

VWS Programma Trekkingsrecht PGB

EINDVERSLAG - CONTRA-
EXPERTISE OP PLAN TECHNISCHE
VERSTEVIGING



Sparrenhevel 32, 3708 JE Zeist | (030) 2 270 500 | info@mxi.nl | www.mxi.nl

Project 115026
Versie 1.0 (definitief)
22 april 2015

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	3
2	ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSBASIS	4
	Samenstelling van het huidige PGB-systeemlandschap	4
	Toekomstbeeld van het PGB-systeemlandschap	4
	Beschrijving van de voorgestelde technische verstevigingen	5
3	BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	5
	Onderzoeksvraag 1 – is het huidige systeemlandschap een goede basis voor de toekomst?	5
	Onderzoeksvraag 2 – zijn de voorgestelde technische verstevigingen noodzakelijk en effectief?	6
	Onderzoeksvraag 3 – voldoet de beoogde doelarchitectuur aan vigerende architectuurkaders?	6
	Onderzoeksvraag 4 – zijn de kosten van de versteviging onderbouwd en terecht?	7
4	CONCLUSIES EN ADVIES	7
	Conclusies	7
	Advies voor de korte termijn - stabiliseren	8
	Advies voor de lange termijn – samen realistisch doorontwikkelen	8
5	VERANTWOORDING	9
	Verantwoording van de gevolgde onderzoeksaanpak	9
	Samenstelling en status van onze rapportages	9



1 INLEIDING

Dit rapport bevat het eindverslag van de contra-expertise die M&I/Partners tussen half februari en half april 2015 heeft uitgevoerd op het verstevigingsplan voor het PGB-systeemlandschap van SVB, in opdracht van Programma Trekkingsrecht PGB van VWS. Dit betreft het definitieve eindverslag, het commentaar van SVB en VWS is verwerkt.

Het doel van de contra-expertise was om een onafhankelijk oordeel te formuleren op de vraag of voor een toekomstvast, robuust systeemlandschap (a) de basis aanvang 2015 voldoende is, of (b) een verdere vernieuwing en versteviging nodig is, of (c) zelfs een volledig nieuw systeem. Om dit doel te bereiken zijn in samenspraak met VWS de volgende vier onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Is het huidige systeemlandschap een goede basis voor de toekomst qua robuustheid, schaalbaarheid en flexibiliteit?
- 2 Zijn de voorgestelde technische verstevigingen noodzakelijk en effectief?
- 3 Voldoet de doelarchitectuur, zoals beoogd in het verstevigingsplan, aan de vigerende architectuurkaders?
- 4 Zijn de kosten van de versteviging onderbouwd en terecht?

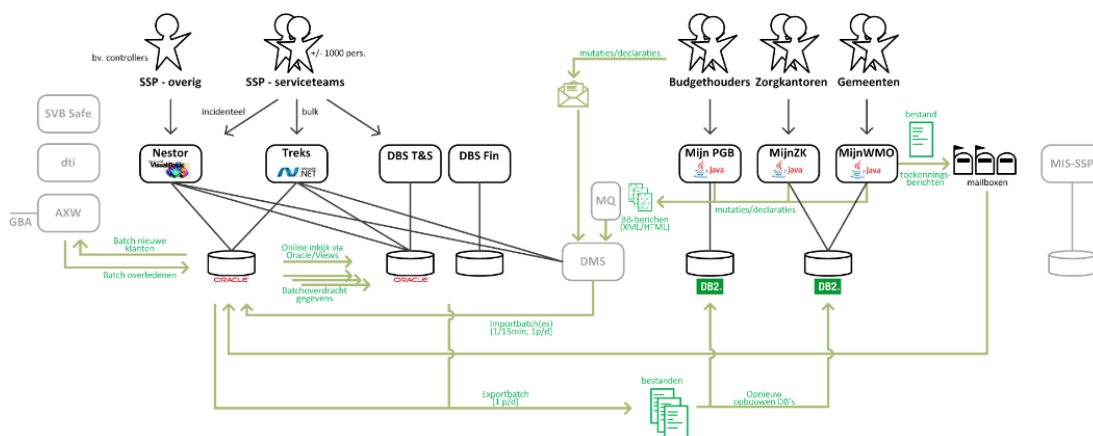
In de rest van dit document beantwoorden we deze onderzoeksvragen (hoofdstuk 3), formuleren we onze conclusies en adviezen (hoofdstuk 4) en verantwoorden we ons ten aanzien van de onderzoeks aanpak (hoofdstuk 5). Maar eerst analyseren we (hoofdstuk 2) de onderzoeksbasis voor de contra-expertise.

2 ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSBASIS

Voordat we de onderzoeksvragen beantwoorden analyseren we eerst een drietal cruciale onderdelen die aan de basis liggen van bovenstaande vraagstelling: de samenstelling van het huidige PGB-systeemlandschap, het vigerende toekomstbeeld op het landschap en de beschrijving van de voorgestelde technische verstevigingen.

SAMENSTELLING VAN HET HUIDIGE PGB-SYSTEEMLANDSCHAP

Onze interpretatie van het PGB-landschap in relatie tot de omgeving is in onderstaand figuur weergegeven. Ten behoeve van de medewerkers in het SVB Servicecentrum PGB (SSP) worden gegevens vastgelegd in de zogenaamde SSP-systemen: Nestor, Treks en twee DBS-pakketten. De gegevens worden 's nachts met batchverwerkingen vanuit de SSP-systemen naar de gegevensopslag bij de portalen overgezet. Er zijn drie portalen voor verschillende doelgroepen.



Het heeft relatief lang geduurd voordat M&I/Partners inzicht kreeg in het huidige systeemlandschap. We hebben geen documenten of visualisaties aangetroffen die de actuele situatie adequaat weergeven. Er is alleen fragmentarische projectdocumentatie beschikbaar, maar geen samengestelde systeemdokumentatie (architectuur- en ontwerpdocumentatie). Tijdens de eind-review werd opgemerkt dat er koppelingen ten aanzien van DBS Fin ontbreken in bovenstaande plaat, blijkbaar is onze interpretatie nog onvolledig. Het oordeel van M&I/Partners is dat het huidige systeemlandschap onvoldoende gedocumenteerd is en dat kennis erover verspreid is binnen de SVB-organisatie en in de hoofden zit van medewerkers.

TOEKOMSTBEELD VAN HET PGB-SYSTEEMLANDSCHAP

Het toekomstbeeld van het PGB-landschap is gebaseerd op een lijst met business requirements uit maart 2014. Hier zitten vergaande eisen tussen zoals 'real time verwerking', 'straight through processing', '24/7 dienstverlening' en 'variëteit in de dienstverlening'. Vergaand in de zin dat het zeer ver af staat van de bestaande werking van de systemen. M&I/Partners constateert dat de validiteit van deze requirements, ruim een jaar later, op zijn minst discutabel is. Het realiseren van deze eisen blijkt miljoenen te kosten, maar er is nooit aan de stakeholders gevraagd of ze er zoveel geld voor over hebben.

Momenteel vind er een heroriëntatie plaats op de inrichting van de PGB-processen. Dit moet rond de zomer leiden tot een verbeterplan. De ICT-impact van dit verbeterplan vormt in onze ogen een

prima basis voor een geactualiseerd toekomstbeeld en (na een validatieslag) voor de noodzakelijke verstevigingen.

BESCHRIJVING VAN DE VOORGESTELDE TECHNISCHE VERSTEVIGINGEN

Het 'plan technische versteviging' waarop deze contra-expertise is gericht bestaat feitelijk niet. Sinds de eerste contouren van het plan in oktober 2014 aan VWS zijn gepresenteerd, is de beeldvorming over een geschikte aanpak van de versteviging diverse keren gewijzigd. In de meest recente aanpak zijn diverse verstevigingen optioneel gemaakt. Deze wijzigingen in de beeldvorming komen deels doordat het oorspronkelijke plan is achterhaald door de werkelijkheid: het huidige systeemlandschap functioneert beter dan in oktober 2014 verwacht (het accommodeert de volumegroei, de batchverwerkingen performen beter dan gedacht). De veranderde beeldvorming heeft niet geleid tot aanpassing van de officiële stukken – in ons oordeel is het goed en logisch dat plannen aan nieuwe inzichten worden bijgesteld. Het wekt onze bevreemding dat VWS niet betrokken is bij de nieuwe inzichten en dat de begroting van 7.4 miljoen niet is aangepast.

De in de plannen genoemde technische verstevigingen worden alleen op abstracte wijze aangeduid. De plannen worden nergens concreet ten aanzien van doelstellingen, beoogde resultaten en effecten van de verstevigingen. Kortom: de plannen bevatten abstracte oplossingen (zoals 'verservicen') voor abstracte problemen ('inflexibel'). Hiermee concluderen we dat het 'plan technische versteviging' sterk in beweging is en een onduidelijke inhoud kent.

3 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vier onderzoeksvragen. Dit doen we in de wetenschap dat de onderzoeksbasis op diverse punten niet eenduidig is vastgelegd, zie hiervoor.

ONDERZOEKSVRAAG 1 – IS HET HUIDIGE SYSTEEMLANDSCHAP EEN GOEDE BASIS VOOR DE TOEKOMST?

Voordat we de eerste onderzoeksvraag beantwoorden benadrukken we dat de contra-expertise zich heeft beperkt tot de techniek. Functionele vraagstukken (doen de systemen wat ze zouden moeten doen) en procesgerichte vragen (werken de ketenpartners optimaal samen) vallen buiten de scope van ons onderzoek. Er is de laatste maanden veel te doen geweest over problemen met de PGB die van functionele of procesgericht aard zijn. Wij constateren dat het huidige landschap in technisch zin redelijk naar behoren draait. Er zijn incidenten maar die leiden niet tot grote verstoringen van het PGB-proces. De functionele en procesgerichte problematiek lijkt veel groter te zijn dan de technische problematiek die wij in ons onderzoek constateren. De huidige problematiek met de PGB mag niet gekwalificeerd worden als een technisch ICT-probleem.

Dit gezegd hebbende concluderen we dat het huidige landschap nog geen voldoende basis is voor de toekomst. Met name de batchverwerkingen (robustheid, schaalbaarheid) en de SSP-systemen (robustheid) scoren op sommige onderzochte punten lager dan een voldoende. De flexibiliteit van het totale landschap is daarnaast twijfelachtig. Hierbij moet worden aangemerkt dat de in 2014 nieuw ontwikkelde software (Treks en MijnZK portaal) wel degelijk een voldoende scoren op de onderzochte kwaliteitsaspecten. De lagere scores zijn veeleer een gevolg van de complexe samenhang van deze nieuwe onderdelen met de andere onderdelen in het landschap.

Hierbij merken we aan dat veel geconstateerde problemen een gevolg zijn van de grote haast waarmee het PGB-landschap in 2014 is ontwikkeld. Hierbij zijn (wellicht terecht) korte-termijn oplossingen gekozen die vanuit architectuur-oogpunt niet optimaal zijn voor de toekomst. De observatie dat er in januari 2015 überhaupt een draaiend systeemlandschap was zien wij als een prestatie van belang. SVB heeft onderkend dat de huidige situatie niet optimaal is en denkt vanuit die optiek na over – en werkt aan – oplossingen.

ONDERZOEKSVRAAG 2 – ZIJN DE VOORGESTELDE TECHNISCHE VERSTEVINGEN NOODZAKELIJK EN EFFECTIEF?

Onze conclusie ten aanzien van deze vraag is dat een aantal van de voorgestelde technische verstevigingen inderdaad noodzakelijk en effectief is: het completeren van de vervanging van Nestor door Treks, het verbeteren van de infrastructuur en de agile werkwijze, en het inrichten van de OTAP-straat. In onze ogen zou dit lijstje aangevuld moeten worden met de volgende gerelateerde maatregelen: het verbeteren van de testaanpak, het inlossen van de technische schuld (o.a. documentatie) en het verbeteren van fouttolerantie op diverse plaatsen in het landschap. Het verstevigingsplan is wat dit betreft incompleet.

De overige voorgestelde verstevigingen kwalificeren we op korte termijn als onnodig en op lange termijn als twijfelachtig (de effectiviteit is onvoldoende aangetoond). Dit geldt met name voor het verservicen van het landschap, inclusief de introductie van een servicebus). Deze verstevigingen zijn gebaseerd op een toekomstbeeld dat in onze ogen discutabel is (zie vorige hoofdstuk). Het nut van de introductie van faciliteiten voor management informatie zien we wel degelijk in, maar elke motivatie hiervoor ontbreekt in de aangeleverde stukken.

De vervanging van de twee DBS-pakketten (een financieel en een salarispakket) door de E-Business Suite (EBS) van Oracle kwalificeren we als twijfelachtig. De aangedragen argumentatie hiervoor is deels onjuist, deels niet langer steekhoudend en deels gerelateerd aan de wens om te verservicen (die we discutabel achten). Alleen het argument om onafhankelijk te worden van de DBS-leverancier beoordelen we als steekhoudend; maar een kosten/baten afweging van dit strategische argument lijkt niet gedaan te zijn (we achten dat bij zo'n grote stap wel noodzakelijk). Hierbij merken we op dat de implementatie van EBS naar onze ervaring een uiterst complex, risicovol traject is. Een dergelijke implementatie verdient een separaat plan, met zeer strakke sturing en besluitvorming (tijdens de review geeft SVB aan dat zo'n plan er wel is; het is ons echter niet aangeleverd). En bovendien zou zo'n implementatie alleen binnen een stabiele omgeving moeten worden opgepakt (het PGB-landschap is nog sterk in beweging).

ONDERZOEKSVRAAG 3 – VOLDOET DE BEOOGDE DOELARCHITECTUUR AAN VIGERENDE ARCHITECTUURKADERS?

Onze conclusie ten aanzien van deze vraag is dat de door het verstevigingsplan beoogde doelarchitectuur voldoet aan de kaders van de SVB concern architectuur uit 2012. Het is onbekend of de doelarchitectuur ook voldoet aan de nieuwe SVB concern architectuur (in ontwikkeling; die is ons niet beschikbaar gesteld) en aan de domeinarchitecturen (daar wordt niet naar verwezen; de IZO architectuur van VWS bestond nog niet bij het opstellen van de doelarchitectuur).

Bij deze onderzoeksvraag willen we opmerken dat het verstevigingsplan beoogt een vooraf vastgestelde doelarchitectuur te implementeren. In onze ogen is het implementeren van een doelarchitectuur geen doel op zich, zeker niet in de context van een bestaand landschap. Een doelarchitectuur moet in onze ogen inhoudelijk richting geven aan reguliere projecten.

ONDERZOEKSVRAAG 4 – ZIJN DE KOSTEN VAN DE VERSTEVIGING ONDERBOUWD EN TERECHT?

Onze conclusie ten aanzien van deze vraag is dat de eenmalige kosten ten aanzien van de uitgangssituatie in oktober 2014 voldoende onderbouwd waren. Gegeven de kennis die SVB op dat moment had zijn er voldoende technieken ingezet om tot een betrouwbare schatting te komen. Ten opzichte van de huidige situatie zijn ze dat echter niet, zowel het verstevigingsplan als het bestaande landschap zijn aanzienlijk geëvolueerd zonder dat de begroting is bijgesteld.

De onderhoudskosten beoordelen we als onvoldoende onderbouwd. Dat was al in oktober 2014 het geval, de extrapolatie die is toegepast was te beperkt en levert in onze ogen geen valide schattingen op. Ten opzichte van de huidige situatie zijn de schattingen niet aangepast, hierdoor is de validiteit niet verbeterd.

4 CONCLUSIES EN ADVIES

In dit hoofdstuk formuleren we onze conclusies en adviezen.

CONCLUSIES

We hebben voor de contra-expertise géén eenduidige onderzoeksbasis aangetroffen. Het is niet mogelijk gebleken eenduidig vast te stellen wat de 'voorgestelde technische verstevigingen' precies zijn. De plannen zijn sterk in beweging en de verstevigingen zijn alleen in abstracte zin beschreven. Ook hebben we geen requirements aangetroffen die vaststellen wanneer het PGB-landschap voldoende robuust is, of voldoende schaalbaar of flexibel. En het vaststellen van een eenduidig toekomstbeeld, waaraan we het huidige landschap en de voorgestelde verstevigingen kunnen toetsen, is eveneens niet mogelijk gebleken.

Het doel van de contra-expertise was om een onafhankelijk oordeel te formuleren op de vraag of voor een toekomstvaste, robuust systeemlandschap (a) de basis aanvang 2015 voldoende is, of (b) een verdere vernieuwing en versteviging nodig is, of (c) zelfs een volledig nieuw systeem. We concluderen dat (b) het geval is: er is een verdere vernieuwing of versteviging nodig. De basis aanvang 2015 heeft nog niet voldoende kwaliteit, er zijn diverse zaken die verbeterd moeten worden. Op basis van de huidige inzichten verwachten we dat volledige nieuwbouw niet aan de orde is. Het verstevigen van het huidige landschap (optie b) is afdoende.

Met name de batchverwerkingen (robuustheid, schaalbaarheid) en de SSP-systemen (robuustheid) scoren op sommige onderzochte punten lager dan een voldoende. De flexibiliteit van het totale landschap is daarnaast twijfelachtig. Hierbij moet worden aangemerkt dat de in 2014 nieuw ontwikkelde software (Treks en portalen) wel degelijk een voldoende scoren op de onderzochte kwaliteitsaspecten. Ons oordeel ten aanzien van onvoldoende kwaliteit is veeleer een gevolg van de complexe samenhang van deze nieuwe onderdelen met de andere onderdelen in het landschap.

SVB heeft in oktober 2014 een verstevigingsplan ingediend, met een bijbehorende begroting van 7.4 miljoen euro, dat hier invulling aan zou kunnen geven. We concluderen dat een deel van de verstevigingen uit dit plan op korte termijn inderdaad noodzakelijk is om de basis te versterken. Diverse andere verstevigingen in het plan zijn op korte termijn niet nodig en op langere termijn

twijfelachtig, in de zin dat de noodzaak en het nut in onze ogen niet zijn aangetoond. Hiernaast is er een categorie aan urgente verstevigingen die niet in het plan is opgenomen.

Het in oktober 2014 ingediende verstevigingsplan is in onze ogen niet langer geldig. Het plan is diverse keren bijgesteld, onderdelen in het plan zijn door SVB optioneel gemaakt. Het toekomstbeeld waarop het plan zich richt is in onze ogen op belangrijke punten discutabel. VWS als opdrachtgever/ sponsor is niet geïnformeerd over de bijstellingen van het plan en over de consequenties daarvan voor de ingediende begroting.

Deze observaties leiden ons tot de conclusie dat het verstevigingsplan en de bijbehorende begroting het beste herijkt kunnen worden. Met alle betrokken partijen wordt de komende tijd gewerkt aan een verbeterplan, de technische verstevigingen kunnen daar onderdeel van uitmaken.

ADVIES VOOR DE KORTE TERMIJN - STABILISEREN

We adviseren om de periode tot de zomer te gebruiken om het huidige systeemlandschap te stabiliseren, zowel functioneel als technisch. Op technisch gebied zien we diverse zaken die urgent opgepakt moeten worden, zie bij onderzoeksvraag 1: de technische schuld, de documentatie, het uitfaseren van Nestor, de batchverwerkingen, de agile werkwijze, testen en monitoring. Op functioneel gebied (buiten de scope van ons onderzoek) zal ook zo'n lijst met urgente zaken bestaan. We adviseren om tot de zomer alle prioriteit bij het stabiliseren te leggen.

Ons onderzoek heeft niet duidelijk uitgewezen of de EBS-implementatie daadwerkelijk urgent is. Dit hangt mede af van de strategische afweging hoe snel SVB de afhankelijkheid van de huidige leverancier wil verminderen. In onze ogen heeft zo'n complexe implementatie alleen kans van slagen in een stabiel landschap. Uitstel tot na de zomer lijkt ons daarom zeer gewenst. Dit geeft SVB de gelegenheid om de noodzaak van de DBS-vervanging in een gedegen kosten/baten analyse van diverse scenario's (doorgaan met DBS versus inzet van EBS versus inzet van een minder zwaar pakket) te onderbouwen. Indien er aantoonbaar valide redenen zijn om hier toch eerder mee te beginnen dan is uiterste zorgvuldigheid en een strakke sturing vereist.

ADVIES VOOR DE LANGE TERMIJN – SAMEN REALISTISCH DOORONTWIKKELEN

Rond de zomer komt een belangrijk ankerpunt beschikbaar voor de doorontwikkeling van het PGB-landschap: het verbeterplan dat VWS met de ketenpartners opstelt. We adviseren om in dit verbeterplan scherpere formuleringen op te nemen ten aanzien van requirements. Dus niet 'aanvraag in één keer afhandelen' in algemene zin; maar concretiseren welke aanvraag dit betreft, welke processtappen er 'in één keer afgehandeld' moeten worden, welk effect voor welke doelgroep wordt beoogd en binnen welke randvoorwaarden de eis gerealiseerd moet worden.

Voordat het verbeterplan definitief kan zijn is het noodzakelijk om een impact analyse uit te voeren, zodat duidelijk wordt in hoeverre de eisen en wensen haalbaar zijn en welke kosten er mee zijn gemoeid. Dit moet worden teruggelgd bij de stakeholders, zodat ze de consequenties van hun wensen inzien en de budgetten op verantwoorde wijze worden aangewend. Dit zorgt ervoor dat er een realistisch toekomstbeeld ontstaat, verankerd in de werkelijkheid.

De uitvoering van de ICT-aspecten van het verbeterplan moet anders worden ingericht dan nu. Zorg ervoor dat technische verstevigingen meeliften met het doorvoeren van functionele wijzigingen; dus geen separaat verstevigingsplan om een doelarchitectuur te implementeren. Werk op volledig iteratieve wijze, aansluitend bij de scrum-aanpak die op de werkvloer wordt

gehanteerd. Zorg ervoor dat de besturing (ook financieel) wordt aangesloten op de agile werkwijze. Zorg voor een samenhangende besturing waarin de belangen van ketenpartners, SVB en VWS samenkomen in een integrale besturing van de backlog.

5 VERANTWOORDING

In dit laatste hoofdstuk verantwoorden we ons ten aanzien van de gevolgde onderzoeksanpak en rapportages.

VERANTWOORDING VAN DE GEVOLGDE ONDERZOEKSAANPAK

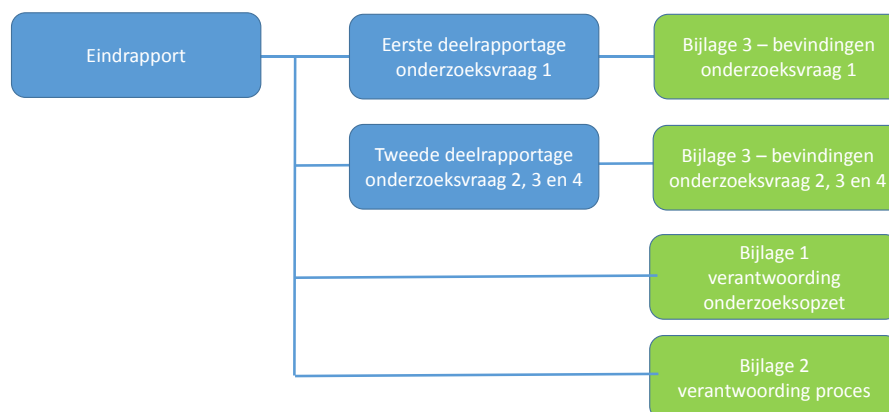
M&I/Partners heeft de contra-expertise, in nauw overleg met VWS, op zorgvuldige wijze opgezet. Er is gebruik gemaakt van een zo objectief mogelijke normstelling, gebaseerd op internationale standaarden als ISO25010 en veelgebruikte best practices. We hadden het normenkader graag geconcretiseerd met gebruikmaking van de requirements die VWS en SBV zelf stellen aan de robuustheid, schaalbaarheid en flexibiliteit van het PGB-landschap; maar die requirements zijn er niet (zie hoofdstuk 2). Met nadruk wijzen we er echter op dat we géén formele audit hebben uitgevoerd op basis van een volledig geformaliseerd normenkader. De vraag van VWS was om een expert oordeel te geven, niet om een formele audit te doen.

Omdat VWS om een *onafhankelijk expert oordeel* heeft gevraagd heeft M&I/Partners, op basis van haar ervaring met vergelijkbare plannen, architecturen en technologieën, ook een expliciet antwoord gegeven op alle onderzoeksvragen, waarbij we een kwalificatie van voldoende, twijfelachtig en onvoldoende hanteren. Uiteraard hebben we expliciet onderscheid gemaakt tussen de *feitelijke bevindingen* en ons expertoordeel. We hebben hoor en wederhoor toegepast om de bevindingen op juistheid en volledigheid te valideren.

De uitvoering van het onderzoek is anders verlopen dan gepland, de doorlooptijd is van de geplande 5 weken opgelopen tot 10 weken. Belangrijke reden hiervoor was dat VWS na 3 weken vroeg om het opleveren van een tussenrapportage waarin alleen de eerste onderzoeksvraag werd beantwoord. Ook heeft het proces van hoor en wederhoor met VWS langer geduurd dan voorzien. Voor de betrachte zorgvuldigheid heeft dit geen consequenties gehad.

SAMENSTELLING EN STATUS VAN ONZE RAPPORTAGES

Dit eindverslag is gebaseerd op meerdere deelrapportages en bijlagen, zie de structuur hierna.



Degenen die verder willen lezen verwijzen we in eerste instantie door naar de deelrapportages en in tweede instantie naar de bijlagen.

Met nadruk wijzen we erop dat de tweede deelrapportage nog niet gevalideerd is door SVB. Tijdens de validatie kunnen er nieuwe feiten aan het licht komen die we moeten verwerken in die deelrapportage en mogelijk ook in dit eindverslag. Ook wijzen we erop dat, na de validatie van de eerste deelrapportage, SVB een groot aantal nieuwe documenten heeft aangeleverd die we nog niet hebben geanalyseerd. Ook hieruit kunnen nieuwe feiten naar voren komen.