

Vergaderjaar 2024–2025

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 800

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2025

Het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) heeft op verzoek van mijn ambtsvoorganger onderzoek verricht naar het UWV-project SMZ IV Optimalisatie Ziektewet-Arbo (SIO ZW-Arbo) en heeft op 23 januari 2025 zijn definitieve advies opgeleverd. In deze brief zal ik nader ingaan op het project SIO ZW-Arbo, de conclusies en de opvolging van het uitgebrachte advies door UWV. Het advies van AcICT deel ik als bijlage bij deze brief met uw Kamer.

Project SIO ZW-Arbo

Binnen UWV heeft de divisie Sociaal Medische Zaken (SMZ) als kerntaak het arbeidsvermogen van mensen beoordelen. Dit is een cruciaal onderdeel van de UWV-dienstverlening, omdat het direct invloed heeft op de inzetbaarheid van burgers en hun toegang tot sociale voorzieningen.

In 2020 is het overkoepelende programma SMZ IV Optimalisatie (SIO) gestart om het systeemlandschap van SMZ in stappen te vernieuwen. Het eerste project onder regie van dit programma, SMZ IV Optimalisatie ZW-Arbo (SIO ZW-Arbo), is in april 2021 gestart. Het richt zich op optimalisatie van de informatievoorziening voor uitvoering van de Ziektewet door het onderdeel SMZ/ZW-Arbo. Dit onderdeel ondersteunt de rol van UWV-medewerkers, werkgever en arbodienst voor mensen met een Ziektewetuitkering. Bij de start van project SIO ZW-Arbo lag de focus op procesvernieuwing en op het oplossen van onvolkomenheden in de informatievoorziening. In 2023 is besloten dat technische vervanging, met waar mogelijk functionele verbeteringen, van het Informatiesysteem Medische Functie (IMF) het primaire doel van het project is. Het huidige kernsysteem voor ZW-Arbo, het Informatiesysteem Medische Functie (IMF), draait op het verouderde besturingssysteem OpenVMS en maakt gebruik van een verouderde CODASYL database. Hierdoor is de continuïteit van IMF op termijn niet gewaarborgd. Met het nieuwe systeem MWP

kunnen gebruikers teamgericht samenwerken binnen een moderne interface.

In juli 2022 heeft UWV het overkoepelende programma SIO beëindigd omdat de programmasturing onvoldoende toegevoegde waarde had. De sturing op SIO ZW-Arbo is belegd bij de IV-organisatie van SMZ.

Het AclCT heeft de afgelopen maanden onderzoek verricht naar het functioneren van het project SIO ZW-Arbo en heeft daarbij ook gekeken naar de oorspronkelijke doelstellingen van het programma SIO. Onderstaand deel ik de conclusie van AclCT met de daarbij geïdentificeerde oorzaken, waarna ik vervolgens per advies inga op hoe UWV daar opvolging aan geeft.

Conclusie AclCT

AclCT onderschrijft de keuze van SIO ZW-Arbo om IMF snel te vervangen aangezien het om een moeilijk aanpasbaar en verouderd systeem met continuïteitsrisico's gaat. Gezien de relatief beperkte omvang van IMF heeft nieuwbouw daarbij de voorkeur boven andere scenario's om de continuïteit zeker te stellen. Het terugbrengen van de scope van project SIO ZW-Arbo tot het vervangen van IMF heeft er, samen met een aantal aanpassingen in de projectorganisatie die eind 2023 zijn doorgevoerd, bovendien voor gezorgd dat het project beter beheersbaar is geworden. Hierdoor is de omvang scherper in beeld, is er meer discipline in de aansturing en heeft het project beter zicht op de risico's, waardoor tijdig mitigerende maatregelen kunnen worden genomen. Tegelijkertijd concludeert AclCT dat SMZ beperkt voortgang realiseert bij de noodzakelijke bredere IV-optimalisatie. AclCT ziet daarvoor drie oorzaken.

A. SIO ZW-Arbo draagt beperkt bij aan IV-optimalisatie

AclCT benadrukt dat de focus op snelle vervanging van IMF door nieuwbouw binnen het project terecht is en dat dit ook zeker een relevante bijdrage aan de IV-optimalisatie van SMZ is. Dit zorgt namelijk voor een systeem gebaseerd op moderne technologie dat relatief eenvoudig door te ontwikkelen is. Deze keuze leidt er echter ook toe dat belangrijke onderdelen van de oorspronkelijk geplande IV-optimalisatie van SMZ nog niet zijn gerealiseerd. Ook spreekt AclCT de zorg uit dat bepaalde risico's, bijvoorbeeld risico's op het gebied van interne projectbeheersing, kunnen leiden tot verdere uitloop in tijd en geld bij de uitfasering van IMF.

B. Verdere vertraging dreigt door onvoldoende zicht op vervolgaanpak

AclCT signaleert het risico op verdere vertraging van de brede IV-optimalisatie van SMZ. Binnen SMZ lopen -parallel aan ZW-Arbo- nog enkele projecten die moeten bijdragen aan het realiseren van de veranderambitie. AclCT constateert echter dat per saldo het grootste deel van die ambitie nog niet is vertaald naar concrete activiteiten. AclCT is bang dat de beoogde brede IV-optimalisatie verdere vertraging oploopt. Hierbij wordt op twee zaken gewezen. Een duidelijk plan voor het verder uitbouwen van MWP (dus na realisatie van MWP 2.0) na oplevering door het project ontbreekt en daardoor is er nog geen zicht op afhankelijkheden en synergiemogelijkheden. Bovendien ziet AclCT een risico op vertraging door de voorgenomen afbouw van externe deskundigheid binnen de IV-organisatie van SMZ.

Bij het vaststellen van deze oorzaak van de opgelopen vertraging neemt AclCT ook zijn bevindingen van eerdere onderzoeken bij UWV mee. Het ingewikkelde speelveld waarin SIO ZW-Arbo en andere projecten opereren binnen UWV beperkt de handelingsruimte en daarmee de ontwikkelsnelheid van projecten.

Daarbij wijst AclCT op onderlinge afhankelijkheden en onduidelijke verantwoordelijkheden en sturings- en verantwoordingslijnen tussen de centrale ICT-directie en de IV-functie binnen SMZ. Bovendien constateert AclCT inefficiënte en soms ook ineffectieve afstemming tussen projectarchitecten en concernarchitecten. De architectuurfunctie op concernniveau is onvoldoende in staat om projecten te faciliteren bij het vertalen van centrale kaders naar de project specifieke architectuuroplossingen. Terwijl personele wisselingen en relatief veel ruimte voor eigen inkleuring zorgen voor gebrek aan continuïteit bij de architectuurrol binnen het project.

Opvolging advies AclCT

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

1. Blijf koersen op het zo snel mogelijk uitfasen van IMF

AclCT adviseert om de prioriteit te blijven leggen op het uitfasen van IMF en daarbij een aantal maatregelen te nemen om dit voor eind 2025 succesvol te laten zijn. Het is belangrijk om duidelijkheid te scheppen rondom stuur- en verantwoordingsinformatie voor MWP 2.0, gebaseerd op gebruikerswensen en in afstemming met andere collega's binnen UWV. Bovendien adviseert AclCT samen met de gebruikersgroepen een implementatieplan op te stellen en te zorgen voor een plan voor de datamigratie inclusief representatieve testen. Ten slotte raadt AclCT aan duidelijke afspraken te maken met de SMZ IV-organisatie over overdracht en acceptatie.

UWV herkent het belang van de voorgestelde maatregelen en heeft reeds acties ondernomen om hier invulling aan te geven. Een deelprojectleider is aangesteld om regie te nemen op de realisatie van de wijzigingen in de stuur- en verantwoordingsinformatieketen. Verder volgt zo snel mogelijk een met gebruikers afgestemd implementatieplan. Bovendien wordt Q1 2025 een plan opgeleverd hoe de data van het oude systeem naar het nieuwe gemigreerd gaat worden. Ook worden met de IV-organisatie afspraken gemaakt over het acceptatieproces van met name de technische schuld vóór de overdracht naar de IV-organisatie. Verderop in deze brief gaat UWV bovendien nader in op de reeds geïntensiveerde samenwerking tussen project en lijnorganisatie.

2. Werk parallel aan een vernieuwingsaanpak voor SMZ met kleine, beheersbare stappen

AclCT adviseert om in 2025 de vernieuwingsambitie verder uit te werken in een aanpak waarmee SMZ vanaf 2026 kleine, beheersbare verbeterstappen in de dienstverlening kan maken. Door bijvoorbeeld de gewenste situatie over vijf jaar in beeld te brengen en daarbij voor kortere termijnen concrete plannen op te stellen en deze periodiek te herijken- en daarbij afhankelijkheden in beeld te brengen. Hierbij is het belangrijk dat het lijnmanagement actief stuurt op kortcyclische verbeterstappen. Verder adviseert AclCT daarin de gewenste werkprocessen leidend en de

ICT-ontwikkeling volgend te maken en gebruikers hierin te betrekken. Ook dient een passende organisatievorm te worden gekozen met daarin beschikbaarheid van voldoende specialistische kennis van bijvoorbeeld ontwikkelraamwerken.

UWV onderschrijft de noodzaak om de gewenste optimalisaties uit de oorspronkelijke scope alsnog op te pakken. Momenteel wordt een lijst met wensen bijgehouden (backlog) vanuit gebruikersperspectief (hoe kunnen we het eenvoudiger, beter en sneller maken voor de uitvoering) en de technische schuld.

Bovendien wordt gewerkt aan reductie in complexiteit en consistentie in interactie met gebruikers. Dit in lijn met de in ontwikkeling zijnde Digitaliseringsstrategie van UWV, waarin de focus ligt op waardecreatie voor cliënten, werkgevers, partners en medewerkers van UWV. De adviezen van AclCT hoe dit planmatig en in samenhang uit te werken neemt UWV ter harte.

Het huidige ontwikkelteam zal landen in de lijnorganisatie van waaruit ook de huidige projectbemensing plaatsvindt. De betrokkenheid van de lijnorganisatie wordt gedurende het project al geïntensiveerd. Daarmee wordt de basis gelegd om ook na oplevering van het project SIO ZW-Arbo door te kunnen pakken op de vernieuwingsambitie. Het bouwen van externe capaciteit past in de beweging van het terugbrengen van kosten, het borgen van kennis bij interne medewerkers en het naleven van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie (DBA). Het project ondervangt het risico op vertraging door interne medewerkers te werven, waarbij deze op een gelijk kennisniveau dienen te worden gebracht voordat contracten met externen via natuurlijk verloop eindigen.

De positieve samenwerkingservaringen met de uitvoering bij de landelijke uitrol neemt het project als vertrekpunt. Ook zal SMZ de gewenste werkprocessen leidend maken en de ICT ondersteuning volgend. Om te borgen dat de te realiseren functionaliteiten en oplossingsrichtingen goed aansluiten bij de wensen van de uitvoering is regelmatig en intensief contact met een regionaal kantoor ingeregeld, met wie alle functionaliteiten en oplossingsrichtingen worden getoetst. Bovendien worden de resultaten hiervan weer getoetst bij een kernteam en expertteam met daarin vertegenwoordiging vanuit alle districten. Met de komst van de voorgenomen organisatiestructuur van de 'Verandermotor' zal het projectteam vervolgens ook geheel overgaan naar deze nieuwe indeling.

3. Elimineer onnodige bureaucratie die de slagkracht van projecten belemmert

AclCT adviseert de bureaucratie binnen de IV-functie te verminderen om zo projecten meer ruimte te geven. Dit kan door te werken aan een centrale architectuurfunctie die meer faciliterend is naar de projecten. Om te zorgen voor meer continuïteit in de inbreng van projectarchitecten is het goed deze meer in teamverband te laten opereren. Ten slotte adviseert AclCT om het portfoliomanagement en de bijbehorende rapportagestructuur te versimpelen en in te richten langs de lijn van de processen in plaats van de organisatiestructuur.

UWV herkent dat de ontwikkelproductiviteit binnen het project SIO ZW-Arbo achter is gebleven. Deels is dit te verklaren door vertraging opgelopen doordat er ten tijde van Covid met de Digitale Gevalskaart een tijdelijk nieuw systeem is ontwikkeld, waar onverwacht veel ontwikkelcapaciteit naar toe is gegaan. Bovendien is daarbij veel tijd verloren gegaan doordat een oplossing binnen de geldende architectuurkaders niet tot de gewenste resultaten leidde voor de uitvoering. Het verloop van interne en externe architecten op het project is inderdaad erg hoog geweest. Het

advies van AclCT om architecten, in teamverband, zich meer te laten richten op het oplossen van concrete problemen met simpele, schaalbare oplossingen wordt door het project overgenomen. Deze lessen neemt UWV ook na het project mee bij de ontwikkeling van nieuw functionaliteiten in het kader van optimalisatie.

Aangezien AclCT in zijn advies ingaat op het ingewikkelde speelveld binnen de bredere IV-functie van UWV vind ik het belangrijk te benadrukken dat daar al reeds langer erkenning voor is binnen UWV. Om sneller te kunnen veranderen en het speelveld te verbeteren, wil UWV zich op een andere manier organiseren, waarbij het plan is dat alle collega's die zich bezighouden met de verandering, samenwerken in de Verandermotor. De interne beweging rondom de Verandermotor biedt de mogelijkheid om invulling te geven aan het advies van AclCT. Momenteel is de adviesaanvraag over de Verandermotor in behandeling bij de OR van UWV.

De Verandermotor is één organisatieonderdeel waarin zowel IV als dienstverleningsfuncties op een centrale, divisie-overstijgende plek samenwerken. Het doel is om door effectievere samenwerking in, en tussen, multidisciplinaire teams en de uitvoerende divisies, sneller merkbare verbeteringen door te voeren voor cliënten, werkgevers en onze eigen medewerkers.

De kern van deze Verandermotor bestaat uit clusters, waar vanuit een cliëntperspectief en Agile mindset kort cyclisch wordt samengewerkt aan veranderingen voor cliënten, werkgevers en medewerkers. Het Agile gedachtegoed is vanuit de externe methodieken (zoals Agile, SAFe en Scrum) eenduidig vertaald door UWV in één uniforme Verandermotor werkwijze. De multidisciplinaire teams in de Verandermotor krijgen autonomie met duidelijke verantwoordelijkheden. Vakmanschap, expertise en ontwikkeling van medewerkers staan hierin centraal, net als gestructureerde besluitvorming.

Zoals eerder vermeld zal naar verwachting het projectteam van SIO ZW-Arbo onderdeel worden van een zelfstandig cluster en zal ook de gehele IV-organisatie van SMZ overgaan naar de nieuwe indeling volgens de Verandermotor.

Ook de architectuurfunctie zal als gevolg van de Verandermotor veranderen. De contouren van de nieuwe architectuurfunctie zijn bekend. UWV gaat uit van centrale kaderstelling waarbij wordt onderkend dat de architectuur meer richtinggevend moet zijn en minder 'in beton gegoten'. Alle architecten worden hiërarchisch in één vakgroep georganiseerd en staan ter beschikking aan de veranderopgaves. Door architecten in een vroeg stadium te betrekken en gedurende het traject betrokken te houden bij de gewenste oplossingsrichting, wordt het gat tussen beoogde oplossing en de architectuur verkleind. Aan de gedetailleerdere uitwerking van de architectuurfunctie wordt momenteel nog gewerkt waarbij de aanbevelingen van AclCT verder worden meegenomen.

Binnen de Verandermotor zet UWV een volgende stap in het werken met kwartaalsturing, waarbij op één centrale plek, wordt geprioriteerd en besloten over de gehele veranderopgave. Deze beweging is in 2023 ingezet. In de kwartaalsturing worden de volledige veranderdoelstellingen en -middelen op het gebied van continuïteit, compliancy en dienstverlening behandeld. Door veranderopgaves in kleine stukken op te breken neemt de slagingskans toe. Hierdoor wordt het steeds beter mogelijk om elk kwartaal nadrukkelijker richting geven, te prioriteren en capaciteit (her)alloceren. Bovendien is er ruimte onderlinge afhankelijkheden te identificeren en in gezamenlijkheid oplossen.

Ten slotte adviseert AclCT de rapportagestructuur te versimpelen en anders in te richten.

Binnen de Verandermotor gaat UWV resultaten en voortgang (rapportage) uniformeren waardoor afstemming tussen de organisatieonderdelen eenvoudiger en het continue verbeterproces wordt gestimuleerd.

Bij de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven die spelen bij SMZ, is een goed werkende IT van groot belang. In het zorgen voor inkomenszekerheid en de ondersteuning bij vinden van werk, als ook de actuele opgaven die er liggen bij sociaal medisch beoordelen is een goed werkende IT van groot belang. Over grote IT projecten en programma's, de totale veranderportfolio en de beheersing van de IT veranderopgave wordt tussen UWV en SZW regelmatig gesproken. Alle projecten boven de 5 miljoen euro worden aangemeld voor advies bij de AclCT en gepubliceerd op het Rijks ICT dashboard.

Tezamen met interne onderzoeken en rapportages die UWV met SZW deelt en periodieke beleidsevaluaties wordt hiermee een beeld gevormd van de voortgang en doelmatigheid van de bredere IT transitie bij UWV. De Kamer wordt via de Stand van de Uitvoering regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum