



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport
Evaluatie gebruik UWV Informatieplan (UIP) –
Eindrapportage

Colofon

Titel	Evaluatie gebruik UWV Informatieplan (UIP) – Eindrapportage
Uitgebracht aan	De SG van het ministerie van SZW
Datum	21 november 2019
Kenmerk	2019-0000195147

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht	4
1 Met het UIP werd indertijd inzicht en prioritering beoogd	5
1.1 Vanuit het perspectief van SZW: overzicht en inzicht in ICT-projecten	5
1.2 Vanuit het perspectief van UWV: prioriteit aan stabiliteit en continuïteit	6
2 De gebruikers ervaren dat het UIP aan de verwachtingen heeft voldaan	7
2.1 Vanuit het perspectief van SZW: met het goede gesprek meer samenhang	7
2.2 Vanuit het perspectief van UWV: meer rust en begrip	8
3 Verschillende functies UIP laten uiteenlopende ontwikkelpunten zien	10
3.1 Ontwikkelpunten vanuit het perspectief van SZW	10
3.2 Ontwikkelpunten vanuit het perspectief van UWV	13
3.3 Korte verkenning binnen de rijksoverheid	15
4 Verantwoording onderzoek	16
4.1 Werkzaamheden en afbakening	16
4.2 Gehanteerde Standaard	16
4.3 Verspreiding rapport	17
5 Ondertekening	18

Aanleiding opdracht

Het UWV¹ Informatieplan (UIP) bevat de plannen van UWV om de ICT in de komende vijf jaar te verbeteren. Goed werkende ICT-systemen zijn een bepalende factor voor de toekomstbestendigheid van UWV en de dienstverlening aan de mensen die van UWV afhankelijk zijn. Het UIP verschaft inzicht in de strategische afwegingen die kader stellend zijn voor de prioritering van het projectenportfolio van UWV.

In 2016 verscheen het eerste UIP (2016-2020) 'Puzzelen met prioriteiten'. Eind 2018 is het meest recente UIP opgesteld (2019-2023) 'Een volgende stap naar moderne dienstverlening'.

evaluatie

Om enerzijds het totstandkomingsproces van het UIP verder te verbeteren en anderzijds de sturingsrelatie tussen UWV en het ministerie van SZW te versterken, heeft het ministerie van SZW² de ADR verzocht om een evaluatie uit te voeren op het gebruik van het UIP. Doel van het onderzoek is het inzicht geven aan SZW en UWV in de bijdrage die het UIP in het verleden heeft geleverd aan de meerjarige IV-ontwikkeling.

deel- en
eindrapportage

Op verzoek van de opdrachtgever hebben wij juni jl. een deelrapport³ uitgebracht waarmee antwoord is gegeven op de eerste deelvraag van het onderzoek. Het nu voorliggende document betreft het eindrapport. Hierin wordt naast het antwoord op de eerste deelvraag ook antwoord wordt gegeven op de tweede en derde deelvraag. Hiermee zijn de drie deelvragen van de onderzoeksopdracht⁴ in deze eindrapportage beantwoord.

het goede
gesprek

Centrale boodschap

De geïnterviewden geven aan dat SZW indertijd met name behoefte had aan overzicht en inzicht in ICT-projecten en dat UWV prioriteit wilde geven aan trajecten die voor stabiliteit en continuïteit zouden zorgdragen. De ervaringen in het gebruik van het UIP bij SZW en UWV laten volgens de geïnterviewden zien dat het UIP er voor heeft gezorgd dat 'het goede gesprek' op gang is gekomen, waardoor er bij SZW meer inzicht in de ICT-trajecten is ontstaan en bij UWV meer begrip voor de ICT-prioritering, hetgeen 'meer rust' heeft gebracht. Volgens de geïnterviewden zijn de verwachtingen en leerpunten voor de doorontwikkeling van het huidige UIP de volgende:

- ✓ *het meer inzichtelijk maken van de realisatie van het vorige UIP;*
- ✓ *de samenwerking optimaliseren door het gezamenlijk belang te onderkennen;*
- ✓ *het meer onderscheiden van de verschillende functies van het UIP;*
- ✓ *de verschillende rollen meer koppelen aan de prioriteitstelling;*
- ✓ *de relatie leggen naar de strategische businessdoelen;*
- ✓ *de lange termijn planning verder doorontwikkelen.*

leeswijzer

In hoofdstukken 1 en 2 wordt de eerste deelvraag van het onderzoek beantwoord: Wat werd er indertijd beoogd met het UIP door UWV en SZW en in hoeverre is dit uitgekomen? De overige twee deelvragen aangaande de verwachtingen bij het huidige UIP en de eventuele leer- c.q. ontwikkelpunten, worden beantwoord in hoofdstuk 3. De rapportage behandelt alleen gebeurtenissen en/of aspecten die volgens de geïnterviewden van doorslaggevende betekenis waren voor de totstandkoming, bij het gebruik en de verdere doorontwikkeling van het UIP.

¹ Uitkeringsinstantie Werknemersverzekeringen.

² Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

³ Evaluatie gebruik UWV Informatieplan (UIP), kenmerk 2019-0000099566, dd. 18 juni 2019.

⁴ ADR Opdrachtbevestiging, 26 april 2019.

1 Met het UIP werd indertijd inzicht en prioritering beoogd

De uitspraken van de geïnterviewden laten de volgende verwachtingen zien die UWV en SZW indertijd hadden bij een UIP.

1.1 Vanuit het perspectief van SZW: overzicht en inzicht in ICT-projecten

Commissie Elias

Door het departement werd indertijd geconstateerd dat grote ICT-projecten niet altijd even goed afliepen: of ze liepen uit de tijd, of ze mislukten. In 2014 kwam dat ook nadrukkelijk naar voren tijdens het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid (de commissie Elias). De digitalisering van UWV (Werk.nl) was een casus in een voorstudie van deze commissie. Een van de actiepunten naar aanleiding van de commissie Elias was dat elke minister zou worden geïnformeerd over de beleidsprioriteiten en bijbehorende projectportfolio.

*meerjareninzicht
gewenst*

Volgens de geïnterviewden was er weinig zicht op hoe het ging met de ICT-projecten bij UWV. Ook constateerden zij dat de leiding bij UWV zelf niet direct zicht had op de voortgang van de projecten en hun onderlinge samenhang. UWV kon indertijd een aantal ICT-aanpassingen die nodig waren vanuit wet- en regelgeving niet doen, omdat anders de continuïteit van andere systemen in gevaar zou komen. Het departement vroeg in 2015 om een releasekalender. Dit om te zien hoe bij UWV de capaciteit werd verdeeld. Die kalender kwam er uiteindelijk wel, maar heel moeizaam. De capaciteitsplanning van twee jaar zag bovendien vooral rood; niks kon. Een meerjareninzicht in de capaciteitsplanning was gewenst.

Volgens de geïnterviewden bij SZW wilde de opdrachtgever in 2015 meer zicht hebben op wat de totale IV-verandering bij UWV was. Een van de aanleidingen was dat er Kamervragen werden gesteld naar aanleiding van 'stabiliteitsproblemen' bij UWV. De minister kwam onder druk te staan en vanuit de Kamer kwamen er geluiden om een onafhankelijk onderzoek⁵ in te stellen. Het ministerie en het UWV hebben daarop besloten om een informatieplan te gaan schrijven.

langetermijnvisie

Er is vervolgens intern op het ministerie, maar ook met het UWV gesproken over op welke manier je dat zou kunnen aanpakken. De uitkomst van die gesprekken was dat er een UWV Informatie Plan (UIP) gemaakt zou worden. Een informatieplan waarin nadrukkelijk, vanuit een duidelijke gezamenlijke prioriteitsstelling, zicht zou komen op een langetermijnvisie. De behoefte voor het UIP kwam niet vanuit de Kamer, maar kwam volgens de SZW gesproken personen dus vanuit SZW zelf, het was 'beleidsmatig gewenst'.

roadmap

Het op te stellen informatieplan zou antwoord moeten geven op de volgende vragen: 'wat zijn de taken van het UWV, wat zijn de toekomstige uitdagingen van het UWV, hoe staat de automatisering en de informatisering er nu voor en wat is de achterstand en welke investeringen moeten er worden gedaan om de taken van het UWV adequaat te kunnen uitvoeren'. Met daarin tevens opgenomen welke projecten er opgestart zouden worden en een zogeheten roadmap⁶. Dit informatieplan zou bovendien jaarlijks moeten worden herijkt, zodat ook het gesprek met de Kamer kon worden gevoerd.



Je wilt als ambtenaar niet dat je minister vol in de wind komt te staan vanwege gebeurtenissen bij je uitvoeringsorganisatie. Hoe zelfstandig die ook is.

⁵ Schut-Welkzijn en Ulenbelt cs.; Kamerstukken 26 448, nr. 547 en 549.

⁶ Een roadmap visualiseert mijlpalen en verbanden tussen verschillende projecten.

prioriteren

goed gesprek

Bij de start van het UIP was het document volgens de SZW geïnterviewden bedoeld voor: de prioritering, wat zijn de doelen en het in kaart brengen van de ICT- initiatieven. Het UIP moest een duidelijk beeld geven om te kunnen prioriteren, in plaats van ‘wie het eerst komt die het eerst maalt’. Naast prioriteren moest het UIP ook een goed gesprek tussen het departement en het UWV mogelijk maken over ‘wat vinden we belangrijk’. En ook met IV-strategische doelen: ‘wat zijn de uitdagingen voor UWV op lange termijn’.

1.2

Vanuit het perspectief van UWV: prioriteit aan stabiliteit en continuïteit

prioritering

Het UIP is er volgens de UWV geraadpleegde personen gekomen, omdat UWV op verzoeken steeds aangaf: “dat past niet in onze releasekalender”. Deze was bij SZW niet bekend. UWV heeft vervolgens op verzoek van SZW de portfolio (per divisie) inzichtelijk gemaakt en constateerde daarbij (‘eyeopener’) dat de releasekalender vuurrood was. Dat is vervolgens gecommuniceerd met SZW. Wet en Regelgeving (W&R) kreeg altijd prioriteit waardoor interne UWV-projecten niet opgestart konden worden. Daarnaast selecteerde UWV de projecten met de grootste euro-baten. Nadat UWV die ‘baten’-projecten⁷ af had, ‘vielen er bedrijfsvoering systemen om’. Aldus de gesproken UWV personen.

SZW

meenemen

Aanleiding voor UWV om het UIP op te stellen was onder andere ook het project om naar één uniforme betaalomgeving (‘1UBO’) te migreren. Men was in de loop van 2015 al uitvoerig met SZW hierover in gesprek en het besef was dat er meer van dit soort projecten waren waar SZW in mee genomen moest worden.

stabiliteit en
continuïteit

De discussie intern UWV en tussen UWV en SZW, leidde tot de vraag: ‘hoe verdelen we de verandercapaciteit op een beheerste manier?’. En zo is volgens de geïnterviewden eigenlijk het UIP ontstaan. Het UIP is ontstaan vanuit de behoefte om de stabiliteit en continuïteit van de interne UWV-systemen hoger op de agenda te zetten. Er is door UWV geïnventariseerd wat SZW allemaal vroeg, maar daarnaast ook wat UWV zelf belangrijk vond. UWV heeft vervolgens zelf de volgorde omgedraaid (later ook ondersteund door het advies van Cloo&Hillenaar⁸): niet W&R bovenaan de prioritering, maar stabiliteit en continuïteit. Wat door UWV met het UIP moest worden gezegd is: ‘we gaan prioriteren’. Aldus de UWV geraadpleegde personen.



Het UIP is ontstaan vanuit de behoefte om de continuïteit en stabiliteit van onze systemen veel meer omhoog op de agenda te zetten.

beleid luwe
periode

Als je omvangrijke veranderingen moet doorvoeren is er volgens de geïnterviewden een ‘beleidsluwe W&R-periode’ (beleids-freeze) nodig. Zo niet, dan brengt dit een risico voor de stabiliteit en continuïteit met zich mee want je kan niet alle veranderingen tegelijkertijd doen. Wanneer is er bijvoorbeeld een beleids-freeze mogelijk op de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidswetgeving? Als je dat weet, dan kan vervolgens gezamenlijk de agenda worden bepaald. Komen er tussentijds wijzigingen op het gebied van W&R, dan zullen die tussen SZW en UWV moeten worden afgestemd.

goed gesprek

realistische
planning

Het UIP had volgens de UWV geïnterviewden indertijd twee doelstellingen. De ene doelstelling was om vanuit UWV het goede gesprek te hebben met SZW. De andere doelstelling was om te kunnen werken vanuit realistische planningen. UWV kon tot dan toe namelijk wel van alles toezeggen, maar de vraag was wel of dit uitvoerbaar was. UWV heeft hele sterke ICT-afhankelijkheden over de verschillende divisies heen. De ICT-planning moest dan ook meer in samenhang voor de hele organisatie worden gezien. Mede ingegeven door enkele crisissen op het gebied van wat nu ‘stabiliteit en continuïteit’ wordt genoemd.

⁷ Deze projecten gaven invulling aan de taakstelling Rutte I-II.

⁸ Cloo, Hillenaar; 2016.

2 De gebruikers ervaren dat het UIP aan de verwachtingen heeft voldaan

De uitspraken van de geïnterviewden bij SZW en UWV laten de volgende ervaringen in het gebruik met het UIP zien.

2.1 Vanuit het perspectief van SZW: met het goede gesprek meer samenhang

2.1.1 UIP als communicatiemiddel

het goede gesprek

Het UIP vergemakkelijkte het gesprek tussen departement en UWV. SZW begreep de (ICT) 'taal' beter door het UIP. Met het UIP konden, volgens de geïnterviewden, de medewerkers van het departement en UWV veel makkelijker het gesprek met elkaar voeren. Het UIP was een middel geworden om het goede ICT-gesprek met elkaar te hebben.

gezamenlijk overleg

Er is door het UIP een gezamenlijk overleg tot stand gekomen tussen UWV-Strategie, Beleid en Kennis (SBK), de eigenaar(ondersteuning), CIO-office en later de opdrachtgever. Het UIP zat in het begin vooral binnen het departement in de eigenaarskolom. Omdat het niet goed kunnen uitvoeren van ICT-aanpassingen vooral gevoeld werd aan de kant van W&R is de opdrachtgever alsnog vol aangehaakt. Maandelijks is er nu een ICT-overleg waarbij UWV en SWZ samen aan tafel zitten.

informereren

Het UIP wordt nu meegestuurd met het UWV-jaarplan naar de Kamer. Het wordt verstandig gevonden om de Kamer meer te informeren, omdat uitvoerders eigenlijk ICT-gedreven organisaties zijn geworden. Volgens de geraadpleegde personen is er een natuurlijke neiging geweest om UWV uitsluitend te zien als een organisatie waar medewerkers in gesprek zijn met mensen die bijvoorbeeld werkeloos zijn. In belangrijke mate ligt daar natuurlijk een enorme ICT-laag onder die cruciaal is voor het functioneren van het UWV. Het grote belang van ICT wordt door het UIP onderstreept.

2.1.2 UIP als stuurinstrument

beleid luwe periode

Met het eerste UIP is vastgesteld dat voor een aantal projectplannen er ook een 'beleid luwe' periode noodzakelijk was. Bij het ontvlechten van de betaalstraten en het daarna bij elkaar brengen, daar heeft het UIP volgens de geïnterviewden, enorm veel geholpen om een aantal andere zaken te versnellen.

Het gaat volgens de geïnterviewden vooral om de processen van de totstandkoming en het daadwerkelijke gebruik van het UIP. Met coördinatie daarbij van met name het UWV-portfoliobureau en de UIP-board.



Er zijn, met onderbouwing van het UIP, twee beleid luwe periodes ('beleids-freeze') tussen het UWV, het departement en de politiek afgesproken van ongeveer 14 maanden. Echt majeure wijzigingen in wet en regelgeving konden ongeveer 14 maanden maar deels plaatsvinden omdat het UWV intern overging naar één uniforme betaalomgeving (zogeheten '1UBO'). Dat was heel belangrijk om meerdere betaalomgevingen naar één omgeving te brengen.

roadmaps De roadmaps in het UIP geven volgens de geraadpleegde personen van SZW aan, welke projecten onder welke prioriteit vallen (de 'stabiliteits- en continuïteit'-projecten gaan voor). Bovendien wordt de onderlinge project-afhankelijkheid door de roadmaps in kaart gebracht.

in samenhang Het UIP brengt volgens de geïnterviewden van SZW de ICT-initiatieven binnen de UWV-organisatie in samenhang bij elkaar. Zodat je weloverwogen kunt besluiten 'het een wel en het ander niet'. En wat de consequenties van deze beslissingen zijn voor de een en voor de ander.

2.2 Vanuit het perspectief van UWV: meer rust en begrip

2.2.1 UIP als communicatiemiddel

relatie Het UIP heeft volgens de geïnterviewden geholpen in het verbeteren van de relatie tussen UWV en SZW. De ervaring is volgens de UWV geïnterviewden dat beiden nu veel meer "gezamenlijk aan het stuur" zitten, in plaats van dat iemand roept dat iets onmogelijk is of dat iemand anders roept dat iets moet.



Het UIP heeft de spanning en het onbegrip bij heel veel dingen er afgehaald.

gezamenlijk gesprek met SZW Door het UWV wordt ervaren dat er mede naar aanleiding van het UIP ICT-onderwerpen, zoals bijvoorbeeld een meerjarige capaciteitsvraag, echt ook als gespreksonderwerp met de politiek en SZW op tafel zijn gekomen. Een belangrijke bijdrage van het UIP is, volgens de geïnterviewden, dan ook het gezamenlijk gesprek over waar prioriteit aan wordt gegeven. Mede daardoor heeft, met instemming van SZW, 'stabiliteit en continuïteit' in het UIP een hogere prioriteit gekregen dan 'wet- en regelgeving'.

prioriteiten In het UIP staan de prioriteiten, de belangrijke projecten en de afgesproken kaders. Over de divisies heen zijn 5 domeinen door UWV gedefinieerd. Deze zijn vervolgens in roadmaps vastgelegd en worden ieder jaar herijkt. De domeinen zijn volgens de geïnterviewden vooral ook bedoeld om de discussie met SZW en de buitenwereld te kunnen faciliteren.

inzicht en rust Bij het opstellen van het UIP wordt het departement helemaal meegenomen in het traject. Dus als zij het UIP krijgen, bevat het geen verrassingen. Volgens de geraadpleegde personen bij UWV heeft het UIP inzicht en rust gegeven. De rust en de voorspelbaarheid wordt als 'heel fijn' ervaren. Evenals het spreken van dezelfde taal, we hebben allemaal hetzelfde beeld gekregen. Daar is geen misverstand over. En de boodschap is verder dat zo'n informatieplan ook vooral een gesprek met de buitenwereld faciliteert. Dat je daarmee bijvoorbeeld een goed gesprek met je stakeholders hebt gekregen, dat is belangrijk.

goed gesprek Het UIP wordt in de RvB vastgesteld en formeel meegestuurd met het UWV-jaarplan. SZW reageert (formeel) op het UIP in de reactiebrief op het jaarplan. Bovendien rapporteert UWV over de IV-strategische doelstellingen van het UIP aan SZW in de tussentijdse verslagen en het jaarverslag van UWV. Er zijn reguliere overleggen tussen SZW en UWV waar het UIP wordt besproken. Zoals het overleg tussen de CIO UWV en de CIO van het ministerie. Dat is een maandelijks overleg. Dan is er nog een ICT-overleg tussen UWV en SZW van het ministerie en het Directeurenoverleg en het Eigenarenoverleg. Aldus de geïnterviewden.



Het mes snijdt aan twee kanten. Je hebt het nodig voor je eigen organisatie en je kunt het gesprek met je opdrachtgever c.q. eigenaar voeren.

2.2.2 UIP als stuurinstrument

integrale
planning

Vanuit de divisies komen initieel de projecten. De projecten worden in zogeheten domeinen besproken, over de divisies heen. In de meer gedetailleerde roadmaps per UIP-domein zie je de belangrijkste resultaten per jaar ook benoemd. Er wordt bekeken waar het project aan bijdraagt (in het UIP). Als de domeinhouders het over een bepaald onderwerp niet eens zijn, dan ligt de beslissing bij de Raad van Bestuur. Met het UIP was er voor het eerst een echte integrale UWV ICT-planning.

meerjarenvisie

Richting de UIP-domeinen en de UWV-divisies, wordt jaarlijks gevraagd: 'wat zijn nou jullie plannen voor komend jaar?'. Dat wordt opgehaald en besproken in de UIP-board. Daar zijn een aantal sessies van door het hele jaar heen. Daarin wordt gekeken naar wat de divisies hebben aangedragen, wat zijn de afhankelijkheden over en weer en moet er nog iets met de prioritering gedaan worden? Draagt een projectvoorstel niet bij aan één van de UIP-prioriteiten dan wordt het lastig. Het UIP wordt gebruikt als 'een filter' om projecten te selecteren, welke wel en niet mogen beginnen. Mag het wel, dan wordt bekeken onder welk domein het voornamelijk valt. Met het UIP wordt een IV-strategisch kader gegeven om de UWV-portfolio richting te geven. De meerjarigheid van het UIP heeft veel bijgedragen aan de planbaarheid van de projectportfolio.

monitoring

Van het UIP wordt in de UWV-plancyclus de voortgang gemonitord, inclusief de daarin gedefinieerde 'strategische doelstellingen'. Dit gebeurt met name in een viermaandelijke rapportage aan de Raad van Bestuur van UWV en SZW en in het jaarverslag. Verder zijn er een aantal 'strategische' UIP-projecten waar extra naar gekeken wordt in de maandrapportages aan de Raad van bestuur. Daar wordt de 'spotlight' op gezet en zo nodig escaleren deze sneller.

afwegingen

Als de minister zegt: *"Ik heb je gehoord UWV, maar het moet!"*, dan doet UWV dat, want de minister is de opdrachtgever. De winst van het UIP is nu dat de risico's kunnen worden aangegeven. Als de minister dan willens en wetens beslist dat het toch moet, dan zijn de risico's bekend. UWV kan veel explicieter in de driehoek opdrachtgever/ opdrachtnemer/ eigenaar duidelijk maken wat de consequenties zijn van keuzes. Dit soort afwegingen konden indertijd niet worden gemaakt.

afspraken

Er is een paar keer, met ondersteuning van het UIP, met de opdrachtgever een 'beleids-freeze' afgesproken. Bij het bouwen van nieuwe modules is volgens de UWV geïnterviewden gezegd: 'Dat kunnen we wel, maar dan moeten we niet tegelijkertijd nieuwe opdrachten ontvangen. Dus jullie mogen over een tijdschema meepraten over wat we aan de ziektekant doen en aan de werkloosheidskant doen, maar in beide blokken hebben we tijd nodig'.



In het najaar van 2016 was de voltallige Raad van bestuur van UWV, plus de CIO, bij een briefing van de Kamercommissie voor Sociale Zaken. Daarbij is gezegd: "Vraag niet meer van de uitvoeringsorganisatie dan ze kan waarmaken. Breng de minister niet in een positie die hij niet kan waarmaken. Want, óf het lukt niet, óf de organisatie komt zó onder druk te staan dat ze andere dingen die ook van vitaal belang zijn, niet kunnen doen."

3 Verschillende functies UIP laten uiteenlopende ontwikkelpunten zien

De geïnterviewden bij SZW en UWV hebben de volgende verwachtingen, leer- en ontwikkelpunten bij (de doorontwikkeling van) het huidige UIP aangegeven.

3.1 Ontwikkelpunten vanuit het perspectief van SZW

3.1.1 Inzicht geven in de realisatie

*realisatie t.o.v.
vorig plan
aangeven*

Het is volgens de geïnterviewden van SZW interessant om meer concreet te weten hoe het bij UWV loopt. Vraag is: "Wat heb je nu bereikt met het UIP?". Als je het naar de Kamer stuurt en de Kamer vraagt 'wat heeft het nu opgeleverd' dan moet je wel wat kunnen vertellen. 'Wat heeft het bijgedragen aan....', dat kan wat concreter in het UIP. Hoe druk je de realisatie helder en concreet uit? Dat antwoord wordt nog niet voldoende gegeven.

Indicatoren, zoals KPI's, kunnen daarbij helpen. Maar het gaat vooral, vinden de geïnterviewden, om het gesprek met elkaar. *"Je kunt met elkaar allemaal prachtige KPI's ontwikkelen, een cijfer zegt niets als je het verhaal erbij niet hebt. Het dichtregelen alleen zal dus ook niet heel veel zin hebben"*.

Het wordt als lastig ervaren dat de veranderingen ten opzichte van voorgaande jaren niet specifiek zichtbaar worden gemaakt. Dat kan bijvoorbeeld in de leeswijzer van het UIP door daarin aan te geven: 'Wat is er anders? Is dit dan ook de verandering die we wilden?'. Het UIP zou uiteindelijk het document moeten zijn wat de eigenaar en opdrachtgever in staat stelt om te controleren of dat wat zij vanuit wet- en regelgeving én maatschappelijke opvattingen gerealiseerd willen zien, dat dat ook daadwerkelijk gebeurd is. Er zou overigens binnen SZW nog wel iets meer gedaan kunnen worden om meer gebruik te maken van het UIP. Aldus de geraadpleegde personen van SZW.

3.1.2 Samenwerken vanuit een gezamenlijk belang

*gezamenlijk
belang
onderkennen*

Een belangrijke vraag voor de ontwikkeling van het UIP die door de geïnterviewden genoemd, is: op welke manier gaan de eigenaar en de opdrachtgever in de toekomst met elkaar om in relatie tot de opdrachtnemer UWV? Het sturingsmodel is sterk geënt op een eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer-relatie. Volgens de geïnterviewden gaat men bij het model uit van de aanname dat iedereen onafhankelijk is. Maar de partijen staan gezamenlijk voor eenzelfde opdracht. De opdrachtgever en eigenaar hebben er belang bij dat de uitvoeringsorganisatie goed functioneert en de uitvoeringsorganisatie op haar beurt heeft er belang bij om te leveren. Allen willen voorkomen dat de minister in de problemen komt. Volgens de geïnterviewden zou je wel ieders perspectieven erin moeten houden, maar niet die strakke rolverdeling. Ook is aangegeven dat als je rolvast bent en elkaar durft aan te spreken, dat je dan heel veel aan elkaar hebt. *"Maar ga vooral niet op elkaars stoel zitten"* is de boodschap.



Dat is het Lubbers-dilemma. Als hij zei: "Ik zal even meedenken", dan nam hij het meteen over. Dat wil je niet.

De verwachting is dat kerndepartement en uitvoering elkaar meer gaan vinden. Wet- en regelgeving en beleid komen dichterbij de uitvoering te staan. Er zijn ideeën om in de toekomst zelfs te gaan ‘scrummen’ met elkaar. Dat is er nu nog niet, maar die kant zouden de verschillende partijen wel op moeten gaan, is de opvatting. “Je kruipt dichterbij elkaar toe, waarbij je wel je rol scherp moet houden.”

3.1.3 *Prioriteringscategorieën relateren aan eigenaar- en opdrachtgeversrol*

verantwoordelijk
-heden versus
prioritering

Ondanks dat de eigenaar nu ook al wel betrokken wordt bij de prioritering, geeft men aan dat ‘er meer uit het UIP kan worden gehaald’ als de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en de eigenaar binnen SZW nadrukkelijker worden gerelateerd aan de vier prioriteringscategorieën⁹ uit het UIP. Zo kan het ‘pleisters plakken’ worden voorkomen en kunnen meer fundamentele beslissingen worden genomen.

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor opdrachten vanuit wet- en regelgevingstrajecten. De eigenaar zou met name verantwoordelijk moeten zijn voor de ondersteunende ICT-systemen (“ICT hoort bij het huis”), is de opvatting. De verwachting is dan ook dat de verantwoordelijkheid binnen SZW voor het aspect ICT meer bij de (plaatsvervangend) eigenaar komt te liggen vanwege de stabiliteit en continuïteit.

3.1.4 *Verschillende functies van het UIP onderkennen*

verschillende
functies
onderscheiden

Het UIP kent momenteel verschillende functies. Het wordt gebruikt als communicatiemiddel richting SZW, naar de Kamer en de buitenwereld, maar ook en vooral intern UWV. Tevens wordt het gezien als een sturingsinstrument waarmee wordt aangegeven wat belangrijk wordt gevonden en in welke mate. Ook is het een document waarin je aangeeft wat je als organisatie aankan. Je geeft er een heel helder signaal mee af: ‘niét meer dan dit, want dan gaan we dingen beloven die we niet waar kunnen maken’. Maar dat hoeft niet allemaal in hetzelfde UIP, volgens de geïnterviewden. De vraag die daarbij moet worden gesteld is: tot welk niveau communiceer je wát, aan wie en hoe diep ga je daarbij? Het kerndepartement en de politiek hoeven bijvoorbeeld niet de projectplannen te zien. Het juiste abstractieniveau vinden voor iedere doelgroep en dan zou je bijvoorbeeld voor extern en de Kamer gewoon een begrijpelijke ICT paragraaf in het jaarplan en jaarverslag kunnen opnemen. Voor UWV zou je bijvoorbeeld een apart intern visie-document kunnen maken.

Het wordt niet door iedereen als vanzelfsprekend gevonden om het UIP jaarlijks naar de Kamer te sturen. Dan wordt het namelijk ‘verantwoording’ en als minister geef je dan ook aan dat je iets van de kamer verwacht. Als de conclusie van het UIP is dat je bijvoorbeeld een *beleidsfreeze* zou moeten hebben, dan is het UIP niet meer een neutraal intern bedrijfsdocument, maar dan wordt het een extern stuurmiddel. Je moet een *beleidsfreeze* uiteraard wel goed beargumenteren, maar dat hoeft niet altijd met het UIP. De kamer moet zich niet met de ‘throughput’ maar met de ‘output’ bezig houden. Om transparant te zijn wordt het beter gevonden om het UIP openbaar te maken via een ander kanaal, bijvoorbeeld het internet.



“Welke kant gaan we op?”, dat soort gesprekken hebben we niet.

⁹ Stabiliteit, Continuïteit, privacy en informatiebeveiling (1), Wet- en regelgevingstrajecten (2), Modernisering en vereenvoudiging ICT-landschap (3), Functionele doorontwikkeling en batentrajecten (4): UIP 2019-2023.

3.1.5 *Doorontwikkelen van het totstandkomingsproces*

*het goede
gesprek voeren*

Voor SZW is het proces van totstandkoming veel interessanter dan het UIP zelf. Dan is het klaar en heeft het zijn functie naar de omgeving. De processen die binnen UWV ten behoeve van het UIP zijn ingericht, het portfolio bureau en de UIP board, worden door de geïnterviewden van SZW meer belangrijk gevonden. Tijdens de totstandkoming heb je samen namelijk 'het goede gesprek' over waar je de accenten neerlegt. De betrokkenheid bij de uitvoering wordt daardoor ook vergroot. De uitvoering wordt andersom ook eerder in het besluitvormingsproces betrokken. Bijvoorbeeld: bij grote wet- en regelgevingstrajecten praat SZW met UWV over 'wanneer kan het, wat is de snelste methode?'. Het gesprek daarover zou binnen SZW echter nog meer geïntensiveerd mogen worden.

Het gaat dus niet alleen om het UIP als document, het gaat om de processen eromheen en hoe je die gebruikt. De actuele vragen richting de toekomst zijn volgens de geïnterviewden verder: past het huidige UIP als planningsinstrument nog steeds, of is er iets anders nodig? Is het UIP op het niveau waar het UWV het wil hebben? Of anders gezegd, hoe kan de volgende stap naar een volgend volwassenheidsniveau worden gezet?

3.1.6 *Relatie leggen naar de 'business'*

*relatie naar de
business
doelstellingen
aangeven*

De verwachting bij de geïnterviewden van SZW is dat in het UIP meer de relatie gelegd moet gaan worden naar de strategische 'business' doelstellingen van het UWV: wat is de stip op de horizon en wat voor soort organisatie wil je zijn, met wat voor architectuur wil je daar naar toe? Dit soort vergezichten staan er nu niet in'.

Verder is de verwachting dat het UIP meer aandacht zal gaan besteden aan de 'ketenprocessen'. De samenwerkende uitvoeringsinstanties zouden ook meer moeten nadenken over een gezamenlijke afstemming van de planning van hun ketens. In de toekomstige groei van het UIP "valt daar nog winst te behalen".



Ketenprocessen UWV en Belastingdienst: Premiedifferentiatie is net z'n grote operatie bij de Belastingdienst als bij UWV. Evenals bij UWV vindt er bij de Belastingdienst een uitvoeringstoets plaats.

3.2 Ontwikkelpunten vanuit het perspectief van UWV

3.2.1 Inzicht geven in de realisatie

ontwikkelen van
criteria

Voor het maken van de keuze tussen ‘oude systemen onderhouden of vernieuwen?’, zijn geen criteria voorhanden om daar richting aan te geven. Dat is iets wat UWV tot nu toe “niet op de plank heeft liggen”. Er is echter wel behoefte aan, wordt aangegeven. Het UIP is een soort breekijzer gebleken waardoor dit vraagstuk naar boven is gekomen.

Het wordt een uitdaging voor de toekomst gevonden om de resultaten in ‘business’-termen in het UIP te verwoorden.

3.2.2 Samenwerken vanuit een gezamenlijk belang

gezamenlijk
belang

De huidige UWV “joint venture” tussen de CIO-office en FEZ voor het portfolio-proces wordt als uitzonderlijk krachtig ervaren. Het ophangpunt daarbij is de CIO-office. De eindregie van de teksten in de maandrapportages en de portfolio ligt bij FEZ, maar in de projectreview wordt samen opgetrokken. Als de CIO-medewerkers bij FEZ zouden worden ondergebracht, dan zouden deze binnen een paar maanden hun binding kwijt zijn met onder andere de architecten, is de verwachting. De huidige vorm van samenwerking tussen FEZ en de CIO-office is belangrijk voor de verdere ontwikkeling van het UIP; deze samenwerking is daarmee een ‘leerpunt’ dat vastgehouden moet worden.

3.2.3 Rol ‘eigenaar’ herbeleggen

plv.SG als
eigenaar

De SG heeft nu de rol van ‘eigenaar’, maar stuurt formeel ook de ‘opdrachtgever’ aan. De eigenaar heeft evenals de opdrachtgever een groot belang om wet- en regelgevingstrajecten geregeld te hebben. Dan moet je wel heel sterk in je schoenen staan als eigenaar om tegengas te kunnen geven of in het ergste geval om ergens de stekker uit te trekken. Beter zou het zijn om in de toekomst de *plaatsvervangend* SG de bedrijfsvoeringsportefeuille - en daarmee de rol van ‘eigenaar’ - te geven, aldus de geïnterviewden van UWV. Dan heb je bij conflicterende belangen tussen opdrachtgever en eigenaar een mogelijkheid tot escalatie naar de SG die kan zeggen: “Alles overziend, dan doen we het zo”.

3.2.4 Het ‘goede gesprek’ intensiveren, zowel intern UWV als extern

het goede
gesprek
faciliteren

Binnen UWV zijn er de zogeheten UIP- ‘Domeinen’. Als je binnen een domein (dus divisie-onafhankelijk) iets zou willen doen, dan kan het zijn dat er binnen de ene divisie iets niet kan omdat er eerst binnen een andere divisie iets gebouwd moet worden. En daarom moet je het wel eens zijn over de volgorde der dingen en over de samenhang. Het UIP gaat daar in de toekomst verder bij helpen, is de verwachting bij de geïnterviewden.

Het gesprek met SZW wordt heel goed gefaciliteerd door de slagen die worden gemaakt met het UIP. Het zal in de toekomst veel meer gaan over de totaliteit van de beweging en dat maakt dan weer het gesprek mogelijk over waarom is dit wel of niet belangrijk.



We gaan niet elke keer ‘nee’ verkopen aan het departement, maar we nemen het departement wel mee in de consequenties van de keuzen.

De verwachting is dat de Kamer in de toekomst meer gebruik zal willen maken van het communicatiemiddel ‘technische Kamer-briefings’. Daarmee krijg je de kans om aan Kamerleden uit te leggen waar je als uitvoerder staat en wat je voornemens zijn.

3.2.5 Doorontwikkelen van de lange termijn planning

planbaarheid
vergroten

De meerjarenplanning, nu vijf jaar, wordt steeds beter gevonden, maar volgens de geïnterviewden bij UWV kan het toch nog beter. Door bijvoorbeeld de stap te zetten om niet vijf maar zes, zeven of zelfs tien jaar vooruit te kijken en daarbij de strategische 'business'-doelen te benoemen. UWV komt volgens de geïnterviewden meer in een beheersbare situatie terecht en dan komt vanzelf het punt dat men zegt: "Ik wil nu meer gaan sturen". Dan is een meerjaren-projectportfolio de wens, met daardoor ook meer zicht op de schaarse 'verandercapaciteit'. Planbaarheid heeft volgens hen met 'het inschatten van het beschikbare verandervermogen' te maken. Als voorbeeld wordt ProRail genoemd met de introductie van de "Principle Toolbox". Die vergroot de planbaarheid van de roadmaps.



Een ontwikkeling binnen UWV is op dit moment het invoeren van 'Principal Toolbox': Dit is een applicatie waarmee de soort capaciteit ('wat je nodig hebt') in beeld kan worden gebracht op basis waarvan vervolgens gepland kan worden.

prioritering van
divisies naar
domeinen

Met het oog op het verschil in volwassenheidsniveau van de divisies is het goed om in de toekomst ook de prioritering binnen de domeinen in het UIP mee te nemen, aldus de geïnterviewden. Voorbeeld: "Je hebt een volwassenheidsniveau van 1 tot 5. Wanneer een divisie op 3 zit is het vrij gemakkelijk om naar 4 en 5 te gaan. Maar als je op 1 zit dan is het veel ingewikkelder om van start te gaan. Daarom wordt aan een divisie niveau 3 aangegeven: 'kijk of je je kennis en capaciteit kunt inzetten om een andere divisie te helpen'.



Als continuïteit en stabiliteit niet continue hoog op de agenda staan, zal het weer wegzakken

een 'app'

De wens is om meer mee te gaan met de maatschappelijke ontwikkelingen. Als voorbeeld wordt bij UWV het nog steeds niet hebben van een 'app' voor de klant genoemd. Zo'n UWV-app is natuurlijk iets heel anders dan bijvoorbeeld de prioritering van 'stabiliteit en continuïteit'. Maar het is wel noodzakelijk als UWV in de toekomst midden in de samenleving wil (blijven) staan.

3.2.6 Relatie leggen naar de 'business'

relatie naar de
'business'

Het prioriteitsvraagstuk wordt een belangrijk aspect voor de doorontwikkeling van het huidige UIP gevonden. Van de huidige prioriteitscategorieën zal 'stabiliteit en continuïteit' altijd op nummer 1 moeten blijven staan, volgens de geïnterviewden. Anders zal 'de instandhouding' van de organisatie onvoldoende aandacht krijgen.

Stabiliteit en continuïteit gaan echter altijd vooraf aan iedere willekeurige prioritering, dus is het feitelijk ook de hoogste prioriteitscategorie. Ondanks dat 'stabiliteit en continuïteit' de hoogste prioriteit heeft en zal blijven houden, is de verwachting dat in de toekomst het aandeel van de verandercapaciteit voor deze prioriteitscategorie zal afnemen. Dit vanwege een toenemende stabielere bedrijfsvoering.

3.3 Korte verkenning binnen de rijksoverheid

3.3.1 Rijksbrede ontwikkeling relatie Beleid en Uitvoering

de uitvoering in
de media

Dit jaar zijn publicaties¹⁰ in de media verschenen die berichten van een noodzakelijke wens bij zowel de politiek als bij beleidmakers als bij verschillende uitvoeringsinstanties, om tot afspraken te komen over het verbeteren van de 'maakbaarheid' van de uitvoeringsopdrachten. Deze behoefte is ontstaan door de ICT-incidenten die zich de laatste jaren hebben voorgedaan bij de uitvoeringsinstanties.



het goede
gesprek

Deze publicaties laten met name zien dat er een behoefte bestaat bij de partijen om onderling meer samen te werken en om 'het goede gesprek' met elkaar te voeren over de uitvoerbaarheid van voorgenomen invoering van wet- en regelgeving.

Commissie
Uitvoering

Deze problematiek, van enerzijds de toezegging van beleidmakers aan de politiek om wet- en regelgeving tijdig in te voeren en anderzijds afspraken met de uitvoeringsinstanties te maken over de 'maakbaarheid' daarvan, is aanleiding geweest om dit jaar een ministeriële commissie in te stellen, de 'Commissie Uitvoering'¹¹. Deze ministeriële commissie zal gaan onderzoeken hoe de 'uitvoering' het beste kan worden gefaciliteerd.

3.3.2 Rijksbrede Benchmark Groep (RBB Groep)

geen gedeelde
inzichten

De Rijksbrede Benchmark Groep (RBB Groep) is een initiatief van 41 dienstverlenende organisaties in de publieke sector. De RBB Groep maakt zich sterk voor leren van elkaar, bij elkaar in de keuken kijken en het vergelijken van prestaties. Door de RBB Groep is aangegeven dat er tot op heden geen specifieke onderzoeken zijn uitgevoerd die betrekking hebben op 'het goede gesprek' tussen kerndepartementen en de uitvoeringsinstanties ('Beleid en Uitvoering'). Er bestaan wel verschillende platformen waar de uitvoeringsorganisaties elkaar ontmoeten. Alhoewel het belang onderkend wordt zijn voor specifiek de planning van ICT en/of de informatievoorziening in algemene zin, zijn tot op heden nog geen inzichten op RBB Groep-niveau gedeeld.

3.3.3 Good Practice

totstandkomings-
proces UIP

Het UIP, en met name het totstandkomingsproces daarvan, heeft volgens de geïnterviewden de afgelopen jaren bijgedragen aan 'het goede gesprek' tussen UWV en SZW ('prioritering') en tussen SZW en de politiek ('transparantie'). Uit de korte verkenning binnen de rijksoverheid is *geen* 'Good Practice' gekomen voor 'het goede gesprek' over de meerjarige ICT-planning.

actueel thema

Het voorgaande laat zien dat het vormgeven van '**het goede gesprek**' tussen de uitvoeringsinstantie(s) en het kerndepartement ('Beleid en Uitvoering') over de planning en prioritering van de ICT-systemen binnen de rijksoverheid volop in ontwikkeling is en daarmee een bijzonder actueel thema is geworden voor nader onderzoek.

¹⁰ Bronnen: Volkskrant, juni 2019.

¹¹ Bron: Presentatie door de SG Ministerie van Financiën, M. Leijten, ADR Summercourse, augustus 2019.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

Deze eindrapportage beantwoordt onderstaande centrale onderzoeksvraag door enerzijds na te gaan wat indertijd de aanleiding is geweest voor het realiseren van een UWV Informatieplan (UIP) en te inventariseren of het in de loop der jaren aan de verwachtingen heeft voldaan, en anderzijds door toekomstgericht te kijken naar mogelijke ontwikkelpunten voor het UIP. Op verzoek van de opdrachtgever is juni jl. separaat gerapporteerd¹² over deelvraag 1. De inhoud van het deelrapport is opgenomen in deze eindrapportage.

De centrale onderzoeksvraag luidt¹³:

- o *Wat is de ervaren bijdrage van het UWV Informatieplan (UIP) aan de meerjarige IV-ontwikkeling binnen UWV en welke leerpunten zijn hieruit te trekken voor zowel UWV als voor SZW?*

De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat werd er indertijd beoogd met het UIP door UWV en SZW en in hoeverre is dit uitgekomen?
2. Wat zijn de huidige verwachtingen ten aanzien van het gebruik van het UIP bij UWV en SZW en in hoeverre ervaart men of aan deze verwachtingen door het huidige UIP wordt voldaan?
3. Wat zijn de leerpunten voor het huidige gebruik van het UIP (SZW en UWV)?

In april en mei van 2019 zijn in totaal 16 personen geïnterviewd, verdeeld over het beleidsdepartement (8) en UWV (8). Deze personen zijn in samenspraak met (vertegenwoordigers van) de opdrachtgever geselecteerd en/of waren in het verleden direct betrokken bij de totstandkoming van het eerste UIP en/of hebben momenteel een belangrijke rol bij de totstandkoming en/of het gebruik van het UIP. Aan de hand van de interviews (na ook validatie op basis van brondocumenten) zijn de drie deelvragen beantwoord en daarmee de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 1 en 2 zijn de toenmalige verwachtingen en de ervaringen in het gebruik van het UIP in kaart gebracht. Daar de huidige verwachtingen en leerpunten door de geïnterviewden niet altijd duidelijk te waren onderscheiden, zijn deelvragen 2 (verwachtingen) en 3 (leerpunten) gezamenlijk beantwoord in hoofdstuk 3. In hetzelfde hoofdstuk is tevens een korte verkenning binnen de rijksoverheid opgenomen.

De voortgang van het onderzoek is periodiek gecommuniceerd met een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van het beleidsdepartement SZW en de uitvoeringsinstantie UWV. Voor de te onderzoeken periode markeren wij de realisatie en het gebruik van de eerste versie van het UIP (2016) tot en met de in gebruik zijnde versie van het UIP in mei 2019. Gebeurtenissen die zich voorafgaand of na deze periode voordeden vallen buiten de scope van het onderzoek.

4.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

¹² Evaluatie gebruik UWV Informatieplan (UIP), kenmerk 2019-0000099566, dd. 18 juni 2019.

¹³ ADR Opdrachtbevestiging, 26 april 2019.

4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, mw. drs. L. Mulder, SG ministerie van SZW, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

5 Ondertekening

Den Haag, 21 november 2019

Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00