

Tussenbericht
Onderzoek SVB Tien / BR2
(29 augustus 2014)

Aan:

SG Ministerie van SZW, de heer drs. A.H.C. Annink

Raad van Bestuur SVB, mw. drs. N.A. Vermeulen MBA en de heer R.J. Barendse

Externe deskundigen:

Prof. Dr. L. Sneller RC

Drs. J.G. Hakkenberg

1. Tussenbericht Externe deskundigen

Opdracht Externe deskundigen

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 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.

Proces tot nu toe

De Externe deskundigen zijn hun werkzaamheden begonnen op 25 juni j.l.. In een korte periode hebben ongeveer 20 interviews plaatsgevonden en zijn ruim 100 documenten bestudeerd. De verkenningsfase is inmiddels afgesloten en de verdiepingsfase is gestart. Op bepaalde punten is nog nader onderzoek nodig (o.a. SIG-onderzoek naar de kwaliteit van de opgeleverde programmatuur). Mede hierdoor is de eindrapportage van de Externe deskundigen voorzien in november 2014.

Alle betrokkenen werken constructief mee. De Externe deskundigen hebben de indruk dat alle geïnterviewde personen vrijuit hebben gesproken. De Externe deskundigen zijn hen daarvoor erkentelijk.

Tegen de achtergrond van het AO op 10 september a.s. en op basis van een interpretatie van de onderzoeksuitkomsten tot nu toe hebben de Externe deskundigen het wenselijk geacht om de voorlopige bevindingen en aanbevelingen te delen met de RvB – o.b.v. het hoor/wederhoor-principe – en vervolgens te bespreken met het Ministerie van SZW.

Gekozen is voor een kernachtig en scherp geformuleerde (voorlopige) boodschap en advieslijn.

De komende maanden zullen de Externe deskundigen hun bevindingen op specifieke punten nader valideren en – waar nodig - aanvullen (o.b.v. verdiepingsonderzoek) en hun aanbevelingen verder uitwerken.

(Voorlopige) Centrale boodschap / kwalificatie huidige situatie

De Externe deskundigen schatten de huidige situatie in als ‘zeer problematisch’ en zien voldoende aanleiding om het scenario ‘ongewijzigd doorgaan’ dringend te ontraden. Hiermee wordt bedoeld dat niet langer uitsluitend ingezet moet worden op het spoor van realisatie van een goed werkend BR2-systeem.

Toelichting:

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.

(Voorlopig) Bestuurlijk advies

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.

Definieer een 'pas op de plaats'-periode en -scope. Prioriteer foutinventarisatie en –analyse boven fouterstel en het doorvoeren van changes. Intensiveer waar mogelijk het testen om zo snel mogelijk een 'totaalbeeld' te krijgen ten behoeve van de heroverweging.

Geef daarnaast de SVB de ruimte om het bestaande contract met Capgemini (= de leverancier van de software) – bij voorkeur - voor het einde van 2014 af te hechten.

Toelichting:

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. Bovengenoemde 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.

Kortom: Maak 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.

2. Toelichting op onze boodschap en advies

(Tussen)Conclusies:

- Een groot deel van de (financiële) benefits in de businesscase van SVB Tien is gerealiseerd. Als gevolg van 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.
- De Externe deskundigen 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 verouderde ICT-landschap;
 - worden de SVB-medewerkers door middel van één systeem ondersteund o.g.v. alle wetten die de SVB uitvoert;
 - ontstaat de mogelijkheid om toedeling van werk vanuit een centraal punt te laten plaatsvinden c.q. werkzaamheden door het land te verplaatsen (met behulp van een landelijke database);
 - zouden wetswijzigingen en nieuwe taken sneller doorgevoerd kunnen worden. Het is de Externe deskundigen niet helder in hoeverre hier thans sprake is van een wezenlijk knelpunt;
 - 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.

- 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 uitbesteding. Binnen de SVB-organisatie leven verschillende opvattingen. Er zijn ook 'MRS-sceptici'. Het departement en de Inspectie hebben na de vele deelonderzoeken vooral behoefte aan een totaal advies hoe nu verder te gaan.
- Het opgeleverde systeem heeft vanuit de optiek van de SVB veel overeenkomsten met een 'black box'. Men kende de kwaliteit niet, men wist niet of het systeem volledig was en het heeft lang geduurd voordat men in staat was om het testen van de opgeleverde programmatuur op te starten. In zekere zin is dit nog steeds aan de orde. 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 verwacht men nu 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 weging van het streven naar '100% kwaliteit' versus het streven naar een zo snel mogelijke 'go live' met het nieuwe MRS-systeem.
- De Externe deskundigen 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 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 te 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.
- De complexiteit van het huidige ontwerp heeft ook gevolgen voor beheer en exploitatie. De Externe deskundigen vinden dit aspect tot op heden onderbelicht. In een hernieuwde business case moet dit zeker worden meegenomen.
- De Externe deskundigen 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 Gag Gemini, het opnieuw ter discussie stellen van eenmaal genomen besluiten, het altijd streven naar een '10' en het 'moeras waarin we met zijn allen zijn terecht gekomen door de vele onderzoeken in de afgelopen 1,5 jaar'. 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.
- De Externe deskundigen 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.

(Tussen)Aanbevelingen:

- Definieer een 'pas op de plaats'-periode en -scope tot een besluit is genomen over 'hoe nu verder'. Beperk de werkzaamheden zo veel mogelijk: doe hooguit fouterstel en voer in deze 'pas op de plaats'-periode zo min mogelijk changes uit.
- Bouw een eigen (= RvB SVB) beeld op over / betekenis van huidige stand van zaken (Hoe ver zijn we eigenlijk? Wat is nu wijsheid? Welke (onderzoeks)sporen lopen er? Welke alternatieven hebben we? e.a.).
- 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 richting mogelijk is. Verschaf zo snel mogelijk duidelijkheid over de planning.

- Voorbeelden van (mogelijke) bouwstenen van dit stappenplan zijn:
 - a. Neem een besluit over de reikwijdte en diepgang van de heroriëntatie;
 - b. Goede communicatie over dit besluit naar de organisatie, mede om draagvlak te behouden;
 - c. Breng de consequenties in beeld voor inzet en omvang van de bestaande programmaorganisatie;
 - d. Geef een 'dedicated' team (met daarin ook een aantal 'out of the box' denkers) de opdracht om enkele alternatieve scenario's (op hoofdlijnen) uit te werken;
 - e. Betrek hierbij de uitkomsten van het SIG-onderzoek met betrekking tot de kwaliteit van de opgeleverde software;
- Overweeg en kom tot een of meerdere alternatieve scenario's (waarbij breder wordt gekeken dan naar de scenario's 'stoppen' en 'doorgaan met huidige MRS'). Denk hierbij aan alternatieve scenario's met een meer beperkte / minder ambitieuze ICT-scope (wel met zoveel mogelijk hergebruik) 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 de mogelijkheid van het hebben van een 'gemengde IT-architectuur' en wat dit betekent voor het IT-Bedrijf van de SVB, met name voor het exploitatie-deel daarvan.
- Beëindig – bij voorkeur - voor het einde van dit jaar de huidige contractuele relatie met Capgemini. 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). Maak vervolgens nieuwe afspraken.
- Ga door op de weg van 'SVB in de lead' (qua 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 o.g.v. ICT en acteer meer proactief en resultaatgericht (i.p.v. functioneel).