

Aan de waarnemend Secretaris-Generaal van het
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Drs. M.J. Boereboom

Den Haag, 15 juli 2016

Geachte heer Boereboom,

U heeft ons gevraagd een toetsing te doen op het meerjarenprogramma dat UWV heeft opgesteld om aan te geven waar de prioriteiten liggen op ICT-gebied en wat UWV binnen beschikbare en additionele middelen kan realiseren - het UWV Informatie Plan (UIP).

De bijgevoegde notitie bevat ons beeld ten aanzien van het UIP en antwoord op de 5 door u gestelde vragen, alsmede een aantal aanbevelingen.

Wij hebben deze opdracht met genoegen uitgevoerd en hopen met de gekozen aanpak en onze rapportage een bijdrage te leveren aan de aanpak van de stevige opgave waarvoor UWV en uw departement staan.

Uiteraard zijn we beschikbaar voor nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,



Pieter Cloo



Maarten Hillenaar

Bijlage: 1

Toetsing UWV Informatieplan

Den Haag, 15 juli 2016

1. Inleiding

U heeft ons gevraagd een externe toetsing te doen op het meerjarenprogramma dat UWV heeft opgesteld om aan te geven waar de prioriteiten liggen op ICT-gebied en wat UWV binnen beschikbare en additionele middelen kan realiseren - het UWV Informatie Plan (UIP)-. De ICT van UWV is voorwaardelijk voor de interne processen, klantprocessen en de juiste uitvoering van beleid. ICT is daarmee van cruciaal belang voor alle beleidsgebieden. Zoals in vele organisaties is ICT bij het UWV onderdeel van de corebusiness geworden.

Ons is gevraagd antwoord te geven op de volgende vragen:

- *Is het proces van totstandkoming zodanig dat er voldoende draagvlak in de organisatie/ divisies bestaat voor het plan?*
- *Hoe en op welke wijze zijn de belangrijkste risico's geïdentificeerd? Komt de prioriteitstelling in het plan tegemoet aan de mate van urgentie van deze risico's? Zijn er voldoende beheersmaatregelen getroffen?*
- *Is er in voldoende mate rekening gehouden met externe invloeden?*
- *Zijn de afwegingen tussen scenario's voldoende weergegeven? Steunt u de keuze van de afweging?*
- *Is de sturing op het programma voldoende om dit programma succesvol en beheerst uit te voeren?*

2. Verantwoording proces

Wij hebben onze opdracht uitgevoerd in 2 fasen.

In fase 1 hebben we stukken gelezen en gesprekken gevoerd met sleutelpersonen binnen en buiten de organisatie. De resultaten daarvan hebben we in drie (wekelijkse) gesprekken met de (uitgebreide) Raad van Bestuur teruggegeven, zodat ze kunnen worden verwerkt in het UIP waar dat relevant is en kunnen bijdragen aan de gedachtenvorming over de realisatiefase van het (meerjarenplan) UIP.

Bij de presentatie van onze rapportage over fase 1 hebben we aangegeven drie onderdelen nader te willen uitwerken, te weten het algemene beeld ten aanzien van de financiën, ons beeld van 1UBO en onze visie op de datacenterproblematiek. Onze opvatting over deze onderwerpen is later separaat aangeboden maar was nog onderdeel van de hiervoor gedefinieerde fase 1.

Onze aanpak in fase 1 had (en heeft) in de eerste plaats tot doel UWV te helpen de plannen aan te scherpen. Daarbij hebben we nadrukkelijk de kritische invalshoek gekozen die past bij de vraag die ons gesteld is.

In fase 2 hebben we onze bevindingen uitgeschreven in de vorm van antwoorden op de 5 gestelde vragen ten behoeve van de opdrachtgever, de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. We hebben ons daarbij gericht op het UWV Informatieplan 2016-2020, *Puzzelen met prioriteiten*, concept 0.95. Daarbij hebben we expliciet gekeken naar wat er is gedaan met onze suggesties uit de eerste fase. Met deze notitie ronden we fase 2 af.

3. Fase 1: algemene bevindingen, met drie aanvullingen

Zoals we hiervoor reeds hebben aangegeven hebben we met onze aanpak in de eerste fase vooral UWV geadviseerd ten aanzien van het aanscherpen van de plannen. Tegen de achtergrond van de 5 aan ons gestelde vragen hebben we kritisch gekeken naar de ons aangeboden plannen en gesprekken gevoerd met sleutelfiguren binnen en buiten de organisatie.

De als bijlage opgenomen tabel 1 bevat een samenvatting van de door ons gedane suggesties ter verbetering van het UWV Informatieplan en de daarmee samenhangende processen. Sommige suggesties hebben rechtstreeks betrekking op de tekst van het UIP en andere suggesties kunnen worden ingevuld bij de realisatie van het UIP. Onder het kopje 'status' heeft UWV aangegeven waar in het UIP de suggesties verwerkt zijn.

Gedurende fase 1 hebben we voor drie onderwerpen nadere aandacht gevraagd. Dat zijn achtereenvolgens: 1UBO (het traject om naar één uniforme betaalomgeving te komen), de aanbesteding van het datacenter en de financiële onderbouwing van het UIP. Volgens dezelfde systematiek als in tabel 1 hebben we in de als bijlage opgenomen tabel 2 onze suggesties opgenomen met daarbij de reactie die UWV daarop gegeven heeft.

4. Aandachtspunten (fase 2)

In de in de bijlagen opgenomen tabellen is helder gemaakt hoe UWV is omgegaan met onze bevindingen en bijbehorende suggesties. In deze paragraaf geven we aan wat ons oordeel is over de verwerking van onze suggesties en geven we aan voor welke onderwerpen we thans nog bijzondere aandacht (blijven) vragen.

Governance

Met de door UWV ingezette IV-transitie wordt aandacht gegeven aan de veranderende eisen die de grote impact van ICT stelt aan kennis en vaardigheden en het vermogen tot samenwerken. Integrale managementverantwoordelijkheid (in het UIP aangegeven als de 'first line of defence') van divisiedirecteuren kan gemakkelijk interfereren met de inrichting van generieke voorzieningen (voorzieningen die door iedereen gebruikt worden).

Een ander aandachtspunt is het zoeken naar een nieuwe balans inzake de inzet van mensen en middelen ten aanzien van onderhoud en beheer enerzijds en ontwikkeling anderzijds. Leveranciers hebben een ontwikkeling doorgemaakt in termen van professionalisering en er kunnen lessen worden geleerd van aanbesteding van grote projecten in de fysieke infrastructuur (denk bijv. aan DBFMO contracten). Een nieuwe cultuur in sturing is noodzakelijk. UWV laat naar de problematiek van het verder actualiseren van de genoemde balans thans een onderzoek uitvoeren door een externe partij. Voortgangsrapportages concentreren zich doorgaans op afwijkingen in negatieve zin van de plannen: bereikte resultaten worden niet vanzelfsprekend gemeld. Dit heeft indringende effecten op de perceptie door en de behandeling ervan in de Tweede Kamer en in de pers.

Aanbevelingen

1. Werk een effectieve rolverdeling uit, leg de bijbehorende verantwoordelijkheden vast:
 - a. besteed daarbij expliciet aandacht aan de kennis en ervaring die hoort bij de veranderende eisen die aan het management van het UWV worden gesteld afgezet tegen de huidige situatie (functie-eisen en -houders), en
 - b. draag de verantwoordelijkheid voor het vaststellen en bewaken van de centrale kaders op aan de CIO, evenals het gezag over de architecten in de diverse eenheden.
2. Zoek een nieuwe balans tussen de inzet van mensen en middelen bij ontwikkeling en changes ten opzichte van die bij beheer en onderhoud.
3. Gebruik de toenemende aandacht voor het gebruik van data om parallel aan de uitvoering van het UIP een traject te starten met betrokkenheid van SZW en UWV om te verkennen welke innovatieve oplossingen en werkwijzen er mogelijk zijn, mede door gebruik te maken van ervaringen van andere (overheids-)organisaties (hierbij kan onder meer gedacht worden aan de aanpak van de Belastingdienst).
4. Draag zorg voor een periodieke voortgangsrapportage van UWV aan SZW en van de minister aan de Tweede Kamer, waarbij de voortgang zowel in termen van bereikte resultaten als van bijsturing wordt gepresenteerd.

Kaderstelling/doelarchitectuur

Om sturing op de in het UIP neergelegde ambities en de bijbehorende complexiteit in te kunnen richten, is het noodzakelijk over heldere en harde afspraken te beschikken over principes, samenhang, standaarden, en technologiekeuzes en de bijbehorende verantwoordelijkheden (centrale kaders over de divisies heen). Het UIP in zijn huidige vorm bevat een groot aantal voorgenomen activiteiten en projecten die in veel gevallen onderlinge relaties hebben. Om zicht te houden op het totaal van activiteiten en de onderlinge afhankelijkheden vormt een voor zowel UWV als SZW toegankelijke en vastgestelde doelarchitectuur randvoorwaarde. UWV beschikt momenteel over verschillende architectuurplaten en heeft in het UIP IV-principes opgenomen. Een overkoepelend en communiceerbaar overzicht is in ontwikkeling maar ontbreekt thans nog.

Aanbevelingen

5. Stel een informatiearchitectuur (doelarchitectuur) vast die op een toegankelijke (verbeeldende) manier inzichtelijk maakt wat de samenhang tussen de verschillende voorzieningen en projecten is.
6. Maak daarbij een onderscheid tussen generieke (voor heel UWV), gemeenschappelijke (voor meerdere onderdelen binnen UWV) en specifieke (voor één onderdeel) voorzieningen.
7. Maak daarbij helder dat het opstellen en handhaven van de centrale kaders (waaronder architectuur- en IV-principes en definitie van generieke voorzieningen) wordt belegd bij de CIO ten behoeve van besluitvorming in de Raad van Bestuur en zorg ervoor dat de verantwoordelijkheden van de divisiedirecteuren zich bewegen binnen de afgesproken kaders.

Financiën

Ten aanzien van de gewenste budgetten (noodzakelijke budgetten in het UIP) kan de noodzaak van variëteit in voorstellen scherper worden verwoord. Niet elk project leent zich voor een 'Businesscase aanpak' (wat kost het en wat levert het op?) Sommige aanpassingen in de infrastructuur zijn noodzakelijk omdat voorzieningen aan het einde van hun technische en/of economische levensduur kunnen geraken. Een voorbeeld daarvan is het VMS-platform, waarvan nu al bekend is dat het zal worden uitgefaseerd door de leverancier.

Een ander punt van aandacht is dat de sterk veranderende wereld van ICT-voorzieningen en het steeds verder oprukken van ICT in de core bedrijfsprocessen maken dat het noodzakelijk is regelmatig te toetsen of de door UWV gekozen uitgangspunten nog steeds valide zijn.

Ten slotte is aandacht nodig voor de kosten van beheer en onderhoud in relatie tot projecten (NB. incidentele versus structurele dekking).

Aanbevelingen

8. Maak waar dat mogelijk is met een businesscase benadering zichtbaar tot welke opbrengsten de gevraagde investeringen leiden en lever bij projectaanvragen de benodigde analyse zodat het mogelijk is meer precieze afspraken te maken en niet een beslissing over een 'lump sum' te vragen.
9. Toets tenminste jaarlijks uitgangspunten op verschillende terreinen qua werkprocessen en ICT om te bezien of verandering gewenst is. Doe dit ook met personen die geen of weinig historie hebben binnen het UWV en die meerdere organisaties hebben gezien in de afgelopen jaren (out-of-the-box).
10. Houd bij de ontwikkeling van het totale portfolio rekening met de beheer- en onderhoudslasten van bestaande, nieuwe en te saneren applicatieomgevingen. Om de structurele lasten te verlagen is van belang inzicht te krijgen en te houden in de (technische) kwaliteit van de in gebruik zijnde en te ontwikkelen applicaties

Datacenter

In de oorspronkelijke aanpak voor de aanbesteding van het datacenter is gekozen voor een gecombineerde aanpak van housing (het gebouw) en hosting (de servers). Daarbij was geen rekening gehouden met een aanbesteding waarin housing wordt aangeboden door een andere partij dan degene die hosting aanbiedt.

Aanbeveling

11. Onderzoek de mogelijkheid van splitsing van de voorgenomen aanbesteding van het datacenter in housing en hosting en betrek daarbij expliciet de mogelijkheid van aansluiting bij (een van de) OverheidsDataCenters (ODC). Houdt daarbij rekening met de risico's van transitie en governance.

SZW en UWV

De diverse functiehouders binnen SZW - zoals de eigenaar, de opdrachtgever en de CIO SZW - hebben te maken met verschillende afstemmingsvraagstukken in hun samenwerking met UWV. Het algemene kennisniveau ten aanzien van ICT bij SZW is sterk wisselend en het meest ontwikkeld bij de

CIO van SZW. Bij het UWV is het van belang kennis van nieuwe (technologische) ontwikkelingen verder te ontwikkelen zoals bijvoorbeeld de interactieve omgang met cliënten.

UWV en SZW zullen zich aanzienlijke inspanningen moeten getroosten om zowel bij de voorbereiding van een (volgende) versie van het UIP, als bij de implementatie en de verdere uitwerking een eenduidige taal te ontwikkelen. Die eenduidige taal moet bijdragen aan het verschaffen van wederzijdse helderheid. Het ontwikkelen van die taal vraagt om het investeren van de tijd die nodig is om een eensluidend beeld te ontwikkelen over de noodzakelijke kennis en rolverdeling en de informatievoorziening over en weer. Een goede start is gemaakt met een summer course.

Aan de kant van het departement dient aandacht te worden gegeven aan de impact die ICT heeft op beleidsontwikkeling en de dienstengevolge te ontwikkelen kennis en deskundigheid. Gevoel voor en samenwerking met beleid respectievelijk uitvoering dient voor wat betreft de ICT-aspecten nadrukkelijk te worden ontwikkeld in de relatie tussen SZW en UWV. De sterke wissel die juist ICT trekt op dit vermogen tot begrip en samenwerking vraagt om een andere cultuur die uitsluitend tot stand komt als beide organisaties willen investeren in kennis van en begrip voor elkaar. Alleen dan ontstaat het voor samenwerking noodzakelijke vertrouwen.

Aanbevelingen

12. Organiseer meetings tussen UWV en SZW ('tafels') op logische kennisvelden. Wissel daarin informatie uit, maar maak ook afspraken over het opstellen en concreet maken van een handelsperspectief voor beleidsmakers en de minister in termen van do's en don'ts (een agenda voor de minister/bewindslieden gelet op de afgesproken prioriteiten) ten aanzien van de onderscheiden werkgebieden. Helder zal moeten worden afgesproken wanneer en op welke terreinen beleidsvoorstellen gemakkelijker dan wel juist minder gemakkelijk doorgevoerd kunnen worden en welke tijdsperiode en (extra) kosten daaraan verbonden zijn. Daarbij dienen aan beide kanten (SZW en UWV) heldere aanspreekpunten te worden aangewezen, die verantwoordelijk worden gesteld voor de implementatie van zowel de organisatie van de 'tafels' als de realisatie van de daar gemaakte afspraken.
13. Investeren in adequate kennis van ICT is zowel voor het management van SZW als dat van UWV een onderdeel van de reguliere taakopvatting. Bij beide organisaties is er ruimte voor op de eigen organisatie gerichte aanscherping op dit punt.
14. Maak een programma dat gericht is op het opbouwen en borgen van kennis van en begrip voor elkaar. Investeer tijd op alle (relevante) niveaus binnen beide organisaties en zorg daarbij voor voorbeeldwerking.

Monitoring

De totstandkoming van het UIP is een majeure stap voorwaarts. We hechten eraan daarvoor onze waardering uit te spreken. We stellen ook vast dat er erg veel wordt gevraagd van UWV (en SZW). Om de opgaven waarvoor UWV en SZW staan effectief te realiseren is een aangepaste cultuur (werkwijze, houding en gedrag) vereist. Het voeren van gesprekken, het lezen van documenten en onze eigen ervaring rechtvaardigen de twijfel of deze indringende wijzigingen in de aanpak van UWV en de bijbehorende werkrelatie van SZW en UWV 'automatisch' worden opgevolgd. Een succesvolle implementatie vergt extra activiteiten in het kader van het bewaken van de afspraken en toezeggingen.

Aanbeveling

15. Draag zorg voor actieve monitoring (meerdere keren per jaar) van de gemaakte afspraken en de uitvoering van acties in relatie tot de 15 aanbevelingen in deze rapportage aan zowel de kant van SZW als aan UWV-zijde. Hierbij kan aangesloten worden op de reguliere P&C cyclus.

5. Afsluiting

Ons antwoord op de 5 gestelde vragen ziet er als volgt uit:

- *Is het proces van totstandkoming zodanig dat er voldoende draagvlak in de organisatie/ divisies bestaat voor het plan?*
Ja, voor wat betreft UWV zelf.
- *Hoe en op welke wijze zijn de belangrijkste risico's geïdentificeerd? Komt de prioriteitstelling in het plan tegemoet aan de mate van urgentie van deze risico's? Zijn er voldoende beheersmaatregelen getroffen?*
De risico's zijn geïdentificeerd en waar dat naar onze mening noodzakelijk was voorzien van suggesties of aanbevelingen. Dat geldt evenzeer voor de prioriteitstelling en beheersmaatregelen.
- *Is er in voldoende mate rekening gehouden met externe invloeden?*
Het plan houdt rekening met de interne werkprocessen en is gericht op de eigenaar. Voor effectieve uitvoering is verbinding met de ambities van SZW en andere stakeholders, leveranciers, Rijksinitiatieven en collega organisaties noodzakelijk. Ook dient te worden gekeken naar innovatieve contractvormen en alternatieve vormen van organisatieontwikkeling.
- *Zijn de afwegingen tussen scenario's voldoende weergegeven? Steunt u de keuze van de afweging?*
De afwegingen zijn de revue gepasseerd binnen UWV bij totstandkoming van het UIP maar niet meer als zodanig zichtbaar. Wij steunen de afwegingen in de basis, onderschrijven het uitgangspunt van de noodzaak te komen tot structurele verbetering van het ICT-fundament, maar achten het noodzakelijk stakeholders een handelingsperspectief te bieden met het oog op politieke afwegingen bij beleidsvorming.
- *Is de sturing op het programma voldoende om dit programma succesvol en beheerst uit te voeren?*
Waar dat naar onze mening noodzakelijk was hebben we suggesties of aanbevelingen opgenomen.

Bijlage 1

Tabel 1 | Algemene bevindingen

Nr	Suggestie(s)	Plek	Status
1.	Betrek SZW (en andere stakeholders) in onderscheiden rollen	Nu SZW, rest later Benoemd in UIP	§ 2.7 (p.15) Vervolgactie
2.	Maak afwegingen inzichtelijk (wat valt er om? p.5, § 1.3)	In UIP	§ 1.3 (p.5 en 6) § 2.10 (p.17-20)
3.	Neem bruto en netto bezuinigingen en realisatie op in argumentatie	In UIP	§ 2.10 (p.17-20)
4.	Vermeld behaalde successen (en: kies passende metafoor)	In UIP	§ 1.2 (p.4) § 2.10 (p.18)
5.	Benadruk de toenemende impact ICT (met bijbehorende kosten)	In IUP	Mgmtsamenvatting (p.2) § 2.10 (p.17-20)
6.	Geef oplossingsgerichte aandacht aan bijvoorbeeld SMZ	Prioriteit bij realisatie UIP Benoemd in UIP	§ 1.3 (p.5)
7.	Draag zorg voor scherpe rolbeschrijvingen en gerichte investeringen in mensen en posities (training en kennis)	Realisatie UIP Benoemd in UIP	§ 2.7 (p.14-16) Vervolgactie
8.	Benoem de indeling generieke-gemeenschappelijke-specifieke voorzieningen en verdeel bijpassend de verantwoordelijkheden	Realisatie UIP Actie belegd	§ 2.7 (p.15) Vervolgactie
9.	Gebruik een goed communiceerbaar beeld als dat van de Metrokaart Londen om de samenhang tussen de projecten te verhelderen	Realisatie UIP	Nog te doen (projectportfolio 2017)
10.	Maak het UIP flexibel op het gebied van beleid en geld	Naast UIP Benoemd in UIP	§ 2.7 (p.14-16) Vervolgactie
11.	Bespreek IV-ontwikkelingen met stakeholders en houd rekening met opvattingen	Na SZW Benoemd in UIP	§ 2.7 (p.14-16) Vervolgactie
12.	Maak opvolging belangrijke externe rapporten zichtbaar	In UIP	§2.1 (p.8) Vervolgactie
13.	Maak een heldere doelarchitectuur	Realisatie UIP Actie belegd	Mgmtsamenvatting (p.2)
14.	Gebruik UIP-voortgangsrapportage als stuurinstrument (en benoem successen)	Voortgang UIP Benoemd in UIP	§ 2.7 (p.14-16) Vervolgactie
15.	Heroverweeg de rollen in één functie (functiescheiding CIO, CTO, directeur ICT)	Naast UIP	Nog te doen heroverwe- ging in IV-transitie

Bijlage 2

Tabel 2 | Drie aanvullingen

Aanvullingen	Suggestie(s)	Plek	Status
1 UBO	<p>Geef, tegen de achtergrond van de gevraagde financiering, meer aandacht aan de opbrengsten in termen van financiële baten.</p> <p>Draag zorg voor be- en onderhoud van de noodzakelijke kennis op het gebied van VMS in combinatie met de relevante applicaties.</p> <p>NB De CIO Rijk heeft een onderzoek naar 1 UBO verricht in de vorm van een BIT-toets. De resultaten daarvan zijn separaat bekend gemaakt.</p>	<p>In UIP</p> <p>Bij realisatie 1 UBO</p>	<p>§ 2.10 (p.20) UWV herkent het belang van goede businesscases in het kader van de huidige financiële ontwikkelingen. Bij de afronding van 1 UBO voorziet UWV een besparing van € 3 mio per jaar. In de loop van de uitvoering van het project zal een nadere invulling van de besparing kunnen worden gegeven</p> <p>§ 1.3 (p.6)</p>
Datacenter	<p>Breng in kaart wat er moet gebeuren om de complete set aan voorzieningen die nu in Brussel door IBM worden beheerd over te zetten naar ODC Haaglanden. Breng daarbij het complete (relevante) landschap in kaart, bepaal welke deskundigheid van IBM noodzakelijk blijft na verhuizing van de voorzieningen en stel de risico's vast die met de verhuizing (lift en shift) gemeoid zijn.</p> <p>Neem de resultaten van het genoemde onderzoek mee in de aanbesteding die is voorzien en stel aanbieders expliciet de vraag of en hoe zij hosting binnen de muren van een ODC willen vormgeven.</p>	<p>Realisatie UIP</p> <p>Realisatie UIP</p>	<p>§ 2.7 (p.14-16) Scenario analyses zijn eerder gemaakt en worden thans door een externe partij geactualiseerd O.a. wordt de mogelijkheid verkend aan te sluiten bij de overheidsdatacenters (ODC)</p> <p>§ 3.2 (p.24)</p>
Financiën	<p>Licht, ter verantwoording en versteviging van de claim voor de komende 5 jaren, de reeksen ICT-kosten over de afgelopen 5 jaren toe op de volgende punten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overzicht van de netto investeringen en de besparingen gerealiseerd per jaar; • Onderscheid per jaar van de projectkosten versus de structurele onderhouds- en beheerkosten van ICT. <p>Geef daarbij aan waar voor de financiering van projecten gebruik gemaakt is van aan projecten toegewezen financiering en waar een surplus uit de lopende exploitatie gebruikt is.</p> <p>Presenteer een opbouw die helder maakt uit welke grote onderdelen de aanvraag voor de claim van € 75 mio per jaar is opgebouwd. Schenk daarbij aandacht aan de verbeteringen die bereikt worden in de uitvoering, zoals SMZ+ en de Datacenter-aanpak.</p>	In UIP	<p>§ 2.10 (p.17-20) UWV herkent de constatering en begrijpt, dat in de huidige financieel ingewikkelde tijden een goede onderbouwing van extra€ 25 mio noodzakelijk is bovenop de reeds beschikbare extra € 50 mio Vanuit SZW is door de financiële mandaathouder aangegeven de komende maanden verder in gesprek te gaan hierover met het UWV.</p>

