



#### Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

#### Opdrachtnemer

IWI

#### Onderzoek

*Sonar bij CWI: verkennende studie naar  
de status van Sonar medio februari*

2005

Einddatum – 1 april 2005

#### Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale  
zekerheid*

# Sonar bij CWI

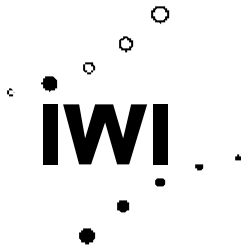
## Conclusie

Sonar is een geautomatiseerd systeem binnen de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI), dat de adviseurs moet ondersteunen in de dienstverlening aan werkzoekenden. Dit systeem vervangt het oude Primair Gemeenschappelijk Informatiesysteem (PGI). De inspectie heeft de beheersmaatregelen onderzocht die CWI heeft getroffen ten aanzien van de aansturing van het project en de leverancier, het testtraject, de implementatie binnen de organisatie, het beheer van de applicatie en de ketenaspecten. Van de onderzochte aspecten bleken vooral de bruikbaarheid van het systeem voor de adviseur, de koppelingen (waaronder ketenaspecten), de performance en de projectbeheersing van belang. Bron: Bibliotheek SZW

## Link naar bestand

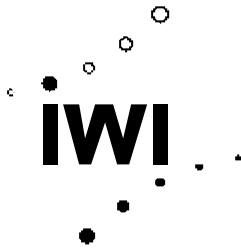
<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/qs6893qi>



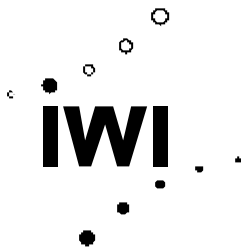


## **Sonar bij CWI**

Verkennde studie naar de status van Sonar medio februari 2005

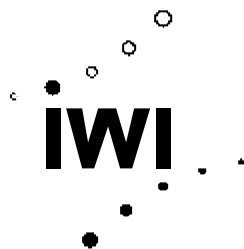


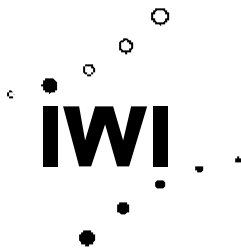
*V05/03, april 2005*



## Inhoud

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                            | <b>5</b>  |
| 1.1      | Achtergrond verkenning                      | 5         |
| 1.2      | Criteria en methodologie                    | 6         |
| <b>2</b> | <b>Bruikbaarheid Sonar voor de adviseur</b> | <b>7</b>  |
| 2.1      | Ondersteuning adviseur                      | 7         |
| 2.2      | Knelpunten                                  | 7         |
| <b>3</b> | <b>Koppelingen</b>                          | <b>9</b>  |
| 3.1      | Interne koppelingen                         | 9         |
| 3.2      | Externe koppelingen                         | 9         |
| 3.3      | Meerwaarde koppelingen                      | 10        |
| <b>4</b> | <b>Performance</b>                          | <b>13</b> |
| 4.1      | Eerste aanpak                               | 13        |
| 4.2      | Huidige status                              | 14        |
| 4.3      | Risicobeheersing                            | 14        |
| <b>5</b> | <b>Projectbeheersing</b>                    | <b>15</b> |
| 5.1      | Project- en mijlpaaldocumenten              | 15        |
| 5.2      | Draagvlak                                   | 16        |
| 5.3      | Kwaliteitsmanagement                        | 16        |
| 5.4      | Methodologie en uitgangspunten              | 16        |
| <b>6</b> | <b>Conclusies</b>                           | <b>19</b> |
|          | Lijst van afkortingen                       | 21        |
|          | Bijlage: Bronnen                            | 22        |





## 1 Inleiding

### 1.1 Achtergrond verkenning

Sonar is een nieuw geautomatiseerd systeem binnen de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI), dat de adviseurs in de dienstverlening aan werkzoekenden moet ondersteunen. Het systeem vervangt het oude Primair Gemeenschappelijk Informatiesysteem (PGI) en een tijdelijk systeem voor het printen van formulieren (Digiforms). In het systeem worden onder meer gegevens vastgelegd over de klanten en de behandelingsfasen van die klanten. Het systeem functioneert in een groter geheel binnen CWI (matching, werk.nl, register beroepen en opleiding, etc). Dit is mogelijk door een aantal ingaande en uitgaande (interne) koppelingen op de gegevensverzamelingen van Sonar. Hiermee wordt de voorheen bestaande situatie van opsplitsing en duplicatie van systemen binnen CWI opgelost. Op ongeveer dezelfde manier is voorzien in (nieuwe) koppelingen naar de ketenpartners, met name het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeentelijke sociale diensten (GSD), de zogenoemde elektronische werkproceskoppelingen of externe koppelingen.

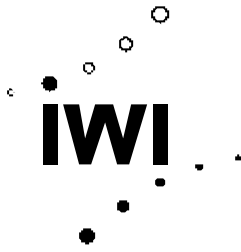
Het systeem is gebouwd met behulp van customer relations management (CRM) software van de leverancier Siebel. De bouw van Sonar op basis van het Siebelpakket, de aanbouw van extra functionaliteit (zoals de koppelingen) en de proef in de praktijk bij één vestiging is uitgevoerd in drie fasen, door CWI proeftuinen genoemd. Verder is een aparte proef uitgevoerd met de koppeling van Sonar met de GSD van Harderwijk. Na de proeftuinen is het systeem operationeel gemaakt (uitgerold) bij een beperkt aantal vestigingen, verspreid over het land. Momenteel wordt Sonar in een aantal fasen landelijk uitgerold.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) houdt toezicht op CWI op grond van de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI). Voor de taakuitoefening door de adviseurs op de vestigingen van CWI is de geautomatiseerde ondersteuning van het proces 'werk en inkomen' cruciaal. Voor deze taakuitvoering moest een nieuw systeem (Sonar) gebouwd worden omdat het oude systeem technisch en functioneel voor de nieuwe taken als gevolg van SUWI niet voldeed. Vanwege dit belang heeft de inspectie het verloop van het project Sonar gevolgd.

Met deze verkennende studie wil IWI een beeld geven van de stand van zaken rondom de ontwikkeling en invoering van Sonar bij CWI.

Het onderzoek is erop gericht tijdig eventueel optredende risico's te onderkennen bij de ontwikkeling van Sonar. Daartoe heeft de inspectie de beheersmaatregelen onderzocht die CWI heeft getroffen voor de aansturing van het project en de leverancier, het testtraject, de implementatie binnen de organisatie, het beheer van de applicatie en de ketenaspecten.

Het onderzoek loopt sinds de aanbesteding van Sonar medio 2003 en is eind 2004 geïntensiveerd. De proeftuinen waren toen afgerond en CWI is begonnen met het operationeel maken van Sonar bij de vestigingen.



## 1.2 Criteria en methodologie

Van de onderzochte aspecten bleken vooral de bruikbaarheid van het systeem voor de adviseur, de koppelingen (waaronder ketenaspecten), de performance en de projectbeheersing van belang.

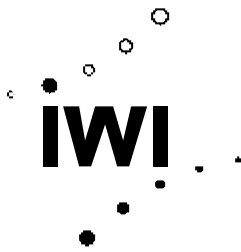
Per aspect zijn voor de bevindingen respectievelijk de volgende criteria gehanteerd:

- Het programma van eisen dat voor de start van het project ten behoeve van de aanbesteding werd opgesteld. De betrokkenheid van de gebruikers bij bouw en acceptatie zoals voorgeschreven in de ontwikkelingsmethodologie en verder beschreven in het standaard-audit-raamwerk Cobit;
- Het programma van eisen. De afspraken gemaakt in het Algemeen Ketenoverleg (AKO);
- Professional judgment;
- De ontwikkelingsmethodologie en relevante delen uit Cobit.

Deze aspecten zijn in de volgende hoofdstukken uitgewerkt. In het afsluitende hoofdstuk zijn de bevindingen kort samengevat en volgen de conclusies.

De inspectie heeft het onderzoek grotendeels uitgevoerd op basis van documenten, zoals voortgangsrapporten, plannen van aanpak, ontwerpen en testplannen. Daarnaast heeft zij audits en second opinions betrokken bij het onderzoek, waartoe CWI zelf opdracht had verleend. Met de programmamanager, verantwoordelijk voor de vernieuwing van de primaire systemen van CWI (waaronder Sonar), zijn meerdere voortgangsinterviews geweest. Ook is een kring van betrokkenen bij het project geïnterviewd. Ten slotte heeft de inspectie gesprekken gevoerd met de ketenpartners, gemeente (GSD Ermelo) en UWV. Een overzicht van de bronnen is in de bijlage opgenomen.





## 2 Bruikbaarheid Sonar voor de adviseur

De belangrijkste reden om Sonar in te voeren is het beter ondersteunen van de werkprocessen bij CWI. Het tot nu toe gebruikte PGI is zodanig technisch en functioneel verouderd dat het onvoldoende ondersteuning biedt aan de adviseur bij de uitvoering van zijn werkzaamheden. Eén van de doelen die in het programma van eisen is opgenomen, luidt dan ook: ‘Integrale ondersteuning van CWI ten behoeve van de processen die CWI-medewerkers uitvoeren voor klanten’.

Vanuit het project Monitoring Sonar is daarom mede gekeken naar de bruikbaarheid van Sonar voor de adviseur. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of Sonar de adviseur voldoende kan ondersteunen.

### 2.1 Ondersteuning adviseur

Uit de proeftuin, waarin de vestiging Harderwijk in de praktijk met Sonar werkte en het op beperkte schaal operationeel maken van Sonar bij andere vestigingen (in CWI-termen de ‘districtsuitrol’ genoemd) is naar voren gekomen dat Sonar het werkproces goed ondersteunt. De adviseurs zijn over het algemeen positief over het systeem en ervaren Sonar als een verbetering ten opzichte van het verouderde PGI. Met de invoering van Sonar hoeven gegevens maar één keer ingevuld te worden. Het aantal systemen dat de adviseur dient te gebruiken bij zijn werkzaamheden is teruggedrongen door de opname van de functionaliteit van die systemen in Sonar (bijvoorbeeld Digiforms) of door het ter beschikking stellen binnen Sonar van de gegevens uit die systemen via koppelingen (bijvoorbeeld de Adviseurs Bemiddelingservice (ABS)).

De adviseurs zien Sonar als een gebruikersvriendelijk en flexibel systeem. Het systeem kan op verschillende manieren in het proces worden ingezet. Aangezien de vestigingen vanuit de centrale organisatie de ruimte geboden krijgen om binnen de centraal vastgestelde kaders zelf de werkprocessen vorm te geven, past dit flexibele systeem bij de CWI organisatie.

Uit interviews is gebleken dat binnen CWI vertrouwen heerst in het systeem en dat er draagvlak bestaat bij de adviseurs.

### 2.2 Knelpunten

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat Sonar nog niet optimaal werkt.

- 1 De adviseurs ervaren Sonar als een bewerkelijk systeem. Zij moeten nog teveel met behulp van muisbewegingen en muiskliks door het systeem navigeren<sup>1</sup>.
- 2 Het genereren van documenten, zoals het aanvraagformulier Werkloosheidswet (WW) en Wet werk en bijstand (WWB), duurt erg lang. Daarnaast bevatte de vrije tekstvelden binnen het

---

<sup>1</sup> In reactie hierop geeft CWI per brief van 20 april 2005 aan dat dit vooral een periode van gewenning betreft.



formulier te weinig tekens voor het reïntegratieadvies. Ondertussen is dit laatste knelpunt hersteld.

- 3 Na de conversie van gegevens van PGI naar Sonar moeten de klanten in Sonar geactiveerd worden. Dit wordt binnen CWI sonariseren genoemd. Het sonariseren kost de adviseur extra tijd (vijf tot tien minuten). Deze extra inspanning is per klant één keer nodig.
- 4 Documenten worden door elkaar heen geprint. Het risico hiervan is dat klanten documenten van andere klanten kunnen meekrijgen van de adviseur. Inmiddels is hiervoor al een voorlopige oplossing ingevoerd door een aanpassing van de timing bij het printen<sup>2</sup>.
- 5 De normtijden die CWI hanteert voor de diverse werkzaamheden van de adviseur worden momenteel overschreden. Het is volgens CWI nog niet duidelijk of dit ligt aan de vaardigheid van de adviseurs met het werken met Sonar of dat het ligt aan de performance van het systeem zelf. Uit het onderzoek is wel naar voren gekomen dat bij de vestiging Harderwijk, die al enige maanden met Sonar werkt, nog geen sprake is van daling van de normtijden<sup>3</sup>.
- 6 De koppeling met de applicatie ABS werkt nog niet optimaal. Bemiddeling kan nog niet goed plaatsvinden en er is nog een aantal extra handelingen nodig om gegevens op te vragen en in te voeren.

CWI heeft gesteld dat het systeem het werkproces goed kan ondersteunen, mits de knelpunten worden opgelost. Indien CWI deze knelpunten niet oplost, kan dat consequenties hebben voor de acceptatie van Sonar door de adviseurs. In een nieuwe versie van Sonar die in april 2005 wordt opgeleverd, dienen de genoemde gebruikersproblemen opgelost te zijn. CWI heeft dit ook zo gepland.

---

<sup>2</sup> Volgens de reactie van CWI van 20 april 2005 zijn de printproblemen opgelost door ingebruikname van nieuwe printers.

<sup>3</sup> CWI geeft aan dat de overschrijding van de normtijden afneemt naarmate langer met Sonar wordt gewerkt. Daarnaast is in de april- versie van Sonar een aantal registratiehandelingen geautomatiseerd.



## 3 Koppelingen

Sonar legt gegevens vast over cliënten en de behandelingsfasen van die cliënten ter ondersteuning van de taken van de CWI-adviseur. Het systeem functioneert in een groter geheel binnen CWI, zoals matching, werk.nl en register beroepen en opleiding. Dit is mogelijk door een aantal ingaande en uitgaande (interne) koppelingen op de gegevensverzamelingen van Sonar. Op ongeveer dezelfde manier is voorzien in koppelingen naar de ketenpartners (met name UWV en GSD'en), de zogenoemde elektronische werkproceskoppelingen of externe koppelingen. Dit hoofdstuk gaat in op de problemen die spelen bij de koppelingen.

### 3.1 Interne koppelingen

Van de interne koppelingen hebben die met ABS (bemiddeling ten behoeve van werkgevers) en MAIC (tussenschakel voor de managementinformatie) problemen gehad. De problemen met de koppeling ABS-Sonar zijn deels opgelost (vooral de snelheid). De rest, uitbreiding van de koppeling, wordt opgelost in de versie van Sonar van begin april. Er loopt nog een discussie over de manier van matches. Het MAIC-project is vertraagd omdat de capaciteit, benodigd voor de bouw ervan, ingezet moest worden voor een andere prioriteit (project ABS). De bouw is gestart en verschillende delen zijn nu operationeel. Het bouwtraject loopt tot uiterlijk week tien<sup>4</sup>.

In de versie van Sonar van begin april is overigens een belangrijke nieuwe interne koppeling opgenomen, namelijk die met E-intake. E-intake is een systeem dat met behulp van internet-technologie het de klant mogelijk maakt zelf zijn gegevens geautomatiseerd aan te leveren. Als deze koppeling operationeel is, wordt bij de intake veel invoerwerk bespaard.

### 3.2 Externe koppelingen

Van de externe koppelingen zijn op dit moment een nog beperkte Suwinet-Inkijk op de Sonar-gegevens en de vooraankondiging WW operationeel. De gegevensuitwisseling van de Suwinet-Inkijk is nog niet volledig. Hiervoor is een aanpassing van de gegevensuitwisseling gepland die met de volgende release in april wordt ingevoerd.

Met de gemeenten Harderwijk en Ermelo is een proef gedaan met het uitwisselen van de WWB-aanvraag en diverse meldingen. Bij deze proef waren behalve Sonar ook een applicatie bij het Inlichtingenbureau (IB) voor de distributie van gegevens en het gemeentelijk softwarepakket van de leverancier Centric betrokken. Deze proef heeft opgeleverd dat zowel bij Sonar,

---

<sup>4</sup> CWI geeft in haar reactie aan dat het MAIC-project nu zo goed als afgerond is. De MAIC-productiegegevens zijn daarmee beschikbaar.



als bij de IB-applicatie en de ontvangende Centric-applicatie bij de gemeente aanpassingen aangebracht moeten worden voordat de GSD-koppelingen rijp voor productie zijn. De partijen geven aan dat dit voor begin april verwacht wordt.

Overigens stelt de GSD Ermelo dat de proef zoals die is uitgevoerd op de echte gegevens van klanten niet past in de traditie van acceptatie van softwareoplossingen bij de gemeente. De GSD Ermelo had voor de productie met gegevens van het klantenbestand een beter uitgetest systeem verwacht. Verder vindt de GSD Ermelo dat de gemeente veel eerder bij de voorbereiding van Sonar betrokken had moeten worden.

Naar de mening van CWI zijn de gemeenten Ermelo en Harderwijk in een vroeg stadium bij het project betrokken door middel van participatie in stuurgroep en projectgroep. Het verschil in appreciatie is terug te voeren op de introductie van Sonar bij de gemeenten als basis voor de werkproceskoppelingen. Sonar was als systeem al behoorlijk gevorderd voordat de individuele gemeenten ermee kennis maakten.

De koppelingen met UWV worden nu gebouwd. Het betreft het reïntegratieadvies en diverse meldingen. De bouw is verlaat gestart omdat het overleg met de ketenpartner over de afspraken veel tijd heeft gekost. Ook deze koppelingen zitten in de aprilversie van Sonar<sup>5</sup>. De aanvraag WW zal niet elektronisch uitgewisseld worden. Deze blijft in de vorm van een geprint formulier. De reden hiervoor is dat UWV niet de capaciteit heeft voor en geen prioriteit legt bij het aanpassen van de huidige zes verschillende WW-systemen.

Van de ingaande koppelingen van Sonar met Suwinet-Inkijk zoals Gemeentelijke Basisadministratie /Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling (GBA/LRD), Verificatie Informatiesysteem (VIS)<sup>6</sup> en de gegevens van UWV en GSD, staat de eerste voor begin april op de rol. De andere genoemde koppelingen worden meegenomen in een van de daarop volgende releases.

### 3.3 Meerwaarde koppelingen

Een van de oorspronkelijke drijfveren van de ketenkoppelingen was het voorkomen van dubbele uitvraag bij de klant door inzage en overname van al aanwezige gegevens bij de ketenpartners. Het medium dat daarvoor is ontwikkeld, is Suwinet-Inkijk. Uit onderzoek van IWI in 2004 'Gebruikswaarde Suwinet-Inkijk' blijkt dat deze gebruikswaarde voor het huidige gebruik voldoende is, maar nog niet optimaal. Het gaat vooral om de juistheid en actualiteit. Uit de pilot van de koppeling met de gemeentelijke sociale dienst Harderwijk komt naar voren dat het vooral het elektronisch overdragen van de aanvraag is die voor een behoorlijke efficiëncyslag bij de grote gemeenten kan zorgen (bij de circa vierhonderd kleine gemeenten is de omvang van het bestand te klein om met dit soort middelen efficiencyvoordeel te behalen). Dat is echter minder zichtbaar voor de klant.

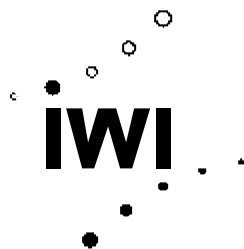
---

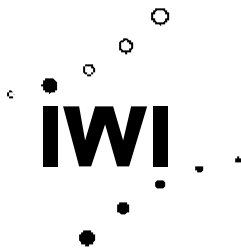
<sup>5</sup> CWI geeft in haar reactie aan dat de koppelingen met UWV conform planning in het eerste kwartaal van dit jaar zijn gerealiseerd en dat ze in overleg met UWV medio 2005 in productie worden genomen.

<sup>6</sup> CWI geeft aan dat de koppeling met VIS in een van de volgende versies van Sonar wordt meegenomen in relatie tot hoogwaardig handhaven.



Voor het reïntegratieadvies verwacht de gemeente Ermelo wel een efficiencyvoordeel voor zowel grote als kleine gemeenten. De winst zit in het feit dat gegevens die relevant zijn voor de reïntegratie via de meldingen-koppelingen structureel en direct worden doorgegeven. Ook UWV geeft aan dat daar de meeste efficiencywinst behaald zal worden. Ook hier is de winst verhoging van de snelheid en efficiency dat zich niet vertaalt naar de cliënt. Overigens blijft de aanvraag WW op papier en gaat niet via een elektronische koppeling.





## 4 Performance

De grootste bron van onzekerheid binnen Sonar is of de performance bij landelijke invoering voldoende zal zijn. Toen tijdens de inrichting van Sonar problemen opdoken, is over de interpretatie van het programma van eisen discussie ontstaan. Dat heeft geleid tot overleg met de leverancier en het vastleggen van verduidelijkte eisen. Overigens heeft een externe adviseur (Verdonck Klooster & Associates) naar de hardwarecapaciteit gekeken in april 2004. Het oordeel was toen dat in vergelijking met andere Siebel-implementaties de hardware, zoals gepland op dat moment, voldoende zou moeten zijn. In dit hoofdstuk worden twee probleemgebieden ten aanzien van de performance beschreven. Dit zijn:

- het gedrag (performance) van de applicatie, ook bij weinig gebruikers;
- de schaalbaarheid van de applicatie naar circa 3.000 gelijktijdige gebruikers.

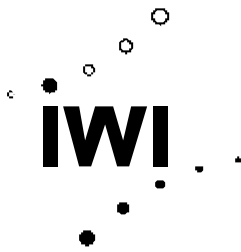
De geconstateerde problemen doken al op bij de proeftuin Harderwijk. Het gaat bijvoorbeeld om de tijd die nodig is om bepaalde invoerschermen volledig te openen en het gebruik van bepaalde smartscreens waarmee formulieren worden gemaakt. De situatie is op dit moment dat bij gebruik door een beperkt aantal gebruikers dit soort performance werkbaar is, zij het niet ideaal. Wel is daardoor extra zorg gezeten over wat er gebeurt als de applicatie wordt opgeschaald (het tweede type performance).

### 4.1 Eerste aanpak

Er is een performanceteam en een speciale performancetestomgeving in het leven geroepen. Oorspronkelijk was het idee om door modelmatige performancetesten meer zekerheid te krijgen over het gedrag van de applicatie bij landelijke opschaling. Het bleek echter niet mogelijk om voor het begin van het landelijk operationeel maken van de applicatie bij de diverse vestigingen hierover zekerheid te krijgen. Hierbij komt het gegeven dat door andere kinderziekten en extra wensen van gebruikers het systeem in meerdere toekomstige versies (releases) beschikbaar komt. Hierbij aansluitend heeft CWI besloten met het operationeel maken bij de diverse vestigingen te beginnen, maar dan wel in fasen (omschreven als blokken A, B en C)<sup>7</sup>. Voorafgaand aan elke fase wordt een periode in acht genomen waarin met de ervaringen van de voorgaande fase de performance opnieuw getest en verbetermaatregelen worden genomen zodat voorafgaand aan elke fase zekerheid verkregen wordt dat die fase met succes doorlopen kan worden.

---

<sup>7</sup> Ook heeft CWI inmiddels de hardwareconfiguratie uitgebreid met extra applicatieservers. CWI is daarom voorzichtig positief over dit aspect.



## 4.2 Huidige status

Voor het Siebel-pakket is een wijziging (patch) ter beschikking gekomen waarmee de performance verbeterd wordt. Deze is in Sonar aangebracht. Daarna bleek door vermindering van de belasting op de hardware (applicatieservers) de capaciteit te verdubbelen. Door het aantal applicatieservers te verhogen van zes naar acht zou het systeem circa elfhonderd gelijktijdige gebruikers moeten aankunnen. Dat komt overeen met ongeveer zestienhonderd gebruikers nominaal, wat dan voldoende is voor de het operationeel maken bij de vestigingen tot en met maart (de fasen A en B). Voorwaarde is wel dat de gebruikerslast gelijkmatig over de applicatieservers verdeeld is. Ook dat bleek in de beginperiode niet altijd het geval. Om dat probleem op te lossen heeft CWI een zogenoemde load-balancing-expert aangetrokken die de problemen heeft opgelost. Deze oplossing wordt binnenkort doorgevoerd naar productie.

De modelmatige testen op de performancetestomgeving hebben intussen een aantal oplossingen opgeleverd die de performance nog eens zou moeten verdubbelen. Deze oplossingen zijn sinds maart van dit jaar operationeel binnen Sonar. Naar verwachting zou dan door de applicatieverbetering en de uitbreiding naar acht applicatieservers het totaal aantal gebruikers binnen CWI moet kunnen worden bediend. CWI houdt er rekening mee dat eventueel het aantal applicatieservers verhoogd wordt naar tien. Aan de andere kant is het ook mogelijk dat de performance nog verder kan worden getuned, zowel in de applicatie als in de database. Gezien de grote aanpassing van Sonar begin april is enige reserve ook gewenst.

## 4.3 Risicobeheersing

Het risico is met de hiervoor beschreven maatregelen en de fasering voldoende beheerst doch uiteindelijk nog niet weggenomen. Het is van belang dat er een fall-back scenario is, zolang het systeem landelijk niet aan de performance-eisen voldoet. Wanneer deze situatie zich voordoet, zal het schema waarin Sonar operationeel wordt gemaakt bij de vestigingen, worden aangepast. Mogelijk is ook het bijplaatsen van extra hardware in dat geval een oplossing. IWI heeft andere of verdergaande maatregelen niet aangetroffen. Het is niet denkbaar dat de applicatie teruggetrokken wordt, gezien het feit dat blok A van het operationeel maken bij de vestigingen is gerealiseerd en blok B is geaccordeerd.





## 5 Projectbeheersing

Het project Sonar is niet in alle opzichten probleemloos verlopen. Hierbij gaat het om zaken als de nog aan Sonar te verbeteren of toe te voegen functionaliteit (meerwerk), vertragingen en de neiging om steeds meer werkzaamheden parallel uit te voeren om de einddatum te kunnen halen. Op het geheel van het project zijn deze zaken qua omvang niet uitzonderlijk te noemen in vergelijking met soortgelijke ICT-projecten. Ook zijn in bepaalde gevallen ook externe oorzaken aan te wijzen. Zo kwam proeftuin drie (de aanpassing aan het werkproces 2005) te vervallen omdat de specificaties van het werkproces op dat moment niet bekend waren, bijvoorbeeld als gevolg van nog uitstaande bestuurlijke besluitvorming rond de A-B-routing als opvolger van de verdeling van klanten in vier groepen. Een ander voorbeeld was de vertraging in proeftuin twee (de werkproceskoppelingen) als gevolg van de nog lopende onderhandelingen over de specificaties met externe partijen.

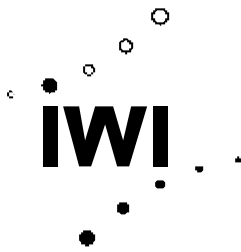
Een en ander was voor de inspectie aanleiding om de projectbeheersing en -opzet te onderzoeken. Daarbij is gekeken naar project- en mijlpaaldocumenten, draagvlak, kwaliteitsmanagement, de methodologie en de uitgangspunten.

### 5.1 Project- en mijlpaaldocumenten

Elke proeftuin kende een plan van aanpak. Deze voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Wat echter opvalt, is dat de datum van de definitieve versie veelal ruim na de start van de betreffende proeftuin valt. Elke proeftuin is gestart met conceptdocumenten.

Een belangrijk aspect voor sturing en beheersing wordt gevormd door het functioneel ontwerp (FO). Enerzijds geeft het FO richting aan het vervolgtraject (technisch ontwerp en bouw), anderzijds is het FO bepalend bij de functionele test, zoals die bij Sonar vooraf ging aan de gebruikerstest. Bij Sonar is het FO allereerst gemaakt als FO voor proeftuin één. Daarna is het FO uitgebreid voor de koppelingen (waaronder proeftuin twee). Overigens is het FO ook aangepast bij de latere wijzigingen en functionele aanvullingen. Qua sturing en beheersing zijn zo bepaalde risico's van een klassieke watervalmethodologie gemanaged (zoals het risico dat aan het eind van het traject de functionaliteit in ontwerp tegenvalt ten opzichte van de functionaliteit in de praktijk). De bij Sonar gevolgde ontwikkeling heeft elementen in zich van incrementeel ontwikkelen. Het is denkbaar dat de risico's van deze laatste methode daarmee ook voor Sonar gelden. Een voorbeeld van zo'n risico is dat eerdere ontwerpbeslissingen minder optimaal zijn in het licht van latere ontwerpbeslissingen, maar niet meer teruggedraaid kunnen worden. Overigens zijn er naar de mening van CWI geen tekenen dat dit risico manifest is.

Voor het technisch ontwerp was de afspraak dat dit fungeert als systeemdokumentatie en geleverd wordt bij de oplevering van een Sonar-release, daarmee had dit geen sturende rol voor de bouw in de betreffende proeftuin.



De verdere projectdocumenten als plannen van aanpak over gegevensconversie, beheer (proeftuin twee), testen (proeftuin twee), opleiding en implementatie waren aanwezig. Ontbrekend waren het kwaliteitsplan en het beveiligingsplan. Gezien de sterke nadruk op kwaliteitsmanagement bij het project was het ontbreken van het kwaliteitsplan niet problematisch. Het tot nu toe ontbreken van een specifiek op Sonar gericht beveiligingsplan heeft het risico dat later alsnog herstelwerkzaamheden als meerwerk moeten worden verricht als bij audits tekortkomingen worden geconstateerd. Er is wel een algemeen beveiligingsbeleid bij CWI aanwezig maar de inspectie heeft geen document aangetroffen waarin geverifieerd is dat Sonar in alle opzichten daaraan voldoet (c.q. aan de Suwinet-eisen). Intussen is de actie in gang gezet om de juiste documentatie op te leveren.

## **5.2 Draagvlak**

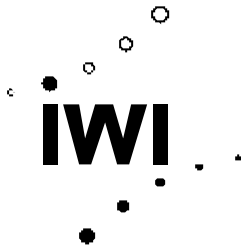
Op dit aspect zijn geen opvallende tekortkomingen geconstateerd. Na afloop van een proeftuin wordt de besluitvorming in een protocol tussen Raad van Bestuur en opdrachtnemer vastgelegd. Het systeem is doorgesproken met de ketenpartners, met name de ketenaspecten. De gebruikers zijn zowel bij de bouw als bij de testen prominent aanwezig.

## **5.3 Kwaliteitsmanagement**

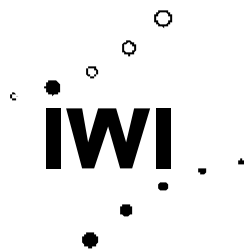
Hoewel het kwaliteitsmanagement niet vastgelegd is in een apart kwaliteitsplan heeft CWI bij het project Sonar daaraan veel aandacht besteed. Voor het project is een aparte kwaliteitsfunctionaris aangetrokken die in samenspraak met de programmamanager verantwoordelijk is voor de gebruikelijke kwaliteitsaspecten. Daarnaast wordt het project doorlopend geaudit door een externe partij (HEC), die zowel gedurende een fase (proeftuin) als bij mijlpalen constatering en adviezen geeft. Ook adviseren externe specialisten apart over specialistische onderwerpen.

## **5.4 Methodologie en uitgangspunten**

Het is op dit aspect dat mogelijke oorzaken naar voren komen voor de geconstateerde symptomen (meerwerk, vertragingen binnen de proeftuinen en steeds meer parallel uitvoeren van fasen). Aan de basis van het project ligt een gedetailleerd programma van eisen. De ontwikkeling van het systeem is onderverdeeld in vier proeftuinen. Elke proeftuin is apart afgebakend op een gefixeerde set specificaties en een vaste prijs en doorlooptijd. Dat heeft tijdens de rit voor een hoop discussie gezorgd tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vanwege voortschrijdend inzicht, verwachtingen versus mogelijkheden en interpretatieverschillen. Hierbij is HEC als arbiter opgetreden voor het onderscheid tussen contractuele verplichtingen en (alsnog te leveren) meerwerk als gevolg van aangepaste inzichten of gebruikerswensen op het gebied van de hanteerbaarheid van het systeem.



Ook de ontwikkelingsfilosofie was niet eenduidig. Bij een fixed specifications – fixed price traject hoort een standaardapplicatie en een mijlpalenmethode (waterval-methodologie). De applicatie was echter niet zo standaard, zoals hiervoor beschreven bij het functioneel ontwerp. In de praktijk bleken wijzigingen en aanvullingen noodzakelijk naar aanleiding van acceptatie door de gebruikers. Hoewel dit een behoorlijk aantal betreft, is de omvang (aantal en grootte) niet uitzonderlijk voor een project van deze omvang en met deze ontwikkelingsmethodiek. In dit beeld past ook het hiervoor beschreven aspect dat documenten geen beslissingen weergeven die in een daarop volgende fase worden uitgevoerd, maar dat de documenten gaandeweg de rit definitief ofwel uitgebreid werden. Het betrof overigens veelal de puntjes op de 'i' (het venijn zit in de details en het kost vaak veel tijd deze op te lossen). Door de nauwe betrokkenheid van de gebruikers bij de ontwikkeling van het systeem en door de invoering van het systeem op de vestiging Harderwijk (proeftuin vier) is een gedragen en in de praktijk bewezen systeem ontwikkeld.





## 6 Conclusies

De Inspectie Werk en Inkomen heeft onderzoek gedaan naar het nieuwe geautomatiseerde systeem Sonar, dat de adviseurs bij CWI moet ondersteunen. Dit systeem vervangt het technisch en functioneel verouderde PGI. De inspectie heeft de beheersmaatregelen onderzocht die CWI heeft getroffen ten aanzien van de aansturing van het project en de leverancier, het testtraject, de implementatie binnen de organisatie, het beheer van de applicatie en de ketenaspecten. Van de onderzochte aspecten bleken vooral de bruikbaarheid van het systeem voor de adviseur, de koppelingen (waaronder ketenaspecten), de performance en de projectbeheersing van belang.

### **Sonar blijkt een gebruikersvriendelijk en flexibel systeem. Het kent echter nog wel een aantal knelpunten.**

Het systeem is vrij bewerkelijk voor de adviseur en het genereren van bepaalde documenten duurt lang. Dit heeft tot gevolg dat de normtijden die CWI hanteert bij het werken met Sonar momenteel worden overschreden. CWI gaat dit soort gebruikersproblemen oplossen in een nieuwe versie van Sonar die begin april wordt opgeleverd. De verbetering van de normtijden moet in deze versie vooral verbeteren door uitbreiding van Sonar met de koppeling Suwinet-Inkijk en E-intake.

De koppelingen met de interne systemen van CWI zijn conform het programma van eisen opgeleverd. Een enkele interne koppeling moet nog worden aangepast.

De koppelingen met de ketenpartner UWV moeten op één uitzondering na nog gerealiseerd worden (zijn wel in de bouwfase). Uit de proef met de koppelingen bij de gemeente blijken deze koppelingen nog niet productierijp.

Er waren problemen met de koppeling van Sonar met de ABS (systeem door matching vacatures ten behoeve van werkgevers) die deels zijn opgelost. Uitbreiding van de koppeling met ABS staat op de planning voor april. De koppelingen met de ketenpartners zijn ernstig vertraagd wegens uitlopend overleg over de specificaties. Nu zijn de koppeling vooraankondiging WW en de inkijk op de CWI-gegevens via Suwinet operationeel. Er is een proef geweest over de koppeling van de WWB-aanvraag, het reïntegratieadvies en kennisgeving met de GSD (Harderwijk). De uitkomst is dat de koppelingen nog aanpassing behoeven voordat deze productierijp zijn<sup>8</sup>. Er moet nog het een en ander bij alle betrokkenen worden verbeterd. De resterende interne en externe koppelingen zijn gepland in de aprilrelease van Sonar. De koppeling over de aanvraag WW blijft overigens via geprinte formulieren verlopen omdat UWV niet in staat is de gegevens in de zes WW-systemen elektronisch in te voeren. De winst die behaald wordt met de technische ketenkoppelingen met CWI is bij zowel de gemeenten als UWV vooral een kwestie van efficiency, niet een vermindering van meervoudige uitvraag bij de klant.

---

<sup>8</sup> In de reactie geeft CWI aan dat deze aanpassingen beperkt zijn en in de aprilversie opgeleverd.



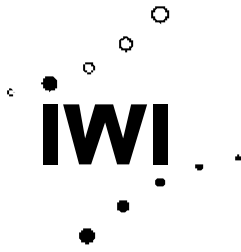
**Op het punt van de performance is sprake van afbreukrisico.**

Tijdens de proeftuin Harderwijk (praktijkproef bij één vestiging) kwamen performanceproblemen aan het licht. Hierdoor ontstond twijfel of het systeem alle gebruikers bij CWI gelijktijdig zou kunnen bedienen. CWI heeft een performance-testomgeving ingericht om daarover meer inzicht te krijgen. De problemen lijken oplosbaar met een combinatie van maatregelen. Een aanpassing (patch) van het Siebelpakket blijkt het aantal mogelijke gebruikers te verdubbelen. Verder kan het aantal applicatieservers (hardware) verhoogd worden van zes naar in eerste instantie acht. Ten slotte is een aantal verbeteringen van Sonar opgespoord via de performancetestomgeving. Deze zijn begin maart in de productieve versie aangebracht. CWI verwacht hierdoor een aanzienlijke beperking van de problematiek. CWI verwacht verder door een combinatie van alle maatregelen en het doorgaan met testen en verbeteren het performanceprobleem uiteindelijk geheel op te lossen.

**De projectbeheersing blijkt over het algemeen op orde. De hoeveelheid werk die nog tijdens het operationeel maken bij de diverse vestigingen moet worden uitgevoerd om het systeem verder te verbeteren, is een afbreukrisico.**

De afronding van de landelijke invoering staat nog steeds op medio 2005. Het Sonarproject kent wel een hoeveelheid meerwerk en uitloop van de planningen. Dit laatste komt niet zozeer tot uiting in het uitlopen van de einddatum als wel doordat steeds meer zaken parallel worden opgepakt. Zie bijvoorbeeld de omvangrijke versie die begin april operationeel moet worden. Hoewel de uitloop en meerwerk niet uitzonderlijk zijn voor een project van deze omvang was dit toch reden voor IWI om de projectbeheersing nader te onderzoeken. De project- en mijlpaaldocumenten blijken grotendeels op orde te zijn. De inspectie valt het volgende op. Aan het begin van een traject werd met conceptplannen gewerkt die daarmee niet het karakter hadden van formele afspraken. Dat levert risico tot discussie. Het gaat dan om de details die vaak veel tijd kosten om op te lossen. Dat doet geen afbreuk aan het feit dat voor de start van de proeftuinen de plannen van aanpak voor 95 procent gereed waren. Het op Sonar toegesneden beveiligingsplan ontbrak nog. De projectorganisatie heeft ondertussen het initiatief genomen dit plan op te stellen. De projectmethode hinkte op twee gedachten. Formeel was zowel de prijs, de tijd als de prestatie gefixeerd. In de praktijk kwam het systeem, zoals gepland, proefsgewijs tot stand, daarbij bleken nog wijzigingen en aanvullingen noodzakelijk (overigens qua aantal en omvang niet uitzonderlijk voor een dergelijk project). Dat leidde tot discussie over de afspraken met de bouwer. Doordat het functioneel ontwerp in stappen (over meerdere proeftuinen en releases) tot stand kwam, is er een mogelijk risico dat ontwerpbeslissingen aan het begin genomen minder optimaal zijn in het licht van latere ontwerpbeslissingen. Volgens CWI zijn er geen tekenen dat bij Sonar dit risico manifest is.

Over het algemeen genomen zijn de afbreukrisico's over de performance en de grootte van de aprilversie, die midden in het landelijke invoeringstraject operationeel wordt, de belangrijkste. Desgevraagd zegt CWI dat in geval van een calamiteit in de verdere invoering na begin april gekeken moet worden naar het invoeringsscenario. Andere of verdergaande maatregelen zijn door IWI niet aangetroffen. Er kan geen sprake meer zijn van teruggang naar PGI.



## Lijst van afkortingen

|      |  |
|------|--|
| ABS  | Adviseurs Bemiddelingsservice                |
| AKO  | Algemeen Ketenoeverleg                       |
| CRM  | Customer relations management                |
| CWI  | Centrale organisatie werk en inkomen         |
| FO   | Functioneel ontwerp                          |
| GSD  | gemeentelijke sociale dienst                 |
| IB   | Inlichtingenbureau                           |
| IWI  | Inspectie Werk en Inkomen                    |
| PGI  | Primair Gemeenschappelijk Informatiesysteem  |
| SUWI | Wet Structuur uitvoering werk en inkomen     |
| UWV  | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen |
| WWB  | Wet werk en bijstand                         |
| WW   | Werkloosheidswet                             |



## **Bijlage**

## **Bronnen**

### **Documenten**

#### *Het Expertise Centrum (HEC)*

- HEC Advies Aanpak Berichtenarchivering Sonar (3 februari 2005)
- HEC Advies inzake Landelijke Uitrol Sonar (8 jan 2005)
- HEC Tussenrapportage Doorlopende Audit Sonar: Oplevering Contractrelease (2 december 2004)
- Tussentijdse bevindingen HEC proeftuin 4 (22 november 2004)
- Review HEC Plan van Aanpak proeftuin 4 (5 oktober 2004)
- HEC Rapportage Doorlopende Audit proeftuin 2 en start pilot (23 september 2004)
- Tussenrapportage HEC Functionele Integratietest proeftuin 2 (22 augustus 2004)
- Review Stand van Zaken HEC Functionele Integratietest proeftuin 2 (14 juli 2004)
- Review HEC Acceptatiecriteria proeftuin 2 en 3 (2 juli 2004)
- Kommentaar HEC inzake Functioneel Ontwerp proeftuin 2 (20 mei 2004)
- Review HEC Plan van Aanpak proeftuin 2 (12 april 2004)
- Eindrapportage HEC Audit Proeftuin 1 (11 maart 2004)
- Commentaar HEC op Concept Plan van Aanpak Conversie (27 februari 2004)

#### *Verdonck, Klooster & Associates B.V. (VKA)*

- Tweede quick scan op de technische documentatie Sonar (12 november 2004)
- Quick scan op de technische documentatie Sonar (7 september 2004)
- Contra-expertise sizing productie (5 april 2004)

#### *Overige contra-expertises*

- Second opinion adapterkeuze Oracle Interconnect – Siebel, M&I/Argitek (12 maart 2004)

#### *Proeftuinprotocollen*

- Acceptatie proeftuin 4 (23 december 2004)
- Acceptatie proeftuin 2 (30 september 2004)
- Acceptatie proeftuin 1 (1 april 2004)

#### *Plannen van Aanpak*

- Memo Hoondert aan Buitenhuis over te bouwen zaken in de april-release (11 februari 2005)
- Uitrolplan versie 2.0, definitief (20 januari 2005)
- Concept Plan van Aanpak proeftuin 4 (4 oktober 2004)
- Definitief Implementatieplan Sonar (14 mei 2004)
- Definitief Opleidingsplan Sonar (14 mei 2004)
- Definitief Mastertestplan proeftuin 2 (23 april 2004)
- Definitief Plan van Aanpak proeftuin 2 (15 april 2004)
- Concept Plan van Aanpak Beheer proeftuin 2 (31 maart 2004)





Definitief Plan van Aanpak Conversie (23 februari 2004)  
Definitief Plan van Aanpak proeftuin 1 (8 december 2003)

#### *Overig*

Memo Kruiswijk aan PMT Sonar inzake Aanvullende hardware productie (26 januari 2005)  
Invulling Controle Werkprogramma Sonar (Hoondert, vd Berg 13 januari 2005)  
Evaluatie Districtsuitrol Project SONAR (7 januari 2005)  
Brief CWI aan sts SZW over Stand van Zaken Sonar (13 december 2004)  
Service Level Agreement Applicatiebeheer Sonar (28 oktober 2004)  
Memo CWI aan IWI over koppelingen in proeftuin 2 en uitgestelde koppelingen (25 maart 2004)  
Schema "Koppelingen SONAR" (012SUDH1a-1)  
Adapteradvies koppeling Oracle-Interconnect – Siebel (13 februari 2004)  
Definitief Functioneel Ontwerp proeftuin 1 (10 december 2003)

#### **Interviews**

Harry van Lammeren, directeur SoZa Ermelo, 16 februari 2005  
Solke Munneke, programmamanager ORKA, 3 februari 2005  
Annemarie van Velzen, hoofd Werk en Inkomen, div. WW UWV, 2 februari 2005  
Guus Leufkens, projectleider Sonar, 6 januari 2005  
Jo Kempen, voorzitter gebruikersplatform, 4 januari 2005  
Gert-Jan Metz, vestigingsmanager Hoogeveen, 4 januari 2005  
Manon Grimberg, lid kernteam, 22 december 2005  
Paul Dieleman, lid performanceteam, 22 december 2004  
Meiny Tromp, vestigingsmanager Harderwijk, 22 december 2004  
Solke Munneke, programmamanager ORKA, 15 november 2004  
Solke Munneke, programmamanager ORKA, 11 oktober 2004  
Solke Munneke, programmamanager ORKA, 18 augustus 2004  
Solke Munneke, programmamanager ORKA, 10 juni 2004  
Solke Munneke, programmamanager ORKA, 2 februari 2004