

# **Eindrapport**

## **Externe deskundigen**

### **SVB Tien / Ontwikkeling van het Multi Regelingen Systeem (MRS)**

Prof. Dr. L. Sneller RC

Drs. J.G. Hakkenberg

16 december 2014

# MANAGEMENT SAMENVATTING

## Ten geleide

De aanleiding van ons onderzoek is gelegen in de wens van de Staatssecretaris van SZW om een totaalbeeld te verkrijgen met betrekking tot de ontwikkeling van het Multi Regelingen Systeem (MRS) bij de SVB. Op 29 augustus j.l. hebben wij een tussenbericht opgeleverd naar aanleiding waarvan - in overleg tussen de Staatssecretaris, het Ministerie van SZW en de Raad van Bestuur van de SVB - is besloten de doorontwikkeling van het MRS stop te zetten. Wij beschouwen dit besluit als een gegeven. De periode vanaf september hebben wij gebruikt om het onderzoek te verdiepen en de voorlopige conclusies en aanbevelingen te valideren. Belangrijk onderdeel van de verdiepingsfase is het in onze opdracht uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van de programmatuur door de Software Improvement Group (SIG), een gerenommeerd en onafhankelijk onderzoeksbureau.

## Onze opdracht

De aan ons verstrekte opdracht kent een tweetal onderdelen (met enkele subvragen):

1. Onderzoek totaalbeeld MRS:
  - a. Stel de huidige situatie vast (in technische en functionele zin).
  - b. Stel vast of Integraal Ontwerp 2.0 en de Solution Definition – twee basisdocumenten die aan de ontwikkeling van het MRS ten grondslag liggen - nog valide zijn.
  - c. Geef een appreciatie van het vervolg, mede in het licht van de business case SVB Tien.
2. Geef aanbevelingen voor de (rand)voorwaarden om tot succesvolle afronding te komen.

Tevens is aan ons gevraagd expliciet aandacht te besteden aan twee kwalificaties die - in een eerder stadium - aan de ontwikkeling van het MRS zijn verbonden, te weten 'verstikkende governance' en 'een gebrek aan kritisch vermogen'.

**Onze boodschap ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag luidt: de situatie rond MRS is zeer problematisch, de gemeten kwaliteit is 'onder marktgemiddeld' en MRS is nog ver verwijderd van ingebruikname'.**

In het tussenbericht kwalificeerden wij de situatie rond de ontwikkeling van het MRS reeds als 'zeer problematisch' en zagen voldoende aanleiding om het scenario 'ongewijzigd doorgaan' dringend te ontraden. Hiermee werd bedoeld dat niet langer uitsluitend ingezet moet worden op het spoor van realisatie van een goed werkend BR2-systeem.

Als toelichting werd gegeven:

- Het ontworpen MRS-systeem is uiterst complex en omvangrijk. Dit wordt mede veroorzaakt door het omvangrijke maatwerk.
- Op basis van de op dit moment beschikbare informatie constateren wij dat de huidige status van BR2 van het MRS-systeem nog ver verwijderd is van ingebruikname ('go live').

- Tenslotte hebben wij niet kunnen vaststellen in hoeverre BR2 een goede basis vormt voor het multi-regelingen-aspect van MRS.

Deze centrale boodschap en de toelichting hebben op basis van ons aanvullende onderzoek aan kracht gewonnen. Het SIG-onderzoek bevestigt en onderbouwt met name de twee eerstgenoemde punten.

Daarbij wordt door SIG geconcludeerd dat de ‘gemeten’ kwaliteit van de programmatuur onder het marktgemiddelde ligt, zowel op het moment van oplevering als op het moment ruim een jaar later. De ‘gemeten’ kwaliteit resulteert in een score 2,3 bij oplevering - op een schaal van 5, waarbij een score van 3 geldt als marktgemiddeld - en is gedurende het jaar daarna licht toegenomen naar een score 2,4. Wij nemen de conclusie - ‘onder marktgemiddeld’ - van SIG over met een tweetal opmerkingen:

- Tegen de achtergrond van de ‘toekomstgerichtheid’ van onze opdracht is bij het ‘meten’ van de kwaliteit van de programmatuur vooral gekeken naar de onderhoudbaarheid van het systeem. Andere variabelen zijn ons inziens ofwel minder relevant ofwel konden niet / moeilijk worden vastgesteld. Bij een systeem dat niet werkt laten bijvoorbeeld gebruikersvriendelijkheid en performance zich lastig meten. Wij zijn derhalve van mening dat de score op onderhoudbaarheid zeer zwaar moet wegen bij een besluit om wel of niet een nieuw ontwikkeld ICT-systeem daadwerkelijk in gebruik te nemen.
- De omvang van een systeem is sterk bepalend voor de (eind)score. En MRS is een zeer omvangrijk en complex systeem.

Hoewel de afgelopen anderhalf jaar veel inspanningen zijn verricht in de vorm van (externe) onderzoeken, test- en herplanningsactiviteiten kunnen wij niet anders dan concluderen dat de huidige situatie nog steeds geen perspectief biedt op een snelle, succesvolle en kosteneffectieve ingebruikname van het MRS. SIG concludeert dat alleen het oplossen van de technische gebreken al minimaal een jaar zal vergen. Inclusief (her)bouwactiviteiten, testen, datamigratie en implementatie schatten wij in dat – op basis van het voorliggende onderzoeksmateriaal - een doorlooptijd van minimaal 2,5 jaar nodig zal zijn voor ingebruikname van MRS. Dit is een grove inschatting, aangezien wij hier zelf geen onderzoek naar hebben gedaan en ook niet naar de kosten die hiermee gemoeid zouden zijn.

De verschuiving in de governance waardoor de SVB meer betrokken werd bij de sturing van het project heeft op het punt van de totale softwarekwaliteit niet geleid tot een significante verbetering, wel tot veel meer inzicht in het MRS.

Vanwege dit negatieve oordeel over de huidige situatie van MRS (onderzoeksvraag 1a) is ons advies voor het vervolg (onderzoeksvraag 1c) om niet in te zetten op afronding van het huidige MRS, maar op één of meerdere alternatieven. Dit sluit aan op de boodschap in ons tussenbericht.

Het voorlopige bestuurlijk advies luidde: “**Start een fundamentele heroriëntatie** met als doel te komen tot een herziene business case en een scenario dat beter is dan ‘stoppen’ of ‘ongewijzigd doorgaan’. Wij staan een koerswijziging voor die o.a. moet leiden tot een herijking van de doelstellingen, een uitwerking in alternatieve scenario’s en een minder gecompliceerd en beter

beheersbaar ICT-traject. Dit laatste betreft zowel de fase van ontwerp en bouw als de fase van beheer en exploitatie”.

Als toelichting werd gegeven:

- Bij ongewijzigd beleid is er nog een lange en onzekere weg te gaan (in termen van doorlooptijd, benodigde financiële middelen - zowel incidenteel als structureel - en risico's).
- Na afronding van BR2 (= kindregelingen) zullen de meer complexe ouderenregelingen ook nog omgezet moeten worden om tot een echt multi-regelingen systeem te komen. Genoemde onzekerheden en risico's nemen fors toe als dit ook in scope wordt gebracht.
- Wij achten de oorspronkelijke business case achterhaald (zowel voor wat betreft de kosten als de baten). De baten van SVB Tien zijn in belangrijke mate zonder MRS gerealiseerd. Echter, het budget voor de IT-ondersteuning die MRS zou moeten bieden voor het bereiken van deze baten is besteed zonder dat de 'go live' van MRS in zicht is.
- Met het heroverwegen van de business case en het herijken van de onderliggende doelstellingen verliezen ook het Integraal Ontwerp 2.0 en de Solution Definition – twee basisdocumenten die ten grondslag liggen aan de huidige IT-ontwikkeling binnen SVB Tien - hun (absolute) betekenis, waarmee ook onderzoeksvraag 1b is beantwoord.
- Kortom: Maak op basis van de heroriëntatie een nieuwe business case met herijkte doelstellingen. Ontwikkel alternatieve scenario's op het gebied van dienstverlening en bedrijfsvoering en leid van daaruit de benodigde ICT-ondersteuning af. Kijk vervolgens naar mogelijkheden voor hergebruik van reeds bestaande en recent ontwikkelde ICT-componenten.

Ook dit bestuurlijk advies met bijbehorende toelichting achten wij nog onverkort van kracht.

**Logisch gevolg van ons advies om een fundamentele heroriëntatie te starten en een koerswijziging in te zetten, is dat wij vinden dat thans geen energie gestoken moet worden in een poging om tot een succesvolle afronding en invoering van het MRS te komen. Dit is ons advies ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag. Daarbij achten wij de volgende punten van belang:**

- **Op dit moment en ook de komende jaren zien wij geen acute continuïteitsrisico's met betrekking tot de dienstverlening van de SVB. Wel is het van belang dat op korte termijn de toekomstvastheid, stabiliteit en mogelijkheden van de bestaande systemen geobjectiveerd worden vastgesteld. Naar de levensduur van deze huidige informatiesystemen doet de SVB op dit moment onderzoek.**
- **De huidige contractuele relatie met Capgemini dient te worden afgehecht om weer 'met de blik vooruit' te kunnen denken en werken.**
- **Het kritisch vermogen binnen de SVB kan verder worden versterkt door een meer strikte toepassing van een gelaagd besluitvormingsproces.**
- **De relaties met het departement en de Inspectie dienen blijvend te worden geïntensiveerd.**

Inmiddels hebben wij kunnen vaststellen dat er op meerdere niveaus intensief overleg op gang is gekomen tussen de SVB en het ministerie van SZW. Zowel op het terrein van het ICT-dossier als bij de strategische heroriëntatie wordt constructief samengewerkt. Met name op het ICT-dossier zijn de posities versterkt en hebben de CIO's van beide kanten regelmatig overleg.

Wij pleiten voor continuering van deze positieve ontwikkeling.

Tot zover onze management samenvatting en de hoofdlijnen van onze boodschap. In het vervolg zullen wij ons advies nader toelichten. Daarbij zullen wij ook onze visie geven op de gevraagde aandachtspunten 'verstikkende governance' en het vermeende 'gebrek aan kritisch vermogen'.

## TOELICHTING

1. **Aanleiding onderzoek en proces**
2. **Context SVB, SVB Tien**
3. **Ons onderzoek**
4. **Waarom een Multi Regelingen Systeem (MRS)?**
5. **De ontwikkeling van het MRS**
6. **De ontstane situatie na oplevering van BR2**
7. **Onderzoek door de Software Improvement Group (SIG)**
  - **Onderzoeksdoelstellingen en feitelijk verloop**
  - **Uitkomsten SIG-onderzoek**
  - **Managementreacties**
8. **Ondersteunend onderzoeksmateriaal**
9. **Kwalificatie huidige situatie**
10. **Analyse en aanbevelingen m.b.t. de bestuurlijke verhoudingen en het 'kritisch vermogen'**
11. **Aanbevelingen m.b.t. het toekomstperspectief**

**BIJLAGE 1: GEINTERVIEWDE PERSONEN**

**BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN**

**BIJLAGE 3: EINDRAPPORTAGE SIG**

**BIJLAGE 4: MANAGEMENT REACTIES SVB EN CAPGEMINI**

**BIJLAGE 5: SLOTMAIL SIG**

## 1. Aanleiding en proces

De aanleiding voor ons onderzoek is gelegen in de wens van de Staatssecretaris van SZW om een totaalbeeld te verkrijgen met betrekking tot de ontwikkeling van het Multi Regelingen Systeem (MRS) bij de SVB. De ingebruikname van het MRS was voorzien in het vierde kwartaal van 2013, maar werd uitgesteld. De ontwikkeling van het MRS maakt onderdeel uit van het veel omvangrijkere SVB Tien-programma dat is gericht op de verbetering van de dienstverlening van de SVB.

Alvorens er een beslissing kan worden genomen over het vervolg van het MRS-traject heeft de Staatssecretaris besloten om een onafhankelijke derde onderzoek te laten verrichten naar een totaalbeeld en een appreciatie te laten geven voor de vervolgstappen. Op 26 mei 2014 werd de Tweede Kamer over dit voornemen geïnformeerd. De opdrachtgevers van dit onderzoek zijn de SG van het Ministerie van SZW en de Raad van Bestuur van de SVB.

Met ons is afgesproken dat het onderzoek zich primair zal richten op het opleveren van een onderbouwde analyse op basis waarvan adequate besluitvorming kan plaatsvinden met betrekking tot de toekomst.

Wij zijn onze werkzaamheden begonnen op 25 juni j.l.. In een relatief kort tijdsbestek hebben ongeveer 25 interviews plaatsgevonden en zijn ongeveer 150 documenten bestudeerd. Medio augustus werd de verkenningsfase afgesloten en gestart met de verdiepingsfase.

Tegen de achtergrond van het AO op 10 september j.l. en op basis van een interpretatie van de onderzoeksuitkomsten tot dan toe hebben wij het wenselijk geacht om de voorlopige bevindingen en aanbevelingen te delen met de Raad van Bestuur van de SVB en met het Ministerie van SZW op basis van het hoor/wederhoor-principe.

Daarbij is gekozen is voor een kernachtig en scherp geformuleerde (voorlopige) boodschap en advieslijn in de vorm van een tussenbericht. Naar aanleiding van dit tussenbericht (dd. 29 augustus 2014) is besloten om de verdere ontwikkeling van het MRS te staken en te starten met een periode van fundamentele heroriëntatie.

De afgelopen maanden hebben wij gebruikt om het onderzoek op onderdelen te verdiepen en de voorlopige resultaten en aanbevelingen uit het tussenbericht te valideren.

Belangrijk onderdeel van de verdiepingsfase is het in opdracht van ons uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van de programmatuur door de Software Improvement Group (SIG). De rapportage van dit SIG-onderzoek is op 17 november 2014 opgeleverd en als bijlage opgenomen, evenals de managementreacties op deze SIG-rapportage vanuit de SVB en Capgemini. Oracle heeft aangegeven in de SIG-rapportage geen aanleiding te zien voor het indienen van een managementreactie van hun kant.

Zoals in het vervolg van deze toelichting is verwoord, bevestigen de nadere onderzoekingen de strekking van het tussenbericht en bieden zij een krachtiger onderbouwing.

## **2. Context SVB, SVB Tien**

De SVB is de oudste uitvoerder op het gebied van sociale zekerheid in Nederland. Zij bestaat al meer dan 100 jaar. De SVB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de AKW, AOW, Anw en een aantal andere regelingen. Dat doet zij voor 5 miljoen klanten in Nederland en in het buitenland. Op jaarbasis keert de SVB ruim 35 miljard euro uit aan haar klanten. De SVB heeft ongeveer 2700 medewerkers.

In 2006 wordt door de Raad van Bestuur van de SVB het programma SVB Tien gestart. Het programma heeft tot doel de dienstverlening van de SVB te verbeteren door:

- het integraal afhandelen van klantcontacten;
- met nieuwe generieke ICT-ondersteuning een grotere flexibiliteit te realiseren waardoor sneller ingespeeld kan worden op wijzigingen in regelingen (wetgeving) en meerdere kanalen te ondersteunen;
- een wendbaarder organisatie te worden.

Geconstateerd is dat een groot deel van de (financiële) benefits in de business case van SVB Tien is gerealiseerd. Onder andere door de introductie van de integrale serviceteams en een aantal aanpassingen in de 'oude systemen' en in de bedrijfsprocessen ('lean') wordt een structurele besparing van € 30 mln. op jaarbasis gerealiseerd.

Het is derhalve van belang om het programma SVB Tien niet te verwarren met de ontwikkeling van het geautomatiseerde hulpmiddel, het Multi Regelingen Systeem (MRS). Op de ontwikkeling van het MRS spitst ons onderzoek zich toe.

## **3. Ons onderzoek**

Op basis van documentatie zoals gegenereerd vanuit de programma-organisatie zelf – documenten uit het programmadosier, zoals verslagen van stuurgroepen en program boards, interne memo's etc. - hebben wij ons een beeld kunnen vormen over het feitelijk verloop van het programma en de besluitvormingsmomenten en –processen die daarin een belangrijke rol hebben gespeeld. Althans, voor zo ver zij schriftelijk zijn vastgelegd. Opgemerkt wordt dat het programma vanuit onze optiek op dit punt goed is gedocumenteerd.

De interviews met sleutelpersonen leveren ons inzicht en persoonlijke interpretaties op met betrekking tot de verschillende perspectieven en belangen van waaruit naar het programma werd gekeken. Zo zijn er interviews gehouden met verantwoordelijke lijn- en programmamanagers binnen de SVB, enkele projectmedewerkers en personeelsvertegenwoordigers in de OR, betrokken medewerkers en leidinggevenden van het Ministerie van SZW en de Inspectie en vertegenwoordigers van de meest betrokken externe partijen (Capgemini, Oracle en Atos) bij de ontwikkeling van MRS.

Ook zijn er interviews gehouden met betrokkenen vanuit de externe onderzoeksbureaus zoals Gartner, KPMG, IT-eXcellence, SIG en de ADR. Deze bureaus hebben in het (recente) verleden verschillende aspecten met betrekking tot de ontwikkeling van MRS onderzocht.

Onderstaand volgt een zeer beknopt overzicht van de belangrijkste externe onderzoeken:

<i>Datum</i>	<i>Door wie</i>	<i>Rapportagedoel</i>
Apr 2010	SIG	Onderzoek naar realisatie BR1
Okt 2010	HEC	Beoordeling programmaplan
Feb 2011	SIG	Onderzoek naar kwaliteit BR1
Mrt 2011	HEC	Beoordeling update programmaplan
Jan 2012	PWC	Onderzoek marktconformiteit aanbidding BR2
Feb 2013 – Mrt 2014	Oracle	Code reviews
Feb 2014	KPMG, Capgemini en SVB	Gezamenlijk (en risicogedreven) onderzoek naar kwaliteit van MRS (BR2)
Feb 2014	IT-eXcellence	Quick scan datamigratie
Mei 2014	KPMG	Onderzoek IT-Bedrijf Readiness
Mei 2014	KPMG	Review op uitvoering verbeterplan
Mei 2014	Auditdienst Rijk	Advies implementatie MRS
Juni 2014	IT-eXcellence	Opvolging quick scan datamigratie
Aug 2014	Gartner	Voortgangsprognose en –monitoring MRS
Nov 2014	SIG	Onderzoek naar integrale kwaliteit BR2 (MRS)

De vele (externe) onderzoeksrapporten geven een beeld hoe ‘buitenstaanders’ op verschillende momenten – en natuurlijk vanuit de optiek van een of meerdere specifieke onderzoeksvragen - de situatie rond SVB Tien en de ontwikkeling van MRS hebben geapprecieerd.

In aanvulling op de reeds uitgevoerde onderzoeken hebben wij zelf opdracht gegeven tot een aanvullend onderzoek, een onderzoek naar de integrale softwarekwaliteit van de programmatuur. Deze opdracht is verstrekt aan SIG en de rapportage van SIG is als bijlage bijgevoegd.

In de volgende paragrafen (4, 5 en 6) wordt aangegeven hoe wij aankijken tegen de ontwikkeling van het MRS. Daarna komen ook het onderzoek en de bevindingen van SIG uitgebreid aan bod (paragraaf 7), gevolgd door een beschrijving en duiding van aanvullend onderzoeksmateriaal (paragraaf 8) en een kwalificatie van de huidige status van het MRS (paragraaf 9).

In de twee daaropvolgende paragrafen staan we stil bij de bestuurlijke verhoudingen en enkele organisatorische aandachtspunten (paragraaf 10) en presenteren wij aangrijpingspunten voor een (herijkt) toekomstperspectief (in paragraaf 11). In beide paragrafen hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd. Een belangrijk deel van deze aanbevelingen was opgenomen in ons tussenbericht en heeft reeds geleid tot besluitvorming en vervolgacties.

#### **4. Waarom een Multi Regelingen Systeem (MRS)?**

In het kader van SVB-Tien wordt er een ICT-spoor gedefinieerd als (randvoorwaardelijk) onderdeel voor het bereiken van de doelstellingen op het gebied van een duurzame verbetering van de dienstverlening.

Wij zien het MRS vooral als een systeem met een potentiële (interne) bedrijfsvoeringswaarde. Met de volledige realisatie van MRS (dus inclusief de ouderen-regelingen):

- vindt een vernieuwingsslag plaats van het bestaande ICT-landschap;
- worden de SVB-medewerkers door middel van één systeem ondersteund voor alle wetten en regelingen die de SVB uitvoert;
- ontstaat de mogelijkheid om toedeling van werk vanuit een centraal punt te laten plaatsvinden c.q. werkzaamheden over het gehele land te verdelen (met behulp van een landelijke database);
- zouden wetswijzigingen en nieuwe taken sneller doorgevoerd kunnen worden;
- zouden alle SVB-diensten (en eventuele nieuwe taken) met één multi-regelingen systeem gebaseerd op één streefarchitectuur worden ondersteund.

Kortom, MRS beoogt de interne flexibiliteit en efficiency te verhogen en de ‘time to market’ (wetswijzigingen, eventuele nieuwe taken) te verlagen.

## 5. De ontwikkeling van het MRS

Voor wat betreft het feitelijk verloop van het ICT-spoor staan de eerste jaren in het licht van planvorming, het ontwikkelen van een streefarchitectuur en het voorbereiden van een Europese Aanbesteding.

Op 27 mei 2009 wordt de opdracht voor de bouw van de ICT-vernieuwing gegund aan de implementatiepartner Capgemini. Bij de realisatie van het ontwerp wordt beoogd zoveel mogelijk gebruik te maken van standaard software, met name bestaande uit Oracle-pakketten.

Gedurende de looptijd worden verschillende aanpassingen aangebracht in de ambitie en fasering. Hierover wordt ook gerapporteerd.

De realisatie van het MRS geschiedt in verschillende fasen: eerst Business Release 1 (BR1) ‘de vrijwillig verzekerden’, dan ‘de kindregelingen (BR2)’ en tot slot ‘de ouderenregelingen (BR3)’.<sup>1</sup>

De ingebruikname van BR1 verloopt niet zonder slag of stoot. Hieruit wordt voor de ontwikkeling van BR2 een aantal lessen getrokken, o.a. dat een zorgvuldige implementatie na een uitgebreid testtraject te prefereren is boven het ‘koste wat kost’ halen van een eenmaal bepaalde deadline.

Op 24 mei 2013 wordt de software van BR2 opgeleverd door Capgemini. Als gevolg van een niet-doorgevoerde wetswijziging was de geplande opleveringsdatum – in onderling overleg - met enkele weken vertraagd. Ook hierover is gerapporteerd.

*Ter plaatsbepaling:* het onderhavige onderzoek is geïnitieerd naar aanleiding van complicaties bij de oplevering van BR2. Bouw en implementatie van BR3 zijn weliswaar buiten de scope van het huidige programma SVB Tien geplaatst, maar moeten ons inziens wel in beschouwing worden genomen in het licht van toekomstige besluitvorming. Het gaat immers om de continuïteit en modernisering van het volledige ICT-landschap (in het licht van al dan niet gewijzigde business-doelstellingen).

---

<sup>1</sup> Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ‘de ouderenregelingen’ (BR3) buiten de scope vallen van SVB Tien.

## 6. De ontstane situatie na oplevering van BR2

Vanaf het moment van oplevering van de software komt het programma in een turbulente fase. Er ontstaat onenigheid tussen de SVB en Capgemini over de gevolgte / te volgen testprocedures en de kwaliteit van de opgeleverde software. Het ene onderzoek volgt het andere.

Capgemini heeft nog steeds vertrouwen in het basisontwerp, de systeemkeuze en het in mei 2013 opgeleverde product. De SVB-top onderschrijft nog steeds de oorspronkelijke uitgangspunten, maar heeft sinds medio vorig jaar grote twijfels bij de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbesteding en de kwaliteit van het opgeleverde product. Binnen de SVB-organisatie leven verschillende opvattingen over de wenselijkheid en levensvatbaarheid van het nieuwe systeem. Tot medio 2014 zijn alle inspanningen van de SVB gericht op een succesvolle afronding van het MRS (-concept). Het departement en de Inspectie hebben na de vele deelonderzoeken vooral behoefte aan een totaal advies over of en hoe nu verder te gaan.

Hoewel er aan de kant van de SVB al snel twijfel ontstond, was de kwaliteit van het opgeleverde systeem onduidelijk, wist men niet of het systeem volledig was en heeft het lang geduurd voordat men in staat was om het testen van de opgeleverde programmatuur op te starten. Hierdoor is er een forse planningsproblematiek ontstaan die – vooral naar de buitenwereld toe – lastig uitlegbaar is. Waar de beoogde ‘go live’ datum was vastgesteld in oktober 2013 verwachtte men tot voor kort minimaal tot ultimo 2014 nodig te hebben om tot een herziene, integrale planning te komen.

Behalve een forse overschrijding in tijd dreigt eveneens een forse overschrijding van het oorspronkelijk vastgestelde budget.

Er bestaat een groot verschil van inzicht over de kwaliteit van de opgeleverde software tussen de SVB en Capgemini. Er bestaat eveneens een groot verschil van inzicht over de te volgen implementatiestrategie. Dit verschil van inzicht vindt haar oorsprong in een verschillende wegging van het streven naar ‘100% kwaliteit’ versus het streven naar een zo snel mogelijke ‘go live’ met het nieuwe MRS-systeem. Mede vanwege dit verschil van opvatting over de beste implementatiestrategie is Capgemini (en in mindere mate Oracle) van mening dat MRS/BR2 op relatief korte termijn ‘live’ kan worden gebracht. Dat de SVB – gezien het grote maatschappelijke belang van haar dienstverlening - uiterste voorzichtigheid betracht vinden wij overigens zeer begrijpelijk.

De omvang en complexiteit van het huidige ontwerp hebben ook gevolgen voor beheer en exploitatie. Wij vinden deze aspecten tot op heden onderbelicht. In de toekomstige planvorming zouden beheer en exploitatie meer expliciet moeten worden meegenomen.

Aangezien er tot op heden nog geen integraal beeld is gegenereerd met betrekking tot de kwaliteit van het *volledige* MRS/BR2 hebben wij besloten om een onafhankelijke partij – de Software Improvement Group – dit onderzoek te laten uitvoeren. Een kwaliteitsoordeel achten wij van belang om een goede inschatting te maken van de huidige status van het MRS en – tegen die achtergrond - tot aanbevelingen te kunnen komen over ‘hoe verder’ en daarmee een goede afweging te kunnen maken over het (eventuele) toekomstperspectief van het MRS.

Natuurlijk speelt op de achtergrond ook 'de schuldvraag'. Deze schuldvraag valt buiten onze opdracht en daarmee buiten de scope van het onderzoek en wij zullen daarover dus ook geen uitspraken doen. Het is aan belanghebbenden om hun positie te bepalen en – op welke wijze dan ook - tot een vergelijk te komen. En wellicht ten overvloede: het SIG-onderzoek is ook niet gericht op het beantwoorden van de schuldvraag.

## **7. Onderzoek door de Software Improvement Group (SIG)**

### ***Onderzoeksdoelstellingen en feitelijk verloop***

De SIG is gespecialiseerd in onderzoek naar IT-landschappen en –systemen. SIG opereert hierbij onafhankelijk en onpartijdig. Wij hebben SIG geselecteerd op grond van haar reputatie, onafhankelijkheid, expertise en de beschikking over relevante benchmarkgegevens. Daarnaast was SIG bekend met de omstandigheden van het project op basis van haar eerdere bemoeienis in relatie tot BR1 in opdracht van Capgemini/SVB.

De opdracht aan SIG beoogt met name inzicht te verschaffen in:

- de kwaliteit van alle software van BR2 op het moment van oplevering door Capgemini (mei 2013, release 17.12) en op een recenter moment (juli 2014, release 18.04) nadat er toevoegingen / verbeteringen in de software zijn aangebracht;
- de delta in de kwaliteit van de software tussen beide meetmomenten om een indicatie te krijgen van het effect van de verbeteringsacties, in kwalitatieve en in kwantitatieve zin als ook het effect van de verschuiving in de governance waardoor de SVB meer betrokkenheid bij de sturing kreeg;
- een indicatie van prijs-kwaliteitsverhouding om een globale inschatting te kunnen maken van de nog resterende looptijd en het daarvoor benodigde budget voor een succesvolle afronding en implementatie van MRS;
- de onderhoudbaarheid van de software en de te verwachten beheerinspanning.

SIG heeft in dit onderzoek de Software Risk Assessment (SRA) methode toegepast. De SRA is een methodiek om de technische kwaliteit en de mogelijk daaruit voortvloeiende risico's van een softwaresysteem en detail te onderzoeken. De belangrijkste input voor dit onderzoek bestond uit de broncode van versies 17.12 en 18.04 van MRS. Op deze broncodes is een automatische statistische analyse uitgevoerd waaruit metingen en bevindingen zijn afgeleid. Daarnaast heeft SIG verdiepende interviews gehouden met directeuren, (lead-)architecten, ontwikkelaars en andere systeemexperts van de SVB, Capgemini en Oracle.

Op basis van documentanalyse, broncodeanalyse en interviews is een integrale technische analyse opgesteld die vervolgens is gevalideerd met betrokken partijen. Tijdens en na de validatiesessie (met vertegenwoordiging vanuit de SVB, Capgemini en Oracle) op 10 september j.l. zijn er geen aantoonbare onjuistheden vastgesteld met betrekking tot de onderzoeksaanpak van SIG. Wel is er veel discussie geweest en is er ook een schriftelijke reactie ontvangen vanuit Capgemini met een groot aantal vragen en bezwaren, onder andere ten aanzien van de gehanteerde methode en scope. SIG heeft op deze vragen en bezwaren een schriftelijke reactie gegeven en er aandacht aan besteed in de eindrapportage.

Bij een gezamenlijke bijeenkomst over de concept eindrapportage van SIG op 30 oktober j.l. waren vertegenwoordigers vanuit SIG, de SVB, Capgemini, Oracle en wij als externe deskundigen aanwezig. In deze bijeenkomst bleek dat SVB, Capgemini en Oracle alsnog bezwaren hadden tegen bepaalde veronderstellingen die SIG had gehanteerd bij haar onderzoek. De discussie ging vooral over de vraag in hoeverre bepaalde onderdelen van de software in de toekomst wel of niet handmatig onderhouden moeten worden, met de bijbehorende invloed op toekomstige werklust, complexiteit en kosten.

Dit was aanleiding om een aantal zaken verder uit te zoeken, met name met betrekking tot de onderwerpen 'gegenereerde code' en 'defects'. Om een zorgvuldige procesgang te borgen hebben vervolgens - onder ons voorzitterschap - nog twee technische sessies plaatsgevonden met alle betrokken partijen.

Op basis hiervan heeft SIG een aantal aanpassingen doorgevoerd en de code opnieuw geanalyseerd. De eerdere onderzoeksresultaten en conclusies zijn niet wezenlijk gewijzigd.

De definitieve rapportage is op 14 november j.l. met ons besproken en kort daarna - op 17 november j.l. – aangeleverd en vastgesteld (zie voor integraal onderzoeksrapport bijlage 3).

### ***Uitkomsten onderzoek SIG***

Onderstaand volgen de belangrijkste conclusies uit het SIG-onderzoek:

- De kwaliteit gemeten op basis van onderhoudbaarheid van beide geanalyseerde versies (mei 2013 en juli 2014) van de source code is 'beneden marktgemiddeld'. SIG berekent hierbij een gemiddelde score van 2,3/2,4 op een schaal van 1 tot 5. Wij merken hierbij op dat de kern van het systeem (FMW) vrij laag scoort. Diverse andere componenten (COR, WC en ODI, in de 2<sup>e</sup> versie) scoren hoger.
- De kwaliteit van beide versies van de source code is van vergelijkbaar niveau. De eerder genoemde verschuiving in de governance heeft derhalve (nog) niet tot een significante kwaliteitsverbetering geleid.
- De omvang van het systeem is gedurende de twee meetmomenten met ongeveer 5% toegenomen.
- De stijgende trend in het verloop van het aantal 'defects' in het systeem indiceert dat BR2 op het moment van de oplevering in mei 2013 niet gereed was om aan te bieden voor acceptatie.
- Op basis van haar analyse concludeert SIG dat BR2 niet op korte termijn in gebruik kan worden genomen. Het kost naar verwachting nog minstens een jaar om alleen al alle fouten in BR2 op te lossen.
- Indien zou worden gekozen voor voortzetting van het programma zal in ieder geval de FMW-component grondig moeten worden herzien of vervangen. Daarnaast zou er complexiteitsreductie in de code moeten worden gerealiseerd. Tot slot geeft SIG nog aanbevelingen met betrekking tot het maximaal uitbreiden van automatische testen, gerichte focus op het oplossen van de defects en een systematische monitoring van de voortgang.
- Op basis van het geschatte aantal functiepunten, de technisch gemeten kwaliteit 'beneden marktgemiddeld' en de inschatting dat BR2 voorlopig nog niet in gebruik genomen kan

worden (mede omdat aannemelijk is dat er nog een groot aantal defects gevonden moet worden) resulteren in een kwalificatie dat de prijs-kwaliteitsverhouding 'ongunstig' is. Een voorspelling over de nog te maken kosten is moeilijk te geven.

- De onderhoudbaarheid van BR2 is 'onder marktgemiddeld'. Op basis van omvang, technische kwaliteit en een gemiddelde aanpassing van de software op jaarbasis (10-15% is industriegemiddeld), schat SIG de beheerinspanning in op minstens 20 fte voor het eerste jaar (t.b.v. correctief en adaptief onderhoud). Bij deze inschatting is gebruik gemaakt van de 'eigen' benchmarkgegevens van SIG. Aangezien de software elk jaar zal groeien loopt deze beheerinspanning de jaren daarna verder op, naar verwachting met minimaal 2 fte per jaar.

Hoewel gesteld kan worden dat onderhoudbaarheid slechts één aspect is van de ISO-standaard, zijn wij van mening dat het meten op dit aspect goed past bij de toekomstgerichte onderzoeksvraag die aan ons is gesteld. De onderhoudbaarheid van een systeem is immers sterk bepalend voor de toekomstige kosten die gemaakt zouden moeten worden om het systeem af te bouwen en toekomstbestendig te maken/houden. Daarnaast is de analyse van SIG ook breder: Er is ook een analyse uitgevoerd op het test- en acceptatieproces en op het verloop van de fouten.

Overigens komt er ook een positief punt van BR2 naar voren uit de analyse van SIG: De opbouw van het systeem (organisatie van de software) is relatief goed.

Samengevat: Wij nemen de conclusies van SIG over. Naar onze mening levert dit onderzoek additionele onderbouwing op voor de voorlopige conclusie uit het tussenbericht dat de huidige status van BR2 nog ver verwijderd is van ingebruikname. Wij handhaven – mede op basis van het SIG-onderzoek - deze conclusie.

### ***Management reacties***

Met de ingediende managementreacties (zie bijlage 4) kiezen twee partijen – de SVB en Capgemini - duidelijk positie. Onze inschatting is dat dit 'positie kiezen' logisch voortvloeit uit het feit dat beide partijen nog met elkaar in gesprek moeten om tot een oplossing te komen van de ontstane problematiek. Wij wijzen er nogmaals op dat het meningsverschil dat hieruit zichtbaar wordt op een of andere wijze overbrugd dan wel beslecht zal dienen te worden.

Tijdens het onderzoek zijn er verschillende pogingen gedaan om consensus te bereiken over de technische feiten en uitgangspunten. Die consensus bleek tegen de hierboven geschetste achtergrond niet haalbaar.

Wij zijn van mening dat SIG dit onderzoek op ordentelijke en deskundige wijze heeft uitgevoerd en merken op dat de uitkomsten van dit onderzoek sterke overeenkomsten vertonen met de uitkomsten van andere onderzoeken en de professionele inschatting van meerdere deskundigen.

Een aantal van de in de management reacties genoemde bezwaren hebben wij in deze rapportage geadresseerd. Voor de volledigheid merken wij op dat wij de kritische kanttekeningen die door met name Capgemini zijn gemaakt niet delen. Ook de inconsistenties waarvan melding wordt gemaakt achten wij goed weerlegbaar.

Eventueel overblijvende meningsverschillen tussen partijen over de SIG-rapportage zijn volgens ons overigens ook niet van invloed op de inschatting dat het MRS in de huidige vorm nog ver verwijderd is van ingebruikname.

Na uitgebreide lezing komt SIG tot de conclusie dat beide management reacties geen aanleiding geven tot herziening of bijstelling van het onderzoeksrapport.

## **8. Ondersteunend onderzoeksmateriaal**

Onze oordeelsvorming is tevens gebaseerd op de weging die wij toekennen aan de verschillende rapporten, gesprekken en eigen observaties. Achtereenvolgens zijn dit:

### *De conceptrapportage van PWC*

Begin 2012 onderzoekt PWC de marktconformiteit van de aanbidding van Capgemini voor de bouw van BR2. Belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn:

- In tijd en geld acht PWC de aanbidding aan de lage kant. Er zijn nog veel onzekerheden en de onderbouwing laat op onderdelen te wensen over. Daarnaast wijst PWC op een vermeende inconsistentie tussen doorlooptijd, benodigde fte's en kosten.
- Zowel voor het 'fixed price deel' als het 'nacalculatie deel' liggen eventuele negatieve consequenties vooral bij de SVB.
- Men acht de kans op substantiële uitloop en kostenoverschrijding groot.
- In dit onderzoek maakte PWC gebruik van benchmarkgegevens (voor de schattingen van doorlooptijd, fte's en kosten), ervaringscijfers vanuit de ontwikkeling van BR1 en ervaringscijfers vanuit andere Oracle-implementaties wereldwijd.

Onze duiding: Hoewel er naar aanleiding van de conceptrapportage aanvullende gesprekken hebben plaatsgevonden en aanpassingen in het contract zijn aangebracht kan – met de kennis van nu – niet anders dan geconstateerd worden dat de gesignaleerde risico's op uitloop en kostenoverschrijding reëel waren en de genomen maatregelen dit niet hebben kunnen voorkomen.

### *De gezamenlijke bevindingen van KPMG, SVB en Capgemini*

- Bij de realisatie van BR2 is ongewenste complexiteit ontstaan. Deze complexiteit betreft met name de aspecten 'multirealiteit' en 'synchroniciteit'. Onderzoek naar deze aspecten heeft uitgewezen dat complexiteitsreductie forse impact heeft op BR2 aangezien er wijzigingen moeten worden aangebracht in het datamodel.
- Ook de realisatie in FMW kan stabiel en eenvoudiger.
- Meer aandacht moet worden besteed aan data (consistentie), performance en het aanbrenge van meer inhoudelijke focus en sturing bij de (acceptatie)testen.

Onze duiding: In een gezamenlijk onderzoek constateren KPMG, SVB en Capgemini dat er ongewenste complexiteit is ontstaan met o.a. forse implicaties voor de doorlooptijd.

### *De bevindingen van IT-eXcellence*

- Vanuit de optiek van datamigratie is de doelarchitectuur van BR2 zeer complex. Ook is nogal wat redundantie aangetroffen.
- Bij de quick scan naar de status van de datamigratie IT-eXcellence werden door IT-eXcellence nogal wat onvolkomenheden geconstateerd met betrekking tot de planning, acceptatie en control. Zo ontbrak een objectief meetinstrumentarium dat nodig is voor het bepalen van de status en voortgang van de migratie en het verbeteren van de kwaliteit van de data.
- Het vervolmaken van de datamigratiesoftware zou naar verwachting nog ongeveer 3 maanden in beslag nemen. Voor een verantwoorde datamigratie zou – nadat BR2 functioneel stabiel is verklaard (en dat is niet de huidige status) – nog ongeveer 6-9 maanden aan doorlooptijd nodig zijn.

Onze duiding: De benodigde doorlooptijd voor de datamigratie zal – nadat BR2 functioneel stabiel is verklaard – nog bijna een jaar in beslag nemen.

### *De bevindingen van de ADR*

- De ADR was gevraagd om het voorgenomen besluit van de RvB SVB te toetsen om de regievoering formeel te wijzigen (regierol van Capgemini naar de SVB). Daarover adviseerde de ADR positief<sup>2</sup>.
- Tevens schatte de ADR de situatie dermate zorgelijk in dat zij als aanbeveling opnam om externe deskundigen een integrale probleemanalyse te laten maken.
- Desgevraagd voorzien de onderzoekers nog een forse periode (1,5 jaar) om – mits technisch gereed (nog niet de huidige situatie) – BR2 operationeel te krijgen.

Onze duiding: De ADR zet vraagtekens bij de volledigheid van de probleemanalyse tot dan toe en voorziet nog een forse doorlooptijd. ‘SVB in de lead’ is een goede zaak.

### *De bevindingen van Gartner*

- Gartner schat het totale aantal functiepunten van BR2 op 13.300 (waarvan ongeveer 50% maatwerk).
- BR2 is groot en hoog complex.
- Het zwaartepunt van de nog te verrichten activiteiten ligt op bouw maatwerk en testen.
- De minimaal effectieve doorlooptijd voor de bouw bedraagt 8 maanden; voor de testen 10 maanden (waarbij de datamigratie buiten scope was).

Onze duiding: MRS bestaat ongeveer voor 50% uit maatwerk. De geschatte resterende doorlooptijd is fors: 8 respectievelijk 10 maanden voor bouw en testen.

### *Het (verloop in het) aantal defects zoals o.a. valt af te leiden uit de voortgangsrapportages*

- Het aantal geconstateerde ‘defects’ was hoog en bleef hoog. Er is nooit een situatie bereikt waarin het aantal ‘defects’ structureel naar beneden ging.

---

<sup>2</sup> Hangende het onderzoek van de externe deskundigen en de (juridische) implicaties van een dergelijk besluit wordt opgemerkt dat het voorgenomen besluit uiteindelijk niet is genomen en het contract dan ook niet is gewijzigd.

- Met name het aantal 'blocking defects' is verontrustend hoog en neemt over de tijd niet af.

Onze duiding: Naar verwachting zitten er nog veel (deels ernstige) fouten in MRS. Dit indiceert een substantiële doorlooptijd voordat het systeem technisch gereed is.

*De opzet en het verloop van de testen zoals o.a. valt af te leiden uit de voortgangsrapportages*

- Het testproces heeft de afgelopen anderhalf jaar veel discussie opgeleverd en is in de praktijk moeizaam verlopen.
- Contractueel zou Capgemini BR2 tot en met de Systeem Integratie Test (SIT) opleveren. De SVB zou dan de volgende testen onder haar regie uitvoeren (o.a. Functionele Acceptatie Test – FAT - en de Gebruikers Acceptatie Test – GAT -).
- De laatste testrapportages uit India waren niet altijd volledig en werden door de SVB niet geaccepteerd. De SVB kon zelf geen succesvolle SIT uitvoeren. Over de oorzaken waarom dat niet lukte ontstond discussie tussen Capgemini en de SVB. Ook over de interpretatie van het aantal foutmeldingen en de ernst van de foutmeldingen verschilden men van inzicht.
- Daarnaast belemmerden de afwezigheid van een voldoende concreet Master Test Plan (**met** inhoudelijke criteria) en de afwezigheid van geautomatiseerde testen de voortgang ernstig.

Onze duiding: Pas de laatste maanden is er sprake van geautomatiseerde testen. Tegen de in onze ogen plausible achtergrond van het hoge aantal fouten dat nog moet worden opgelost in het huidige MRS en de substantiële testinspanningen die moeten worden verricht naar aanleiding van de benodigde herstel/nieuwbouw-activiteiten verwachten wij een forse investering en doorlooptijd.

*De inmiddels ontstane patstelling tussen Capgemini en de SVB als gevolg van verschil in percepties en belangen*

- Los van alle constatering en overwegingen met betrekking tot de techniek is ook het vertrouwen tussen de SVB en Capgemini geschaad. Er is sprake van een patstelling. De onderlinge verhouding en communicatie dreigen gejuridiseerd te raken. Dit is naar onze mening geen goede basis om het BR2-traject succesvol af te sluiten.

## **9. Kwalificatie huidige situatie**

De hierboven opgesomde overwegingen en onderzoeksuitkomsten vormen tezamen met de SIG-uitkomsten de onderbouwing van onze boodschap dat 'ongewijzigd doorgaan' dringend wordt ontraden. Wij achten de huidige status van BR2 nog ver van ingebruikname. Nadat BR2 'technisch gereed' is gemaakt is het onze verwachting dat er nog zeker 1,5 jaar nodig zal zijn om BR2 in gebruik te nemen.

Dat betekent dat er nog een lange en kostbare weg zou zijn te gaan, terwijl het gereserveerde budget inmiddels is uitgegeven. Ook is er geen garantie dat de oorspronkelijk bedoelde doelstelling zal worden bereikt. Het systeem is immers zeer omvangrijk en complex.

Aan ons was ook gevraagd om te adviseren over de vraag: Hoe verder? In de laatste paragraaf hebben wij hiervoor enkele aanbevelingen geformuleerd.

Maar eerst zullen wij in de volgende paragraaf ingaan op de bestuurlijke verhoudingen en de kwalificaties ‘verstikkende governance’ en ‘kritisch vermogen’ waarvan in eerdere rapporten melding werd gemaakt.

#### **10. Analyse en aanbevelingen m.b.t. de bestuurlijke verhoudingen en het ‘kritisch vermogen’**

Wij constateren dat tijdens dit project wel permanent sprake is geweest van een kritische houding binnen SVB. De vele onderzoeken en contra-expertises getuigen hier ook van. Door sommige geïnterviewden is zelfs gesteld dat er te veel ruimte wordt geboden aan het heroverwegen en opnieuw ter discussie stellen van eenmaal genomen besluiten. Daar staat tegenover dat bij velen binnen de SVB ook sprake is geweest van (veel) optimisme over een goede afloop.

Voor de Raad van Bestuur geldt dat zij voortdurend ‘er boven op’ heeft gezeten, maar daardoor ook ‘er midden in’. Het is dan moeilijk om tevens goede invulling te geven aan de rol van eindverantwoordelijk bestuurder, waarbij vanuit enige distantie en onafhankelijkheid een eigen afweging wordt gemaakt.

Een vermeend ‘gebrek aan kritisch vermogen’ – een term die de ADR in haar rapport hanteert – zou geïnterpreteerd kunnen worden als zou er toen een moment zijn geweest waarop de ontwikkeling van MRS stopgezet had moeten worden. Wij zijn van mening dat destijds de situatie te complex en onduidelijk was om zo’n ingrijpend besluit beargumenteerd en onderbouwd te kunnen nemen. Wij achten het logisch en verklaarbaar dat in die fase alle inzet er nog op gericht was om een werkend systeem in de lucht te krijgen. Alle aandacht ging destijds uit naar de oplevering van het systeem door Capgemini en de voorbereidingen voor ingebruikname bij de SVB.

Wij hebben ook onderzoek gedaan naar de betekenis van de zogenoemde ‘verstikkende governance’ die in een eerder onderzoek is genoemd. Veel geïnterviewden herkennen dit en noemen dan zaken als de moeizame verhouding tussen SVB en Capgemini, het opnieuw ter discussie stellen van eenmaal genomen besluiten, het streven naar een ‘10’, het toenemende gevoel en bewijs dat er veel mis was met de opleverde software en de onduidelijkheid die is ontstaan vanaf mei 2013. Een aantal van onze aanbevelingen heeft hierop betrekking en speelt hier op in.

De samenwerkings- en vertrouwensrelaties tussen de SVB en het Ministerie van SZW en de SVB en de Inspectie SZW zijn voor wat betreft dit dossier onder spanning komen te staan. Inmiddels zijn de contacten geïntensiveerd en wordt gezamenlijk gezocht naar een oplossing.

De rol van het departement en – in iets mindere mate – de Inspectie was gebaseerd op vertrouwen en - zeker tot het moment dat de ADR werd ingeschakeld - reactief.

#### *Aanbevelingen*

- Ga door op de weg van ‘SVB in de lead’ (qua visievorming, regie en kennisopbouw) en flexibiliseer de inbreng van derden. Hier is al een grote stap gezet.
- Maak het besluitvormingsproces meer trapsgewijs, waarbij recht wordt gedaan aan de onderscheiden verantwoordelijkheden binnen de SVB. Organiseer op elk van die niveaus voldoende ‘kritisch vermogen’ (met als doel een strikter onderscheid tussen hoofd- en

bijzaken en een RvB die vanuit meer distantie en overzicht tot besluiten komt). De toekomstige rol van de RvB zien wij meer als 'richtinggevend' en minder als 'onderdeel van het operationele proces'.

- Werk verder aan verbetering van de samenwerkingsrelaties tussen SVB, departement en Inspectie. Deze oproep geldt voor alle betrokken partijen in gelijke mate.
- En voor het departement en de Inspectie: Draag (inter)actief bij (o.a. ook aan het kritisch vermogen), versterk de kennispositie op het gebied van ICT en acteer meer proactief en resultaatgericht (in plaats van functioneel).

Inmiddels hebben wij kunnen vaststellen dat er op meerdere niveaus intensief overleg op gang is gekomen tussen de SVB en het ministerie van SZW. Zowel op het terrein van het ICT-dossier als bij de strategische heroriëntatie wordt constructief samengewerkt. Met name op het ICT-dossier zijn de posities versterkt en hebben de CIO's van beide kanten regelmatig overleg.

Betrokkenen spreken van een 'gezamenlijke klus' en 'samen optrekken'. Tevens wordt de hoop uitgesproken dat de huidige samenwerking exemplarisch is voor de toekomst. Wij beamen de noodzaak om – met inachtneming van de 'eigen' verantwoordelijkheden – blijvend te investeren in de onderlinge samenwerking.

## **11. Aanbevelingen met betrekking tot het toekomstperspectief**

In overleg tussen de Staatssecretaris, het Ministerie van SZW en de Raad van Bestuur van de SVB is besloten de doorontwikkeling van het MRS stop te zetten. Dit besluit is aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt middels de brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer ten behoeve van het AO op 10 september j.l. Wij beschouwen dit besluit als een gegeven.

Wij zien op dit moment en ook de komende jaren geen acute continuïteitsrisico's met betrekking tot de dienstverlening van de SVB. Wel is het van belang dat op korte termijn de toekomstvastheid, stabiliteit en mogelijkheden van de bestaande systemen geobjectiveerd worden vastgesteld. De uitkomsten van deze exercitie zijn randvoorwaardelijk voor de tijdlijnen en ambities die bij het bepalen van de vervolgactiviteiten moeten worden gehanteerd. Op dit moment wordt door de SVB hiernaar onderzoek gedaan.

Daarnaast adviseren wij een fundamentele heroriëntatie te starten. In ons tussenbericht hebben wij al een eerste invulling gegeven hoe deze heroriëntatie vorm te geven (een belangrijk deel hiervan is inmiddels in praktijk gebracht na de beslissing om te stoppen):

- Maak een stappenplan voor de komende maanden. Zorg ervoor dat per datum XXX (= datum die enerzijds recht doet aan de urgentie van het vraagstuk en anderzijds ruimte biedt voor de benodigde zorgvuldigheid) besluitvorming over de toekomstige stappen v.w.b. de ICT-ontwikkeling voor de komende jaren mogelijk is. Verschaf zo snel mogelijk duidelijkheid over de planning. Voorbeelden van (mogelijke) bouwstenen voor dit stappenplan zijn:
  - a. Goede communicatie over dit besluit naar de organisatie, mede om draagvlak te behouden (is inmiddels gebeurd);
  - b. Breng de consequenties in beeld voor inzet en omvang van de bestaande programmaorganisatie (is inmiddels gebeurd);

- c. Geef een 'dedicated' team (met daarin ook een aantal 'out of the box' denkers) de opdracht om enkele alternatieve ICT-scenario's (op hoofdlijnen) uit te werken (loopt);
  - d. Betrek hierbij de uitkomsten van het SIG-onderzoek met betrekking tot de kwaliteit van de opgeleverde software;
  - e. Betrek hierbij de inzichten met betrekking tot de toekomstvastheid, stabiliteit en mogelijkheden van de bestaande systemen.
- Start een traject voor de strategische heroriëntatie. Overweeg en kom tot één of meerdere alternatieve, strategische scenario's. Denk hierbij aan alternatieve scenario's waarbij opnieuw wordt gekeken naar de strategie van de SVB, het dienstverleningsconcept en de daarbij behorende bedrijfsvoering en ICT-ondersteuning. Dit traject wordt leidend voor de ICT-ontwikkeling op langere termijn (loopt).
  - Streef hierbij naar ICT-ondersteuning met een meer beperkte / minder ambitieuze scope in combinatie met meer procesmatige en/of organisatorische variëteit. Getuige de succesvolle implementatie van IST, de hoge tevredenheid van klanten en de sterke betrokkenheid van medewerkers appelleert dit duidelijk aan een kracht van de SVB. Misschien is er een bedrijfsvoeringsmodel denkbaar waarbij niet elke medewerker in de uitvoering multi-inzetbaar is, maar er sprake is van een flexibele schil van medewerkers om pieken bij bepaalde processen op bepaalde momenten op te vangen.
  - Betrek hierbij het gegeven van het hebben van een 'gemengde IT-architectuur' (als gevolg van de ingebruikname van BR1) en wat dit betekent voor het IT-Bedrijf van de SVB, met name voor het exploitatie-deel daarvan.
  - Kies ten aanzien van de realisatiestrategie voor een benadering die uitgaat van 'eigen regie', 'incrementele ontwikkeling' en 'initiatie door en sterke verbondenheid met de business' (= de dienstverleningskant) van de SVB-organisatie'.
  - Hecht de huidige contractuele relatie met Capgemini af. Doorbreek de ontstane patstelling om weer 'met de blik vooruit' te kunnen denken en werken. De huidige situatie werkt verlamdend en belemmert partijen open met elkaar te communiceren. Zorg dat bij de afhechting van het verleden zo min mogelijk verplichtingen voor de toekomst ontstaan (naar de toekomst toe: handen vrij).

Inmiddels hebben wij geconstateerd dat de afgelopen maanden twee actielijnen zijn uitgezet:

De eerste actielijn 'versterking HIS (= Huidige Informatie Systemen') betreft een onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de huidige informatiesystemen en het opstellen van een plan van aanpak om hun levensduur te verlengen (inclusief de bijbehorende randvoorwaarden). Op korte termijn zal een rapport worden opgeleverd dat mede input zal bevatten om de Tweede Kamer te informeren.

De tweede, meer fundamentele actielijn richt zich op een gezamenlijke strategische heroriëntatie. In dit traject worden ambities, taken, sturingsrelaties en dienstverleningsconcepten in samenhang herijkt. Deze heroriëntatie kent een bredere samenstelling van deelnemende organisaties. Ook VWS (als opdrachtgever) participeert in dit traject.

Wij zijn van mening dat beide actielijnen zo hecht mogelijk met elkaar verbonden moeten worden. Waar de eerste actielijn in eerste instantie is gericht op het waarborgen van de continuïteit van de huidige dienstverlening zal deze zich steeds meer moeten ontwikkelen naar een ICT-ontwikkeling

met een lange termijn focus. De geleidelijke vernieuwingsslag die de ICT-ondersteuning binnen de SVB de komende jaren zal doormaken moet ons inziens het resultaat zijn van een 'business-gedreven' aanpak, niet vanuit technologie-gedreven oplossingen.

## BIJLAGE 1: GEINTERVIEWDE PERSONEN

- Drs. A.H.C. Annink, SG, Ministerie van SZW
- R. J. Barendse, lid RvB, SVB
- Mw. Drs. C.F. van Bergenhengouwen, Directeur SEB, SVB
- C. Birkhoff, Senior Vice President, Capgemini
- Mw. J. Bok – Wicherts, plv. directeur UBN, Ministerie van SZW
- Drs. J. van den Bos, Inspecteur-Generaal (en gedurende een deel van het onderzoek wnd. SG), Ministerie van SZW
- H. Cleton BCom MBA, CIO a.i., SVB
- Drs. J.G.M. Couwenberg, tester, SVB
- Drs. J.A.A. Dikmans, Directeur UBN, Ministerie van SZW
- J. van de Donk, hoofd PMO, SVB
- Ir. J.A.M. Donkers RE, partner, KPMG Advisory
- Mr. R. van Es, Directeur Dienstverlening, SVB
- G. Gerrits, OR, SVB
- Drs. J. Groen MCM CMC, voormalig programmamanager SVB Tien
- Drs. A. de Haan, ontwerper, SVB
- Drs. M.E.G. ten Have RE RA, auditmanager, ADR
- J. A. van der Hulst RA RE, Directeur Finance & Control, SVB
- Drs. R. de Jong, Engagement Director, Oracle
- H.J.C.M. Kessels, IT Consultant, IT-eXcellence
- Drs. P. Kivits, Director, Gartner
- Drs. J.M.A. Koedijk CISA CISM, partner, KPMG Advisory
- J. Koster, projectmanager, Atos
- Ing. M.R. Kreleger, Directeur IM (en Directeur ITB a.i.), SVB
- H. Kuijpers BSc, senior consultant, SIG
- Dr. T. Kuipers, CTO, SIG
- Dr. Ir. D. Langerveld, Principal Consultant, Capgemini
- Drs. C.H.L.M. van der Louw, Directeur Inspectie Werk en Inkomen, Inspectie SZW
- Drs. J.H. Louwhoff, Programmadirecteur MRS, SVB
- Drs. Ing. P. Mannot, Associate Director, Gartner
- J.K. Mol, Dagelijks Bestuur OR, SVB
- Dr. E. Oltmans, COO, SIG
- J.H. Romp, coördinerend specialistisch inspecteur, Inspectie SZW
- Dr. H. Roodbeen, adviseur CIO / pSG, Ministerie van SZW
- R. Rooijackers, manager customer center Mainframe, Atos
- Drs. R. Roozeboom, voormalig programmamanager SVB Tien, SVB
- Drs. J.A. Suurmond, adviseur O&I / PMO, SVB
- Mw. Drs. N. Tollenaar – van Horssen, Directeur HR & Facilities, SVB
- Mw. Drs. N.A. Vermeulen MBA, Voorzitter RvB, SVB
- A. de Waal, Enterprise Architect, Oracle
- M. Waasdorp MSc, beleidsmedewerker, Ministerie van SZW
- Mw. Drs. L. Zarrou RE EMITA, senior auditor, ADR

**BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN (IN CHRONOLOGISCHE VOLGORDE)**

Nr	Datum	Auteur of opsteller	Titel
1	11-06-07	IWI	De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010
2	12-07-07	IWI	Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Generieke Processen en Nieuwe ICT; Aanbestedingsstrategie; Uitgangspunten & Planning op Hoofdlijnen
3	26-06-08	Tien voor Service	
4	26-06-08	Tien voor Service - Cluster 2	Onderzoek Centrale PersoonsAdministratie – Eindrapportage 1 / 2
5	26-06-08	Tien voor Service - Cluster 2	Onderzoek Centrale PersoonsAdministratie – Eindrapportage 2 / 2
6	26-06-08	Tien voor Service - Cluster 2	Onderzoek Integraal Klantbeeld – Eindrapportage 1 / 2
7	26-06-08	Tien voor Service - Cluster 2	Onderzoek Integraal Klantbeeld – Eindrapportage 2 / 2
8	01-07-08	Tien voor Service	Update Programmaplan SVB Tien voor de periode 2009 - 2013
9	09-07-08	Tien voor Service - Cluster 2	Beslisnotitie afsluitingsonderzoeksprojecten en vervolgvactiteiten Cluster 2
10	09-07-08	IWI	De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010; Tweede rapport
11	10-08-08	Stas SZW	Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
12	04-11-09	IWI	De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2013: Derde rapport
13	07-12-09	Stas SZW	Brief van de Staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid
14	13-04-10	SIG	Onderzoek Realisatie SVB10 Business Release 1 Eindrapport (versie 1.1)
15	25-05-10	IWI	Veranderprogramma SVB Tien, periode januari t/m augustus 2009
16	01-09-10	HPV	Verslag van de tweede visitatie van de SVB
17	14-10-10	Tien voor Service	Update Programmaplan SVB Tien (versie 1.0)
18	14-10-10	HEC	Review Update Programmaplan SVB Tien (definitief)
19	15-10-10	RvB SVB	Brief van de SVB aan de Minister van SZW
20	21-12-10	SVB Medewerkers	Bijdrage evaluatie / 'go - no go'-discussie
21	24-02-11	SIG	Onderzoek BR1 van Tien voor Service
22	17-03-11	Capgemini	Reactie rapport SIG en Oracle inzake oplevering BR1
23	25-03-11	HEC	Review Fase 2 Update programmaplan SVB Tien Eindrapport (definitief)
24	31-03-11	IWI	Nota: Stand van zaken SVB Tien
25	19-04-11	RvB SVB	SVB Aanbiedingsbrief Eindrapportage HEC, PID BR2, IO
26	08-11-11	IWI	Rapportage SVB Tien
27	23-11-11	SVB Medewerkers	Beheersaspecten BR2
28	12-12-11	IWI	Brief + Rapportage Veranderprogramma SVB 10
29	20-12-11	Minister SZW	Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
30	01-01-12	Capgemini	Flying Squad Report SVB Business Release 2 - Stage 2 Concept rapportage onderzoek marktconformiteit aanbidding SVB 10 BR 2 (versie 0.9)
31	23-01-12	PWC	
32	02-02-12	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 2 februari 2012
33	23-02-12	PWC	Onderzoek marktconformiteit aanbidding SVB 10 BR 2 stage 2 (versie 0.99)
34	06-03-12	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 6 maart 2012
35	21-03-12	Capgemini	SVB Flying Squad BR2-Stage2 analysis & recommendations
36	02-04-12	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 2 april 2012
37	02-04-12	SVB10-BR2	Master Test plan - Project Test & Acceptance
38	24-05-12	SVB Tien	Statement of direction BR2 (versie 2.0)
39	04-06-12	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 4 juni 2012
40	20-06-12	SVB10 / MRS	Detail Testplan SVB10 / MRS (FAT) Versie 0.999
41	19-07-12	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 19 juli 2012
42	28-08-12	IWI	Brief: Tussenrapportage Programma SVB Tien aan Minister van SZW
43	06-09-12	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 6 september 2012
44	24-09-12	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 24 september 2012
45	28-09-12	Capgemini	SVB Flying squad BR2-Stage2 - Second FS
46	01-10-12	LBVD Consultancy	Rapportage Risicoanalyse SVB-MRS

47	01-10-12	IWI	Toezending tussenrapportage Programma SVB Tien aan Minister van SZW
48	25-10-12	SVB Tien	Integraal ontwerp (MultiRegelingen Systeem en BR2) (versie 2.0)
49	29-10-12	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 29 oktober 2012
50	11-11-12	SVB Tien	SVB Tien - Major Programma Risico's - RMC stand per november 2012
51	27-11-12	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 27 november 2012
52	17-12-12	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 17 december 2012
53	10-01-13	IWI	Brief inzake SVB Tien
54	28-01-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 28 januari 2013
55	31-01-13	Capgemini	SVB Flying squad BR2-Stage2 - Third FS
56	01-02-13	Capgemini	Build (W1-W2-W3-W4)
57	03-02-13	SVB10-CM-BR2	Request For Change 11.06.03 CHR 115 Implementing Wave 4
58	18-03-13	SVB Tien	SVB Tien Programma Risicomatrix (beknopt)
59	25-03-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 25 maart 2013
60	27-03-13	SVB Tien - BR2	Project Initiatie Document Business Release 2 Project Plan Stage 2
61	29-03-13	SVB10 / Capgemini	Solution Definition Concept - Version 1.8
62	22-04-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 22 april 2013
63	01-05-13	Inspectie SZW	De Sociale Verzekeringsbank - Veranderprogramma SVB Tien
64	06-05-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 6 mei 2013
65	23-05-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 23 mei 2013
66	01-06-13	SVB Tien	Maandrapportage Juni 2013
67	17-06-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 17 juni 2013
68	24-06-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 24 juni 2013
69	08-07-13	Staatssecretaris SZW	Aanbiedingsbrief van de Staatssecretaris van SZW
70	12-07-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 12 juli 2013
71	17-07-13	Inspectie SZW	Memo Toezichtsignaal Veranderprogramma SVB Tien
72	19-07-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 19 juli 2013
73	01-08-13	QA SVB Tien	"Spoor 4": Coverage of the MRS landscape by BR2 ST/SIT
74	01-08-13	QA BR2	Quality Assurance check op het Fiex-price deel van Wave 4
75	01-08-13	QA BR2	Products fixed
76	01-08-13	QA BR2	Products fixed
77	01-08-13	Capgemini	SVB Flying squad BR2-Stage2/3 - Fourth FS
78	02-08-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 2 augustus 2013
79	12-08-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 12 augustus 2013
80	23-08-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 23 augustus 2013
81	09-09-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 9 september 2013
82	11-09-13	Inspectie SZW	Besluitenlijst van de procedurevergadering van dinsdag 10 09 2013
83	23-09-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 23 september 2013
84	25-09-13	Oracle	Executive Overview Code Review
85	29-09-13	Oracle	Executive Overview Code Review
86	01-11-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 1 november 2013
87	11-11-13	SVB Medewerkers	Functional and technical aspects MRS
88	09-12-13	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 9 december 2013
89	12-12-13	n.a.	SUWI jaarplannen
90	12-12-13	n.a.	SUWI Jaarverslag 2013, SVB, Hoofdstuk 2
91	12-12-13	Minister en Stas SZW	Brief van de Minister en Staatssecretaris van SZW
92	16-12-13	Capgemini	SVB Flying squad BR2-Testing - Fifth FS
93	23-01-14	Oracle	Executive Overview Code Review
94	24-01-14	Oracle	Executive Overview Code Review
95	25-01-14	Oracle	Executive Overview Code Review
96	03-02-14	IT-eXcellence	Quick Scan Datamigratie Programma SVB Tien voor Sociale Verzekeringsbank

97	07-02-14	KPMG/Capgemini/SVB	Eindrapportage kwaliteit MRS (versie 1.1)
98	10-02-14	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 10 februari 2014
99	11-02-14	Inspectie SZW	Ontwikkelingen SVB Tien in de periode 2006 tot heden
100	03-03-14	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 3 maart 2014
101	05-03-14	SVB Design Authority	Kwaliteit MRS Versie 1.0
102	07-03-14	SVB Tien	Verbeterplan MRS
103	10-03-14	Hans Cleton	Overweging inzake Governance SVBTien
104	10-03-14	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 10 maart 2014
105	13-03-14	Hans Louwhoff	Overdracht MRS programma aan IT Bedrijf
106	14-03-14	Audit Dienst SVB	Auditrapportage Programma SVB Tien 3e tertaal 2013
107	18-03-14	Inspectie SZW	Toezichtsignaal Veranderprogramma SVB Tien
108	20-03-14	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 20 maart 2014
109	27-03-14	Inspectie SZW	Toezichtsignaal Veranderprogramma SVB Tien
110	02-04-14	Minister en Stas SZW	Brief van de Minister en Staatssecretaris van SZW
111	11-04-14	SVB Tien	Week 15 (7 april t/m 11 april)
112	16-04-14	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 16 april 2014
113	18-04-14	SVB Tien	Week 16 (14 april t/m 18 april)
114	28-04-14	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 28 april 2014
115	29-04-14	SVB Tien	STGSVB10 14 046 Governance SVB Tien vanaf 20 maart 2014 v1.1a
116	02-05-14	SVB Tien	Week 18 (28 april t/m 2 mei)
117	08-05-14	KPMG	Rapportage onderzoek ITB Readiness
118	09-05-14	SVB Tien	Week 19 (2 mei t/m 9 mei)
119	14-05-14	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 14 mei 2014
120	15-05-14	Auditdienst Rijk	Advies Implementatie MRS bij de SVB
121	16-05-14	SVB Tien (Perode tot 1 juni)	Week 20 (10 mei t/m 16 mei)
122	19-05-14	RvB SVB	Bestuurlijke reactie SVB ADR-rapport Advies Implementatie MRS
123	23-05-14	SVB Tien	Week 21 (17 mei t/m 23 mei)
124	26-05-14	Staatssecretaris van SZW	Brief: Voortgang veranderprogramma SVB Tien
125	26-05-14	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 26 mei 2014
126	30-05-14	SVB Tien	Week 22 (24 mei t/m 30 mei)
127	05-06-14	IT-eXcellence	Opvolging Quick Scan Datamigratie Programma SVB Tien voor de SVB
128	10-06-14	Programmaboard SVB Tien	Conceptverslag 10 juni 2014
129	13-06-14	SVB Tien	Week 24-25 (2 juni t/m 13 juni)
130	23-06-14	Stuurgroep SVB Tien	Conceptverslag 23 juni 2014
131	23-06-14	SVB Tien	POC Synchroniciteit
132	25-06-14	SVB Tien	Werken aan de nieuwe SVB - SVB Tien
133	25-06-14	SVB Tien	Presentatie ten behoeve van onderzoek Sneller-Hakkenberg
134	25-06-14	SVB Medewerkers	Enkele opmerkingen over het functioneel ontwerp van de Case manager
135	25-06-14	SVB Medewerkers	Sequence diagram voor de verwerking van een zaak in WSB
136	25-06-14	SVB Medewerkers	Sequence diagram voor de verwerking van een bericht in WSB
137	27-06-14	SVB Tien	Week 25-26 (14 juni t/m 27 juni)
138	01-07-14	Joost van der Hulst	Speakernotes externe onderzoekers
139	04-07-14	KPMG	Rapportage review uitvoering verbeterplan MRS
140	04-07-14	Projectteam SVB Tien	Project Initiatie Document Fase 2 - Technisch Gereed (concept)
141	04-07-14	Projectteam SVB Tien	Project Initiatie Document Fase 2 - Technisch Gereed – Planning (concept)
142	07-07-14	Kees Birkhoff	Vastlegging mail operationele afspraken met Capgemini
143	11-07-14	SVB Tien	Week 27-28 (28 juni t/m 11 juli)
144	24-07-14	TA	Beslisnotitie Opdrachtbeschrijving POC Synchroniciteit (versie 1.0)
145	25-07-14	SVB Tien	Week 29-31 (11 juli - 25 juli)
146	28-07-14	Gartner	Voortgangsprognose en -monitoring MRS (versie 1.0)

147	30-07-14	Ron Roozeboom	Speakernotes over Testen
148	04-08-14	Riskmanager Concern	Voorbeelden risico registers SVB Tien
149	05-08-14	DA, TA	Beslisnotitie Opdrachtbeschrijving POC Multirealiteit & MDM
150	05-08-14	Hans Louwhoff	Beslisnotitie Plan van aanpak periode 'Pas op de plaats' (versie 1.0)
151	07-08-14	SVB Tien	Plan van Aanpak 'Pas op de plaats' (versie 1.0)
152	13-08-14	Gartner	Voortgangsprognose en -monitoring MRS (versie 1.1)
153	14-08-14	Rina Molenaar	Oplegnotitie KPMG Rapportage review uitvoering Verbeterplan MRS
154	11-09-14	André de Waal	POC Multireality (v. 1.1)

**BIJLAGE 3: EINDRAPPORTAGE SIG**

**BIJLAGE 4: MANAGEMENT REACTIES SVB EN CAPGEMINI OP EINDRAPPORTAGE SIG**

**BIJLAGE 5: SLOTMAIL SIG**