgdomein op zich neemt. Dit kan een bestaande uitvoeringsorganisatie zijn, bijvoorbeeld de SVB, of een nieuw in te richten organisatie. Deze organisatie ter ondersteuning van het primaire proces voor het zorgdomein, met tientallen en mogelijk honderden mensen (afhankelijk van waar taken voor bijvoorbeeld handmatige invoer worden belegd), moet zijn ingericht en moet werken met ingerichte en afgestemde processen en systemen. Als u een nieuwe organisatie wilt inrichten moet u haast maken. Als u hiervoor kiest, dan adviseren wij u de aansturing van deze organisatie zo in te richten dat de benodigde intensieve samenwerking met de SVB mogelijk wordt.*

3.2 Stand van zaken: er wordt onder regie van VWS een tijdelijke beheerorganisatie ingericht voor de looptijd van het programma

3.2.1 Structurele beheerorganisatie wordt op dit moment verkend

Het programma maakt onderscheid tussen de structurele beheerorganisatie ter ondersteuning van het primaire proces voor het zorgdomein en de TBO waarin gewerkt wordt aan doorontwikkeling, exploitatie en beheer zolang er sprake is van een programma. Van de structurele beheerorganisatie heeft het BIT aangegeven nog geen begin van een inrichting te zien.

Het onderzoek naar de toekomstige structurele beheer- en ontwikkelorganisatie, die volgens de huidige planning vanaf 2021 (na landelijke invoering) moet functioneren, vindt onder regie van VWS plaats. De structurele positionering ligt moeilijk in de keten in verband met verschillende verantwoordelijkheden. Er worden nu enkele scenario's uitgewerkt die medio 2019 het besluitvormingstraject in gaan.

3.2.2 De Tijdelijke Beheer Organisatie in oprichting

Het programma brengt de doorontwikkeling, exploitatie en beheer van het zorgdomein vooralsnog onder in de TBO. De TBO (in oprichting) wordt gevormd door een samenwerkingsverband tussen ICTU, ODC-Noord, SVB, ZN en VNG, onder aansturing van het programma PGB2.0. De TBO heeft als taak het tijdelijk beheer van het PGB2.0-systeem en de relevante beheer- en ontwikkelprocessen te realiseren. Aan de inrichting van de TBO liggen het programmaplan PGB2.0, het projectplan TBO en de blauwdruk TBO ten grondslag. Afspraken over de levering van diensten door de uitvoerende organisaties voor technisch en applicatiebeheer zijn en worden vastgelegd in (bewerkers)overeenkomsten, Service Level Agreements (SLA's) en Dossiers Afspraken en Procedures (DAP's). Ook zijn verschillende overlegvormen ingericht om als ketenpartijen gezamenlijk tot nadere besluiten over doorontwikkeling, exploitatie en beheer te komen. Het programma heeft aangegeven dat voor de formele oprichting van de TBO nog een

overkoepelend convenant tussen alle ketenpartijen onderling wordt opgesteld. Met dat convenant committeren alle partijen zich gezamenlijk en onderling middels één overkoepelend contract met elkaar aan de taak van de TBO.

Inmiddels (januari 2019) heeft ZN de software en de doorontwikkeling van het PGB2.0-systeem overgedragen aan VWS. Daarmee is de fase van 'klein beheer' ingegaan. In deze fase vindt de overdracht plaats van het beheer van de pilot van DSW naar de TBO, inclusief de overgang van het productiesysteem naar ODC-Noord. De huidige pilotversie blijft vooralsnog in beheer bij DSW totdat de migratie van het PGB-systeem heeft plaatsgevonden naar ODC-Noord. De TBO voert daartoe op dit moment de benodigde werkzaamheden uit. De partijen zetten zich gezamenlijk in voor een 'warme overdracht' van het klein beheer naar de TBO voor de doorontwikkeling en landelijke uitrol. De planning is om, uitgaande van positief verlopen acceptatieonderzoeken, de fase van klein beheer april / mei 2019 af te ronden.

Op dit moment treft ODC-Noord de voorbereidingen om na acceptatie de dienstverlening van hosting en housing over te nemen van DSW. De keuze voor ODC-Noord als leverancier voor hosting en housing wordt door alle partijen als helder en logisch ervaren. Ook ODC-Noord geeft aan dat de situatie in de TBO goed werkbaar is: de kavelverdeling en de inrichting wordt opgezet zoals bij andere klanten.

De TBO zal, zoals het zich nu laat aanzien, zeker een periode van 2 tot 3 jaar bestaan tot het beheer is ingebed in een structurele beheer- en ontwikkelorganisatie. Er is een specifiek ketentraject opgestart waarin wordt beschreven hoe de processen 'aan de achterkant' samen gaan lopen. De SVB zal daarin een dispatch-functie hebben die vragen eventueel kan doorzetten naar functioneel beheer (ZN, gemeente of SVB) of naar technisch applicatiebeheer (TAB). Technisch applicatiebeheer kan afhankelijk van het probleem het ontwikkelteam (software) inzetten of kan ODC-Noord benaderen. In principe wordt ODC-Noord alleen benaderd door TAB.

3.2.3 Inrichting ondersteuning eindgebruikers wordt nog uitgewerkt

De inrichting van de helpdesk voor de eindgebruikers (budgethouders, zorgverleners, vertegenwoordigers) is geen onderdeel van de TBO. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat de helpdeskvoorzieningen zoals deze op dit moment zijn ingericht, bij de SVB en de verstrekkers, worden gecontinueerd.

De uitwerking van de helpdeskvoorzieningen is onderdeel van de plannen voor de landelijke invoering. De intentie is om te komen tot een gezamenlijke toolbox. De verwachting is dat SVB een helpdeskfunctie behoudt, maar dat deze meer het karakter van 2e lijnsondersteuning zal krijgen. De vragen van de eindgebruikers komen dan in eerste instantie meer bij de verstrekkers te liggen (gemeenten en zorgkantoren). Hierdoor is er door middel van het PGB2.0-systeem voor de gebruiker steeds meer sprake van één loket: wat in de 2e lijn op de achtergrond gebeurt bij bijvoorbeeld SVB ziet de gebruiker niet. Overigens lijkt op basis van de ervaringen in de pilot het aantal vragen van budgethouders af te nemen. De actuele status is immers door de budgethouder zelf te raadplegen in het systeem.

4 Bruikbaarheid van de software is getoetst

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvraag: *Op welke manier is de bruikbaarheid van de software getoetst en op welke manier zijn de hieruit voortvloeiende aanbevelingen opgevolgd?*

4.1 BIT-aanbeveling: toets bruikbaarheid software zo snel mogelijk

> *Advies BIT:*
> *Laat een Due Diligence onderzoek doen op de zorgdomein software die in opdracht van ZN is ontwikkeld. Toets daartoe de software aan de gestelde functionele en technische eisen, de kwaliteit van de software en de onderhoudbaarheid. Stel ook vast of de software van het zorgdomein en het financiële systeem als één integraal systeem functioneert, zowel wat betreft de functionele, als technische eisen.*
> *Stel vervolgens vast of doorontwikkeling mogelijk is, en hoeveel tijd en geld het ongeveer gaat kosten om tot landelijke invoering te komen van het gehele systeem (zorgdomein en financieel systeem), inclusief de implementatie bij zorgkantoren en gemeenten.*
>
> *Besluit op basis van de uitkomsten of u het zorgdomein en het financiële systeem wilt doorontwikkelen voor landelijke uitrol.*

4.2 Stand van zaken: bruikbaarheid software is getoetst en de doorontwikkeling is grotendeels in kaart gebracht

4.2.1 Software getoetst

Het programma geeft invulling aan het door het BIT geadviseerde Due Diligence onderzoek door middel van het SIG-onderzoek naar de software, de ketenintegratietest en de inventarisatie van de kosten voor doorontwikkeling.

De bruikbaarheid en onderhoudbaarheid van de software zijn getoetst door de Software Improvement Group (SIG) op de functionele en technische eisen. SIG heeft hierover in november 2018 gerapporteerd. SIG concludeert dat beide domeinen goed door te ontwikkelen zijn en ziet voor de aanstaande beheeroverdracht van het zorgdomein geen blokkerende risico's. Wel stelt SIG dat voor een volledige landelijke uitrol van PGB2.0 nog een aantal technische verbeteringen op het gebied van informatiebeveiliging en betrouwbaarheid moet worden gerealiseerd. Tevens moesten de hiervoor benodigde niet-functionele vereisten deels nog worden gedefinieerd. Ook doet SIG een aantal organisatorische aanbevelingen ter ondersteuning van de doorontwikkeling en benodigde verbeteringen.

Medio februari 2019 heeft het programma een ketenintegratietest uitgevoerd door in een periode van twee dagen, aan de hand van vooraf bepaalde scenario's en criteria, de werking van het systeem te testen (het zogenoemde 'droogzwemmen'). Het doel van deze test was om te onderzoeken of nieuwe bevindingen ontstaan als andere verstrekkers dan zorgkantoor DSW of gemeente Westland aansluiten en werken met het PGB2.0-systeem. Daartoe zijn vooraf vanuit VWS acceptatiecriteria

opgesteld aan de hand waarvan de uitkomsten van de ketenintegratietest zijn geëvalueerd. De bevindingen zijn in kaart gebracht en waar nodig wordt afwikkeling hiervan opgenomen in de backlog.

Daarnaast heeft de Landsadvocaat op verzoek van VWS het zorgdomein van het PGB2.0-systeem in zijn geheel getoetst op de bepalingen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De belangrijkste constatering van de Landsadvocaat was dat de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door VWS ontbreekt. Hieruit vloeit het restrisico voort dat VWS wettelijk gezien geen beslissingsbevoegdheid heeft over de doelen[4] en de middelen[5] van de verwerking van persoonsgegevens in het PGB2.0-systeem. Omdat dit de bevoegdheden van VWS als verantwoordelijke raakt, behandelen wij dit risico verder in hoofdstuk 6 (‘VWS heeft de leiding’).

De afwikkeling van de aanbevelingen wordt, samen met de overige nog te realiseren actiepunten / functionaliteiten, verder beheerst en gevolgd via de backlog.

4.2.2 Acceptatieonderzoek door ICTU

Op dit moment wordt een acceptatieonderzoek uitgevoerd door ICTU. Tijdens dit onderzoek wordt de huidige staat van de software en documentatie geanalyseerd om te bepalen of er technische, organisatorische en/of beleidsmatige blokkades zijn om de doorontwikkeling uit te voeren en het derdelijns applicatiebeheer van DSW over te nemen. Dit onderzoek omvat tevens een toetsing door ICTU in welke mate aan de in 2018 vastgestelde acceptatiecriteria is voldaan. Daarnaast zullen de andere beheerpartijen toetsen uitvoeren aan de hand van de door hen gestelde acceptatiecriteria voor beheer.
Het programma ontvangt in maart van ICTU terugkoppeling over de uitkomsten van het onderzoek. Partijen hebben allen de intentie geuit om, ook als aan een deel van de acceptatiecriteria niet wordt voldaan, op zoek te gaan naar oplossingen om de overdracht, doorontwikkeling en landelijke uitrol op een andere manier voort te zetten. Via tussentijdse berichten vanuit ICTU heeft het programma nog geen indicatie ontvangen van bevindingen met grote consequenties.

4.2.3 Overeenstemming over de eisen voor de doorontwikkeling

Op dit moment is versie 0.7 van het PGB-systeem gereed en wordt in de praktijk toegepast in de pilot van zorgkantoor DSW en de gemeente Westland. Er is overeenstemming over de noodzakelijke eisen (‘must haves’) die nog gerealiseerd moeten worden om tot een volwaardige versie 1.0 van het systeem te komen, alsmede over de eisen die aanvullend nog gewenst zijn (‘should haves’). Alle functionele eisen die in versie 0.8 tot versie 1 moeten worden gerealiseerd, zijn nader geconcretiseerd in de roadmap en het recent herijkte programma van eisen (PGB2.0 31 januari 2019). Hierin zijn ook de eisen ten aanzien van (management-) informatie opgenomen en is geadresseerd op ‘welke tafel’ elke eis wordt opgepakt. Ook als er nog sprake is van onduidelijkheden is dat geadresseerd en in beeld.

Voor het aandragen en doorvoeren van wijzigingen (functioneel en niet-functioneel) volgt het programma de procedure dat deze via de productowners en chief product owner met een request for change ter besluitvorming worden voorgelegd aan de programmaraad. Dit is conform een gebruikelijke werkwijze in het managen van de IT-projecten volgens een Agile ontwikkelmethode.

[4] Het gerechtvaardigd belang dat aan de verwerking van de persoonsgegevens ten grondslag ligt.
[5] De voorzieningen waarmee de verwerkingen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld aan de hand van papieren formulieren of via een web toepassing met een self-service portaal.

Via een Agile-aanpak worden, in scrums, clusters van nog te realiseren eisen door het ontwikkelteam opgepakt. Op basis van nadere analyse en zogenoemde refinementsessies wordt vervolgens, onder regie van de productowners, besloten op welke wijze de betreffende eisen het beste in het systeem gerealiseerd kunnen worden. Dit betekent dat er de komende maanden nog discussies tussen de ketenpartijen zullen plaatsvinden over de concrete invulling en de gewenste optimale oplossing. Zolang de onderlinge samenwerking constructief blijft kan dit gezien worden als een normaal projectrisico. In de governance en de projectplannen is continue afstemming tussen alle ketenpartijen voorzien.

4.2.4 Volledigheid pakket non-functionals niet expliciet

De beheercriteria zijn vastgesteld in de programmaraad. Deze zijn als bijlage bij de overeenkomst van de overdracht van PGB2.0 van ZN aan VWS opgenomen. De beheercriteria zijn de acceptatiecriteria voor het acceptatieonderzoek. Hierin zijn ook aspecten zoals het voldoen aan de AVG en de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) opgenomen.

Ook komt hierin een aantal van de eisen terug voortkomend uit de opvolging van de aanbevelingen van SIG. Naast bovengenoemde functionele eisen en beheercriteria rest nog een aantal andere non-functionals[6] dat niet is opgenomen in het programma van eisen of in de beheercriteria. Een deel daarvan komt voort uit de aanbevelingen van de Landsadvocaat, een deel vanuit de aanbevelingen van het SIG-rapport en daarnaast kunnen non-functionels vanuit de ketenpartijen komen. De invulling van deze eisen wordt gestuurd en gevolgd vanuit de backlog. Een volledige inventarisatie van non-functionals zoals bij het programma van eisen en de beheercriteria heeft plaatsgevonden, hebben wij niet gezien. Wij zien hierbij als risico dat mogelijk (enkele) belangrijke eisen aan de aandacht ontsnappen. Dit is een bij Agile werken bekende valkuil: door de focus op het (snel) realiseren en implementeren van werkende delen van het systeem, kan de aandacht verslappen voor de onderdelen ‘onder de motorkap’ en voor de werking in continuïteit en in een meer complexe omgeving. Het programma kan zich ons inziens versterken door, net als voor het programma van eisen en de beheercriteria, ook voor alle overige eisen één totaaloverzicht op te stellen, deze vast te stellen in de programmaraad en daar vervolgens op te sturen.

4.2.5 Kosten doorontwikkeling worden herijkt

In 2017 is een businesscase opgesteld, met daarin de kostenraming voor afbouw, beheer en doorontwikkeling ter hoogte van € 11 miljoen. Het programma geeft aan dat daarbij als uitgangspunt was genomen dat VWS een softwarematig volledig uitontwikkeld systeem zou ontvangen. De scope van het PGB2.0-systeem is echter uitgebreid van een gebruikersportaal naar een integraal systeem, met daarin extra te realiseren eisen voor verstrekkers en de SVB. Hoewel DSW meer heeft ontwikkeld dan gevraagd en verwacht, is de software op het moment van overdracht nog niet op alle acceptatiecriteria volledig af. In de afgelopen maanden is op een aantal punten meer duidelijkheid verkregen.

Het programma van eisen is herijkt en SIG heeft opnieuw een inschatting gemaakt van de nog benodigde mensjaren voor doorontwikkeling van de software. SIG schat de doorontwikkeling tot een versie 1.0 op 15 mensjaren en de daaropvolgende doorontwikkeling tot het totale programma van eisen op nog eens 17 mensjaren. Met name deze verdere doorontwikkeling kent volgens SIG nog een forse onzekerheidsmarge (8 tot 32 mensjaren), omdat nadere concretisering de komende

[6] Dit zijn alle aspecten van een informatiesysteem die niet direct te maken hebben met wat er met het systeem gedaan kan worden (het PGB-beheren, declaraties indienen etc). De non-functionals zorgen voor een juiste werking van het systeem in continuïteit en betreft zaken als responsesnelheid, beschikbaarheid (24 x 7, of minder) en overdraagbaarheid, alsmede zaken als AVG-compliancy en de uitwijkvoorziening.

maanden nog moet plaatsvinden. Dit betekent daarmee tevens een onzekerheidsmarge op de omvang van de kosten.

Het programma werkt nu aan de herijking van de businesscase uit 2017. Daarbij is op voorhand een aantal onzekerheden onderkend en beschreven, zoals de impact van de later te realiseren uitbreiding van het systeem met de Zvw en de lastig te ramen frictiekosten[7] voor de invoering bij SVB, ZN en VNG. De programmaraad van 28 februari 2019 is gevraagd deze onzekerheden te accepteren en in maart 2019 een herijkte business case vast te stellen.

[7] Kosten die de partijen moeten maken voor de voorbereiding (technisch en organisatorisch) en implementatie van het nieuwe systeem.

5 Uitwerking landelijke invoering op hoofdlijnen

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvraag: *Hoe voorziet het invoeringsplan voor landelijke invoering in een zorgvuldig en beheerste invoering door betrokken ketenpartijen?*

5.1 BIT-aanbeveling: maak een plan voor volledige landelijke invoering

> *Advies BIT:*
> *Maak een plan van aanpak voor volledige landelijke invoering samen met gemeenten en zorgkantoren en SVB (en eventueel de nieuwe Organisatie). Neem het aanpassen van systemen, koppelvlakken en werkprocessen bij alle gemeenten en zorgkantoren mee in de aanpak, evenals de consequenties van taakverschuivingen.*
>
> *Ga pas over op het nieuwe systeem als de rechtmatigheid met het nieuwe systeem minimaal het niveau van het bestaande systeem haalt.*

5.2 Stand van zaken: de landelijke invoering is op hoofdlijnen uitgewerkt, maar aansluiting gemeenten is nog een uitdaging

5.2.1 Het plan voor volledige landelijke invoering wordt nader ingevuld

In een hoofdlijnennotitie zijn de kaders voor de landelijke invoering uitgewerkt, inclusief de aandachtspunten voor de verschillende ketenpartners. Deze notitie is in de programmaraad van 28 februari 2019 door de betrokken ketenpartijen onderschreven (VWS, ZN, VNG, TBO, SVB, PER Saldo en BVKZ). De kaders worden nader ingevuld in het landelijke invoeringsplan en in de invoeringsplannen van VNG, ZN en SVB. Het herijkte landelijke invoeringsplan zal eind maart 2019 gereed zijn. De invoeringsplannen van respectievelijk SVB, VNG (voor gemeenten) en ZN (voor zorgkantoren) worden integraal onderdeel van het landelijke invoeringsplan. ZN heeft het invoeringsplan voor de zorgkantoren inmiddels gereed. Over de totstandkoming van het invoeringsplan voor gemeenten voert VNG de coördinatie.

Het uitgangspunt is ‘zorgvuldigheid boven snelheid’. Daarom zal eerst de overdracht van het beheer aan de TBO worden afgerond. Het voornemen is kort daarna de pilot uit te breiden met enkele voorlopers in twee stappen: waarschijnlijk in mei met zorgkantoor Flevoland (ca. 550 budgethouders) en in de zomer met de volgende combinatie van voorlopers met een vergelijkbaar aantal budgethouders als de eerste voorlopers. Bij een positief verloop zal in het najaar (november) een starttranche (5.000 tot 10.000 budgethouders) volgen. De overige vier tranches zijn beoogd elk 25.000 budgethouders te bevatten. De uitrol zal dus vormgegeven worden in tranches. De ketenpartijen zijn het erover eens dat de invoering niet via een grote big bang moet plaatsvinden.

5.2.2 Budgethouders centraal bij overgang

Het landelijke invoeringsplan streeft naar zo min mogelijk last voor de budgethouders vanuit de overgang naar PGB2.0. Budgethouders zullen idealiter zes weken voor aansluiting door de verstrekker worden geïnformeerd over de veranderingen, de registratie van de juiste vertegenwoordiger en de noodzaak gegevens in het nieuwe portaal te controleren en indien nodig te wijzigen. Een centrale PGB2.0-werkgroep faciliteert in de vorm van voorbeeldbrieven, brochures, informatie en instructiefilmpjes op de PGB2.0-website.

Het is het minst belastend voor budgethouders als de verstrekkers regionaal in tranches overgaan. Dit is echter niet helemaal haalbaar, waarschijnlijk kunnen/willen zorgkantoren sneller dan sommige gemeenten. In het geval gemeenten achterblijven dan zal alsnog worden overwogen om de zorgkantoren eventueel als eerste aan te sluiten.

5.2.3 De voorbereiding en deelname van gemeenten is nog een uitdaging

De landelijke uitrol is afhankelijk van de tijdige voorbereiding door aansluitende gemeenten en zorgkantoren. De voorbereidingstijd per gemeente en zorgkantoor wordt op zes maanden geschat. Wanneer een zorgkantoor of gemeente wil aansluiten zal VWS toetsen of deze voldoet aan de in de programmaraad vastgestelde aansluitvoorwaarden.

De zorgkantoren liggen op schema. Er is onder hen veel animo voor een snelle aansluiting, maar dit geldt nog niet voor de gemeenten. Het eerstvolgende aansluitende zorgkantoor (voorloper Flevoland) heeft al de nodige voorbereidingen getroffen, zoals opstellen van implementatieplannen en ‘droogzwemmen’. Er heeft zich nog geen gemeente gemeld, die zich als eerstvolgende zal gaan aansluiten.

Mede door het grote aantal gemeenten en de gemeentelijke beleidsvrijheid is de landelijke invoering van het PGB2.0-systeem complex en lastig te beheersen. Aandachtspunten zijn onder meer:

- Uitvoering van PGB is een klein deel van alle gemeentelijke activiteiten en invoering PGB2.0 vraagt bij overgang relatief veel capaciteit, dus is ondersteuning en goede communicatie belangrijk.
- Aanpassingen zijn nodig in het berichtenverkeer van gemeenten.
- Software moet worden aangepast door enkele grote gemeentelijke software leveranciers. VNG gaat zich hardmaken dat leveranciers dit met prioriteit gaan oppakken.
- Gemeenten moeten gaan besluiten om de arbeidsrechtelijke toets zelf uit te voeren of te laten uitvoeren bij de SVB, zoals nu. Wanneer een gemeente besluit het zelf te gaan doen, zal zij daartoe medewerkers moeten opleiden.

Gemeenten hebben hun zelfstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid en kunnen daarin niet aangestuurd worden door de VNG. VNG kan wel gemeenten ondersteunen, faciliteren en enthousiasmeren. VNG zal opdracht geven aan VNG-Realisatie om de landelijke implementatie bij gemeenten te ondersteunen, bijvoorbeeld via het opstellen van draaiboeken, instructiemateriaal en conversieplannen en het inzetten van adviseurs. Daarbij kan ook gebruik gemaakt worden van de toolbox, die mede op basis van eerdere ervaringen in de pilot gemeente Westland, wordt opgesteld vanuit het programma PGB2.0.

5.2.4 De dataconversie vraagt opschoning en aanvulling van data

Ten behoeve van de invoering van PGB2.0 zal dataconversie moeten plaatsvinden. Hiervoor is een PGB2.0-migratieplan opgesteld. Conversie is noodzakelijk omdat PGB2.0 een ander datamodel heeft dan PGB1.0. De handmatige processen worden voor een deel gedigitaliseerd. Het grootste deel van de conversie bevindt zich bij de SVB, het andere deel ligt bij de gemeenten en zorgkantoren. Het uitgangspunt is dat er voorafgaand aan de conversie een opschoning van de data plaatsvindt. Er is een werkgroep Conversie opgericht die de kennis gebruikt die in de pilot is opgedaan.

Enkele voorbeelden van andere data ten opzichte van het huidige systeem:

- Registratie in PGB2.0 van zorgverleners vindt plaats op basis van de Algemeen Gegevens Beheer-code (AGB). In het huidige systeem is dergelijke registratie geen vereiste.

- Gegevens van de vertegenwoordigers worden anders vastgelegd en moeten voor overgang door verstrekkers geverifieerd worden.

Tijdens de pilot waren er in eerste instantie handmatige workarounds voor de conversie, maar deze zullen niet hanteerbaar zijn bij de landelijke uitrol. De totale dataconversie is op dit moment nog niet uitgekristalliseerd. Met de komende voorlopers zal weer ervaring worden opgedaan waardoor de conversiestrategie verder kan worden bijgeslepen.

5.2.5 Verwachting is dat rechtmatigheid van betalingen wordt verhoogd

Vanuit de BIT-toets is aangegeven dat onduidelijkheid was of het percentage rechtmatige betalingen (ten tijde van de BIT-toets 89%) gelijk zou blijven. In het huidige systeem wordt volgens mededeling het grootste deel van onrechtmatigheid veroorzaakt door onvolledige contracten, die in 2015 met spoed in het systeem zijn opgenomen. Die contracten worden nu opgeschoond voorafgaand aan de conversie naar PGB2.0. Tevens wordt in het nieuwe systeem de volledigheid van contracten reeds bij het invoeren van contracten gecontroleerd. Dit zal naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan een hogere rechtmatigheid.

Specifiek ter waarborging van de rechtmatigheid hebben ketenpartijen gezamenlijk een control framework opgesteld. Met het control framework wordt vastgelegd welke partij in de keten welke controle uitvoert en daarover verantwoording aflegt.

Er is nog overleg gaande tussen de ketenpartijen over de precieze invulling van het control framework, onder andere voor de periode waarin met twee systemen wordt gewerkt. De realisatie en invoering van het PGB2.0-systeem vindt namelijk stapsgewijs plaats, waarbij gemeenten en zorgkantoren in tranches worden aangesloten. Dat betekent dat tijdelijk sprake zal zijn van een duale situatie waarin een deel van de budgethouders al van het PGB2.0-systeem gebruik maakt terwijl de overige budgethouders het bestaande systeem gebruiken. Bovendien kunnen zorgverleners in beide systemen tegelijkertijd voorkomen omdat zij voor meerdere budgethouders en meerdere wetten zorg kunnen verlenen.

Een ander aandachtspunt is dat bestaande contracten “schoon over” moeten gaan naar het nieuwe systeem. In het migratieplan staan de uitzonderingen genoemd en zijn te hanteren werkwijzen benoemd. Ontbrekende gegevens en bestaande rechtmatigheidsissues die niet vooraf opgelost kunnen worden, moeten na migratie en livegang zo snel mogelijk opgelost worden. Er zijn gegevens die op voorhand niet kunnen worden gecorrigeerd, maar pas na migratie kunnen worden opgelost. Wij bevelen aan om de kwaliteit van deze gegevens te blijven monitoren op basis van rapportages en vooraf gedefinieerde fouttoleranties.

6 VWS heeft de leiding

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvraag: *Zijn er waarborgen ingebouwd ten aanzien van de aansturing vanuit VWS en de bijbehorende governance om goed opdrachtgeverschap te voeren?*

6.1 BIT-aanbeveling: neem de leiding

> *Advies BIT:*
> *Wanneer u besluit om PGB2.0 verder te ontwikkelen, neem als VWS dan de leiding in dit traject. Wij hebben in een eerder advies, in januari 2016, aangegeven dat een sterke opdrachtgever nodig is. Die ontbreekt tot op heden, maar is nodig om richting te geven, voortvarend voorstellen te doen, besluiten te nemen over functionaliteit en de samenwerking tussen partijen te verbeteren, Ook is een opdrachtgever nodig om taken en verantwoordelijkheden te beleggen bij de verschillende partijen, om (contractuele) afspraken te maken met partijen, leidend te zijn bij het afstemmen over veranderingen in processen en werkwijzen, fasering van de vernieuwing aan te geven en plannen uit te werken.*

6.2 Stand van zaken: VWS geeft procedureel en inhoudelijk richting en de ketensamenwerking is constructief

6.2.1 De integrale sturing bevordert de samenhang en besluitvorming

Om een beeld te krijgen van de kracht van de huidige manier van sturen is het goed om eerst terug te gaan naar waar PGB2.0 vandaan komt. In 2017 was er nog sprake van twee losstaande projecten: het DSW-project dat later het zorgdomein werd en het project van SVB gericht op het financieel domein. Elk werd los van elkaar ontwikkeld, geredeneerd vanuit een eigen referentiekader over de gewenste inrichting van de werkprocessen. Een ketenregisseur deed de aansturing, echter zonder daarbij te beschikken over zeggenschap of doorzettingsmacht, waarbij allerlei uitvoeringszaken werden geagendeerd voor bestuurlijk overleg. Deze situatie leidde tot stagnatie in de voortgang, frictie in de samenwerking en onduidelijkheid over de gewenste eindsituatie.

Dit moest beter en daartoe is in januari 2018 de governance versterkt met de overdracht van taken en verantwoordelijkheden van de ketenregisseur naar de programmadirectie PGB bij VWS, waarin ook de aansturing van de SVB-ontwikkeling werd ondergebracht. Daarbij bestond nog wel de situatie dat DSW onder opdrachtgeverschap van ZN het zorgdomein doorontwikkelde. En hoewel voor het initiatief van ZN en DSW veel waardering is, leidde dit nog niet tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid en integrale aansturing.

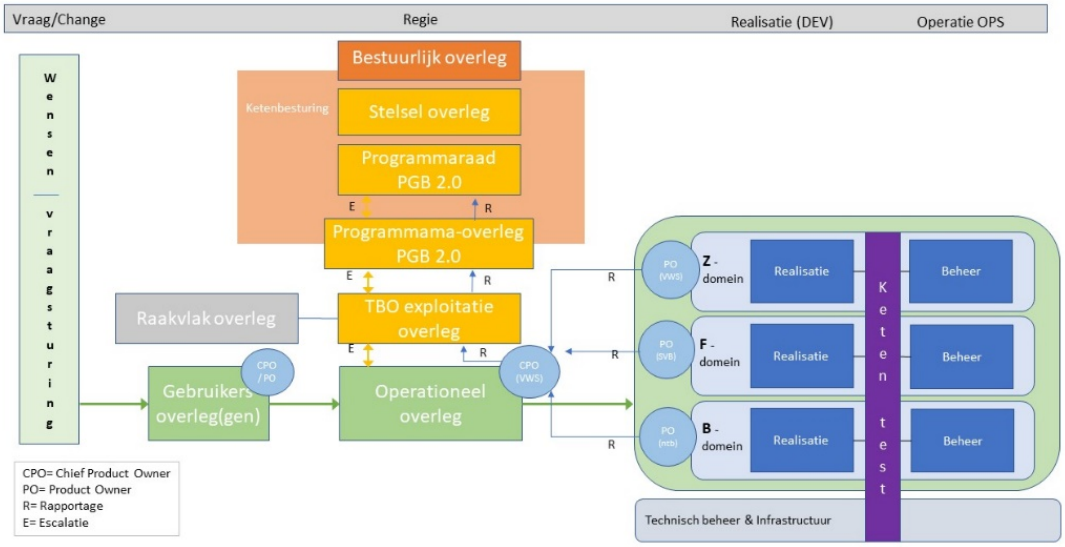
Met de overdracht van de software door ZN aan VWS is tegelijkertijd die integrale leiding vanuit VWS gerealiseerd. VWS is daarmee formeel systeemeigenaar. Daarop vooruitlopend was in het najaar van 2018 al een nieuwe governancestructuur vastgesteld door de programmaraad (voorheen de stuurgroep).

Daarmee heeft VWS de regie in handen gekregen. Aan de hand daarvan stuurt VWS nu zowel bestuurlijk als inhoudelijk op de voortbrenging van PGB2.0 door de ketenpartijen, inclusief de prioritering en uitwerking van specificaties. Diverse

besluiten worden na bespreking in de programmaraad genomen onder leiding van VWS, bijvoorbeeld de goedkeuring van wijzigingsverzoeken, goedkeuring van het herijkt programmaplan, goedkeuring van het projectplan van de TBO en toestemming aan zorgkantoor Flevoland om aan te sluiten als voorloper.

Met de introductie van de nieuwe governance, zijn op een aantal sporen ook nieuwe rollen en nieuwe personen geïntroduceerd. De geïnterviewden geven aan dat dit in positieve zin ook echt een merkbaar verschil oplevert. Waar in 2017 en 2018 besluiten werden geforceerd of onderling tussen enkele partijen werden beklonken, ervaren de ketenpartners in 2019 een meer evenwichtige weging van belangen. De sturing wordt als veel vanzelfsprekender ervaren dan de situatie in het verleden met de sturingsmodellen van ketenregie met verschillende opdrachtgevers. De ketenpartijen accepteren dat dit betekent dat ze soms concessies moeten doen.

Ook op operationeel niveau heeft VWS de leiding over het programma. Onder regie van de programmamanager PGB2.0 sturen de projectleiders TBO, Landelijke invoering en Communicatie en de product owners en chief product owner, de onderliggende projecten aan. Wijzigingen op het vastgestelde programma van eisen verlopen alleen nog via de changeprocedure zoals beschreven in het programmaplan, na bespreking in de programmaraad neemt VWS dan het uiteindelijk besluit. Hieronder is ter illustratie het regiemodel van de voortbrenging van het programma schematisch weergegeven.



6.2.2 *Wettelijke bevoegdheden zijn verdeeld over ketenpartijen*

Door de integrale regie van VWS op het PGB2.0-systeem ontstaat een potentieel juridisch risico op onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens in relatie tot de AVG. VWS is ‘verwerker’ en de verstrekkers en de SVB zijn ‘verwerkersverantwoordelijke’. VWS heeft daarmee feitelijk geen bevoegdheid om beslissingen te nemen over het doel en de middelen van de verwerking van de persoonsgegevens in het PGB2.0.

Hiervoor is met bijstand van de Landsadvocaat een oplossing gevonden. Om tot een wettelijk rechtmatige situatie te komen, wordt een verwerkingsovereenkomst aangegaan tussen VWS en alle verwerkingsverantwoordelijken afzonderlijk. Om als VWS doorzettingsmacht te houden over het voortbrengingsproces is tevens een PGB-board aan de governance toegevoegd. Dit punt raakt ook aan de reactie van

de minister[8] waarin hij wijst op de ongewijzigde verantwoordelijkheid van de ketenpartijen. “Het bedoelde leidinggeven door VWS komt daarmee neer op het opdrachtgeverschap voor het ICT-systeem PGB2.0; niet op het overnemen van verantwoordelijkheden in het primaire PGB-proces.” Met de maatregelen die op dit punt nu door het programma zijn getroffen, zien de juristen van VWS en de Landsadvocaat vanuit de AVG geen belemmering voor de aansturing van de voortbrenging van PGB2.0 door VWS.

Uit deze casus blijkt tevens dat de ketenpartijen elkaar onderling, in geval van knelpunten of belemmeringen, weten te vinden en gezamenlijk werken aan een oplossing.

6.2.3 *De samenwerking en het vertrouwen zijn verbeterd*

In interviews geven de ketenpartijen aan een sterke verbetering te merken in de onderlinge samenwerking en het vertrouwen. Men wil er een succes van maken en is meer dan in het verleden bereid om concessies te doen. Op de vraag of zij kunnen aangeven wat aan deze verbeterde relatie ten grondslag ligt, geven de ketenpartijen aan dat dit in verschillende zaken zit. De nieuwe governance en eenduidige aansturing vanuit VWS heeft een nieuw evenwicht in de verhoudingen gebracht. Ook noemt een aantal ketenpartners de ervaringen met de pilot als belangrijke bevorderende factor omdat daarmee in de praktijk werd aangetoond dat PGB2.0 kan werken. Tevens heeft de SIG-toets aangetoond dat DSW goed heeft gebouwd, waardoor het vertrouwen in de doorontwikkeling is toegenomen. De acceptatieonderzoeken zouden dit verder moeten bevestigen. Daarnaast is geïnvesteerd in gezamenlijke koersbepaling via 24-uurssessies met alle betrokkenen, waarin ook ruimte was om te werken aan de onderlinge verstandhouding. Tevens helpt het dat bepaalde discussies inmiddels zijn beslecht en zijn verwerkt in procesafspraken en systeemkeuzes, waardoor vooruit gekeken kan worden.

Wel blijven cultuur, werkwijze en voorkeuren een rol spelen omdat deze nu eenmaal per ketenpartij verschillen en omdat een aantal ketenpartijen eigenstandige, wettelijk bepaalde bevoegdheden en beleidsvrijheid kennen.

VWS erkent dit en hecht mede daarom belang aan het blijvend investeren in een goede relatie, vertrouwen en samenwerking. In de governance-notitie is expliciet beschreven dat de onderlinge samenwerking een aspect is dat onder regie van VWS wordt bevorderd. Recent heeft VWS nog het initiatief genomen om met de leden van de programmaraad een 24-uurs sessie te organiseren waarbij werken aan de onderlinge relatie centraal staat.

6.2.4 *Acties om animo vanuit gemeenten te vergroten*

Zoals het punt over de AVG al illustreerde, heeft VWS niet de (directe) zeggenschap over de volledige keten. De aansluiting van gemeenten is niet af te dwingen. VWS gaat hier immers niet over en ook de VNG heeft de gemeenten ‘niet aan het lijntje’. Voor de eerstvolgende aansluitingen als voorloper hebben zich nog geen gemeenten gemeld. Aansluiting door gemeenten is echter wel een belangrijke succesfactor voor het PGB2.0-systeem.

Bovengenoemde problematiek is door het programma zelf aangedragen, en zowel vanuit de VNG als vanuit de overige ketenpartijen wordt nu hard gewerkt aan manieren om aansluiting op PGB2.0 voor de gemeenten zo gemakkelijk en toegankelijk mogelijk te maken. Zo zal een informatiebijeenkomst worden georganiseerd waarin de ketenpartijen gezamenlijk de gemakken en voordelen en

[8] 1433523-182700-PPGB

de werking van PGB2.0 in de praktijk zullen demonstreren. Ook worden andere mogelijke hulpmiddelen verkend om het voor gemeenten makkelijker en aantrekkelijker te maken om aan te sluiten.

7 Verantwoording onderzoek

Opdrachtgever en opdrachtnemer

Deze opdracht is door de Auditdienst Rijk (ADR) uitgevoerd in opdracht van de plv. Secretaris-Generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Opdrachtnemer namens de ADR is de accountdirecteur VWS, OCW en SZW.

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met het Audit Charter van de ADR en de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing[9].

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van de opdracht is om duidelijk te krijgen op welke manier VWS de uit de BIT-toets voortgekomen aanbevelingen en daar aan ten grondslag liggende geconstateerde risico's heeft weten terug te dringen en om inzicht te geven in de eventueel nog resterende risico's die daarmee samenhangen.

De ADR operationaliseert de verstrekte opdracht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

De centrale onderzoekvraag die de ADR heeft onderzocht luidt:

> *"Zijn er waarborgen ingebouwd door het programma PGB om opvolging te geven aan de door het BIT geconstateerde risico's en dragen deze bij aan een zorgvuldige en beheerste invoering van PGB2.0 door betrokken ketenpartijen?"*

Het inzicht op bovenstaande onderzoeksvraag komt voort uit de beantwoording van de volgende deelvragen[10]:

a. Op welke manier is de bruikbaarheid van de software getoetst en op welke manier zijn de hieruit voortvloeiende aanbevelingen opgevolgd?
b. Zijn er waarborgen ingebouwd door de beheer- en ontwikkelorganisatie om het zorgdomein goed door te ontwikkelen en te beheren?
c. Hoe voorziet het invoeringsplan voor landelijke invoering in een zorgvuldige en beheerste invoering door betrokken ketenpartijen?
d. Zijn er waarborgen ingebouwd ten aanzien van de aansturing vanuit VWS en de bijbehorende governance om goed opdrachtgeverschap te voeren?

Object van onderzoek, afbakening en definities

Het object van onderzoek is de opvolging van de BIT-aanbevelingen in de risicobeheersing van het programma PGB2.0. De door het BIT gesignaleerde risico's vormen derhalve het uitgangspunt voor het ADR-onderzoek. De ADR heeft geen aanvullende risicoanalyse uitgevoerd, maar richt zich op de wijze waarop de door

[9] Het audit charter van de ADR bevat de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst (ADR, Den Haag, 13-04-2016). Het audit charter beschrijft doel, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de ADR. Voor vertrouwelijkheid en geheimhouding geldt het volgende uitgangspunt, dat in hoofdstuk 13 van het audit charter verder is uitgewerkt: "De beroepsregels voor auditors stellen voorwaarden aan het omgaan met vertrouwelijke gegevens (geheimhoudingsplicht). Ook als ambtenaar is elke medewerker van de ADR op grond van de afgelegde eed of belofte gehouden zaken die hem uit hoofde van zijn functie vertrouwelijk ter kennis komen of waarvan hij het vertrouwelijke karakter moet inzien, geheim te houden. Dit betekent dat grenzen zijn gesteld aan de toegang, het gebruik en het verspreiden van auditdossiers."

[10] In dit rapport houden we een andere volgorde van behandelen aan, te weten de volgorde van de BIT-nummering.

het BIT gesignaleerde risico's op dit moment worden beheerst. De bevindingen in het ADR-rapport beschrijven de stand van zaken per 1 maart 2019.

De ADR heeft geen controle uitgevoerd op de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van het aangeleverde onderbouwende materiaal. Wel zijn de onderzoekers op basis van ADR-kennis, ervaring en gezond verstand nagegaan of de aangeleverde informatie deugdelijk, realistisch en aannemelijk is.

Referentiekader

Elke onderzoeksvraag richt zich op een andere discipline van het programma. Waar onderzoeksvraag a gericht is op de kwaliteit van de opgeleverde producten, handelen de overige onderzoeksvragen meer over de beheersing en aansturing van het voortbrengingsproces (b) en het implementatieproces en landelijke invoering (c). De laatste onderzoeksvraag betreft de aansturing van het programma als geheel.

Het doel van het onderzoek was om duidelijk te krijgen op welke manier VWS de uit de BIT-toets voortgekomen aanbevelingen en daar aan ten grondslag liggende geconstateerde risico's heeft weten terug te dringen en om inzicht te geven in de eventueel nog resterende risico's die daarmee samenhangen.

De ADR heeft ter beeldvorming over de risicobeheersing in het programma PGB2.0 globaal het vergelijk gemaakt met de volgende gangbare good practices:

1. Het BIT-toetskader (*Bureau ICT-Toetsing, Versie 1.1 22 september 2015*);
2. Het Managing Successful Programs model (*MPS 2011, Office of Government Commerce*);
3. Ketens de baas (*Herziene uitgave 2018, ICTU in de rol van Beheerder van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA*).

Planning en werkzaamheden

Het onderzoek vond plaats van eind januari tot 1 maart 2019. De conceptrapportage is opgeleverd op 15 maart en na hoor- wederhoor en bespreking met de opdrachtgever definitief gemaakt op 26 maart.

Om tot het eindproduct van dit onderzoek te komen hebben wij (delen van) het dossier van het programma geanalyseerd, interviews gehouden met de leden van de programmaraad, de CPO, PO's en de Projectleiders Landelijke Invoering en TBO. Tevens hebben wij een programmaraad en een inrichtingsoverleg van de TBO bijgewoond. De hieruit voortkomende informatie gaf per BIT-aanbeveling een beeld van de acties die het programma rondom het betreffende thema heeft ondernomen, de huidige status en indien van toepassing het restrisico. Deze rapportage is hiervan het eindresultaat.

Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd. Het rapport bevat daarom geen samenvattende conclusie of eindoordeel over of de aangetroffen waarborgen toereikend zijn.

Verspreiding rapport

De opdrachtgever, plv. Secretaris-Generaal, ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport, is eigenaar van de rapportage.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

8 Ondertekening

Den Haag, 26 maart 2019

mw. ing. L. Saraber RE RO

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00