



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. de minister, de heer dr. E.J. Kuipers
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2023-0000250012

Uw kenmerk

3441004-1035583-DICIO

Datum 1 mei 2023

Betreft Definitief BIT-advies Programma Rationalisatie ICT-landschap

Geachte heer Kuipers,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar het programma Rationalisatie ICT-landschap van het CAK. De opdrachtgever van het programma is de Chief Operating Officer van CAK. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het programma Rationalisatie ICT-landschap beoogt bij te dragen aan een blijvend eenvoudig, doelmatig en flexibel ICT-landschap door functionaliteit te combineren, applicaties op te ruimen en uit te faseren. De kosten voor het uitvoeren van het programma worden geschat op ruim 37 miljoen euro.

Conclusie

We onderkennen de noodzaak van rationalisatie. Het programma zal wel voor complexe uitdagingen komen te staan. Om uiteindelijk voldoende te rationaliseren, is meer inhoud, focus en kostenbewustzijn nodig. Op deze aspecten zien we nog aanzienlijke risico's:

- A. De overkoepelende inhoudelijke uitwerking voor het programma is te dun.
- B. De focus van besturing is onvoldoende gegeven de urgentie van rationalisatie.
- C. Het handelen vanuit kostenbewustzijn zien we onvoldoende terug.

Advies

Om de risico's terug te dringen, adviseren wij het volgende:

- 1. Verbeter de CAK-brede inhoudelijke basis voor rationalisatie.
- 2. Focus besturing meer op resultaat.
- 3. Versterk het handelen vanuit kostenbewustzijn.

Ten slotte adviseren wij om beheer en onderhoud van het ICT-landschap te verbeteren, voor zover dit niet door andere initiatieven gebeurt.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het programma Rationalisatie ICT-landschap (hierna: het programma). Daarna werken we bovenstaande analyse en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma. In de bijlage vindt u de details van het programma.

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA RATIONALISATIE ICT-LANDSCHAP

Het CAK voert als zelfstandig bestuursorgaan in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) meerdere wettelijke kerntaken uit binnen het domein zorg en welzijn. De voornaamste taken zijn:

- vaststellen en innen van de eigen bijdrage rond de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Wet langdurige zorg (WLZ);
- uitvoeren van betalingen aan zorgaanbieders in de WLZ;
- uitvoeren van regelingen voor burgers gerelateerd aan het Nederlandse zorgstelsel;
- uitvoeren van de regeling Buitenland voor verdragsgerechtigden.

Het takenpakket is in de loop der jaren steeds verder uitgebreid. Ruim 1,5 miljoen burgers en 3700 zorgaanbieders hebben nu te maken met het CAK. Het CAK int jaarlijks circa 2,6 miljard euro aan opgelegde eigen bijdragen, boetes en premies. Zorgaanbieders ontvangen circa 25,5 miljard euro aan financiering voor de WLZ.

Het huidige ICT-landschap van CAK wordt gekenmerkt door diverse regelingspecifieke applicaties en ketens. Het landschap biedt nu de benodigde functionaliteit, maar in diverse onderzoeken wordt gesteld dat er grote risico's zijn rond continuïteit en wendbaarheid van de ICT en dat de kosten te hoog zijn.

Het CAK heeft het focusgebied Vereenvoudiging ICT (afgekort V-ICT) gestart met de volgende hoofdmaatregelen: Rationalisatie applicatielandschap, Optimalisatie ICT-infrastructuur, Doelmatige sourcing en Optimalisatie ICT-processen, -organisatie, en – besturing. Het doel van V-ICT is het borgen van de continuïteit, en het verhogen van de wendbaarheid en de ICT-efficiëntie.

Het programma Rationalisatie ICT-landschap is onderdeel van de hoofdmaatregel Rationalisatie applicatielandschap. Andere trajecten binnen deze hoofdmaatregel zijn: (urgente) continuïteitsrisico's, rationalisatie(bijdrage) rond applicaties voor Buitenland (VIB-EESSI), ZVW en interne bedrijfsvoering, 'laaghangend fruit', digitalisering financiële instellingen en uitfaseren Thinsy. Het doel van het programma is complexiteitsreductie door wat toekomstbestendig is robuuster te maken, zonder functionele verrijking, en datgene wat overbodig, out-of-support of end-of-life is, uit te faseren (uitzetten en opruimen).

De geschatte kosten voor het programma bedragen ruim 37 miljoen euro inclusief een risico-opslag van 15%. Financiering is toegezegd via een geconditioneerde vrijgave per domein door VWS. De verwachte baten zijn:

- een structurele kostenreductie van 2,6 miljoen euro per jaar;
 - een complexiteitsreductie gemeten in resultaatindicatoren per procesdomein.
- Het programma levert zo een bijdrage aan bovengenoemde doelen van V-ICT.

Het programma is op 1 januari 2023 gestart en heeft een looptijd tot en met het eerste kwartaal van 2028. Vooruitlopend op de start van het programma zijn een business case, een programmaplan en een Enterprise Architectuur opgesteld. Het programma hanteert een vaste doorlooptijd en volgt een gefaseerde, dakpansgewijze aanpak. Het rationaliseert achtereenvolgens de volgende vijf procesdomeinen: Portalen, Klantcontact, Vastleggen, Besluiten en Financiën. Daarbij worden ook integratie- en monitoring-aspecten meegenomen. Het programma realiseert rationalisatie met de bestaande Agile-voortbrenging. Prioritering verloopt via een portfolioboard onder voorzitterschap van de CIO.

Zowel het programma als V-ICT kennen een aansturing via een stuurgroep respectievelijk board.

Elk domein is een afzonderlijk project, gebaseerd op een domeinarchitectuur en een projectplan met een aangescherpte businesscase. In het eerste kwartaal 2023 zijn deze voor het domein Portalen opgeleverd.

CONCLUSIE: RISICO'S VOOR SUCCESVOLLE RATIONALISATIE DOOR GEBREK AAN INHOUD, FOCUS EN KOSTENBEWUSTZIJN

Het CAK heeft, na eerdere moeizame vernieuwingstrajecten, belangrijke stappen gezet. Zowel in de besturing als in de uitvoering van ICT zijn verbeteringen doorgevoerd. Bovendien weet men dat niet alles perfect is, handelt men met open vizier en wil men continu verbeteren. De organisatie ziet breed de noodzaak van rationalisatie. De business heeft de leiding én is betrokken. Het CAK pakt de complexe problematiek stapsgewijs aan. Daarnaast is gewerkt aan een proactieve en zakelijkere relatie met de eigenaar VWS.

Wij zien deze positieve ontwikkelingen. En wij onderkennen de noodzaak om de opgelopen complexiteit nu grootschalig aan te pakken en deze in de toekomst structureel te voorkomen. Er kleven echter grote risico's aan het programma. Wij denken dat de CAK-brede inhoudelijke analyse onnodig lang wordt uitgesteld met als mogelijk gevolg dat het programma onvoldoende rationaliseert. Deze risico's worden bovendien vergroot door gebrek aan focus in de besturing en een beperkt financieel inzicht.

A. De overkoepelende inhoudelijke uitwerking voor het programma is te dun

De inhoudelijke basis voor de ICT-rationalisatie wordt tot in 2028 gefaseerd en per generiek procesdomein uitgewerkt. Men hanteert werkhypothese's per domein, onder andere welke applicaties moeten worden vervangen en welke applicaties blijven bestaan (doelapplicaties). Deze hypothese's worden onderzocht in de inhoudelijke analyse per domein waarna definitieve keuzes worden gemaakt. CAK betaalt een prijs voor het uitstellen van een aantal inhoudelijke keuzes en het wegwerken van inhoudelijke dilemma's per procesdomein. Het risico ontstaat dat inhoudelijk moeilijk omkeerbare keuzes worden gemaakt zonder inzicht in de implicaties bij later te rationaliseren domeinen. De haalbaarheid en de effecten van rationalisatie-activiteiten zijn op hoofdlijnen nog niet inzichtelijk. Met als gevolg dat ook de aannames onder de business case op losse schroeven kunnen komen te staan. We zien de volgende tekortkomingen wat betreft de inhoudelijke uitwerking:

- Inhoudelijke informatie ontbreekt:
 - Een CAK-breed overzicht van zowel het bestaande als het beoogde ICT-landschap met bedrijfsprocessen, applicaties, koppelvlakken, interfaces, gegevens en gegevensstromen.
 - Een overall analyse van en business-eisen voor de mate van harmonisatie van bedrijfsprocessen en bijbehorende ICT-ondersteuning op CAK-niveau. Het beoogde "multi-regeling" doellandschap vereist immers geharmoniseerde bedrijfsprocessen.
 - Een overzicht en analyse van de raakvlakken tussen procesdomeinen. In het eerst opgepakte domein Portalen blijken veel raakvlakken te bestaan met applicaties die later worden gerationaliseerd.

- Enkele gekozen doelapplicaties blijken minder definitief vast te staan (zoals MDM, REMO).
- Inrichtingskeuzes voor doelapplicaties zijn onvoldoende expliciet gemaakt en mogelijk niet passend (bijvoorbeeld: event-gebaseerde verwerking, verzamelen van persoonsgegevens).
- Onvoldoende uitwerking van methodische rationalisatie-aanpak uitgaande van de uit te faseren applicaties. Dit speelt nadrukkelijker bij applicaties waarvan de functionaliteit meer dan één procesdomein bestrijkt (denk aan Cebes en OHI).

B. De focus van besturing is onvoldoende gegeven de urgentie van rationalisatie

Hoewel de urgentie van rationalisatie op alle niveaus binnen CAK wordt onderkend, zien we dit in de besturing minder terug:

Besturing van rationalisatie is gefragmenteerd

Rationalisatie wordt niet vanuit één plek aangestuurd. Het CAK kiest voor een uitgebreide verzameling van initiatieven die uiteindelijk landen bij de bestaande Agile-voortbrenging. De gelaagde besturing vindt plaats via de bestaande CAK-structuren en rollen, en overleggen voor afstemming en prioritering. Deze moeten zich deels in de praktijk nog wel bewijzen.

De stapeling van prioriteiten maakt het moeilijk om focus te houden

Het programmaplan Rationalisatie ICT-landschap definieert een strakke fasering, scope en planning. Sturen op afhankelijkheden is voor het programma beperkt mogelijk, want dominante afhankelijkheden bevinden zich buiten scope van het programma. Of CAK met de veelheid aan initiatieven en prioriteiten tenminste vijf jaar de focus op ICT-rationalisatie kan houden, is de vraag. Wij verwachten dat tijdens de uitvoering zowel de scope als de doorlooptijd van het programma onder druk komen te staan. Op diverse fronten vindt mogelijk herprioritering plaats, als gevolg van:

- samenloop met overige trajecten binnen de hoofdmaatregel Rationalisatie van V-ICT;
- invloeden als gevolg van aangekondigd nieuw beleid zoals passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp;
- samenloop met andere CAK-ontwikkelsporen zoals de nieuwe domeinarchitectuur integratie, infrastructuurvernieuwing en lifecyclemanagement;
- andere wensen vanuit de business: het geduld van de business om andere ICT-ontwikkeling geen voorrang te geven, wordt op de proef gesteld.

De afbakening tussen rationalisatie en vernieuwing is onscherp

Uitgangspunt bij rationalisatie is het bestaande applicatielandschap. Applicaties worden uitgefaseerd en hun rol wordt overgenomen door andere, bestaande applicaties. Het programmaplan onderkent het risico dat een beoogde doelapplicatie toch niet passend blijkt te zijn, maar geeft niet expliciet aan wat dan de consequentie is. Wat dreigt is dat aanbestedingen voor nieuwe doelapplicaties onderdeel van het rationalisatieprogramma gaan uitmaken en niet buiten het programma worden geplaatst. Daarnaast dreigt het robuust maken van applicaties te ver door te schieten richting functionele vernieuwing.

C. Het handelen vanuit kostenbewustzijn zien we onvoldoende terug

Rationalisatie is volgens het programmaplan een structurele werk- en denkwijze met als doel het bereiken van een blijvend eenvoudig, doelmatig en flexibel applicatielandschap door onder meer te handelen vanuit kostenbewustzijn. Dit laatste zien we onvoldoende terug:

- De beoogde kostenreductie van het programma (2,6 miljoen euro per jaar) is te beperkt ten opzichte van:
 - het ICT-jaarbudget van 42,8 miljoen euro (2021);
 - de programma-investering van ruim 37 miljoen euro;
 - het structurele besparingsdoel van V-ICT wat betreft beheer en onderhoud (9,5 miljoen euro per jaar vanaf 2028).
- De sturing op kostenreductie zien we onvoldoende ingevuld:
 - Financieel sturen op rationalisatie vereist inzicht in de lopende ICT-kosten op applicatieniveau. Dit ontbreekt nog grotendeels.
 - Het sturen op kostenreductie ligt buiten het programma (bij V-ICT, ICT en de business).

ADVIES: VERBETER INZICHT IN INHOUD EN KOSTEN OM GERICHTER TE KUNNEN STUREN OP UITFASEREN

Om de te verwachten complexiteit bij rationalisatie aan te kunnen, is meer inhoudelijke besturing nodig naast de bestaande procesbesturing. Wij bevelen daartoe het volgende aan:

1. Verbeter de CAK-brede inhoudelijke basis voor rationalisatie

Stel de inhoudelijke analyse van het ICT-landschap niet uit tot de relevante procesdomeinen aan de beurt zijn, maar start nu met het volgende:

- Creëer inhoudelijk overzicht van het bestaande en toekomstige applicatie- en datalandschap. Specifieke punten daarbij zijn:
 - de inhoudelijke raakvlakken en samenhang tussen procesdomeinen;
 - de geschiktheid van de beoogde doelapplicaties vanuit functionele en niet-functionele eisen;
 - de knelpunten en kansen.

Maak daarbij gebruik van de beschikbare expertise en analyses op de (ICT-) werkvloer van CAK en rond dat uiterlijk voor het einde van dit jaar af.
- Maak daarbij keuzes rond inhoudelijke dilemma's zoals:
 - mate van harmonisatie van bedrijfsprocessen in relatie tot een goede aansluiting op specifieke regelgeving en CAK-brede efficiency mede ter voorkoming van bekende faalrisico's bij multi-regeling systemen;
 - omgang met kwaliteitsproblemen van brongegevens (buiten of binnen CAK);
 - monitoring/dashboard op bedrijfsprocessen (per deelproces, per procesdomein, per regeling(-cluster) of breder);
 - wel of niet event-gebaseerde verwerking of stapelsgewijze verwerking toepassen (en waar);
 - hoe omgaan met ketenafspraken bijvoorbeeld ten aanzien van incasso (intern of extern).
- Organiseer minimaal jaarlijks een inhoudelijke toets door een onafhankelijke dwarskijker na verbetering van de CAK-brede inhoudelijke basis.

2. Focus besturing meer op resultaat

Na de overzichtelijke rationalisatie van het portaalendomein zullen domeinen volgen met grotere complexiteit en uitdagingen. Denk nu alvast na welke maatregelen in dat geval dienstig zijn. Wij denken bij de maatregelen vooral aan het centraler stellen van resultaat van rationalisatie en wel op de volgende manier:

- Blijf voldoende gericht op het uitfaseren van bestaande applicaties. Maak bijvoorbeeld een projectplan per uit te schakelen applicatie als de complexiteit daartoe aanleiding geeft.
- Blijf niet koste wat kost bezig met het robuust maken van de eerder gekozen doelapplicatie. Als blijkt dat de doelapplicatie onvoldoende passend is, is geen sprake meer van rationalisatie, maar van vernieuwen. Dit valt dus buiten de scope van het programma.
- Versnel het uitfaseren van ICT-applicaties als vanuit het opgebouwde inhoudelijke overzicht blijkt dat kostenvoordelen aanzienlijk zijn en het risico te beheersen is. Hoewel een voorzichtige aanpak uit het verleden begrijpelijk is, moet de fasering niet te rigide toegepast worden. Het ingerichte besturings- en prioriteringsinstrumentarium bieden de kracht om urgente rationalisaties eerder op te pakken dan volgens de planning van de procesdomeinen.
- Centraliseer de portfoliosturing op rationalisatie zeker als inhoudelijke en tijdsafhankelijkheden dat vereisen.
- Hanteer een maximale doorlooptijd en een vast maximaal budget voor het programma als geheel. Laat de toch al forse doorlooptijd niet verder uitlopen. Het programma Rationalisatie ICT-landschap is een eenmalige, extra inspanning om technische schuld uit een verleden weg te werken. Een vaste doorlooptijd en een vast budget helpen de besturing nog meer te focussen op resultaat bij rationalisatie.

3. Versterk het handelen vanuit kostenbewustzijn

Versterk de financiële sturing bij rationalisatie door:

- inzicht in de ICT-kosten en het besparingspotentieel van het huidige ICT-landschap te ontwikkelen;
- de concrete kostenreductie als gevolg van het uitzetten en opruimen van applicaties inzichtelijk te maken.

Ten slotte

Naast de specifieke adviezen voor het programma Rationalisatie ICT-landschap, bevelen we aan om beheer en onderhoud van het ICT-landschap te verbeteren voor zover dat niet binnen andere initiatieven gebeurt. Voorkom zodoende dat dit programma bij herhaling nodig is. Borg dat de lijn het ICT-landschap kan blijven onderhouden en vernieuwen. Geef ook na het programma voldoende prioriteit aan rationalisatie-activiteiten:

- Borg een gezond en effectief ICT-landschap door voldoende aandacht voor het beheer- en onderhoudsproces, en voor het lifecycle-management (LCM).
- Wijs voldoende beheer- en onderhoudsbudget in de structurele begrotingscyclus toe.
- Claim daarnaast een reëel extra budget voor het integreren van nieuwe applicaties als CAK taken van andere organisaties overneemt.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het beheerst invullen van uw ambitie.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

drs. H.J.A. van Osch
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Informatie over het programma Rationalisatie ICT-landschap

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Programma Rationalisatie ICT-landschap
2.	Opdrachtgever	COO CAK
3.	Startdatum project	01-01-2023
4.	Einddatum project	Eerste kwartaal 2028
5.	Type project	Rationalisatieprogramma ICT-landschap
6.	Fase Project	Uitvoering
7.	Totaal budget	Ruim 37 miljoen euro, gefinancierd via de zogenaamde WaU-gelden (Werken aan Uitvoering)
8.	Reeds uitgegeven per datum	90 duizend euro over de periode 1 januari – 1 maart 2023
9.	Doelstelling	Verlagen complexiteit
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Via Vereenvoudiging ICT bijdragen leveren aan verhogen wendbaarheid, borgen continuïteit en verbeteren efficiency
11.	Meetbare baten	Structurele kostenreductie van 2,6 miljoen euro per jaar op grond van licenties, contracten en personele baten bij ICT en resultaat-KPI's per procesdomein, zoals aantal uitgefaseerde applicaties en aantal deployable units
12.	Huidige technologie/ architectuur	Combinatie van maatwerk en ingeregelde standaardpakketten met maatwerk
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Gerationaliseerd landschap bestaande uit combinatie van maatwerk en ingeregelde standaardpakketten met maatwerk
14.	Omvang systeem	ICT-landschap met enkele tientallen ICT-applicaties
15.	Aantal gebruikers	Circa 1000 medewerkers CAK, circa 1,5 miljoen burgers en ruim 4000 ketenpartners (gemeenten, zorgkantoren, zorgaanbieders, etc.)
16.	Belanghebbenden	Gebuijkers, CAK-opdrachtgever, leveranciers, de VWS-opdrachtgever en -eigenaar
17.	Aanbesteding voorzien	Niet voorzien

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Advies over risico en slaagkans; conform artikel 2, lid 2 sub a1 Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing
2.	Aanmelddatum	03-10-2022
3.	Start onderzoek	12-12-2022
4.	Afronden onderzoek	22-03-2023
5.	Datum concept advies	13-04-2023
6.	Datum definitief advies	01-05-2023
7.	Eerder onderzoek	n.v.t.
8.	Onderzoeksmethode	Documentanalyse, interviews, themasessies