

Vergaderjaar 2023–2024

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 745

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2024

Het Adviescollege ICT-toetsing (AclCT) heeft op mijn verzoek onderzoek verricht naar het UWV-programma OpenVMS en heeft op 21 december 2023 zijn definitieve advies opgeleverd. In deze brief zal ik nader ingaan op het programma OpenVMS, de conclusies van het AclCT en de opvolging van zijn advies. Het advies van AclCT is op 29 januari jongstleden met uw Kamer gedeeld, als bijlage bij de brief waarin ik uw Kamer ervan op de hoogte heb gesteld dat mijn reactie niet binnen de wettelijke termijn kon worden toegestuurd (Kamerstuk 26 448, nr. 743).

Het programma OpenVMS is gericht op het zeker stellen van de continuïteit van de kernsystemen voor verstrekking van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Deze systemen zijn geschreven in de programmeertaal COBOL en draaien op het verouderde technische platform OpenVMS dat na 2027 niet meer ondersteund wordt. UWV wil dit platform vervangen met behoud van de functionaliteit en continuïteit, zodanig dat mensen geen verschil zullen merken in de dienstverlening.

Programma OpenVMS

UWV is eind 2020 gestart met een zogeheten «fabrieksmatige conversie» voor de migratie van de uitkeringssystemen. Deze fabrieksmatige conversie leverde een systeem op dat uiteindelijk te moeilijk te onderhouden bleek. Daarom is UWV hiermee gestopt en alternatieve scenario's gaan verkennen.

Conclusies AclCT

Het AclCT concludeert dat de fabrieksmatige conversie terecht is gestopt en stelt dat kansrijke alternatieve scenario's nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Met het verder doorzetten van de fabrieksmatige conversie zou geen bijdrage worden geleverd aan de UWV doelstellingen met betrekking tot continuïteit, onderhoudbaarheid en overdraagbaarheid.

Daarnaast stelt het AclCT dat de uit literatuur beschikbare informatie over dit type van conversies onvoldoende is meegenomen in het besluitvormingsproces en dat UWV lang is doorgegaan op dit spoor terwijl er aanleiding was voor kritische heroverweging. UWV heeft vanaf de start van het programma een back-up strategie gehad en is ook verdere alternatieven gaan onderzoeken. Zolang geen van deze mogelijkheden concreet perspectief bood ging UWV verder met de fabrieksmatige conversie.

UWV kijkt op basis van rode draden uit de AclCT adviezen, waaronder dit advies, naar hoe de besluitvorming ten aanzien van grote ICT projecten verbeterd kan worden.

UWV werkt op dit moment aan een alternatieve aanpak voor zijn systeem voor de verstrekking van werkloosheidsuitkeringen (WWO) en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (ResaFasa), waarmee de continuïteit van de systemen ook na 2027 wordt veilig gesteld.

Voor WWO houdt dit in dat het huidige systeem naar een COBOL variant wordt vertaald, waarvoor wel een toekomstvast platform beschikbaar is. Volgens het AclCT is dit scenario passend, maar organisatorisch complex, omdat het nog risico's en onzekerheden kent. UWV heeft afgelopen zomer een verkenning voor beide systemen voor de uitkeringsverstrekking laten uitvoeren door de leverancier van het platform. Deze partij heeft eerder een soortgelijk traject begeleid bij het DWP, een met UWV vergelijkbare organisatie in het Verenigd Koninkrijk.

Voor ResaFasa sorteert UWV voor op herbouw in een moderne applicatie-architectuur. De oplossing die voor WWO is gekozen is voor ResaFasa meer risicovol vanwege de oude databasetechnologie (netwerkdatabase) onder het systeem. WWO beschikt over een moderne database. Andere scenario's dan herbouw worden voor ResaFasa pas verder uitgewerkt als blijkt dat herbouw in Java niet tijdig haalbaar is. UWV bestudeert parallel de mogelijkheden om de netwerkdatabase onder ResaFasa te vervangen omdat dit ook voor de herbouw vereenvoudigend werkt. De keuze om de bestaande netwerkdatabase te vervangen wordt door het AclCT ondersteund. De inzet op herbouw waarbij andere scenario's voorlopig niet worden uitgewerkt baart het AclCT zorgen, gegeven de tijdsdruk op dit traject. Het herbouwsценario zelf is nog nauwelijks uitgewerkt, waardoor het grote onzekerheden kent, aldus het AclCT. Ook wordt het verrichten van aanvullend onderzoek naar replatforming voor ResaFasa na twee jaar, indien issues ontstaan bij herbouw, als onnodig laat gezien. UWV onderschrijft de conclusie dat het herbouwsценario verder uitgewerkt moet worden en zet ook voor dit project een team van interne en externe specialisten in.

Opvolging advies AclCT

Naar aanleiding van de bevindingen heeft AclCT een drietal adviezen voor UWV geformuleerd. Onderstaand ga ik in op de adviezen en hoe UWV daar opvolging aan geeft.

Formeer een multidisciplinair team voor de replatforming van het systeem voor de verstrekking van de werkloosheidsuitkeringen (WWO)

Het AclCT geeft aan dat een geslaagde uitvoering van de replatforming van het systeem voor de verstrekking van de werkloosheidsuitkeringen (WWO) vraagt om een stevige, deels heel specialistische inzet van zowel UWV zelf als van haar leveranciers. Er wordt geadviseerd om bij de uitwerking in een concreet plan het projectteam zodanig in te richten dat het integraal verantwoordelijk kan zijn voor het resultaat. Daarbij zouden

de specialisten van de verschillende leveranciers samen met UWV-materiedeskundigen en testspecialisten in één technisch-inhoudelijk goed geleid team moeten samenwerken.

UWV neemt dit advies over en zal in de projectbesturing de door AclCT geadviseerde integrale verantwoordelijkheid borgen.

Door concretere afspraken te maken met leveranciers over inzet van specialisten en door WW-specialisten vrij te maken voor de beoogde samenwerking wordt invulling gegeven aan het advies waarbij, via de rapportage en de inbreng bij belangrijke inhoudelijke besluiten, hun invloed geborgd is.

Werk meerdere scenario's uit voor de herbouw van het systeem voor de verstrekking van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (ResaFasa)

UWV neemt dit advies over en zal de proefimplementatie voor replatforming van ResaFasa conform de aanpak voor WWO afronden. In lijn met het advies van AclCT voert UWV een onderzoek uit naar de mogelijkheden om de netwerkdatabank te vervangen door een relationele databank. Het AclCT ziet dit als cruciale stap. UWV erkent dat de vervanging van de databank in alle varianten grote voordelen heeft. Het AclCT adviseert daarnaast ook om de mogelijkheid te onderzoeken om het bestaande systeem op moderne processoren te draaien en daar zo nodig in te investeren. Marktpartijen onderzoeken deze mogelijkheid, maar de technologie is nog niet volwassen. UWV zal het reeds bestaande reguliere contact met de betreffende marktpartij continueren en meenemen in haar overwegingen. UWV werkt de verschillende scenario's verder uit. Binnen de scenario's zal ook de mogelijkheid om afscheid te nemen van de uitvoeringshistorie inzichtelijk worden gemaakt, in lijn met het advies. De uitgewerkte scenario's worden besproken met de Raad van Bestuur van UWV. Hiermee adresseert UWV het advies van AclCT en wordt de continuïteit zo goed mogelijk geborgd.

Trek lessen uit de mislukte fabrieksmatige conversie

Het AclCT trekt uit de ervaring met de fabrieksmatige conversie de conclusie dat er in de besluitvorming over dit type technisch risicovolle trajecten meer aandacht moet zijn voor onafhankelijk technisch advies en kritische signalen uit de eigen organisatie. UWV begrijpt het advies en neemt signalen uit de organisatie serieus. In relatie tot het vervolg van dit project krijgt dit vorm door toevoeging van interne en externe specialisten aan het programma, het oplossingen valideren met onderzoeken en Proof-of-Concepts. Daarnaast besteedt de Raad van Bestuur speciale aandacht aan de voortgang van het programma.

Meer in het algemeen, is het binnen UWV gebruikelijk om bij belangrijke besluitvorming over specialistische onderwerpen onafhankelijk technisch advies in te winnen. UWV past daarnaast steeds vaker zogeheten deep dives toe om op inhoudelijk complexe dossiers greep te krijgen en te borgen dat bij de besluitvorming een evenwichtig beeld van de technische aspecten voorligt en dat alle kritische signalen in beeld zijn en mee worden genomen.

Externe adviezen en de ruimte voor de kritische blik

In zijn algemeenheid vinden de Raad van Bestuur van UWV en ik het van groot belang dat er lessen worden getrokken uit projecten en (externe) adviezen, waaronder die vanuit AclCT. Deze onderschrijven het belang en

de noodzaak om binnen de organisatie voldoende waarborgen in te richten voor die kritische blik op ICT projecten. UWV had externe toetsing ingebouwd ten behoeve van de besluitvorming over de koers van het programma. Daarnaast zet UWV in op professionalisering van de sturing en monitoring vanuit het portfolioboard. De eerder genoemde deep dives vormen daar een onderdeel van.

Tot slot, dient ook de benoeming van een extra lid van de Raad van Bestuur gezien te worden als onderschrijving van het belang dat UWV en ik hechten aan de beheersing van haar ICT.

Ten slotte

Ik ben het AclCT zeer erkentelijk voor hun advies. Ook waardeer ik het dat het AclCT bereid is om mee te kijken op de verdere uitwerking van alternatieve scenario's door UWV en hier advies op wil geven. Het succesvol uitvoeren van dit traject is essentieel voor de continuïteit van de uitkeringsdienstverlening van UWV. Mede daarom ga ik met UWV in gesprek over de adviezen van AclCT en de wijze waarop UWV zijn besluitvormingsproces en het sturen en monitoren van zijn ICT projecten verder versterkt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip