



✓

Eindrapport WIA-onderzoek



Status
definitief

Versie
1.0

Eindrapport WIA-onderzoek

Datum
16 juni 2008

Auteur
Chief Information Officer

Pagina
2 van 19



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
3 van 19

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
2. Voorgeschiedenis	7
2.1 Achtergronden	7
2.2 Ervaren knelpunten	8
2.3 Financiële analyse gemaakte kosten	9
3. Het onderzoek	11
3.1 De vragen	11
3.2 De antwoorden	12
3.2.1 Functionaliteit	12
3.2.2 Robuustheid	13
3.2.3 Architectuur	15
3.2.4 Voortbrengingsproces	16
3.2.5 Financiën	17
3.2.6 Samenhang en context	17
3.2.7 Advies	18
A. Bijlage samenstelling taskforce	19



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
4 van 19

Samenvatting

Op 28 maart 2008 heeft de raad van bestuur de minister geïnformeerd inzake de gerezen problemen bij de ontwikkeling van het geautomatiseerde systeem voor de ondersteuning van de uitvoering van de WIA. In die brief is vermeld dat in de periode tot en met juni nader onderzoek nodig is naar een groot aantal vraagstukken. Deze rapportage bevat de resultaten van dit onderzoek. Deze rapportage is onder de verantwoordelijkheid van de CIO tot stand gekomen.

Voorgeschiedenis

Het WIA-programma kent een turbulente geschiedenis. Bij de start is een noodoplossing gerealiseerd en een ambitieus systeemontwikkeltraject gestart. Op basis van een nieuw servicegericht architectuurconcept, met een nieuwe leverancier voor de bouw van software en een nieuwe leverancier voor de exploitatie van de infrastructuur, (met een de integrale set generieke softwareproducten) moest de ondersteuning voor een nieuw ontworpen klantproces in een kantelende organisatie worden gerealiseerd. Ondanks het streven naar een kleinschalige aanpak ontstond binnen deze complexe context toch een grootschalig programma.

Medio 2007 bleek al dat de geplande einddatum van 1-1-2008 niet haalbaar was. Begin dit jaar werd duidelijk dat weliswaar veel ontwerpen gereed waren, maar nog weinig gerealiseerde toetsbare producten, terwijl het einde van de budgettaire ruimte in zicht was. Eind maart bestond onzekerheid over de mate waarin de leverancier in staat was om op basis van de generieke softwareproducten goed werkende software te leveren. Bovendien bestond er vooral twijfel over de robuustheid van het te realiseren systeemcomplex op basis van de – voor het eerst integraal toegepaste – generieke softwareproducten.

Het onderzoek

Om een goed beeld te krijgen van de stand van zaken ten aanzien van de moeizame voortgang van het WIA-programma en de – eventuele – consequenties voor het programma Vernieuwing heeft de Raad van Bestuur een taskforce ingesteld, onder leiding van de CIO. De taskforce is 2 april van start gegaan om de problematiek in kaart te brengen langs de lijnen van zeven concrete vragen, gebundeld in vijf clusters (functionaliteit, robuustheid, architectuur, voortbrengingsproces, financiën).

De resultaten

Op basis van een weliswaar beperkte set functionaliteit is vastgesteld dat de leverancier in staat is te bouwen conform ontwerp. Het feit dat er nog maar een beperkte set software geschikt is om functioneel te testen roept de vraag op hoeveel realisatie er nog is te gaan. Bovendien is onbekend in welke mate de ontwerpen correct en compleet zijn. En er is nog maar zeer beperkt zicht op het oordeel van eindgebruikers over de functionaliteit.

De robuustheid is aan de tand gevoeld in een professioneel en snel opgetuigde praktijktest. De resultaten onder normale omstandigheden lijken redelijk. Echter de concrete eisen zijn



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
5 van 19

nog niet vastgesteld en schaalbaarheid is nog onvoldoende aangetoond. Onder bijzondere omstandigheden – uitvallende componenten – blijkt dataverlies te kunnen optreden. Bovendien kent de test inherente beperkingen, de doorlooptijd was kort, er is nog maar weinig software om te testen en eisen - in termen van aantallen, verwerkingssnelheid, etc. - zijn door de business nog niet vastgesteld.

Het onderzoek naar architectuur moest inzicht geven in de mate waarin een basis wordt gelegd voor multiwet en Vernieuwing. Dit cluster moet echter het antwoord grotendeels schuldig blijven omdat de beschikbare architectuurproducten onvoldoende houvast bieden. Op conceptueel niveau stroken de opzet van WIA en Vernieuwing met elkaar. De huidige invulling van het servicegerichte architectuurconcept is te complex om het systeem af te maken, en het antwoord op de beide vragen is dus negatief. Dat zegt overigens niets over het multiwet concept als zodanig.

De analyse van het voortbrengingsproces bouwt voort op een analyse van de knelpunten die door het programma - in de periode eind vorig jaar en begin dit jaar - al is gemaakt. Inmiddels zijn er betere werkafspraken met de leverancier en wordt gewerkt aan het verder optuigen van Business Services - het onderdeel van de nieuwe IV-organisatie dat de organisatie moet ondersteunen bij het ontwerpproces - om meer grip op het ontwerpproces te krijgen. Er kan echter nog niet worden vastgesteld of dit voor het lopende WIA-programma voldoende snel resultaat oplevert.

De vraag of de beoogde complexiteitsreductie op termijn in de kostenontwikkeling zichtbaar wordt is op basis van de huidige inzichten nog niet te beantwoorden en in het licht van de overige clusterresultaten ook niet zinvol. Des te sprekender is de analyse van de toe nu toe gemaakte kosten die een zeer ongunstig beeld laat zien (paragraaf 2.3). Vooral de extreem hoge kosten voor de ontwerpen vallen op.

Samenhang en context

De resultaten van de clusters zijn eind mei opgeleverd en met elkaar in verband gebracht. De antwoorden op de specifieke vragen geven ieder voor zich stevige aandachtspunten en in meerdere of mindere mate punten van zorg. De resultaten tezamen en de context leiden echter tot een het advies om de ingezette koers fundamenteel te heroverwegen en het programma te stoppen.

Die context is onder andere de analyse van de tot nu toe gemaakte kosten die laat zien dat er onevenredig veel kosten gemaakt zijn voor het ontwerp, terwijl dat nog niet volledig is en nog nauwelijks door eindgebruikers is getoetst. Bovendien kunnen onvoldoende harde prognoses voor het vervolg worden gegeven. Met andere woorden: de sturing en de beheersing het programma is niet voldoende.

Paralleel aan de activiteiten van de taskforce heeft de accountantsdienst een analyse gemaakt van de mate waarin externe adviezen en audits ten aanzien van het programma en de ingezette ICT-koers zijn geadresseerd. Dit levert het beeld op van op onderdelen onvoldoende heldere besturing en besluitvorming. Een deel van de adviezen is nog steeds valide, maar tot nu toe onvoldoende opgevolgd. Een belangrijk voorbeeld betreft het advies om de schaal van het programma significant te verkleinen. Daar is eerst nu een aanzet toe gegeven.



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
6 van 19

De opdracht was te onderzoeken met welke maatregelen knelpunten kunnen worden opgelost, zodat het WIA-programma succesvol zou kunnen worden afgerond. Bij de integrale beschouwing blijkt dat de resultaten tezamen, gegeven de fase waarin het programma zich bevindt en gegeven het gebrek aan duidelijkheid over de ontwerpen, gereede twijfel oproepen. De ontwerpen blijken nog lang niet compleet en nog maar zeer beperkt met de organisatie te zijn afgestemd. Gecombineerd met de geconstateerde knelpunten is geen harde inschatting voor afronding te geven. De conclusies ten aanzien van robuustheid en voortbrengingsproces nopen tot de constatering dat de organisatie nog onvoldoende volwassen is om een complex traject – met een belangrijke ICT-component – als het huidige WIA-programma voldoende te beheersen. En "last but not least" blijkt uit de financiële analyse dat de sturing op en de beheersing het programma niet voldoende is. De taskforce constateert dat de signalen uit het onderzoek op dieperliggende problemen wijzen. Het ICT-voortbrengingsproces is onvolwassen en de programmavoering bij complexe ICT-trajecten is niet succesvol. Dit zegt niet alleen iets over WIA, maar noopt tot bezinning bij andere complexe ICT-trajecten, ook die in het kader van de Vernieuwing lopen of worden opgestart. De conclusie van de taskforce is in ieder geval onvermijdelijk dat doorgaan op de ingeslagen weg van het programma WIA geen optie is.

Verkenning

De heeft taskforce verkend of afgeslankte doorstartscenario's denkbaar zijn. Immers de redenen om destijds het WIA-programma te starten gelden nog steeds. Er zijn werkende noodoplossingen, maar een betere ondersteuning van het klantproces WIA is op termijn nodig. De huidige ondersteuning kent bijvoorbeeld nog geen registratie langdurig arbeidsongeschikten, en in het proces was een sleutelrol voor het digitaal archief weggelegd – de koppeling aan de processtappen wordt nu (nog) niet ondersteund. En bovendien zijn deze oplossingen onvoldoende toekomstvast. Het gebruik van bestaande verouderde systemen maakt het invullen van de multiwet-gedachte onmogelijk. De korte verkenning leert dat doorstarten te veel leunt op de huidige complexe (ontwerp)aanpak. Veel kansrijker lijkt een kleinschalige herstart. Hier zijn in het verleden ook successen mee geboekt en veel kennis is beschikbaar in de vorm van ontwerpen en (deels) gerealiseerde oplossingen in de bestaande systemen. In alle gevallen is het sowieso nodig om de huidige oplossingen (voorlopig) aan te vullen.

Advies

De taskforce adviseert om te stoppen met het huidige WIA-programma. Als de huidige analyse iets leert, dan is het dat bezinning op z'n plaats is. Het perspectief van kleinschalige ontwikkeling lonkt, echter ook daarbij is het aangewezen om eerst de geconstateerde problemen te adresseren.



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
7 van 19

1. Inleiding

Op 28 maart 2008 heeft de raad van bestuur de minister geïnformeerd inzake de gerezen problemen bij de ontwikkeling van het geautomatiseerde systeem voor de ondersteuning van de uitvoering van de WIA. In die brief is vermeld dat in de periode tot en met juni nader onderzoek nodig is naar een groot aantal vraagstukken. Deze rapportage bevat de resultaten van dit onderzoek. Deze rapportage is onder de verantwoordelijkheid van de CIO tot stand gekomen.

2. Voorgeschiedenis

2.1 Achtergronden

Na het gebruikelijke traject van uitvoeringstoets en overleg liet de minister bij brief van 10 juni 2005 weten dat een bedrag van € 127 miljoen gereserveerd zou worden voor de implementatie van WIA.

Op 13 september 2005 heeft de Raad van Bestuur in principe besloten over te gaan tot nieuwbouw, met een datum van ingebruikname van 1 januari 2008. De belangrijkste overwegingen voor het besluit tot nieuwbouw waren:

- volledige uitvoering van de wet was feitelijk niet mogelijk binnen het op dat moment reeds technologisch verouderde WAO-systeem;
- doorvoeren van de ambities van het programma Vernieuwing was op basis daarvan niet mogelijk, wat zou betekenen dat zonder nieuwbouw de verlaging van de uitvoeringskosten in het gedrang zou komen;
- het was gewenst gebruik te gaan maken van generieke softwareproducten omdat zonder die producten geen herbruikbare componenten ontstaan;
- sturings- en verantwoordingsinformatie zou zonder nieuwbouw zeer beperkt blijven;
- ondersteuning van de keten van werk en inkomen zou gehinderd worden, en daarmee de reïntegratie.

Conditie waren dat het ambitieniveau en de risico's goed zouden worden beheerst. De Raad gaf daarop opdracht om een onderzoek te doen naar de haalbaarheid en beheersbaarheid van het programma, om over een basis te beschikken voor verdere besluitvorming. Op 27 oktober 2005 verscheen het betreffende rapport.

Dat rapport ondersteunt de haalbaarheid van de ambitie voor wat betreft de WIA. Op ICT gebied zijn verder geen blokkerende risico's aangetroffen. Er wordt op gewezen dat voor de realisatie van de noodoplossing alle rekenregels al zijn gemodelleerd, waardoor de basis voor het ontwerp voor recht, duur, hoogte voor 90% aanwezig is, wat nieuwbouw vergemakkelijkt. Bevestigd wordt dat de kanteling van de organisatie niet op de korte termijn volledig kan worden doorgevoerd. De tijds realisatie van functionaliteit voor de levering van premiedifferentiatiegegevens aan de belastingdienst wordt wel als risicovol benoemd.



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
8 van 19

Wat de beheersing betreft geeft het rapport aan dat het programma beheersbaar wordt gehouden door de verschillende organisatieonderdelen zelf de veranderopdrachten te laten uitvoeren op basis van opdrachten en specificaties vanuit het project. Aan de ICT kant werd geadviseerd in te zetten op een kortcyclische ontwikkelaanpak in kleine multidisciplinaire teams. Aangegeven wordt dat het voordelen zou kunnen hebben een softwarepakket in te zetten, als een geschikt pakket op de markt is te vinden.

Op 19 april 2006 keurt de Raad van Bestuur de aanpak goed. Kort samengevat wordt de beheersbaarheid geadresseerd door het programma WIA in hoofdlijn te beperken tot de ontwikkeling van het nieuwe systeem. Het programma Vernieuwing kreeg opdracht om de landing en kanteling van de organisatie te verzorgen. Ondertussen liep nog een onderzoek van de wereldwijd marktleidende consultancyfirma voor technologietrends Gartner naar de mogelijkheid om een standaard softwarepakket in te zetten. Gartner adviseert begin mei 2006 dat er geen geschikt standaardpakket is en dat aanpassing van een pakket (van een buitenlandse leverancier) tot een moeilijk beheersbaar bouwtraject leidt waarbij bovendien een structurele afhankelijkheid van die ene leverancier ontstaat. Geadviseerd wordt wel in te zetten op een technisch raamwerk, dus een generieke basis voor de realisatie van toekomstige materiesystemen. De beschikbare GSP stack kan daar de basis voor zijn, zij het dat geadviseerd wordt deze waar nodig te moderniseren.

2.2 Ervaren knelpunten

Sinds eind vorig jaar werd steeds duidelijker dat het programma kampt met een fors aantal knelpunten.

Staccato worden de knelpunten hier opgesomd, met daarbij de aantekening dat inmiddels al veel maatregelen zijn genomen (bijvoorbeeld ten aanzien van de samenwerking met de leverancier):

- De eerder gekozen WIA 2008 programma structuur werkt eilandvorming in de hand:
 - Verschillende ontwerp deelprojecten onder verschillende aansturing
 - Verschillende realisatie deelprojecten onder verschillende aansturing
 - Te veel lagen management
- De planning schuift steeds met consequenties voor budget en opleveringen
- Ontbreken van een integrale planning
- Functionele scope t.o.v. de uitvoeringstoets niet dekkend (multi regime, multi wet, ERD, buitenlandgevallen, etc)
- Conversie buiten scope geplaatst maar nog niet elders belegd.
- Implementatie buiten scope geplaatst maar nog niet elders belegd (Inmiddels binnen LKW programma geborgd).
- T.a.v. het leveranciersmanagement het volgende:
 - Samenwerking tussen UWV en de leverancier verloopt stroef door omissies in het (uitbestedings)contract.
 - De afrekensystematiek is niet helder, niet dekkend voor gevraagde en benodigde werkzaamheden en tevens voor de leverancier niet winstgevend.
- Kwaliteit van de UWV ontwerpen blijken (ver)benen de maat door:
 - Onvoldoende kwaliteit en kwantiteit in (programma) aansturing
 - Ontwerpkaders en richtlijnen zijn inconsistent en onvoldoende uitgewerkt



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
9 van 19

- o Leverancier en UWV worden onvoldoende op hun kern competenties ingezet
- o Leverancier heeft onvoldoende kennis (materiedeskundigheid) van UWV en WIA proces om gebreken in het UWV ontwerp te compenseren, iets dat door de bestaande leveranciers wel wordt gedaan.
- o Ontbreken binnen het programma van interne staf- en uitvoeringsdeskundigheid
- o Het reviewproces op de ontwerpen is door bovenstaande problemen inefficiënt, buitensporig duur waarbij het resultaat uitblijft.
- De techniek en architectuur waarbinnen gerealiseerd dient te worden is de oorzaak van een zeer hoge complexiteit:
 - o De Generieke Software Stack (GSP-stack) is in samenhang uniek ("not proven"), onvolwassen en nog continu in ontwikkeling
 - o Beperkte kennis van deze GSP-stack zowel intern als extern
 - o Er zijn issues t.a.v. stabiliteit en robuustheid; onder niet-stabiele omstandigheden gedraagt het systeemcomplex zich niet robuust (zie ook Eindrapportage IPOC v1.1)
 - o De architectuur is nieuw en complex waarbij richtlijnen in ontwikkeling zijn.
- Voortbrengingsproces is inefficiënt:
 - o Inspanningsverhouding Ontwerp/Realisatie/Test is zwaar uit balans.
 - o Samenwerking leverancier inefficiënt.
- Groot tekort aan materiedeskundigheid (proces kennis) door scheve verhouding in- en extern personeel (groter dan 90% extern op Ontwerp en Test) waarbij bovendien kennisoverdracht van vertrekkende externen niet geborgd is.
- Olie-tanker effect door omvang van het totale programma (incl. leverancier) waardoor het programma slecht bestuurbaar is bij eventuele koerswijzigingen.

Al met al reden voor een aantal maatregelen en diepgaander onderzoek, waar deze taskforce onder andere een invulling van is.

2.3 Financiële analyse gemaakte kosten¹

Vanaf de start van het Programma WIA tot eind juni 2008 is in totaal € 129,7 mln. uitgegeven. Het Programma heeft een ambitieuze planning gehad. Daar is op gereageerd door de inzet van extra capaciteit op architectuur, ontwerp, realisatiebegeleiding en testen en daardoor extra overhead. Van de € 129,7 mln. bestaat € 95,0 mln. uit externe kosten. De belangrijkste oorzaak hiervan is de beperkte beschikbaarheid van interne medewerkers (uitgangspunt was een 60 (intern) – 40 (extern) verhouding, die in de praktijk heeft geresulteerd in een 20 – 80 verhouding. Dit heeft geleid tot een snellere uitputting van het budget. De uitgaven zijn in de hierna opgenomen tabel gesplitst naar product en naar functionaliteit (bedragen x € mln.). Vervolgens worden een paar opvallende posten toegelicht.

¹ Het kostte veel moeite om de financiële analyse inzichtelijk te maken, de overzichten werden pas laat in het traject opgeleverd. Van belang is verder dat er – op onderdelen arbitraire – keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de toerekening aan de verschillen posten. Zo staan er bij realisatie bijvoorbeeld kosten die betrekking hebben op de voorbereiding en niet op de feitelijke bouw.

Datum
16 juni 2008Versie
1.0Pagina
10 van 19

Product	Begroting	Uitputting	Architectuur	Ontwerp	Realisatie	Testen	Implementatie	Automatiseringskosten	Overhead / overig
RDG	32,4	31,6	3,2	9,5	1,4	5,8	1,6	7,8	2,3
Voorportaal	8,1	3,8	0,4	1,2	0,0	0,2	0,0	1,5	0,5
PDI	16,2	15,0	1,1	3,2	0,7	2,1	0,0	6,0	2,0
Generiek	24,3	28,5	3,1	4,6	6,1	5,6	0,1	7,4	1,5
Noodoplossing	32,8	40,9	0,0	4,1	8,4	4,8	6,9	2,2	14,5
Fail back PDI	0,0	1,6	0,0	0,6	0,1	0,2	0,0	0,7	0,1
Overhead	14,0	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,3
Totaal	127,8	129,7	7,8	23,1	16,8	18,7	8,7	25,6	29,1

- De forse architectuur- en ontwerpkosten zijn met name veroorzaakt doordat men als gevolg van het hoge ambitieniveau is blijven hangen in de ontwerpfase.
- De hoge testkosten binnen 'Recht Duur Grondslag' (RDG) zijn eveneens het gevolg van het blijven hangen in de ontwerpfase, waardoor ontwerpen meerdere keren zijn getest. De testkosten binnen Generiek betreffen vooral de opzet van een Generieke testvoorziening.
- De automatiseringskosten zijn de kosten van infrastructuur, softwarelicenties en de kosten van het feitelijke bouwen van de programmatuur. Hieronder zijn onder andere verantwoord de kosten voor de bouw van applicaties ten behoeve van RDG en Premiedifferentiatie (PDI).
- De overige kosten betreffen met name programmamanagement (€ 12,9 mln.) en communicatie (€ 6,6 mln.), en daarnaast kosten die verband houden met de ontwikkeling van een integraal wetmodel (€ 3,2 mln.), en kosten van audits, huisvesting en facilitair (€ 6,4 mln.).

De resultaten van Programma WIA zijn:

- RDG, Voorportaal en PDI (structureel) hebben architectuur en ontwerpen opgeleverd, waarvan een deel in het stadium 'bouwbaar'.
- Generieke voorzieningen, dit betreft een Management informatiesysteem (MIS), automatisch testen, een proces ten behoeve van geautomatiseerd distribueren van programmatuur ('deployment'), infrastructurele voorzieningen, inclusief inrichting beheersorganisaties en een loket gegevensdiensten. Het loket gegevensdiensten is afgerond. De overige generieke voorzieningen moeten nog worden afgerond. De generieke voorzieningen MIS, automatisch distribueren van programmatuur en het loket gegevensdiensten zijn ook bruikbaar buiten het kader van WIA.
- Noodoplossingen, omdat de WIA ingegaan is in 2006 en de structurele oplossing voorzien was met ingang van 2008, zijn voor de tussenliggende jaren noodoplossingen ontwikkeld.
- Fail back PDI (of Noodoplossing PDI), deze Noodoplossing PDI zal geschikt gemaakt worden voor de bulkberekening van premie percentages voor 2009.

Vanaf de start van het programma tot eind juni 2008 is 129,7 mln. uitgegeven. Een bedrag van 42,5 mln. is besteed aan de noodoplossingen voor WIA en voor de levering van premiedifferentiatiegegevens aan de belastingdienst. Aan de nieuwe systemen voor WIA is het resterende bedrag uitgegeven, 87,2 mln. Hoeveel daarvan in de toekomst herbruikbaar is, moet nader worden bepaald. De prijs is in elk geval te hoog geweest.



Datum
16 juni 2008
Versie
1.0
Pagina
11 van 19

3. Het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door een taskforce, waarin alle relevante partijen zijn betrokken, onder leiding van de CIO. De taskforce is 2 april van start gegaan om de problematiek in kaart te brengen langs de lijnen van zeven vragen, die in de volgende paragraaf worden beschreven. Met de beantwoording van deze vragen wordt beoogd voldoende inzicht in de problematiek te krijgen om gefundeerde uitspraken over het vervolg te kunnen doen.

De voortgang en de resultaten van het onderzoek worden beoordeeld door een onafhankelijke externe partij, te weten HEC. Over deze second opinion vindt separate rapportage plaats. Deze second opinion wordt onder andere gevoed door de resultaten van de taskforce, door eigen aanvullend onderzoek en door het oordeel van DNV-Cibit vooral ten aanzien van het robuustheidvraagstuk (vraag 2).

Het onderzoek kent een beperkte doorlooptijd van twee maanden. Dit betekent dat veel activiteiten parallel worden uitgevoerd en dat veel resultaten pas tegen het eind van het onderzoek beschikbaar komen. De grote lijnen van het onderzoek zijn beschreven in het Plan van Aanpak.

3.1 De vragen

De vragen waar de taskforce zich op richt, zijn na ambtelijke afstemming met SZW als volgt geëxpliciteerd:

1. Voldoet de geleverde software aan de functionele specificaties? (is de output wat het moet zijn)
2. Kan de robuustheid van GSP/WIA voldoende aangetoond worden? Robuustheid onder andere in de betekenis van performance, schaalbaarheid, stabiliteit en herstartbaarheid
3. Welke garanties kunnen binnen het contract (IBM) worden afgesproken voor beschikbaarheid, etc., ook in het geval van calamiteiten? En zijn er eventuele rest risico's?
4. Biedt de huidige invulling van het service gerichte architectuurconcept voldoende basis om Multi-wet systeemondersteuning te realiseren?
5. En, breder nog, kan dit ook de basis zijn voor nog nader te concretiseren eisen die het Programma Vernieuwing stelt?
6. Kunnen we voldoende snel met het Business Services gedachtegoed starten zodat we de veranderingen als organisatie beter kunnen realiseren en implementeren? Wat is daar voor nodig en op welke termijn?
7. Wordt de beoogde complexiteitsreductie op termijn in de kostenontwikkeling zichtbaar? Verder zal in beeld worden gebracht welk deel van het systeemcomplex, naast de oplevering van 31 januari 2008 door de leverancier, nog opgeleverd dient te worden en in welk tempo dit kan worden verwacht.



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
12 van 19

Met de beantwoording van deze vragen ontstaat beter zicht op de situatie rond WIA en het perspectief voor doorontwikkeling. Voor de beantwoording zijn de vragen (deels) geclusterd in vijf aandachtgebieden:

- ⇒ functionaliteit (1 + algemeen)
- ⇒ robuustheid (2 en 3)
- ⇒ architectuur (4 en 5)
- ⇒ voortbrengingsproces (6)
- ⇒ financiën (analyse gemaakt kosten + 7)

3.2 De antwoorden

3.2.1 Functionaliteit

De geëxpliciteerde vraag luidt:

1. Voldoet de geleverde software aan de functionele specificaties? (is de output wat het moet zijn)

Het antwoord op een dergelijke vraag is in de regel pas aan het einde van een ontwikkeltraject te geven. Om twee redenen is het antwoord toch nu van belang.

Ten eerste maakt het WIA-programma voor het eerst op grote schaal gebruik van het nieuwe raamcontract voor ontwikkeling van software voor UWV. Hierbij werden nogal wat aanloopproblemen geconstateerd, naar aanleiding waarvan de werkafspraken nader zijn ingevuld. Die werkafspraken liggen er en de eerste producten zijn opgeleverd en zo ontstaat een goed moment om de kwaliteit van de levering te toetsen.

Ten tweede is in een eerdere fase geconstateerd dat het WIA-programma dreigde te blijven hangen in het ontwerp. Veel tijd en energie is besteed aan het steeds verder vervolmaken van de ontwerpen. Het servicegerichte concept was immers voor de ontwerpers ook nieuw. Nu de ontwerpen tot realisatie beginnen te komen is toetsing van de kwaliteit van het eindproduct op z'n plaats.

Om zinvol te kunnen testen is een set samenhangende software nodig. Daarvoor is de levering van 31 januari gebruikt. Bij de testen zijn PDI werkpakketten betrokken, waarbij alle onderdelen van de GSP-stack worden geraakt. Deze werkpakketten zijn:

- Bestands- en bestelmanagement
- Verwerken bronbestanden
- Verwerken mutatielijst
- Behandelen wijzigingsverzoek PDI
- Verwerken opdracht

Daarnaast is ook de werking van mutatieschermen en van schermen voor raadplegen en beheer getest. *Het geheel wordt representatief geacht voor de functionaliteit van het WIA systeem.*

Wijze van testen

Er zijn functionele acceptatietesten uitgevoerd en daarnaast beperkte integrale acceptatietesten. Deze testen hebben een technische benadering om de logische werking van de software (op alle onderdelen van de geleverde werkpakketten) te controleren. Hiermee kan worden vastgesteld of de werkpakketten naar behoren functioneren. De onderlinge samenhang tussen werkpakketten en de samenhang met de omgeving (bijv. koppelingen



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
13 van 19

naar andere systemen) is niet beoordeeld in deze testen, daarvoor moet de softwarelevering uitgebreider zijn. Het aantal geconstateerde unieke bevindingen m.b.t een werkpakket vormt daarmee een indicatie voor de mate waarin dat werkpakket juist functioneert. Als eenzelfde bevinding meerdere keren wordt gedaan, telt dit als één unieke bevinding. Na het corrigeren van deze unieke bevindingen zouden alle (dan bekende) bevindingen dus zijn opgelost. Bij de uitgevoerde tests heeft geen toetsing door gebruikers op de bruikbaarheid van de software plaatsgevonden.

Opgeleverde software is zelden foutloos. Het is lastig om vast te stellen wat een acceptabel aantal bevindingen is. Het is vooral belangrijk om vast te stellen of bevindingen snel kunnen worden opgelost.

Resultaten

De eerste testen (totaal 2088) leverden 1378 bevindingen op, waaronder veel eenvoudige en veel dubbele bevindingen. De leverancier bleek in staat om het overgrote deel van de bevindingen met drie mensen binnen een week op te lossen. Daarmee mag de leverancier in staat worden geacht conform specificaties te bouwen. Hetgeen overigens niets zegt over de kwaliteit van het ontwerp en de bruikbaarheid van het resultaat in de praktijk.

3.2.2 Robuustheid

Robuustheid (in jargon: performance, schaalbaarheid, stabiliteit, herstartbaarheid en data-integriteit) is een belangrijk aspect als het gaat om complexe systemen, met name bij een nieuw samenstel van componenten – zoals bij het WIA systeemcomplex het geval is. Dit aspect is onderzocht door analyse van en metingen aan het in ontwikkeling zijnde systeem: vraag 2 uit de lijst. Als afgeleide is onderzocht welke mogelijkheden het exploitatie-contract biedt voor garantie op continuïteit van de beschikbaarheid van het systeem: vraag 3 uit de lijst (wordt later in deze paragraaf behandeld).

2. Kan de robuustheid van GSP/WIA voldoende aangetoond worden? Robuustheid onder andere in de betekenis van performance, schaalbaarheid, stabiliteit en herstartbaarheid

Vooraf is het goed om kort toe te lichten waarom deze vraag nog niet is beantwoord, gelet op het feit dat het bouwtraject al geruime tijd loopt. De bedoelde vragen betreffen eigenschappen van het systeem als geheel, zij kunnen uiteindelijk en met volledige zekerheid pas worden beantwoord (getest) als het systeem is gerealiseerd. De ambitie mbt hergebruik brengt daarentegen een ontwikkelproces met zich mee waarbij relatief onafhankelijke onderdelen worden geproduceerd, die eerst in een later stadium in samenhang met de andere onderdelen worden getest. Een dergelijke test kan nooit het bewijs opleveren van onfeilbaarheid. Softwaresystemen bevatten altijd fouten en in de praktijk gaat het om de vraag wat een aanvaardbaar niveau is. Met een proef zoals wij hebben gedaan, wordt wel vastgesteld of er in representatieve gebruikssituaties wel of niet problemen optreden. Indien zich bij een dergelijke test geen fouten voordoen, is de maximaal haalbare uitspraak dat je niet hebt kunnen aantonen dat het niet werkt. Voor de proef zijn representatieve onderdelen van het softwaresysteem samengevoegd. De functionaliteit doet daarbij niet ter zake, het gaat erom het systeem te kunnen belasten op een wijze die representatief is voor de productiesituatie. Soms kan daarvoor 'echte', reeds



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
14 van 19

ontwikkelde software worden ingezet, soms is het beter specifiek een stukje software te gebruiken om belasting van het systeem te realiseren.

Het is in dit stadium van het WIA traject niet aangetoond dat alle aspecten rondom de robuustheid gegarandeerd zijn. In het bijzonder zal aandacht moeten worden besteed aan het goed kunnen hervatten van de verwerking in niet-stabiele omstandigheden waarin de verwerking onverwachts en plotseling wordt afgebroken.

Ook het aantonen dat de verwerkingscapaciteit van het WIA complex in productie voldoende zal zijn, rekening houdend met een toename van de aangeboden werklast in de komende jaren of in het perspectief van Multiwet en de Vernieuwing, is op dit moment niet mogelijk.

Het is nodig om eerst een performance-optimalisatieslag voor de gebruikte technische componenten uit te voeren en eventuele 'bottlenecks' op te sporen en te elimineren.

De aanbeveling is daarom om een plan op te stellen, waarin de herstartbaarheid, data-integriteit en de performanceaspecten op een hoger niveau worden gebracht. De nu gebruikte IPOC omgeving kan daarvoor uitstekend verder uitgebouwd worden.

Vaak is het mogelijk eventuele beperkingen in robuustheid op te vangen door maatregelen in de exploitatie. Om dat te onderzoeken is de volgende vraag geformuleerd:

3. Welke garanties kunnen binnen het contract (IBM) worden afgesproken voor beschikbaarheid, etc., ook in het geval van calamiteiten? En zijn er eventuele rest risico's?

Moderne technologieën maken het mogelijk om de beschreven kwetsbaarheid van de componenten (inconsistente status na uitval) op te lossen door dubbele uitvoering. Dat stelt wel specifieke eisen aan de componenten. De status gaat dan niet verloren omdat er 'redundantie' aanwezig is. De kans op het (vrijwel) gelijktijdig uitvallen van beide componenten is zo klein dat een verwaarloosbaar risico overblijft (waar uiteraard nog steeds een beheerscenario voor moet bestaan).

De conclusie van dit onderzoek is dat WIA als geheel op dit moment niet voldoet aan de eisen om met het service niveau goud in productie te gaan. De redenen daarvoor zijn te verdelen in twee aandachtsgebieden, namelijk maatregelen die nodig zijn om WIA überhaupt productierijp te maken en knelpunten om onder goud te kunnen draaien.



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
15 van 19

Onafhankelijk van het gevraagde service niveau moeten er een aantal maatregelen getroffen worden om WIA productierijp te maken:

- De eerste maatregel bestaat uit het realiseren van een voorziening voor het maken van consistente back-ups over alle onderdelen van het WIA complex. Dit moet het mogelijk maken om bij een verstoring binnen het WIA complex, altijd een gegarandeerd consistente WIA omgeving te kunnen terugzetten.
- Daarnaast moet er een voorziening komen om, na een calamiteit, de integriteit van de data over het geheel WIA complex te kunnen borgen, inclusief de externe afhankelijkheden met Input Management, Output Management en EAED. Dit heeft niet allen betrekking op bedrijfsdata van WIA, maar ook proces data met de status van de lopende processen.
- Er moeten tevens nog processen en procedures worden uitgewerkt en ingeregeld voor het functionele beheer en dan vooral rondom fouterstel. Deze foutafhandeling binnen de WIA omgeving moet tevens verbeterd worden om te zorgen voor eenvoudige analyse en om te voorkomen dat er berichten verloren gaan dan wel dubbel worden uitgevoerd.

3.2.3 Architectuur

Vanuit architectuur is naar twee vraagstukken gekeken, allereerst de multiwetaspecten (vraag 4) en vervolgens de bredere eisen vanuit Vernieuwing (vraag 5).

4. Biedt de huidige invulling van het service gerichte architectuurconcept voldoende basis om multiwet systeemondersteuning te realiseren?

Voor de beantwoording van deze vraag is vastgesteld wat UWV precies onder multiwet-systeemondersteuning verstaat. Multiwet kent twee aspecten, enerzijds het delen van generieke voorzieningen, anderzijds het hergebruiken van materie gerelateerde componenten.

Multiwet – generieke voorzieningen

Het WIA systeem zal gebruik maken van generieke voorzieningen zoals het elektronisch archief, het brievenboek, input/outputmanagement, en Polisinformatie. Het ontwikkelen van een nieuw materiesysteem blijft daarmee beperkt tot het vertalen in software van de materie zoals die in de betreffende wet tot uitdrukking komt. Verder wordt gebruik gemaakt van bestaande services, die worden geconfigureerd (bijv. nieuwe archiefcategorie, of nieuwe brieven).

Multiwet – hergebruik materie gerelateerde componenten

Voor de materie gerelateerde functionaliteit geldt dat het WIA architectuur concept wetsonafhankelijk is opgezet en hiermee geschikt is voor het ontwikkelen van ondersteuning van meerdere wetten. Feitelijk zijn in het programma alleen de wetten WW en WIA vergeleken. Andere wetten zijn nog niet geanalyseerd. Uit de WW analyse blijkt dat er op wetsniveau wel veel overeenkomsten zijn.

De huidige uitwerking van de architecturen op logisch en fysiek niveau biedt onvoldoende houvast. Derhalve is deze vraag niet positief te beantwoorden.

5. En, breder nog, kan dit ook de basis zijn voor nog nader te concretiseren eisen die het Programma Vernieuwing stelt?



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
16 van 19

Het "breder" wordt als volgt beantwoord. Voor de kernfunctie Uitkeren geldt dezelfde redenering zoals is beantwoord bij bovenstaande vraag. Echter het programma Vernieuwing beoogt het vormgeven van een klantgerichte organisatie die effectief en efficiënt in een ketengerichte omgeving kan opereren. De scope van het programma Vernieuwing is het gehele UWV, dus breder dan de kernfunctie Uitkeren. Het antwoord op de gestelde vraag is dat de vernieuwingsagenda op het gebied van ICT (architectuur en ontwerp) eerst vertaald dient te worden in kaders, richtlijnen en programma van eisen. Deze vertaling is nog onvoldoende gedaan. Desondanks is getracht te onderzoeken hoe groot de "afstand" is tussen WIA-architectuur en de architectuur voor Vernieuwing

Op richtinggevend niveau (bedrijfsarchitectuur) zijn de twee architecturen in elkaar te schuiven. Voor zowel WIA als Vernieuwing is vastgesteld, dat de kwaliteit van de informatiearchitectuur en technische architectuur onvoldoende is. Feitelijk is het hierdoor moeilijk om de afstand te bepalen. In onderstaande tabel staan de essentiële verschillen in uitgangspunten tussen WIA en Vernieuwing.

WIA	Vernieuwing
eigen UWV standaarden op IT-gebied (UwvML, GSP)	industriestandaarden, open source software en aansluitend op de e-overheid
slechts één type proces, te weten de kernfunctie 'uitkeren'	meerdere typen processen, de UWV kernfuncties staan centraal
hergebruik om redenen van efficiency	nadruk op klantgericht, effectiviteit en efficiency
'best of breed'-oplossingen van verschillende marktleaders	'proven platform- of suite'oplossingen van erkende marktleaders
keuze voor zelfbouw en maatwerk op standaardpakketten	pakketten, tenzij die niet voorhanden zijn

3.2.4 Voortbrengingsproces

De vraag luidt:

6. Kunnen we voldoende snel met het Business Services gedachtegoed starten zodat we de veranderingen als organisatie beter kunnen realiseren en implementeren? Wat is daar voor nodig en op welke termijn?

Bij de voorgeschiedenis is al beschreven dat er eind vorig jaar en de afgelopen tijd een fors aantal knelpunten is geconstateerd, waarop ook maatregelen zijn genomen of worden geïnitieerd. Na uitgebreide afstemming met de leverancier zijn werkafspraken overeenkomen die leiden tot een vlotter bouwproces. Daarnaast moet gedacht worden aan:

- Kleine teams binnen het programma;
- Gebruik makend van een interne supplier (IV Business Services), die onder contract staat en belang heeft bij een efficiënte uitvoering.
- Productafspraken (i.p.v. procedurele afspraken); kwaliteitsniveau, levering, kosten en planning worden per product contractueel vastgelegd in zg. Statements of work;
- Focus op het afronden van een aantal producten tegelijk, alvorens met de volgende serie wordt gestart;
- Integrale aandacht voor kwaliteit, communicatie en competentieontwikkeling.

De wijzigingen in de IV-functie en de inrichting van Business Services dienen juist om de geconstateerde problemen in de toekomst te voorkomen. Die inrichting is gestoeld op marktconforme principes. De transitie van ontwerpactiviteiten naar Business Services is een stap die helpt om het gedachtegoed gestalte te geven, maar het is niet vast te stellen of dit



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
17 van 19

voor het WIA-programma voldoende snel resultaat oplevert. Integendeel, dergelijke veranderingen kosten tijd en het is vaak een kwestie van jaren voor ze volledig optimaal functioneren.

3.2.5 Financiën

De vraag luidt:

7. Wordt de beoogde complexiteitsreductie op termijn in de kostenontwikkeling zichtbaar?

Deze vraag is op basis van de huidige inzichten nog niet te beantwoorden en in het licht van de overige clusterresultaten ook niet zinvol. Des te sprekender is de analyse van de toe nu toe gemaakte kosten die een zeer ongunstig beeld laat zien (paragraaf 2.3). Vooral de extreem hoge kosten voor de ontwerpen vallen op.

3.2.6 Samenhang en context

De taskforce had opdracht een zevental vragen te beantwoorden. Daarbij was het vertrekpunt dat twijfels over de ingeslagen weg gefundeerd moesten worden weggenomen. Uit de nu voorliggende rapportage moge duidelijk zijn dat het niet zo is gelopen. Het feit alleen al dat het veelal moeite kostte om de resultaten helder op tafel te krijgen is een teken aan de wand.

Daarnaast heeft de CIO de accountantsdienst gevraagd te analyseren wat er met relevante (vooral externe) audits en adviezen gedaan is de afgelopen tijd. Dat beeld is teleurstellend. Niet alle adviezen zijn expliciet ter hand genomen en daar waar dat wel gebeurde zijn de effecten onvoldoende. Weliswaar zijn sommige adviezen door de tijd ingehaald, maar veel zijn nog steeds relevant.

De resultaten per cluster geven - elk voor zich - geen positief beeld, maar vooral de resultaten tezamen wijzen naar dieperliggende oorzaken. Ook een korte verkenning van afgeslankte doorstartscenario's die de taskforce heeft onderzocht bevestigt dit beeld, de huidige stand van zaken geeft geen houvast om op voort te borduren. Perspectief zou geboden kunnen worden door een kleinschalige aanpak, maar het is te vroeg om vast te stellen wat dat precies zou betekenen. Bezinning is nu eerst op z'n plaats. Dit onderzoek biedt voldoende aanknopingspunten voor verschillende thema's. Te denken valt aan:

- Een verbetering van de sturing binnen UWV, met bijzondere aandacht voor het scherper beleggen van verantwoordelijkheden binnen het bedrijf op het gebied van het organiseren en realiseren van informatievoorziening en ICT.
- Een praktische invulling van beleid op het gebied van uitbesteding en architectuur op ICT-gebied met het oog op een betere besturing van het ICT-aspect van grote programma's.
- Het vervullen van de overige voorwaarden op het gebied van besturing en projectmanagement om de beheersing van complexe ICT-projecten structureel op het juiste niveau te krijgen.
- De betekenis van het informatieplanningproces bij de besturing van het totaal van de ICT-ambities waaronder het programma Vernieuwing.
- Herijking van de businesscase Vernieuwing en - in relatie tot de vernieuwing van onze materiesystemen - de businesscase van het programma Killen en Migreren.



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
18 van 19

- Het beleid met betrekking tot bepaalde standaard ICT componenten die wij gebruiken en die mogelijk aan vervanging toe zijn. Dit vergt nader onderzoek, maar ook hier geldt dat het ambitieniveau moet worden beheerst.
- Het ervaringsfeit dat er in de afgelopen jaren voorbeelden zijn geweest van kleinschalige ICT projecten dicht bij de business die belangrijke resultaten hebben opgeleverd tegen relatief beperkte kosten. De meer algemene bruikbaarheid van dit model moet worden vastgesteld.

3.2.7 Advies

De taskforce adviseert om te stoppen met het huidige WIA-programma. Als de huidige analyse iets leert, dan is het dat bezinning op z'n plaats is. Het perspectief van kleinschalige ontwikkeling lonkt, echter ook daarbij is het aangewezen om eerst de geconstateerde problemen te adresseren.



Datum
16 juni 2008

Versie
1.0

Pagina
19 van 19

A. Bijlage samenstelling taskforce

Naam	Functie	Rol in de Taskforce
G. Tjerkstra	CIO	Opdrachtnemer, voorzitter
H. Haarsma	Programmamanager WIA Onderzoek	Programmamanager WIA Onderzoek
J. Hoogendonk	Programmamanager WIA	Clusterverantwoordelijke Functionaliteit spoor WIA (samen met C. Povee)
C. Povee	Projectmanager WIA	Clusterverantwoordelijke Functionaliteit spoor WIA (samen met J. Hoogendonk)
A. van Deijk	Programmamanager Vernieuwing	Programmamanager Vernieuwing
C. Dekker	Manager Business Services	Clusterverantwoordelijke Robuustheid, Clusterverantwoordelijke Voortbrengingsproces (samen met Th. van Dam)
Th. van Dam	Manager ICT Services	Clusterverantwoordelijke Voortbrengingsproces (samen met C. Dekker)
L. Noordegraaf	Manager CIO Office	Clusterverantwoordelijke Architectuur (samen met W. van der Weijden)
W. van der Weijden	Manager Vernieuwing	Clustereigenaar Architectuur (samen met L. Noordegraaf)
R. Bos	Directeur Financieel Economische Zaken	Clustereigenaar Financiën
D. Buiks	Manager ICT Assurance	Verslag, vervanging H. Haarsma