



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. de minister, mevrouw ir. C.E.G. van Gennip
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollege.cttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum 22 december 2022
Betreft Definitief BIT-advies programma WORKit

Geachte mevrouw Van Gennip,

Uw voorganger heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het project Public Employment Service (PES) van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het project PES is onderdeel van het programma WORKit dat beoogt de kernapplicaties voor de divisie WERKbedrijf binnen UWV te vervangen. Wij hebben geconstateerd dat voor PES het risico en de slaagkans minder zinvol in isolatie kan worden beoordeeld vanwege de relatie met de vervanging van de kernapplicaties. In overleg met uw ministerie en UWV is daarom afgesproken deze toets te verbreden naar het programma WORKit. De opdrachtgever van het programma WORKit is de directeur WERKbedrijf van UWV. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het programma WORKit vervangt de kernapplicaties voor arbeidsbemiddeling, re-integratie en arbeidsjuridische dienstverlening. Met deze vervanging wil UWV een wendbaar, veilig en stabiel ICT-landschap realiseren. De inschatting van de vervangingsinvestering is €88 miljoen.

Conclusie

De belangrijkste conclusie uit de toets is dat het onzeker is of de doelen van WORKit worden bereikt, om de volgende redenen:

- A. De vervanging is niet gereed voor 2026
- B. Aanpak leidt niet per se tot een wendbaar en veilig ICT-landschap

Advies

Om de haalbaarheid van de doelen te vergroten adviseren wij u het volgende:

1. Zorg voor meer grip op de voortgang van de vervanging
2. Realiseer de voorwaarden voor een veilig ICT-landschap
3. Reduceer complexiteit waar mogelijk

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van 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.

Datum

Kenmerk

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA WORKIT

Het WERKbedrijf van UWV fungeert als trefpunt voor werkzoekenden en werkgevers. WERKbedrijf biedt diensten aan vanuit de domeinen Arbeidsbemiddeling en re-integratie (AB&R), Voorzieningen en re-integratiemiddelen, en de Arbeidsjuridische Dienst (AJD). De primaire processen van deze domeinen worden ondersteund door de volgende applicaties:

- SONAR: Siebel¹-applicatie met eigen maatwerk gericht op de arbeidsbemiddeling en re-integratie-dienstverlening aan cliënten.
- VERA: Siebel-applicatie voor de vastlegging van ontslagzaken van werkgevers en tewerkstellingsvergunningen. VERA kent minder maatwerk dan SONAR.
- WBS: Maatwerkapplicatie ten behoeve van dienstverlening aan werkgevers (gericht op het vinden van werkzoekenden via WerkgeversServicepunten).

Naast de medewerkers van WERKbedrijf werken ruim 250 gemeenten (inclusief Werkpleinen en WerkgeversServicepunten) en de UWV-divisies Klant&Service, Sociaal-medische Zaken (SMZ) en Handhaving met SONAR en WBS.

In 2020 komen uit onderzoek² 77 informatiebeveiligings- en privacy-issues (IB&P) naar voren waarvan 49 met risiconiveau "Hoog". Deze issues hadden deels een organisatorische oorzaak en werden deels veroorzaakt door de inrichting van SONAR. UWV geeft aan dat een groot aantal issues is opgelost, maar dat een aantal restrisiko's pas met de vervanging van SONAR opgelost kan worden.

UWV ziet Siebel niet meer als een duurzame oplossing, maar als op te lossen continuïteitsrisico voor de lange termijn. UWV ervaart bovendien dat de applicaties SONAR en VERA moeilijk zijn aan te passen vanwege het maatwerk en de beperkte beschikbaarheid van Siebel-expertise. Er zijn weliswaar aanpassingen doorgevoerd waarmee de stabiliteit op korte termijn is verbeterd, maar verder worden de Siebel-applicaties zo min mogelijk aangepast om verstoringen te voorkomen.

Het programma WORKit heeft daarom als doel om de genoemde applicaties voor 2026 stapsgewijs te vervangen door een wendbaar, veilig en stabiel ICT-landschap. Met deze vervanging wil het WERKbedrijf de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers, evenals de ondersteuning van medewerkers en samenwerkingspartners, verbeteren. Uitgangspunt hierbij is het realiseren van een toekomstvaste dienstverlening en het uniformeren van processen en sturing.

De voorbereidingen voor het programma WORKit zijn gestart in 2018. De uitvoering is begonnen in maart 2019. De beoogde einddatum is begin 2026.

Het programma WORKit stuurt niet direct op alle voor de vervanging benodigde projecten omdat deze projecten domeinhouders van het WERKbedrijf als opdrachtgever hebben. WORKit is daarnaast afhankelijk van projecten die onder sturing van andere programma's vallen zoals E-Werken. Deze projecten realiseren niet alleen generieke componenten die per UWV-onderdeel op maat gemaakt en ingericht worden, zoals Business Automation Workflow (BAW) voor geautomatiseerde werkprocessen en Operational Decision Manager (ODM) voor het modelleren van beslisregels, maar ook UWV-brede gemeenschappelijke voorzieningen. Deze vormen een belangrijk onderdeel van de doelarchitectuur.

¹ Siebel betreft pakketsoftware voor het beheer van klantrelaties.

² Privacy & informatiebeveiligingsonderzoek SONAR, KPMG, 12 augustus 2020.

CONCLUSIE: ONZEKER OF DOELEN WORKIT WORDEN BEREIKT

Het WERKbedrijf beoogt met het programma WORKit eerst de werkprocessen te uniformeren, voordat de ICT-ondersteuning wordt vervangen. De vervanging wordt in stappen opgepakt, waarbij de eerste stappen zich richten op de minder complexe onderdelen en eenvoudigere processen van AJD. Het WERKbedrijf sluit met het programma WORKit aan op de UWV-breed ingezette beweging om meer gemeenschappelijke voorzieningen en generieke componenten te gebruiken.

Wij begrijpen deze keuzes grotendeels. Desondanks verwachten wij dat WORKit zijn doelen niet gaat halen voor 2026, omdat de vervanging langer gaat duren en omdat de aanpak niet per se leidt tot een wendbaar en veilig ICT-landschap. Dit lichten we hieronder toe.

A. De vervanging is niet gereed voor 2026

Het programma heeft onvoldoende grip op de vervangingsactiviteiten waardoor de vervanging langer gaat duren dan nu is voorzien en de kosten onvoorspelbaar zijn. Dit blijkt uit het volgende:

- Er is onvoldoende inzicht in de voortgang van het programma door het ontbreken van een onderbouwde planning. Voor de uitfasering van SONAR, VERA en WBS is een roadmap opgesteld die loopt tot 2026. Een onderbouwing bij de omvang en doorlooptijd van deze roadmap ontbreekt echter, met het risico dat die te optimistisch is en de kans op vertraging groot is. Het programma heeft daarnaast weliswaar inzichtelijk hoeveel geld er is besteed en wat daarvoor is opgeleverd, maar niet of het programma daarmee de geplande voortgang boekt.
- De impact van de inzet van niet of beperkt beproefde componenten op de planning wordt onderschat. De eerste projecten waarbij gemeenschappelijke voorzieningen (E-Afspraak) of generieke componenten (Aanvragen Tewerkstellingsvergunning bij AJD) worden ingezet, duren zeker een half jaar tot een jaar langer dan gepland. Het is een reëel risico dat volgende projecten om dezelfde redenen meer tijd nodig hebben, zeker als in ogenschouw wordt genomen dat de vervanging van omvangrijke en meer complexe onderdelen nog moet gaan komen. De roadmap houdt hier geen rekening mee.
- Het is niet zeker of het budget voor het programma WORKit de komende jaren ook echt beschikbaar wordt gesteld. Het UWV kent geen programma aanpak met bijbehorende financieringsstructuur op programma niveau. Budgetten moeten in de UWV-systematiek jaarlijks en per project aangevraagd worden. Dit is een risico voor de continuïteit van het programma en kan de vervanging vertragen.
- De versnipperde aansturing van de vervanging maakt het moeilijk om scherpe keuzes te maken voor het geheel. De vervanging wordt op dit moment door zowel WORKit als E-Werken aangestuurd. Het WERKbedrijf heeft maar beperkt invloed op de implementatievolgorde die E-Werken vaststelt. Medio 2022 is bovendien het opdrachtgeverschap voor de WORKit-projecten verplaatst naar de domeinhouders (lijnmanagement). Dit maakt het lastig voor de programmanager van WORKit om bij te sturen als de voortgang vertraagt.
- WORKit heeft veel tijd nodig voor het opstellen van standaarden en architectuurbeschrijvingen, en voor het definiëren van een uniform werkproces. Mede hierdoor is het programma nog maar nauwelijks toegekomen aan het vervangen van de applicaties.

B. Aanpak leidt niet per se tot een wendbaar en veilig ICT-landschap

Het WERKbedrijf beoogt een ICT-landschap te realiseren dat wendbaar, veilig en stabiel is. Het is onzeker of deze verwachtingen met de huidige aanpak zijn waar te maken:

- De wendbaarheid van het ICT-landschap valt nu al tegen. Het huidige landschap bestaat uit enkele complexe, grote applicaties (met name SONAR). Vanuit deze situatie wil het WERKbedrijf een transitie maken naar een landschap met veel kleinere onderling verbonden applicaties en componenten. Deze keuze introduceert een nieuwe vorm van complexiteit bij het doorvoeren van wijzigingen. De verwachting dat het nieuwe landschap wendbaarder wordt, blijkt te optimistisch:
 - Het doorvoeren van wijzigingen in het nieuwe landschap valt tegen in de praktijk. Dit komt door de grote afhankelijkheid van het programma E-Werken, van projecten van andere divisies en van diverse leveranciers. Al bij de realisatie van het nieuwe landschap zien we hier voorbeelden van. De gemeenschappelijke voorziening E-Afspraak kon door SMZ specifieke zaken en het ontbreken van functionaliteit niet meteen geïmplementeerd worden. Daarnaast kostte het veel tijd om de werkprocessen binnen WERKbedrijf eenduidig te maken. Dat vertraagde de implementatie bij het WERKbedrijf. Ook de eerste inzet van de generieke component BAW bij het relatief eenvoudige proces tewerkstellingsvergunningen bij AJD leverde veel vertraging op; zowel in de realisatiefase als bij de analyse van de oorzaken van opgetreden problemen. Hoe dit uit zal pakken bij de complexere processen van AB&R die nog in BAW geïmplementeerd moeten worden is onbekend.
 - Er is een reëel risico dat het WERKbedrijf schaarste van de juiste resources voor de verschillende nieuwe systemen en technologieën ondervindt. Hierdoor kan het doorvoeren van wijzigingen aan het landschap op zich laten wachten. Waar het voorheen alleen om Siebel-capaciteit ging, moeten nu verschillende expertises beschikbaar zijn (onder andere van BAW, ODM en de PES-suite).
 - De voorwaarden voor het snel en effectief voeren van regie op de doorontwikkeling van het landschap zijn niet ingevuld; de organisatie voor beheer van het toekomstig ICT-landschap is nog niet uitgewerkt. In de realisatiefase zien we reeds onduidelijkheid omtrent het eigenaarschap van componenten en het beheer van koppelingen. Er zijn daarnaast tal van gremia waar besluiten genomen moeten worden over de verschillende onderdelen van het nieuwe landschap. Dat staat een slagvaardige besluitvorming, die nodig is vanwege afhankelijkheden tussen applicaties en versnipperd eigenaarschap, in de weg.
- Het is niet vanzelfsprekend dat het nieuwe landschap meteen veilig is, omdat er nu al nieuwe IB&P-issues dreigen te ontstaan. De oorzaken hiervoor zijn een verouderd informatiebeveiligingsbeleid en een te weinig kritische behandeling van IB&P-eisen:
 - UWV wil eerst de verantwoordelijkheid voor het informatiebeveiligingsbeleid formaliseren voordat het overgaat tot actualisering ervan. In de tussentijd kampt het UWV met verouderd beleid. Dit leidt tot onduidelijkheid bij toepassen IB&P in aanbestedingen. Zo zijn belangrijke KPMG-bevindingen niet geadresseerd in het Programma van Eisen (PvE) bij de aanbesteding van PES. Het PvE is bovendien onvoldoende gebaseerd op de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO verplicht om voorafgaand aan

- een aanbestedingstraject een risicoanalyse uit te voeren. Deze analyse zit nog niet in het IB-beleid en is in de PES-aanbesteding niet uitgevoerd.
- De beoogde PES-oplossing is weliswaar op IB&P-eisen getoetst, maar er zijn onvoldoende consequenties aan verbonden. Zo is de leverancier na het bekend worden van de resultaten van penetratietesten gevraagd de gevonden kwetsbaarheden op te lossen. Pas na de hertest, waarin nieuwe kritische bevindingen zijn vastgesteld, is geëist dat de leverancier structurele verbeteringen doorvoert om nieuwe kwetsbaarheden in de toekomst te voorkomen. Ook is niet expliciet getoetst op conformiteit van de beoogde leverancier met de BIO. Deze is slechts impliciet meegenomen, namelijk als onderdeel van de "Beveiligings- en verwerkerovereenkomst" die de leverancier na gunning moet tekenen.
 - Gegeven de status van de vervanging is over stabiliteit van het nieuwe ICT-landschap nog weinig te zeggen. Wel valt op dat voor de generieke component BAW stabiliteit een aandachtspunt is nu meer UWV-divisies van BAW gebruik gaan maken.

De beoogde baten van het nieuwe landschap, waaronder wendbaarheid en veiligheid, zijn niet concreet en meetbaar gemaakt; ook dat is een risico. De verwachtingen van belanghebbenden kunnen daardoor uiteenlopen en onrealistisch zijn. Bovendien is aan het einde van het programma niet vast te stellen of de baten zijn behaald.

ADVIES: ZORG VOOR GRIP EN EENVOUD

WORKit is een programma dat een wendbaarder ICT-landschap beoogt te realiseren, de processen van het WERKbedrijf met betere ICT zal ondersteunen en de informatiebeveiliging moet verbeteren. De grip op deze vervangingsopgave moet snel beter om te zorgen dat doelen haalbaar worden. Wij adviseren daarom om het programma te voorzien van passende stuurinstrumenten, voorwaarden voor informatiebeveiliging in te vullen en kritisch te blijven op de oplossingsrichting om de kans op een wendbaarder ICT-landschap te vergroten. Deze adviezen lichten we hieronder toe.

1. Zorg voor meer grip op de voortgang van de vervanging

Om goed te kunnen sturen is het noodzakelijk dat WORKit de roadmap onderbouwt met een planning en begrotingen. Baseer deze planning op de omvang van de te vervangen onderdelen. Houd daarbij rekening met de benodigde leertijd bij toepassing van nog onbeproeft componenten. Rond de basisontwerpen snel af en maak tempo met de daadwerkelijke vervanging. Wees kritisch op niet-noodzakelijke wensen en pak deze pas op tijdens de fase van doorontwikkeling.

Om nu echt tempo te maken adviseren wij om meer zeggenschap te leggen bij de programmamanager. De programmamanager moet in staat worden gesteld om overkoepelend de beste keuze te maken met focus op de vervanging. Om deze omvangrijke opgave te volbrengen is een signalerende functie voor de programmamanager niet voldoende.

Draag na afronding van een onderdeel van WORKit, wanneer daarvoor de doorontwikkeling start, over aan de lijn (de domeinhouders), zodat zij direct kunnen sturen op de baten voor de business.

WORKit heeft tot doel een wendbaar, veilig en stabiel ICT-landschap te realiseren. Wij adviseren ervoor te zorgen dat het programma de beoogde baten concretiseert, zodat het gedurende de uitvoering kan verifiëren of het op koers is om deze baten te halen. Indien noodzakelijk kan het programma bijsturen.

2. Realiseer de voorwaarden voor een veilig ICT-landschap

Voor projecten binnen WERKbedrijf moeten de voorwaarden worden geschapen om aan IB&P eisen te kunnen voldoen. Hiertoe moet UWV nog de nodige maatregelen treffen:

- Formaliseer de verantwoordelijkheid voor informatiebeveiligingsbeleid en pas het vervolgens aan.
- Creëer op korte termijn duidelijkheid over de wijze waarop IB&P-eisen moet worden verwerkt in het programma van eisen bij de aanbesteding en realisatie van nieuwe applicaties.

Stuur consistent op de structurele verbetering van het ontwikkelproces bij de leverancier en op het oplossen van IB&P-issues bij de beoogde leverancier vóór het contracteren van de leverancier van de PES-suite.

3. Reduceer complexiteit waar mogelijk

Tijdens de looptijd van WORKit vraagt de realisatie van het nieuwe complexe ICT-landschap veel van de organisatie. Datzelfde geldt ook in de fase daarna, wanneer er sprake is van doorontwikkeling. Zorg dat het WERKbedrijf de wendbaarheid van het landschap vergroot door de complexiteit van zowel de oplossingsrichting als de sturing hierop zoveel mogelijk te reduceren:

- Maak WORKit minder afhankelijk van andere programma's en divisies. Plaats projecten die de vervanging van het WERKbedrijf ICT-landschap realiseren onder sturing van het WERKbedrijf.
- Blijf als WERKbedrijf kritisch op de oplossingsrichting. Doe dit door bij de implementatie van generieke componenten en gemeenschappelijke voorzieningen de inrichting en de integratie in het WERKbedrijf-landschap voorop te stellen. Maak de oplossingen indien nodig pas daarna geschikt voor UWV-breed gebruik.
- Maak de verantwoordelijkheden ten aanzien van de beheersituatie snel helder. Doe dit met het oog op snelle besluitvorming rondom veranderingen aan het ICT-landschap van het WERKbedrijf.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen met dit advies een bijdrage te leveren aan het beheerst verbeteren van het ICT-landschap van het WERKbedrijf.

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

w.g.

Voorzitter

w.g.

Secretaris-directeur

Bijlage

Informatie over programma WORKit

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Programmanaam	WORKit
2.	Opdrachtgever	Directeur WERKbedrijf UWV
3.	Startdatum programma	Maart 2019
4.	Einddatum programma	Begin 2026
5.	Type programma	Vervangingsprogramma – op basis van combinatie van marktpakketten en maatwerkontwikkeling.
6.	Fase Programma	Programma omvat meerdere projecten die zich in verschillende fases bevinden. PES is in de aanbestedingsfase, E-Afspraak in de implementatiefase. Modernisering TWV in de implementatiefase. Consolidatie databases in de afrondingsfase. Een deel van de projecten is nog niet opgestart.
7.	Totaal budget	€ 88 miljoen
8.	Reeds uitgegeven per datum	€ 12,6 miljoen (tot en met augustus 2022)
9.	Doelstelling	<ul style="list-style-type: none"> • vervangen (plateaugewijs) van twee Siebelapplicaties (SONAR, VERA) en de applicatie WBS; • realiseren van een dienstverlening die nu en in de toekomst blijft aansluiten bij de wensen en verwachtingen van klanten, medewerkers en samenwerkingspartners; • bewerkstelligen van uniformiteit in processen en sturing; • realiseren van een wendbare, veilige en stabiele ICT ter ondersteuning van dienstverlening op maat (inclusief het mitigeren van de restrisico's IB&P SONAR); • realiseren van een verbeterde informatie-uitwisseling en dienstverlening aan gemeenten en overige ketenpartners.
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Geen
11.	Meetbare Baten	Geen
12.	Huidige technologie/ architectuur	De kernapplicaties van het WERKbedrijf betreffen maatwerk Siebel en Java.
13.	Doeltechnologie/- architectuur	IBM Operational Decision Manager (ODM) voor het modelleren van beslisregels. Geautomatiseerde werkprocessen in IBM Business Automation Workflow (BAW), waarbij via interfaces ontsloten nieuwe voorzieningen zoals PES, PeopleSoft, generieke componenten en gemeenschappelijke voorzieningen die UWV-breed worden ontwikkeld. Informatie-uitwisseling met gemeenten ten behoeve van matching vindt plaats door aan te sluiten op een specifiek uitwisselmechanisme, VUM ³ .
14.	Omvang systeem	De omvang van de drie te vervangen applicaties (SONAR, VERA en WBS) is 13.300 functiepunten. Inclusief aanpalende applicaties (zoals Elise, ESB/OSB, KVB, Spiegel) die geheel of gedeeltelijk worden vervangen, betreft het 20.000 functiepunten.
15.	Aantal gebruikers	Bijna 15.000 gebruikers SONAR, waarvan ca. 2300 medewerkers van de ongeveer 250 gemeenten.

³ Zie eerder [BIT-advies Verbeteren Uitwisseling Matchingsgegevens \(VUM\)](#)

		Ca. 325 gebruikers VERA. Ca. 7500 gebruikers van WBS.
16.	Belanghebbenden	Werkzoekenden, werkgevers, gemeenten, de domeinen Arbeidsbemiddeling en Re-integratie, Voorzieningen en Re-integratiemiddelen en Arbeidsjuridische Dienstverlening van het UWV WERKbedrijf, Divisies K&S en SMZ binnen UWV.
17.	Aanbesteding voorzien	Ten behoeve van de Public Employment Services (PES) is een aanbesteding doorlopen. Deze heeft niet tot gunning geleid. Van één partij is de oplossing nader onderzocht en met deze partij beoogt UWV contractonderhandelingen te starten.

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Aanmelddatum programma	7 januari 2022
2.	Start onderzoek	18 juli 2022
3.	Afronden onderzoek	27 oktober 2022
4.	Datum concept advies	5 december 2022
5.	Datum definitief advies	22 december 2022
6.	Eerder onderzoek	n.v.t.
7.	Onderzoeksmethode	Documentstudie en interviews