



Second opinion WIA-onderzoek

Eindrapportage

Versie: 15

Datum: 16 juni 2008

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Referentiekader	4
3	Opzet en resultaten van de Taskforce WIA	6
4	Conclusies en aanbevelingen	10
Bijlage A	Uitgebrachte tussenrapportages	13

1 Inleiding

De Raad van Bestuur van UWV heeft Het Expertise Centrum (HEC) gevraagd een second opinion uit te voeren op de uitkomsten van de door de Raad ingestelde Taskforce WIA. De opdrachtformulering van deze second opinion luidt:

Het geven van een onafhankelijk oordeel over de opzet en de resultaten van het Taskforce-onderzoek.

UWV heeft HEC gevraagd hiertoe de volgende activiteiten uit te voeren:

- ◆ Het toezien op de uitvoering van het onderzoek en daarover tussentijds adviseren;
- ◆ het geven van een schriftelijk oordeel over de inhoud van respectievelijk de tussenrapportages en de eindrapportage van het onderzoek;
- ◆ het geven van aanbevelingen voor het vervolg.

De heer J. Linthorst, voorzitter van de Raad van Bestuur, is opdrachtgever voor de second opinion. De heer G. Tjerkstra (CIO en directeur Concern-ICT) fungeerde als gedelegeerd opdrachtgever. Mevrouw H. Haarsma, programmamanager WIA onderzoek, en de heer L. Franken van ICT-Assurance fungeerden als primair aanspreekpunt. De opdracht is uitgevoerd door een team, bestaande uit de heren G. van den Berg, C. van der Werf en J. Knibbe (opdrachtverantwoordelijke), waarbij de heer L. Smits, directeur van HEC, als kwaliteitbewaker optrad.

Parallel aan de opdracht aan HEC is door UWV aan DNV-CIBIT gevraagd een second opinion uit te voeren op het aspect 'robuustheid' (hoofdvragen 2 en 3 van de Taskforce). HEC heeft de resultaten hiervan als input gebruikt in zijn second opinion over het geheel. Beide trajecten werden in goede samenwerking uitgevoerd.

De door ons uitgebrachte tussenrapportages, waarin ook de geïnterviewde personen en de gebruikte documenten zijn aangegeven, worden vermeld in de bijlage. Deze second opinion is uitgevoerd van einde april tot juni 2008. Tweemaal is in deze periode in het kernteam WIA (bestaande uit Raad van Bestuur en een delegatie van de Taskforce) verslag gedaan van de tussenresultaten.

2 Referentiekader

Omdat de invoering van het WIA-systeemcomplex in programmavorm wordt uitgevoerd, hanteren wij als generiek referentiekader voor de second opinion de uitgangspunten van standards op het gebied van project- en programmamanagement. Enkele essentiële aspecten hiervan zijn (a) de effectieve invulling van rollen als opdrachtgever, belanghebbende en opdrachtnemer, (b) de business case en het project initiatie document (PID, waarin o.a. projectplan en begroting), die steeds lopende het traject worden herijkt en die fungeren als continue en actuele basis voor doelgerichte besluitvorming, en (c) de oriëntatie van rapportage en besturing van het project of programma op risico's en afwijkingen, waardoor beheerste uitvoering en proactieve besturing mogelijk wordt gemaakt.

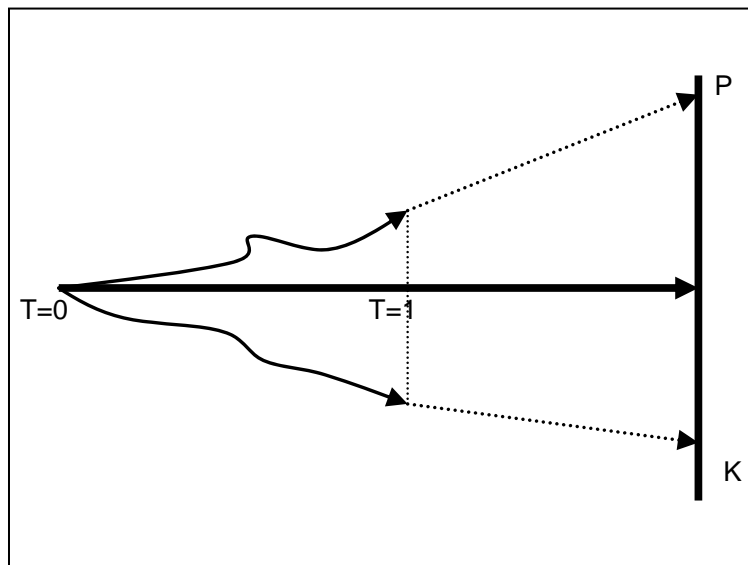
Specifiek voor de onderhavige second opinion WIA zijn de aspecten effectiviteit en evenwicht belangrijk:

- ◆ *effectiviteit*: is er een gezonde relatie tussen inzet van middelen en (omvang) van het beoogde resultaat; is de besturing eenduidig, daadkrachtig en geaccepteerd; voldoet de ontwikkelstraat aan criteria van betrouwbaarheid en productiviteit, en sluit die aan op beheer en productie; zijn de gekozen technieken toegesneden op de situatie en het doel; is het perspectief (qua resultaat, maar ook in financiële/bedrijfseconomische zin) betrouwbaar voorspelbaar?
- ◆ *evenwicht*: is er een verantwoorde balans tussen functionele/technische vernieuwing en verandervermogen/kennis van de organisatie; is de samenwerking tussen techniek/ICT en business (de bedrijfsprocessen) optimaal; zijn ambitieniveau en planning afgestemd op de politieke agenda/opdracht?

Bij het beoordelen van de werkzaamheden van de task force hanteren we als uitgangspunt dat de onderzoekswerkzaamheden een onderbouwde, heldere en gestructureerde probleemanalyse moeten opleveren, op basis waarvan maatregelen worden voorgesteld die haalbaar, bestuurbaar en planbaar zijn (onder aangeven van mijlpalen en kritieke pad) en die een kwantificeerbaar effect zullen sorteren.

We hanteren het volgende schema voor de beoordeling van de resultaten van de Taskforce. Horizontaal is de tijdas uitgezet, te beginnen bij de start van het WIA-programma (T=0). Boven deze as is het te gerealiseerde resp. te realiseren product van

het WIA programma geprojecteerd, onder het uitgegeven resp. uit te geven programmabudget (de kosten K).



Schema 1

De kern van de vraagstelling aan de Taskforce is het definiëren van het te leveren WIA-product P, de eraan verbonden kostenprognose K, en de doorlooptijd op de T-as uitgaande van de overeenkomstige waarden van P en K anno nu (T=1) en de ervaringen vanaf begin programma WIA (T=0). Zo mogelijk moeten varianten worden gegeven waaruit rationeel kan worden gekozen. Beide waarden van P (P-nu en P-beoogd) zowel als van K (dito) moeten dan scherp worden beschreven, evenals de weg van T=1 naar T-beoogd.

Onze second opinion richt zich op die activiteiten binnen het WIA programma die tot doel hadden de bouw en invoering van een nieuwe WIA systeem. De implementatie van WIA-functionaliteit in de bestaande WAO-applicatie ResaFasa komt slechts zijdelings aan de orde; deze was ook geen onderwerp van studie voor de Taskforce.

We hebben onze second opinion gebaseerd op de samenvattende rapportage van de Taskforce gedateerd op 13 juni 2008. Op het moment van dit schrijven hebben we niet de beschikking over een definitieve tekst van de brief aan de minister van SZW.

3 Opzet en resultaten van de Taskforce WIA

De Taskforce heeft zich aanvankelijk conform zijn plan van aanpak gericht op de beantwoording van de acht vragen die in de brief aan de minister SZW van 28 maart 2008 zijn opgenomen. Deze vragen gaan uit van doorgaan en afronden van het WIA programma waarbij continuïteit bestaat in aanpak, programmaorganisatie en –besturing, technologie en schaalgrootte. In de laatste twee weken van het onderzoek is het de Taskforce steeds duidelijker geworden dat de problematiek zodanig was, dat niet meer onder de aanname van continuïteit kon worden geëxtrapoleerd naar afronding van het WIA programma. In dit stadium was het niet meer wel mogelijk een aanpak volledig conform bovenstaand schema 1 uit te voeren.

Business case (BuCa) en het project initiatie document (PID)

Wij hebben geen geactualiseerde business case en/of PID voor het programma WIA aangetroffen. In het bijzonder ontbrak een operationele definitie van de uitgangspunten 'multiwet' en 'voldoen aan de eisen van de vernieuwing'. Ook een integrale en actuele versie van projectplan en –begroting, die fungeren als continue en actuele basis voor proactieve sturing en doelgerichte besluitvorming in en over een programma, ontbreken. Dientengevolge zijn er geen actuele en vastgestelde feiten betreffende de doelstelling, de definitie van het eindresultaat, en de eisen waaraan dit zou moeten voldoen. De Taskforce heeft getracht zelf in deze lacune te voorzien (o.a. door multiwet- en architectuuronderzoek en het opzetten van doorstartscenario's).

Rapportage en besturing van het programma

De beschikbare rapportage vanuit het programma WIA is zodanig dat er onvoldoende beeld ontstaat over de toestand van het programma. Er kan niet goed genoeg uit worden afgeleid welke kwantiteit en kwaliteit aan resultaten zijn behaald, en ook niet hoeveel 'nog te gaan' is. Ook de risico's en onduidelijkheden worden onvoldoende aangegeven, zodat geen verantwoorde inschatting van zwaarte en complexiteit van het nog af te leggen parcours kan worden gemaakt. Belangrijke nog uit te voeren activiteiten blijven ongenoemd. Wegens het ontbreken van adequate informatie kon in de Taskforce lang het beeld blijven bestaan dat doorgaan een optie was.

De kosten van het programma zijn geadministreerd en gerapporteerd, maar niet op programmaniveau of op bedrijfsniveau als stuurmiddel aangewend. De aanpak van het programma is te kenschetsen als een 'aanval over de volle breedte'. Het programma hanteert een watervalmethode, waarin architectuur, ontwerp en bouw over het hele functionele WIA-domein tegelijk worden aangepakt. Het probleem dat de kosten van de eerste twee ontwerpstappen bleven oplopen zonder dat het ontwikkelproces als geheel op gang kwam (en dat ontwerpen achteraf weer worden aangepast, bijvoorbeeld door confrontatie met de resultaten van het bouwproces) werd niet opgelost. Het bouwproces bleef in essentie improductief. Ook het niet tot stand komen van de PDI-module eind 2007 moet in dit licht worden gezien.

De besturing binnen en over de programmaonderdelen heeft functioneerd niet of onvoldoende. Er valt feitelijk niets te zeggen over de besturing van de stappen van bouw tot en met implementatie en beheer: daarmee is nog geen ervaring opgedaan. Er is wel een Stuurgroep WIA geweest, waarin de Raad van Bestuur en de business vertegenwoordigd waren, maar geconcludeerd moet worden dat deze stuurgroep de problematiek niet voldoende onderkend heeft. Wij onderschrijven de mening van de Taskforce dat het structureel ontbreken van adequate interne programmabesturing een onoverkomelijke hinderpaal is voor welk doorstartscenario dan ook.

Oprachtgever, belanghebbende en opdrachtnemer

Oprachtgever voor het programma WIA is de Raad van Bestuur, opdrachtnemer de programmadirecteur WIA. In deze rolverdeling is passende sturing en verantwoording afwezig geweest; de voortgang is niet adequaat bewaakt noch de inhoudelijke kaders, de afstemming met andere programma's (bijvoorbeeld 'vernieuwing') en de financiële en personele omvang van het programma. Ook de primair belanghebbenden, namelijk de (huidige resp. toekomstige) uitvoeringsdivisies, zijn door opdrachtgever en -nemer niet daadwerkelijk en geprononceerd ingeschakeld. Het ontbreken van een rol van die disciplines is ook voor de Taskforce een handicap.

Effectiviteit

De relatie tussen inzet van middelen en (omvang) van het beoogde resultaat is binnen het WIA programma ongewoon disproportioneel. Als we € 40 miljoen rekenen voor NOW en € 12 miljoen voor facilitaire zaken, dan resteert € 75 miljoen voor nieuwbouw WIA. Wanneer de totale opgeleverde hoeveelheid programmatuurfragmenten wordt geschat op netto 2000 functiepunten (productie van de leverancier), en de hieraan toe te rekenen kosten op € 50 miljoen (waarvan minder dan 1/3 aan de leverancier), dan zijn –zoals het

zich laat aanzien- de kosten per functiepunt meer dan het twintigvoudige van vergelijkbare marktgemiddelden. Nu er bij voortzetting van het programma nog een onbekende maar zeker zeer omvangrijke investering voor afbouw en implementatie nodig lijkt te zijn, zouden de totale systeemkosten bij extrapolatie op een wel zeer hoog niveau uitkomen.

Hieraan draagt ook bij het verwerken van de eisen van een 'multiwet'structuur, dat, uitgevoerd op reeds ontwikkelde ontwerpen en gebouwde modules, ingrijpende gevolgen zal hebben. Onduidelijk is overigens waarom het 'multiwet'aspect, zoals het voorkwam in het oorspronkelijke ontwerp op hoofdlijnen, nu niet in ontwerpen en programmatuur verwerkt lijkt te zijn. De architectuur lijkt op dit punt nu te zijn gebaseerd op herbruikbaarheid van modules op detailniveau, terwijl veelmeer in grote functionele blokken zou moeten worden gedacht.

De ontwikkelstraat voldoet niet aan criteria van betrouwbaarheid en productiviteit, en de aansluiting op beheer en productie zijn onbewezen. De gekozen technieken zijn niet toegesneden op de situatie: Het gehanteerde generieke software platform (GSP) is qua opzet en voor een belangrijk deel van zijn componenten (met name de combinatie van componenten voor besturing en case management) niet (meer) marktconform en vormt financieel en praktisch een groot risico voor iedere ermee gerealiseerde toepassing. Op het gebied van de niet-functionele eisen zijn specificaties noch adequate toetsing beschikbaar. Eindresultaat en perspectief van het programma WIA zijn, qua inhoud, maar ook in technische en financiële/bedrijfseconomische zin niet betrouwbaar voorspelbaar.

De rolverdeling van betrokkenen binnen en rond WIA is onvoldoende duidelijk. Het programma heeft zich feitelijk als eiland gedragen, los van business en lijnorganisatie van staf- en ICT, maar ook van andere programma's (bijvoorbeeld vernieuwing). Dit komt tot uiting in onnodig lange discussies tussen veel partijen over architectuur, maar ook in veelzijdige aansturing van leveranciers, en het ontstaan van hiaten op cruciale taken (planning en control, kwaliteitbewaking).

Evenwicht

Groot gewicht moet in de analyse van de Taskforce worden gegeven aan de afweging of er ten aanzien van het programma WIA een verantwoorde balans tussen de geambieerde organisatorische/functionele/technische vernieuwing en het verandervermogen en de kennis van de organisatie bestaat. In de gebruikelijke klassering van organisaties naar 'ICT-volwassenheid' naar CMM-niveau is UWV op een zodanig niveau gepositioneerd dat grootschalige, langdurige, complexe, hoogtechnologische en multidisciplinaire veranderingen en projecten (en dit zijn de

huidige kenmerken van het programma WIA) zonder aanvullende maatregelen als onhaalbaar moeten worden beschouwd. De samenwerking tussen techniek/ICT en business (de bedrijfsprocessen) schoot tekort. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door het niet opvangen van het 'verlies' van de eigen vertrouwde ICT-bedrijven. Hierdoor is de vanzelfsprekende en informele inhoudelijke verstandhouding met de leverancier grotendeels verdwenen, en dient aansturing en communicatie met de -via aanbesteding verworven- ICT-leveranciers conform marktstandaards professioneel plaats te vinden. Deze professionaliteit heeft projectmatige, commerciële en inhoudelijke aspecten, en vervult ook een sleutelrol in projecten. UWV heeft getracht tekortkomingen aan eigen kant op te lossen door aanbesteding van alle ontwikkelactiviteiten bij één leverancier. Zonder een eigen krachtige aansturing is een dergelijke strategie echter veelal niet succesvol.

4 Conclusies en aanbevelingen

Samengevat concluderen wij:

- ◆ De noodoplossing WIA functioneert en wordt voorlopig minstens als voldoende gekwalificeerd.
- ◆ De resultaten van het programma 'nieuwe' WIA zijn momenteel niet te beoordelen op kwaliteit en kwantiteit vanwege gebrek aan samenhang, criteria en gebrek aan scherpheid van de definitie van het beoogde eindresultaat van het programma.
- ◆ Het programma is gekomen tot de ontwerpstappen architectuur, functioneel ontwerp en een aanzet tot de bouw; de gerealiseerde producten zijn niet geaccepteerd door de business en bieden een ongebruikelijk kosten beeld.
- ◆ Op de overige ontwerpstappen test&integratie tot en met implementatie en beheer zijn facilitaire en voorbereidende resultaten geboekt, er zijn geen producten gericht op de uitvoerende taken van de WIA geleverd. Ook is geen businessontwerp opgeleverd.
- ◆ Het programma kenmerkt zich door inadequate rapportage en tekort schietende interne en externe besturing.
- ◆ Het budget voor het programma à €127 miljoen is geheel gespendeerd, en nog niet duidelijk is of en zo ja welk deel van de investeringen in de toekomst bruikbaar zal zijn.

We concluderen dan ook met de Taskforce dat het aanbeveling verdient het programma te beëindigen.

De voornaamste oorzaken van deze situatie zijn ons inziens:

- ◆ De omvang van het programma is factoren te groot vergeleken met de omvang van het probleem.
- ◆ De business fungeert niet of in onvoldoende mate als opdrachtgever.
- ◆ De architectuurkeuzes schieten tekort en zijn overigens onduidelijk.
- ◆ Er is een niet passende strategie op het gebied van middleware gekozen.
- ◆ De interne en externe besturing van het programma heeft het af laten weten.

Onze aanbevelingen betreffen de volgende hoofdlijnen.

Allereerst projectmatige gecontroleerde afbouw van het programma WIA, met heldere rolverdeling van betrokkenen 'volgens het boekje':

- ◆ opdrachtgever is RvB die de opdracht formuleert en de opdrachtnemer benoemt; afgesloten wordt met een eindrapport; binnen de opdracht vallen o.a. de volgende activiteiten:
- ◆ gecontroleerde beëindiging van contracten en verplichtingen;
- ◆ kennisbehoud op kleine schaal, te realiseren door selectie uit het programma van enkele gekwalificeerde en bewezen specialisten op businesskennis, architectuur, ontwerp en standaards; plaatsing in de lijn;
- ◆ financiële analyse en rapportage;
- ◆ zorgvuldige communicatie;
- ◆ formele afsluiting en décharge door RvB.

Als tweede hoofdlijn adviseren wij

- ◆ met prioriteit en met urgentie: ontwikkel en organiseer een werkwijze waarin de business als (mede) opdrachtgever fungeert voor initiatieven op zijn terrein; dwing samenhang tussen projecten en programma's af; creëer een overkoepelend en generiek maar lean-and-mean stelsel van planning en control via de CIO tot op RvB niveau.
- ◆ op zo kort mogelijke termijn prioriteiten te kiezen inzake de opbouw/verbetering van de eigen organisatie: formeer een eigen samenhangende kern van businessspecialisten, bedrijfseconomen, informatieadviseurs/-managers, project- en programmamanagers; let wel, het gaat om de opbouw van een kleine hoogwaardige kernfunctie, niet om de opbouw van een volledig bemensde eigen ontwikkelstraat;
- ◆ selecteer een set van marktstandaarden voor architectuur, ontwerp, bouw en aanbesteding;
- ◆ marktconforme vereenvoudiging en standaardisering van het programmeer- en middlewareplatform (i.h.b. vervanging van verouderde concepten binnen GSP) alvorens ontwerp- en bouwtrajecten te starten;

De derde hoofdlijn van ons advies betreft concrete aanpak van

- ◆ bepaling van de organisatie- en informatiebehoefte van de andere wetuitvoeringsdivisies/kernfuncties, en bepaling van een strategie op welke wijze dit efficiënt en effectief al dan niet in relatie met een WIA systeem ingevuld kan worden;

- ◆ onderzoek of en zo ja in welke mate de uitvoering van de WIA verbetering behoeft; organiseer hiervoor vraag (business opdrachtgever) en aanbod (C-ICT) onder regie van de CIO;
- ◆ architectuur: kleinschalige aanpak, allereerst gericht op concrete vraagstukken (vragen van business en/of CIO) en korte trajecten;
- ◆ operationele noden van de business: start kleinschalig kortlopend een project, en ontwikkel een productief samenspel van de rollen van business, C-ICT en leveranciers onder regie van de CIO resp. de Raad van Bestuur.

Bijlage A Uitgebrachte tussenrapportages

Ten tijde van de uitvoering van het Taskforce-onderzoek hebben wij op diverse momenten observaties en bevindingen aan de Raad van Bestuur kenbaar gemaakt. Op een viertal momenten is dat gedaan in de vorm van een memo of tussenrapportage:

- ◆ Eerste tussenrapportage, 2 mei 2008 inzake *Opdracht, opzet en werkwijze Taskforce*
- ◆ Tweede tussenrapportage, 16 mei 2008 inzake *Nader onderzoek naar iPOC, FO en IBO*
- ◆ Derde tussenrapportage, 29 mei 2008 inzake *Observaties naar aanleiding van de Taskforce workshop in Hoofddorp*
- ◆ Vierde tussenrapportage, 9 juni 2008; Korte reactie op *bevindingen uit taskforce-bijeenkomst 5 juni*.

Daarnaast wordt op 16 juni 2008 aan de voorzitter van de Taskforce een samenvattende nota uitgebracht over onze *bevindingen ten aanzien van de individuele resultaten van de clusters*.