

IWI

J. J. J.
 cc: JgAMB
 UB

SZW Directie: UB		In beh. bij	Datum
Ingekomen 18 SEP. 2008		Inspectie Werk en Inkomen	
Nr.: 26826			
Goedkeuring	Beoordeling		

De minister van Sociale Zaken
 en Werkgelegenheid
 De heer mr. J.P.H. Donner
 Postbus 90801
 2509 LV DEN HAAG

Postbus 11563
 2502 AN Den Haag
 Wilhelmina van Pruisenweg 52
 2595 AN Den Haag
 Telefoon (070) 304 44 44
 Fax (070) 304 44 45
 www.iwiweb.nl

Contactpersoon drs. ir. J.W.T.M. Urselmann
 Doorkiesnummer (070) 304 4829
 E-mail jurselmann@iwiweb.nl
 Onderwerp Tussenstand onderzoek WIA

Datum 18 september 2008
 Uw brief van
 Ons kenmerk 2008/2128

Geachte heer Donner,

1 Inleiding

In de afgelopen jaren heeft de inspectie voor u toezicht uitgevoerd op het invoeren van de Wia door UWV en daarover diverse malen gerapporteerd. Met deze brief informeer ik u over de tussenstand van het lopende onderzoek van de inspectie naar aanleiding van het besluit om de ontwikkeling van de definitieve voorziening Wia stop te zetten. Op 16 juni 2008 heeft de Raad van Bestuur van UWV u geïnformeerd over dit besluit.¹ UWV kondigde hierbij aan diepgaand onderzoek te doen naar de oorzaken van de ontstane situatie en te onderzoeken hoe het nu verder moet. Zoals door u gevraagd, betreft de inspectie de resultaten van het onderzoek van UWV bij haar eigen onderzoek². UWV heeft de tussenresultaten in de brief van 11 september 2008³ verwoord (verder aangeduid als tussenrapportage). Aansluitend op de eindrapportage van UWV in november 2008 brengt de inspectie haar rapportage uit.

Een belangrijke invalshoek voor het onderzoek van de inspectie is of UWV leert van de fouten die gemaakt zijn bij de bouw van het nieuwe Wia-systeem. De inspectie legt daarbij in eerste instantie een relatie met het programma Vernieuwing, de fusie met CWI en de vorming van het Werkbedrijf. UWV wil de dienstverlening aan klanten verder verbeteren. Dit vergt veel van houding en gedrag van medewerkers, maar het betekent ook een omvangrijke verbouwing van de UWV-organisatie (structuren, processen en systemen) en doet een zwaar beroep op de sturing en beheersing binnen UWV.

¹ Brief 'Onderzoek Wia', 16 juni 2008, SBK/76901

² De inspectie baseert zich op de informatie zoals bekend tot en met 17 september 2008

³ Brief 'Resultaten onderzoek Wia', 10 september 2008, SBK/76997

Eerdere rapportages van de inspectie beschrijven het functioneren van UWV in de volle breedte. Uit het jaarverslag 2007 van IWI blijkt dat de 'going concern' activiteiten naar wens verlopen.⁴ In 2007 is het aantal geslaagde re-integraties gestegen. Nagenoeg alle prestaties liggen boven de afgesproken streefwaarden en het aantal klachten is fors gedaald. Verder stelde de inspectie vast dat bij de uitvoering van complexe projecten, veelal met een stevige ICT-component zoals Walvis en Wia, de realisatie achterblijft bij de ambities.

2 Activiteiten UWV

UWV heeft de uit te voeren activiteiten ingedeeld in drie sporen:

1. Ontmanteling van het programma WIA waarbij alle producten van het programma en de status ervan in beeld zijn gebracht.

De inspectie constateert dat, uitgezonderd enkele lopende zaken, deze activiteit naar behoren is afgerond. Eén van deze lopende zaken betreft de formele afwikkeling van het contract met de bouwer van het Wia-systeem.

2. Het opbouwen van een volledig Wia-dossier met als doel om verantwoording te kunnen afleggen over het verloop van het programma Wia. Onderdeel hiervan is het opstellen van een rapport van bevindingen waaruit blijkt wat er feitelijk is gebeurd en waaraan het geld is besteed. De werkzaamheden zijn onder verantwoordelijkheid van Ernst & Young per medio augustus 2008 afgerond. De Accountantsdienst UWV heeft hierbij ondersteuning verleend.

De inspectie stelt vast dat het dossier systematisch is opgezet. Maatregelen zijn getroffen om te borgen dat alle formele documenten en informatie in het dossier aanwezig zijn. De inspectie constateert dat het rapport van bevindingen een goed beeld geeft van de feitelijke gebeurtenissen rond het programma Wia. Uit het rapport van bevindingen blijkt dat het onvoldoende mogelijk is om de besluitvormingsprocessen alsmede de opvolging van besluiten te reconstrueren. Dit is van belang voor het analyseren van onderliggende oorzaken van de ontstane situatie. E-mails zijn een bron die het benodigde inzicht in de besluitvorming zouden kunnen bieden. De inspectie merkt op dat e-mails in het verantwoordingsdossier nagenoeg geheel ontbreken. Als reden hiervoor geeft UWV aan dat e-mailverkeer niet systematisch wordt bewaard. De inspectie merkt op dat e-mails met relevante informatie over de besluitvorming archiefwaardig zijn.

UWV heeft Ernst & Young gevraagd om aan te geven waar het geld aan is besteed. Ernst & Young heeft hiertoe een inventariserend accountantsonderzoek uitgevoerd onder de condities van zogenoemde 'specifiek overeengekomen werkzaamheden'. Uitkomst van dit onderzoek is dat de kosten van de definitieve voorziening Wia € 89,6 miljoen bedragen. Bij de berekening van de kosten zijn aannames en verdeelsleutels gehanteerd.

⁴ Jaarverslag IWI 2007, 20 mei 2008

De inspectie constateert dat het onderzoek, gegeven de scope (afbakening en tijdslijn) ervan, geen volledig inzicht biedt in het totaal van de kosten en de daarbij gehanteerde afwegingen. Een aantal kostenposten is op dit moment nog niet bekend. Zo is het contract met de bouwer van het Wia-systeem nog niet formeel afgewikkeld. Verder vallen specifieke kosten ten gevolge van het beëindigen van het programma, zoals achterstallig onderhoud van bestaande systemen en aanpassingen in het programma Vernieuwing, buiten de scope van het accountantsonderzoek.

In de tussenrapportage schrijft UWV nog in gesprek te zijn met Ernst & Young over de vraag of een accountantscontrole toegevoegde waarde zou hebben. De inspectie stelt vast dat aanvullende accountantswerkzaamheden nodig zijn voor het bieden van voldoende zekerheid over de volledigheid van de kosten van de definitieve voorziening Wia. UWV heeft gemeld deze aanvullende werkzaamheden uit te (laten) voeren. In de eindrapportage van november zal UWV de uitkomsten hiervan opnemen.

3. *De Herbezinning / actieprogramma* is onderverdeeld in vier projecten:

I. *Vaststellen herbruikbaarheid Wia producten en toekomstvastheid bestaande systemen*
De herbruikbaarheid van de Wia producten is door UWV geïnventariseerd en berekend op circa € 3,5 miljoen. Interne deskundigen binnen UWV geven aan dat de bestaande systemen in ieder geval geschikt zijn voor de middellange termijn (5 jaar). UWV laat nog een externe toets uitvoeren op de technische kwaliteit van deze systemen. De inspectie zal de resultaten van deze externe toets in haar volgende rapportage betrekken.

II. *De consequenties voor het programma de Vernieuwing*
UWV zal vooralsnog gebruik moeten maken van de bestaande systemen. Per 30 september 2008 brengt UWV een bijgestelde vernieuwingsagenda uit. De inspectie zal deze agenda in haar volgende rapportage betrekken inclusief de daaraan verbonden financiële consequenties.

III. *Het herzien van de businesscase van het programma de Vernieuwing*
UWV geeft aan dat zij de gevolgen voor de meerjaren businesscase nog niet kan bepalen. Medio januari 2009 rapporteert UWV hierover als onderdeel van het meerjarenbeleidsplan 2010-2013. De inspectie stelt vast dat in relatie tot de hiervoor genoemde Vernieuwingsagenda, de bijgestelde businesscase per eind september nog ontbreekt. Inzicht in de kosten en baten zijn van belang voor de uiteindelijke besluitvorming omtrent de Vernieuwingsagenda..

IV. *Verbeteringen op het gebied van ICT-volwassenheid en ICT-besturing*
Voor dit project zijn per eind augustus 2008 eerste stappen gezet die richting geven aan het vervolgtraject.

De inspectie constateert dat UWV tot nu toe veel inzet heeft gepleegd op de sporen 1 en 2. UWV heeft spoor 3 nog beperkt ingevuld. De bereikte voortgang is geringer dan oorspronkelijk

door UWV in de brief van 2 juli 2008 beoogd.⁵ In de tussenrapportage beantwoordt UWV de vragen die de minister in de brief van 14 juli heeft gesteld.⁶ De inspectie vraagt extra aandacht voor het realiseren van spoor 3 in de komende maanden.

3 Analyse en maatregelen UWV

UWV schrijft in de tussenrapportage dat er niet één maar meerdere oorzaken zijn voor het mislukken van het programma Wia. UWV trekt daarbij drie hoofdconclusies:

1. *Omvang en ambitieniveau*

Als hoofdoorzaak noemt UWV dat het programma bij aanvang al te innovatief en te groot was. Een belangrijke maatregel die UWV al in gang heeft gezet betreft het anders inrichten van de organisatie op het gebied van informatievoorzienings- en ICT-organisatie. Een meer heldere scheiding van verantwoordelijkheden is hierbij het leidend beginsel. De inspectie heeft al eerder de door UWV ingezette richting voor de informatievoorzienings- en ICT-organisatie onderschreven.⁷ Een belangrijk element is het verder vormgeven van de aansturing van de ICT-leveranciers om als professionele opdrachtgever te kunnen optreden.

De inspectie onderschrijft de door UWV gekozen oplossingsrichting om voortaan in overzienbare stappen projecten te realiseren. De inspectie merkt op dat dit het realiseren van innovatieve en omvangrijke projecten niet hoeft uit te sluiten. Het gaat er nu om dat zaken ook feitelijk uitgevoerd worden.

UWV meldt dat het programma Wia uitgevoerd werd in de context van een zich nog vormend UWV en dat dit voor het programma belangrijke knelpunten opleverde. De inspectie merkt op dat deze knelpunten weliswaar lastig te beïnvloeden waren door het programma Wia, maar over het algemeen wel door UWV beïnvloedbaar waren. Voorbeelden hiervan zijn de ICT-architectuur en het programma Vernieuwing.

2. *Verantwoordelijkheid, verantwoording, verantwoordelijkheidsverdeling*

UWV merkt op dat door veel betrokkenen rondom het programma Wia met onvoldoende scherpte verantwoording is afgelegd, verantwoordelijkheden niet goed zijn opgepakt en onvoldoende is samengewerkt. UWV concludeert dat men op het thema 'houding en gedrag' een knelpunt op te lossen heeft. De inspectie herkent dit beeld mede op basis van de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken. De inspectie merkt op dat verschillen van inzicht tussen diverse organisatie-onderdelen te lang voortduren. Verder verwijst de inspectie naar het IWI-rapport 'Veranderen in perspectief' van januari 2006. De inspectie constateerde dat gedrag en cultuur beïnvloedende factoren zijn voor de realisatie van de veranderingen bij UWV. In de voor dit rapport gevoerde gesprekken met functionarissen binnen UWV is diverse malen gewezen op

⁵ Brief "Vervolg beëindiging WIA-programma", 2 juli 2008, SBK 76681

⁶ Brief SZW, 14 juli 2008

⁷ Jaarverslag IWI 2007, 20 mei 2008

het belang van het elkaar kennen, het elkaar gemakkelijk kunnen vinden en een open cultuur waarin men elkaar aanspreekt op gemaakte afspraken. Het verloop van het programma Wia onderstreept het belang van een verandering van cultuur als het gaat om communicatie en 'af-spraak is afspraak'. De inspectie verwacht dat UWV in de eindrapportage inzicht biedt in de maatregelen om de cultuurverandering te bewerkstelligen en hier nadrukkelijk op te sturen.

UWV constateert dat er breed in de organisatie te weinig is gedaan met gevraagde adviezen, dat rapporten de Raad van Bestuur niet hebben bereikt, dat de programmresultaten onvoldoende transparant waren voor de Raad van Bestuur en dat er dientengevolge onvoldoende voortgangsbewaking is geweest. Tevens concludeert UWV dat de Raad van Bestuur er teveel op heeft vertrouwd dat de vastgestelde standaards voor programmabeheersing en governance ook in hun werking zouden functioneren.

De inspectie onderschrijft deze conclusie van UWV. De inspectie constateert dat een belangrijk beheersinstrument in de vorm van de stuurgroep, voorgezeten vanuit de Raad van Bestuur, onvoldoende heeft gefunctioneerd.

De inspectie merkt op dat de onvoldoende voortgangsbewaking niet alleen samenhangt met onvoldoende transparantie. Ook in die gevallen waar de voortgangsbewaking functioneerde, leidde dit niet in alle gevallen tot resultaat. Zo bleven de Raad van Bestuur en de stuurgroep herhaaldelijk vragen om nieuwe plannings en mijlpalen, maar werden deze niet opgeleverd. Dit werd de facto door de Raad van Bestuur en de stuurgroep geaccepteerd. De inspectie heeft de achtergronden hiervan niet uit het Wia-dossier kunnen opmaken.

Verder merkt de inspectie op dat in de analyse van UWV de rol van de Accountantsdienst UWV onderbelicht is. De inspectie verwacht dat UWV in de eindrapportage ingaat op de door de Accountantsdienst te vervullen rol in relatie tot het functioneren van het instrumentarium voor sturing en beheersing binnen UWV.

UWV merkt in de tussenrapportage op dat de divisie WW per 1 januari 2009 in de nieuwe structuur kan landen. De inspectie merkt dat nog onvoldoende duidelijk is hoe dit bij de andere divisies gaat verlopen. De inspectie gaat er van uit dat de Vernieuwingsagenda (30 september 2008) dit inzicht geeft. Door de voorgestelde kanteling naar kernfuncties verdwijnt de dubbele sturingslijn (going concern versus programma Vernieuwing) maar indien de divisies niet gelijktijdig 'kantelen' blijft binnen UWV voorlopig nog een tweedeling in sturing - enerzijds via het klassieke model, anderzijds via de kernfuncties- bestaan.

UWV is gestart met het instellen van een centrale projectadministratie op financieel gebied. UWV streeft ernaar om dit uit te breiden met een gestandaardiseerde ondersteuning van projecten en programma's op het gebied van administratie en voortgangsbewaking. Daartoe richt UWV een pool in met interne, ingewerkte professionals voor het ondersteunen van het projectmanagement. De inspectie beschouwt deze wijziging als één van de maatregelen om te komen tot een grotere transparantie over de voortgang van projecten. De effectiviteit van deze maatregel is echter afhankelijk van de verantwoordelijkheids- en rolverdeling tussen een pro-

grammamanager en programmacontroller. De inspectie zal dit in haar verdere onderzoek betrekken.

3. *Kennis en kunde*

UWV stelt vast een kennis- en kundeprobleem te hebben op ICT-gebied en meldt onvoldoende functioneel ontwerpers in de eigen organisatie te hebben. Deze problematiek was bij UWV bekend maar de beheersmaatregelen zijn niet effectief geweest.

In haar jaarverslag 2007 heeft de inspectie deze problematiek eveneens onder de aandacht gebracht. De inspectie vindt dat UWV te sterk afhankelijk is van externen. Gevolg hiervan is dat kennis van processen en systemen binnen UWV onvoldoende geborgd is.⁸ Het verloop van het programma Wia brengt verder naar voren dat ook het aansturen door UWV van externen een knelpunt vormde.

4 **Aanvullende opmerkingen van de inspectie**

De sturingsrelatie UWV - ministerie van SZW

UWV gaat in haar brief in op de interne sturingsrelatie. De inspectie acht het voor het totale inzicht ook van belang aandacht te vragen voor de sturingsrelatie tussen UWV en het ministerie van SZW. De inspectie merkt op dat uit de gevoerde gesprekken met functionarissen binnen UWV gebleken is dat voor UWV het besluit tot het invoeren van de Wia een ideaal moment was om daarmee een lang bestaande wens, namelijk één uitkeringsstelsel geschikt voor het uitvoeren van meer wetten, te kunnen realiseren. UWV kon dit niet financieren uit de reguliere begroting. Het ministerie van SZW heeft € 127 miljoen beschikbaar gesteld voor het invoeren van de Wia (noodoplossing en definitieve voorziening). De inspectie merkt op dat bij UWV en SZW, verschillende beelden bestonden over de scope wat de 'definitieve voorziening Wia' in zou houden. Verder merkt de inspectie op dat het in één keer fourneren van het bedrag voor een groot ICT project de sturingsmogelijkheden beperkt.

Tussentijds heeft UWV door middel van kwartaalrapportages en brieven de minister van SZW op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgang van het programma. De inspectie constateert dat UWV de minister, in het licht van de wederzijdse verantwoordelijkheden, adequaat heeft geïnformeerd. Zo heeft de Raad van Bestuur in de brief van 30 juli 2007⁹ de minister van SZW geïnformeerd over een latere implementatie, met als reden extra zorgvuldigheid. Met de kennis van nu wordt opgemerkt dat toen reeds binnen UWV informatie beschikbaar was, die naar de mening van de inspectie nu relevant blijkt te zijn. Dit betrof bijvoorbeeld de op dat moment bestaande problemen met de leverancier. Binnen UWV was het beeld dat de problemen met de leverancier opgelost waren.

⁸ Jaarverslag 2007 Inspectie Werk en Inkomen, 20 mei 2008

⁹ Brief UWV, SBK/74935

Uit de door Ernst & Young beschreven tijdlijn en achterliggende documentatie blijkt dat direct na de brief van 30 juli 2007 binnen het programma Wia nieuwe omstandigheden werden geconstateerd met een risico op verdere vertraging.

De inspectie merkt op dat het rapport 'Lessen uit ICT-projecten' van de Algemene Rekenkamer aanknopingspunten bevat voor het nader uitwerken van de sturing van de minister van SZW in relatie tot projecten die worden uitgevoerd door zelfstandige bestuursorganen (zbo's), het afleggen van verantwoording door zbo's en de rol van toezicht hierbij.

Context

Zoals door UWV verwoord in de brief van 16 juni 2008 is een ingrijpende en meeromvattende problematiek aan de orde die zich verder uitstrekt dan het niveau van de afzonderlijke (clusters van) vragen en zich dan ook niet beperkt tot het domein van het programma Wia. UWV schrijft in de tussenrapportage dat de feiten en de context wellicht het beeld geven van een problematiek over een breed front. UWV merkt op dat het niet juist zou zijn de problematiek die zich in het WIA programma heeft voorgedaan te veralgemeniseren. De inspectie deelt de opvatting van UWV dat het onjuist is om de problematiek rondom Wia eenzijdig te projecteren op de gehele organisatie. Anderzijds is het naar de mening van de inspectie ook onjuist om het beeld op te roepen dat de problematiek alleen het programma Wia raakt. De eerdere lessen vanuit Polis, Zwaluw en Aansluiting vertonen veel gelijkenis.

UWV merkt in de tussenrapportage op dat Wia een harde les is geweest waarmee het zijn voordeel zal doen. Het draagvlak voor ingrijpende maatregelen is volgens UWV sterk vergroot. UWV schrijft verder dat ze erop rekent dat de noodzakelijke groei op het gebied van houding en gedrag hier sterk door wordt bevorderd.

Naar de mening van de inspectie is het van belang om het moment optimaal te benutten en noodzakelijke maatregelen in te voeren en vervolgens te bewaken. Dit vereist naar de mening van de inspectie een blijvende actieve sturing vanuit de Raad van Bestuur. De lessen zijn van belang voor andere programma's en projecten maar wellicht ook voor de reguliere uitvoering. De inspectie merkt verder op dat ook andere organisaties in de publieke sector hun voordeel kunnen doen met de door UWV beschreven lessen.

Ons kenmerk 2008/2128

5 Tenslotte

De inspectie concludeert dat UWV in de tussenrapportage met de nodige diepgang en zelfkritisch vermogen rapporteert.

De inspectie verwacht dat UWV in november 2008 de geleerde lessen concreet uitgewerkt heeft in diverse maatregelen, met bijzondere aandacht voor sturing, gedrag en cultuur met inbegrip van de Vernieuwingsagenda. Aanvullend beoordeelt de inspectie de meerjaren businesscase, zoals opgenomen in het meerjarenbeleidsplan 2010-2013.

Hoogachtend,
Inspecteur-generaal a.i.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom, characteristic of P.H.B. Pennekamp.

(drs. P.H.B. Pennekamp)