



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
de minister, de heer Drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bureau ICT-Toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Cokky Hilhorst
BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

Uw kenmerk
2017-0000155340

Datum 21 februari 2018
Betreft Definitief BIT-advies project Eén uniforme betaalomgeving
Werkloosheidswet (1UBO-WW)

Geachte heer Koolmees,

Uw ambtsvoorganger, de heer Asscher, heeft het Bureau ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het project 1UBO-WW, de overgang naar één uniforme betaalomgeving voor de Werkloosheidswet. Opdrachtgever voor dit project is de directeur Uitkeren van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Na een korte samenvatting van ons begrip van het project geven we de conclusie van onze toets en daarna werken we de analyse en adviezen nader uit. In dit advies benoemen we alleen de belangrijkste risico's voor het welslagen van het project.

Het project 1UBO-WW is onderdeel van het traject 1UBO. Dat heeft tot doel het applicatielandschap van de divisie Uitkeren te vereenvoudigen door de functionaliteit voor bruto-netto berekeningen voor alle wetten samen te brengen in het systeem Excasso:

- De eerste stap in het traject 1UBO, 1UBO-AW¹, betrof de invoering van één uniforme betaalomgeving voor de Arbeidsongeschiktheidswet. Deze omgeving is per 1 januari 2018 in productie genomen.
- Het project 1UBO-WW is stap twee en beoogt de betaalomgeving voor de uitvoering van de werkloosheidsregelingen te verwijderen uit het huidige claim-systeem WWO, en het aangepaste WWO-systeem aan te sluiten op Excasso.
- Na 1UBO-WW volgt nog een derde stap waarbij de claimsystemen voor de Ziektewet en een aantal kleinere werkloosheidsregelingen op dezelfde manier worden aangesloten op Excasso als de systemen voor AW en WW.

Het traject 1UBO is op zijn beurt een belangrijk onderdeel van een veel omvangrijker rationalisatie- en vernieuwingstraject binnen de divisie Uitkeren van UWV. Daarbij wordt het applicatielandschap - dat vele tientallen applicaties omvat - in stappen vereenvoudigd en vernieuwd. Het totale traject zal naar verwachting nog minstens tien jaar in beslag nemen.

¹ Over dit project heeft het BIT in 2016 een advies uitgebracht (Kamerstuk 26448, nr. 573)

Het project 1UBO-WW is gestart op 1 januari 2017 en is volgens de planning gereed op 1 april 2020. De invoering van de gewijzigde systemen is voorzien per 1 januari 2020. UWV heeft de kosten van 1UBO-WW in september 2017 becijferd op 14,9 miljoen euro. Inclusief risico-opslag is een budget beschikbaar van 16,8 miljoen euro.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Het project 1UBO-WW is een volgende logische stap in de door UWV gekozen aanpak van de vernieuwing van het IT-landschap van de divisie Uitkeren. We zien op dit moment voor 1UBO-WW geen grote risico's die de slaagkans bedreigen. Wij zien wel een aantal beperkte risico's die tot vertraging en extra kosten van dit project kunnen leiden. Uitgaande van de huidige plannen van UWV denken wij dat de bestaande systemen nog zeker acht jaar mee moeten kunnen. Wij vinden het dan ook van belang te melden dat de continuïteit van de betrokken systemen ons inziens nog niet voldoende is zeker gesteld. Wij adviseren aanvullende maatregelen te nemen voor zowel uitvoering van 1UBO-WW als voor de continuïteit van de betrokken systemen.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

NAAST 1UBO-WW OOK AANDACHT NODIG VOOR ZEKER STELLEN CONTINUÏTEIT HUIDIGE SYSTEMEN

Het project 1UBO-WW is een volgende stap in een veel omvangrijker rationalisatie- en vernieuwingstraject waarbij het applicatielandschap van de sector Uitkeren van UWV in stappen wordt gemoderniseerd. UWV heeft veel ervaring opgedaan in het project 1UBO-AW. Wij vinden het in dat licht een goede zaak dat 1UBO-WW grotendeels door hetzelfde team wordt uitgevoerd dat ook 1UBO-AW heeft gerealiseerd. We zien op dit moment voor 1UBO-WW geen grote risico's die de slaagkans bedreigen. Wel zien we nog een aantal belangrijke aandachtspunten, zowel voor een goede start van 1UBO-WW als voor het verzekeren van de continuïteit van de betrokken systemen.

A. Nog aantal beperkte risico's voor welslagen 1UBO-WW

Binnen het project 1UBO-AW zijn belangrijke lessen geleerd. UWV wil deze lessen binnen 1UBO-WW toepassen om zo te komen tot een beheerst realisatietraject. Wij zien een aantal beperkte risico's die tot vertraging en extra kosten kunnen leiden:

- Overleg tussen UWV en SZW heeft nog niet geleid tot formele afspraken over een beleidsfreeze voor het WW-domein. Deze is noodzakelijk omdat er naast de uitvoering van het 1UBO-WW project geen ruimte is voor het implementeren van substantiële beleidswijzigingen. Ook zijn er nog geen afspraken met het ministerie van Financiën over mogelijke consequenties voor de voorgenomen herziening van de inkomstenbelasting.

- Het project wil het voortbrengingsproces voor het WW-domein versnellen en in lijn brengen met de werkwijze die is ontstaan in de laatste fase van 1UBO-AW. Die werkwijze kenmerkt zich door ontwerpen meer iteratief op te stellen, eerder ketenbreed te testen en eerder releases naar de acceptatieomgeving te brengen. Deze verbeteringen zien wij voor 1UBO-WW nog onvoldoende uitgewerkt, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de WW-omgeving. Mogelijk gaat dit bij aanvang leiden tot onnodige vertraging.
- Bij 1UBO-WW is een belangrijke stap gezet doordat alle noodzakelijke systeemaanpassingen voor de start van het project zijn geïnventariseerd. We zien in het project echter nog geen uitgewerkte testaanpak, terwijl de volgorde van testen mede bepalend is voor de prioritering en de planning van de softwareontwikkeling. Immers, in het project moeten functionele wijzigingen in WWO en Excasso synchroon gerealiseerd en getest worden. Bij 1UBO-AW is dat onvoldoende gebeurd, waardoor extra kosten zijn gemaakt en veel testwerk, waaronder de verschillenanalyses, pas helemaal op het eind konden worden uitgevoerd. Ook is de testaanpak belangrijk voor zekerheid over de kostenschattting. De potentieel forse kosten van aanvullende hardware voor testen bij 1UBO-WW zijn nu slechts globaal geraamd.

B. Continuïteit systemen ResaFasa, WWO en Excasso nog onvoldoende verzekerd

UWV gaat in globale plannen uit van vernieuwing van de systemen ResaFasa, WWO en Excasso binnen zes tot acht jaar vanaf nu. UWV wil op die manier continuïteitsproblemen voor zijn. Het vernieuwen van deze systemen is risicovol, zeker wanneer gekozen wordt voor volledige nieuwbouw. Wij begrijpen uit de ontvangen documenten dat het UWV hier naar neigt, zij het in stappen. Vernieuwing kan bovendien worden vertraagd als gevolg van wetswijzigingen of andere onvoorziene omstandigheden.

Gezien alle onzekerheden denken wij dat UWV de continuïteit van ResaFasa, WWO en Excasso dan ook voor *minstens* acht jaar – tot 2026 - zeker moet stellen, ongeacht welke vernieuwingsplannen UWV ontwikkelt. Binnen onze toets hebben wij de continuïteitrisico's niet uitputtend onderzocht, maar we zien wel dat de continuïteit van deze belangrijke systemen nog niet is zeker gesteld voor de komende acht jaar:

- Er is onzekerheid over de continuïteit van het applicatieonderhoud van ResaFasa en WWO. Het contract met de externe partij die ResaFasa en WWO onderhoudt is in 2016 geëxpireerd. Er is sindsdien sprake van een zogenoemde 'technische uitzondering', waarbij een nieuwe aanbesteding is uitgesteld. UWV hanteert als lijn dat een dergelijke technische uitzondering binnen vijf jaar moet zijn opgelost. Er zal dus voor 2021 een oplossing moeten zijn voor het continueren van de dienstverlening, en wij zien hier nog geen duidelijkheid.
- De systemen ResaFasa en WWO zijn gebaseerd op het *operating system* OpenVMS. De huidige leverancier ondersteunt dit platform nog drie jaar, tot 2021. Op dit moment heeft UWV geen duidelijk inzicht in de continuïteit van het platform en de daarvan afhankelijke software na 2021. De nieuwe OpenVMS-leverancier VMS software heeft een *roadmap* voor OpenVMS opgesteld

en het UWV moet de implicaties hiervan voor haar systemen nog onderzoeken. Daardoor is er nog geen duidelijk zicht op stappen die nodig zijn om de continuïteit van de betreffende systemen voor de middellange termijn te garanderen, terwijl dit in onze ogen wel urgent is.

- In 2016 is het contract met leverancier APG, die het onderhoud uitvoert op het Excasso-systeem, verlengd tot eind 2020. APG was niet bereid zich voor een periode langer dan vijf jaar te committeren. UWV voert nu gesprekken met APG over wie het onderhoud na 2020 gaat uitvoeren en hoe de specifieke kennis die daarvoor nodig is kan worden behouden. Zolang die gesprekken niet leiden tot concrete keuzes en afspraken is continuïteit van dit systeem op de middellange termijn ook onzeker.

ADVIES

De divisie Uitkeren van UWV staat de komende jaren voor de belangrijke uitdaging om de juiste keuzes te maken bij het vernieuwen van het bestaande IT-systemen en tegelijkertijd de continuïteit van de dienstverlening zeker te stellen. De functionaliteit van deze systemen is complex, onder andere door grote hoeveelheden data over langlopende gevallen, in de tijd wijzigende wetgeving, grote volumes en omvangrijke ketenafhankelijkheden. Die complexiteit zorgt voor een lange doorlooptijd bij wijzigingen. Dat vraagt om een aanpak die, ongeacht de keuzes die gemaakt worden voor (parallel lopende) vernieuwing, altijd de middellange termijn continuïteit van de bestaande systemen garandeert.

1. Neem aanvullende maatregelen voor uitvoering van 1UBO-WW

Om de uitvoering van het project 1UBO-WW zo goed mogelijk te beheersen, adviseren we u om UWV op korte termijn de volgende maatregelen te laten nemen:

- Formaliseer de beleidsfreeze die voor 1UBO-WW noodzakelijk is in een Kabinetbesluit, net als bij 1UBO-AW. Doe dat in elk geval voor uw eigen beleids terrein en zo mogelijk ook voor de relevante belastingwetgeving.
- Maak afspraken over de wijze waarop binnen het project in de WW-omgeving wordt omgegaan met versnelling in het functioneel ontwerpen, het ketenbreed testen en releasemanagement, en voer de nieuwe werkwijze gecontroleerd in.
- Werk de testaanpak en testplanning verder uit. Maak een globale invulling van de vijf geplande releases per systeem waarbij rekening wordt gehouden met een optimale volgorde van testen. Focus vooral op het sneller kunnen uitvoeren van verschillenanalyses tussen de huidige en de aangepaste systemen. Breng op basis hiervan de benodigde hardware voor het testen in beeld en stel zo nodig de geraamde testkosten bij.

2. Verzeker de middellange termijn continuïteit van de huidige systemen

Zoals hierboven betoogd zal UWV zeker moeten stellen dat ResaFasa, WWO en Excasso nog minimaal acht jaar mee kunnen. Vraag UWV daarom op korte termijn de continuïteitsrisico's van deze systemen in kaart te brengen. Onderzoek daartoe in ieder geval het volgende en neem maatregelen:

- Breng de actuele kwaliteit van de programmatuur en documentatie in beeld. Onderzoek continuïteit van de onderliggende technologie, waaronder de platforms (zoals OpenVMS), databases en alle programmatuur die noodzakelijk is bij de voortbrenging en het gebruik van de systemen, zoals de compilers en Excasso-specifieke ontwikkelhulpmiddelen.
- Breng leverancierscontracten in beeld en onderzoek mogelijkheden voor het verlengen van ondersteuning. Neem maatregelen om continuïteit van (externe) dienstverlening zeker te stellen.
- Breng de benodigde kennis voor de komende jaren in kaart en zorg dat eventuele hiaten worden ingevuld.

UWV kan dit onderzoek ook gebruiken als basis voor beslissingen over vernieuwing. Hoewel OpenVMS vandaag de dag bijvoorbeeld minder gangbaar is, wil dit niet per definitie zeggen dat een systeem opnieuw gebouwd dient te worden. Alternatieven zoals een bewuste keuze voor het blijven toepassen van deze technologie of conversie naar een meer gangbare technologie kunnen zo ook beter afgewogen worden tegenover het veel risicvollere nieuwbouwen van een compleet systeem.

Wij danken UWV voor hun openheid en medewerking. Wij hebben waardering voor het streven van UWV om via een voorzichtige, evolutionaire aanpak, het bestaande IT-landschap in stapjes te vernieuwen. Dit is in onze ogen de enige juiste aanpak die past bij de situatie waarin UWV zich bevindt. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van dit streven.

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

Hans Wanders,
CIO Rijk