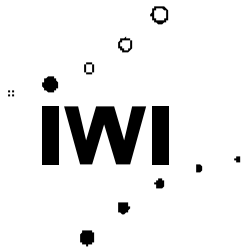


Veranderen in perspectief

Een studie naar het in samenhang beheersen van veranderingen binnen UWV



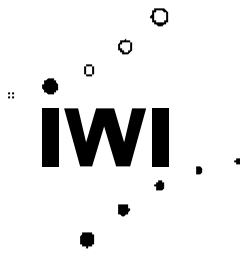
V06/02, januari 2006



Inhoud

1	Inleiding	5
2	Historisch perspectief	7
3	Beheersing van samenhang vanaf september 2004	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Verhoging van de coördinatiecapaciteit	9
3.3	Verminderen van de behoefte aan coördinatie	9
4	Conclusies	9





1 Inleiding

Deze rapportage is de uitkomst van een studie van de Inspectie Werk en Inkomen naar de wijze waarop het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) het *geheel* aan te realiseren veranderingen beheerst. Vanaf de start van UWV is er sprake van een groot aantal veranderingen. Deze veranderingen zijn randvoorwaardelijk voor het realiseren van ambities in het SUWI-domein zoals werk boven uitkering, klantgerichtheid, samenwerking in ketens, vermindering van administratieve lasten en verlaging van de uitvoeringskosten. Daarbij opereert UWV in een dynamische context. Zo is onder meer na de inwerkingtreding van de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) per 1 januari 2002, de samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst in mei 2002 in beeld gekomen en is in de loop van 2004 en 2005 meer duidelijkheid gekomen over de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia).

UWV vertaalt de te realiseren veranderingen in organisatiebeleid en een (meerjaren) Veranderprogramma, dat UWV jaarlijks actualiseert en met de minister bespreekt. Het Veranderprogramma geeft op hoofdlijnen over meerdere jaren weer wat per programma de doelen zijn, welke afhankelijkheden bestaan en wat de kosten zijn. Het Veranderprogramma heeft zowel een interne als een externe doelstelling. Intern heeft het Veranderprogramma tot doel om te sturen op geld, inhoud, samenhang en resultaten. Extern vormt het programma de basis om afspraken te maken met de minister over de te bereiken resultaten, budgetten vrij te geven en verantwoording af te leggen. Voor het jaar 2006 bedraagt het budget dat geoormerkt is voor projecten ruim 25 procent van de totale UWV begroting.¹ Dit betreft dan kwaliteits-, transformatie-, wet en regelgeving- en separate budgetten (waaronder het frictiebudget). Daarnaast is er structureel een generieke 2,5 procent opslag voor projecten binnen het reguliere budget.

In deze rapportage beantwoordt de inspectie de vraag op welke wijze UWV de samenhang tussen alle verandertrajecten, mede in combinatie met de uitvoering die ongestoord dient te verlopen, heeft geborgd. Het op beheerste wijze in onderlinge samenhang realiseren van de verandertrajecten beschouwt de inspectie als één van de kritieke succesfactoren voor UWV. Diverse signalen, waaronder problemen met het realiseren van het veranderprogramma in 2004 en de in september 2004 door de voorzitter van de Raad van Bestuur aangekondigde beheersmaatregelen, waren voor de inspectie aanleiding om een specifiek onderzoek te starten. Het onderzoek richt zich niet op een beoordeling van de mate waarin individuele programma's en projecten resultaten bereiken.²

De inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode van september tot en met november 2005. De inspectie heeft documenten beoordeeld en een tiental sleutelfunctionarissen van UWV geïnterviewd. De inspectie heeft ook gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten van de Accountantsdienst van UWV.

¹ Jaarplan UWV 2006, versie 30 september 2005.

² Andere onderzoeken van de inspectie richten zich wel op individuele programma's, zie onder andere de rapporten 'UWV en Walvis en het onderzoek naar de implementatie Wia'.





2 Historisch perspectief

Dit hoofdstuk vormt het perspectief voor hoofdstuk 3 en gaat in op de periode van 2000 tot en met september 2004. In hoofdstuk 3 analyseert de inspectie de wijze waarop UWV de samenhang tussen alle verandertrajecten vanaf september 2004 beheerst. In september 2004 kondigde de per 1 augustus 2004 aangetreden nieuwe voorzitter van de Raad van Bestuur, een pakket van maatregelen aan om het veranderprogramma onder controle te krijgen.

April 2000, na het akkoord voor het kabinetsstandpunt werd een tijdelijke veranderorganisatie geformeerd. Begin 2001 leidde dit tot het 'Grofontwerp UWV'. Op 1 april 2001 vormden de directeuren van de uitvoeringsinstellingen met de directeur Lisv de hoofddirectie in oprichting. De hoofddirectie had een dubbele verantwoordelijkheid: het borgen van de continuïteit van de uitkeringen en het opbouwen van een nieuwe organisatie. Een belangrijk deel van het jaar 2001 werd besteed aan het invullen van de managementposities. In november 2001 werden drie leden van de Raad van Bestuur benoemd, het vierde lid werd in september 2002 benoemd.

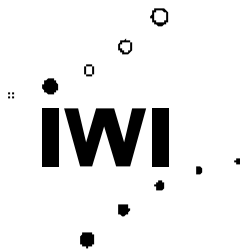
Op initiatief van de nieuwe topleiding verscheen in maart 2002 'Kompas 2005', dat de te varen koers beschreef. In het voorjaar van 2002 bracht een extern bureau in opdracht van de Raad van Bestuur de grootste risico's en bijbehorende beheersmaatregelen in kaart. Deze meting maakte duidelijk dat er veel projecten zijn die weinig scherp zijn geformuleerd en weinig zicht geven op de resultaten, de kosten en de baten. Eén van de aanbevelingen van het externe bureau was een eenduidige regie op het veranderprogramma tot stand te brengen. In het najaar van 2002 werd een kleine eenheid 'Integratie Verandertrajecten' in het leven geroepen onder directe aansturing van een lid van de Raad van Bestuur. Daarbij is bewust gekozen voor een klein bureau (twee fte's). Het bureau stelde, met behulp van de input van de programmamanagers en de projectleiders, jaarlijks het Veranderprogramma op. Vanaf de start is aangegeven dat het gaat om een tijdelijke hulpstructuur. Uitgangspunt was dat projectleiders onderling de projectafhankelijkheden bewaken.

In 2003 besteedden diverse UWV-notities aandacht aan de beheersmaatregelen waarmee het veranderprogramma in goede banen moet worden geleid³. De maatregelen betreffen onder andere:

- het goedkeuren van projecten door de Raad van Bestuur;
- het toetsen van de projectplannen en het periodiek bewaken van de voortgang door FEZ/ Project Coördinatie en Control (PCC);
- het ontwikkelen van standaarden voor onder meer projectplannen, begrotingen en voortgangsrapportages en
- het instellen van stuurgroepen voor de complexe projecten.

In het 'Veranderprogramma 2002-2005' van 15 april 2003 is de lijst met beheersmaatregelen verder uitgebreid. Het programma omschrijft dat de manager 'Integratie Verandertrajecten' verantwoordelijk is voor het monitoren en onderhouden van het Veranderprogramma. Het

³ Jaarverantwoording 2002 en Jaartranche 2003.



Veranderprogramma beschrijft ook de stuur- en beheersaspecten waaraan de projecten worden getoetst. Deze betreffen onder andere:

- transparantie en samenhangendheid;
- probleem- en doelstelling, mijlpalen en eindresultaten;
- relaties tussen projecten en de afhankelijkheden;
- fasering en tijdsplanning;
- risico's;
- financiële onderbouwing;
- effecten op de uitvoeringskosten- en
- een deugdelijke project- en financiële administratie.

Terugkijkend naar de drie veranderprogramma's die in 2003 zijn verschenen, is sprake van een verdere uitwerking van fasen en mijlpalen.⁴ Het veranderprogramma 2004-2006 bevat mijlpalen per kwartaal. De programma's zijn onderverdeeld in regieprogramma's, divisieprogramma's en stavenprogramma's. Eind 2003 is het aantal programma's teruggebracht van zeventien naar vijftien. Door middel van herijkingen is het aantal projecten gestaag terug gebracht. Uit documentatie van UWV blijkt dat termijnen van mijlpalen in de tijd doorschuiven.

Door middel van de notities 'Beeld 2003, Van de kant' en 'Beeld 2004' schetst UWV een beeld van de respectievelijk ultimo 2003 en 2004 te bereiken situatie. Hiermee tracht men de individuele programma's te ontstijgen en een meer integraal en samenhangend beeld te creëren.

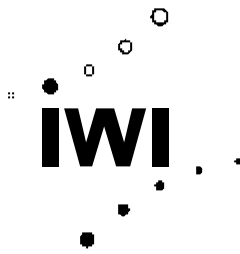
Eind 2003 verscheen het nieuwe besturingsmodel. Dit model is ontstaan als resultante van het programma POAA dat zich richt op de reductie van de staven. Achtergrond daarbij was het idee

dat je niet gericht kunt inkrimpen als niet bekend is wat voor soort kwaliteiten van medewerkers je straks nodig hebt. Het model gaat uit van opheffing van de bestaande divisies (AG, WW, WG en IR). De Raad van Bestuur oarmde het model.

De inspectie concludeert dat 2003 het eerste jaar is waarin de beheersing van het totale veranderingstraject meer aandacht heeft. De aangekondigde maatregelen zijn daarbij deels geïmplementeerd. Daarbij dient te worden bedacht dat in de tweede helft van 2003 en het begin van 2004 de huisvestingskwestie speelde.

De manager 'Integratie Verandertrajecten' schreef in haar evaluatie over 2003 dat er sprake is van een goede voortgang. Wel wees ze op een aantal risico's zoals de vertragingen in de generieke ICT-voorzieningen, die een basis vormen voor heel veel projecten en de vertragingen op het vlak van de huisvesting. Ze wees ook op het belang van een strakkere sturing voor de jaren 2004 en 2005 als een groot deel van de projecten in de realisatiefase komen. Als laatste wees ze op het ontbreken van een eenduidig begrippenkader. Voor dit laatste organiseerde 'Integra-

⁴ 2002-2005 (15 april 2003), 2003-2006 (31 juli 2003) en 2004-2006 (4 december 2003 / februari 2004).



tie Verandertrajecten' begin 2004 voor alle projectleiders bijeenkomsten om de procedures nog eens goed met elkaar door te nemen en te bevorderen dat er één taal gesproken wordt.

In mei 2004 verscheen van de Accountantsdienst UWV het rapport 'Voortgangsrapport programmamanagement UWV 2003'. De Accountantsdienst concludeerde dat het programmamanagement in 2003 sterk is verbeterd, maar dat aanvullende maatregelen nodig zijn om te waarborgen dat de doelstellingen van het veranderprogramma tijdig en binnen budget worden gerealiseerd. Deze maatregelen hebben betrekking op:

- Verbetering van het zicht op de inhoudelijke samenhang van de programma's;
- Verduidelijking van de prioritering tussen programma's / projecten;
- Facilitering van programma's/projecten voor het verkrijgen van middelen en capaciteit en de levering van generieke ICT-voorzieningen en
- Het verhogen / behouden van de verandercapaciteit.

In 2004 gingen steeds meer projecten van tekentafel richting realisatie, waardoor het onderwerp afhankelijkheden van groter belang werd. Programmamanagers waren voor hun eigen programma's verantwoordelijk voor het maken van een netwerkplanning en het onderkennen van de kritieke paden. Pogingen van 'Integratie Verandertrajecten' om op totaalniveau een netwerkplanning te maken, strandden vanwege de complexiteit en de dynamiek van projectplanningen. In mei 2004 was het aantal programma's teruggebracht naar negen.

Bij de totstandkoming van het Jaarplan 2005 schetste UWV voor het eerst een minder positief beeld over de geplande voortgang van het Veranderprogramma. Niet alleen de omvang van het beleidsprogramma van de minister maar ook een beperkt overzicht en inzicht in programma's en projecten en het advies van de externe 'Expertgroep ICT' hebben ertoe geleid dat UWV constateerde dat verdere vereenvoudiging, sanering en verbetering van de sturing van het veranderprogramma noodzakelijk is. De Expertgroep ICT constateerde een te positieve toon in het concept 'Meerjarenbeleidsplan ICT' van juli 2004 en ziet deze positieve toon ook terugkomen in voortgangsrapportages.

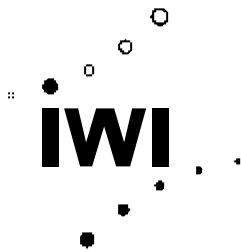
In september 2004 gaf de voorzitter van de Raad van Bestuur bij de bespreking van het jaarplan 2005 aan dat de uitvoering van het beleidsprogramma, going concern, transformatie en vernieuwing tegelijkertijd te risicovol is. De belangrijkste risico's zijn:

- de wijzigingen in primaire processen zijn zo ingrijpend dat ze zware risico's voor de going concern met zich meebrengen;
- er is een toenemende druk op het ICT-programma, waardoor de uitvoering ervan onmogelijk wordt en temporisering op onderdelen noodzakelijk is;
- het veranderprogramma wordt in zijn totaliteit zo complex, dat het zicht op de samenhang verdwijnt en de sturing wordt bemoeilijk en
- het perspectief van het verlies van ca 9300 arbeidsplaatsen brengt risico's met zich mee voor het behoud van de kwaliteit van de uitvoering.

De voorzitter kondigde een pakket van maatregelen aan om de situatie onder controle te krijgen.



Eén van de maatregelen is het oprichten van de ‘Centrale Veranderorganisatie’. Daarmee beoogde de Raad van Bestuur het veranderproces beter in de grip te houden. De inzet van de eenheid ‘Integratie Verandertrajecten’ is daarmee komen te vervallen.



3 Beheersing van samenhang vanaf september 2004

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseert de inspectie de wijze waarop UWV de samenhang tussen alle veranderingstrajecten vanaf september 2004 beheerst. Bij de analyse van de getroffen maatregelen is de volgende indeling gehanteerd:

1. Maatregelen die zich richten op het verhogen van de capaciteit om veranderingen op elkaar af te stemmen (coördineren) en
2. Maatregelen die zich richten op het verminderen van de behoefte aan afstemming tussen de veranderingen.

3.2 Verhoging van de coördinatiecapaciteit

- **Toevoegen van coördinatielagen**

Inleiding

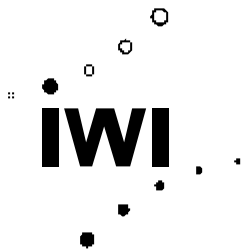
Deze paragraaf gaat in op de vraag of de capaciteit om veranderingen op elkaar af te stemmen door het toevoegen of intensiveren van coördinatielagen, is verhoogd. Hieronder behandelt de inspectie de voor dit onderzoek meest relevante coördinatielagen.

Raad van Bestuur

Een aantal van de vanaf september 2004 getroffen maatregelen is direct gerelateerd aan de sturing door de Raad van Bestuur op het veranderprogramma:

- Programmamanagers rapporteren sinds eind 2004 maandelijks aan de voltallige Raad van Bestuur. Voorheen rapporteerden programmamanagers aan één lid van de Raad van Bestuur.
- De Raad van Bestuur bespreekt iedere twee weken de voortgangsrapportages van twee programma's met de betrokken programmamanagers. Dit onderwerp is dan één van de onderwerpen op de agenda van de reguliere vergaderingen van de Raad van Bestuur.
- De Raad van Bestuur laat zich adviseren door de Centrale Veranderorganisatie en de Cockpit-ICT.
- De leden van de Raad van Bestuur hebben één of twee programma's in portefeuille. Daarmee fungeert het betreffende lid van de Raad van Bestuur als opdrachtgever en als eerste aanspreekpunt voor de programmamanager.

In oktober 2005 zijn een aantal wijzigingen op bovenstaande maatregelen ingevoerd. Eén dag per maand trekt de Raad van Bestuur uit om de programma's te bespreken. Daarbij spreekt de Raad van Bestuur met de Veranderorganisatie, Cockpit-ICT en bilateraal met alle programmamanagers. De dag wordt afgesloten met een plenaire zitting. Daarin worden ook onderwerpen geïnventariseerd voor bespreking in de Groepsraad in de daarop volgende week. Bij die bespreking zijn alle programmamanagers aanwezig. De programmamanagers hebben daarnaast



de mogelijkheid om tussentijds het betreffende programma op de agenda van de reguliere vergaderingen van de Raad van Bestuur te zetten. Actuele zaken behoeven geen maand te wachten op besluitvorming.

Vanaf november 2005 dient de projectevaluatie, die de basis vormt voor decharge van de projectleider, ook te worden verzonden naar de Centrale Veranderorganisatie. De Veranderorganisatie beoordeelt de evaluatie en verstuurt de evaluatie ter kennisname aan de Raad van Bestuur. Voorheen bleven deze evaluaties binnen het programma. De programmamanagers blijven conform de al bestaande procedure decharge verlenen aan de projectleiders.

Ook in 2005 heeft de Raad van Bestuur zich laten adviseren door de Expertgroep ICT over de ontwikkelingen op ICT-gebied.

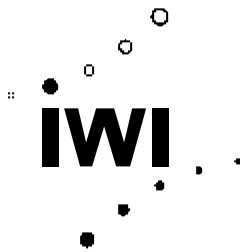
De inspectie constateert dat de Raad van Bestuur zich meer in de gelegenheid heeft gesteld om als collectief te opereren door programmamanagers vierwekelijks aan de voltallige Raad van Bestuur te laten rapporteren. De samenhang op het niveau van de Raad van Bestuur kan zo nadrukkelijker in beeld komen doordat meerdere personen de consequenties op meer gebieden kunnen inschatten en iedere persoon vanuit zijn individuele perceptie kijkt. De Raad van Bestuur laat zich daarbij adviseren door de Centrale Veranderorganisatie en de Cockpit-ICT. Deze tijdelijke structuren zijn primair ingesteld om de voortgang en de samenhang in het veranderprogramma in beeld te brengen, te analyseren en naar aanleiding daarvan te signaleren en te adviseren. Zij voeden de Raad van Bestuur die wil sturen op de belangrijke issues en grote afhankelijkheden.

Programmamanagers

Met de introductie van de vijf programma's zijn per programma fulltime programmamanagers aangesteld. De programma managers zijn integraal verantwoordelijk voor de aspecten tijd, geld, resultaat en voor de inhoud van alle projecten binnen de programma's. Tussen de programmamanagers vindt frequent (bilateraal) overleg plaats. Ten behoeve van het jaarplan 2006 hebben de programmamanagers en de divisiedirecteuren, gefaciliteerd door de Centrale Veranderorganisatie, in september 2005 overlegd. Met dergelijke bijeenkomsten beoogt de Veranderorganisatie draagvlak te creëren voor de te realiseren veranderingen.

Centrale Veranderorganisatie

De vanaf eind 2004 met een omvang van vijf fte tijdelijk ingestelde Centrale Veranderorganisatie faciliteert de Raad van Bestuur en de programma managers betreffende de planning van het veranderprogramma, de monitoring van de realisatie van de te behalen doelstellingen en te treffen maatregelen om bij te sturen. Daarbij verheldert de Veranderorganisatie daar waar nodig de beslispunten die programmamanagers aan de Raad van Bestuur voorleggen. De Veranderorganisatie brengt signalen in eerste instantie onder de aandacht van programma managers. Leidt dit niet tot het gewenste resultaat dan intervenueert de Veranderorganisatie door de signalen door te geven naar de Raad van Bestuur. Door de positionering als adviserend orgaan ten behoeve van de Raad van Bestuur is de Veranderorganisatie daarbij in de gelegenheid om invloed uit te oefenen.



Cockpit-ICT

Uit verschillende interne en externe onderzoeken kwam het beeld naar voren dat inzicht en bewaking van samenhang op ICT-gebied versterking behoeft. Vanaf begin 2005 analyseert en adviseert de met een omvang van circa 4 fte (tijdelijk) ingestelde Cockpit-ICT over projectplannen, volgt de voortgang van de projecten en bewaakt daarbij in het bijzonder de onderlinge afhankelijkheden en de samenhang. Daar waar binnen deze samenhang ongewenste samenloop ontstaat, adviseert de Cockpit. De Cockpit bewaakt de majeure projecten in het ICT-spinnenweb die gerelateerd zijn aan de te behalen projectresultaten in 2006 voor de programma's Fusie (A) en Walvis/SUB (B). In de loop van het jaar zijn de projecten voor de invoering van de WIA daaraan toegevoegd. De bewakingscyclus bedraagt 14 dagen, waarbij ICT-knelpunten en de onderlinge samenhang aan de orde komen. De Cockpit is als zodanig geen sturend orgaan. De Cockpit rapporteert aan de portefeuillehouder ICT van de Raad van Bestuur en heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de projecten en Concern-ICT.

FEZ / Planning, Control & Analyse

De recent gevormde afdeling FEZ / Planning, Control en Analyse (PC&A) wil een beweging inzetten van finance naar business control. De afdeling FEZ/PCC is opgegaan in de nieuwe afdeling. Zij richt zich dan meer op beleidsdoelen en niet-financiële informatie. FEZ dient in overleg met de programma- en projectleiders tot afgestemde plannen te komen zodat eventuele verschillen van inzicht zoveel mogelijk onder het niveau van de Raad van Bestuur worden opgelost. Als gevolg van de introductie van de tijdelijke structuren Centrale Veranderorganisatie en de Cockpit-ICT is afgestemd over de taakverdeling. FEZ richt zich ten aanzien van het veranderprogramma vooral op de financiële aspecten (risico's) en de beheersingsaspecten. De Veranderorganisatie beoordeelt het veranderprogramma vanuit een breder perspectief en meer inhoudelijk. FEZ rapporteert maandelijks aan de Raad van Bestuur.

Stuurgroepen

Met de ingrepen in de sturing van het veranderprogramma sinds eind vorig jaar, is de positie van stuurgroepen veranderd. De programmamanager is namelijk zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en implementatie van alle projecten binnen het programma en ook voor het afstemmen met de lijn. De programmamanager is functioneel direct onder de Raad van Bestuur gepositioneerd. Beoogd is dat stuurgroepen binnen een programma een programmaraad-achtig karakter hebben. In de praktijk is de inrichting en positie van stuurgroepen wisselend ingericht. Zo is de stuurgroep AG naast de gecreëerde programma's blijven bestaan. De Divisie AG houdt binnen het AG-domein namelijk zelf de regie op de in haar processen en systemen door te voeren operationele veranderingen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de bestaande afdelingen PPS (Product, Proces en Systeem). Projectleiders dienen dan ook nauw samen te werken met de bestaande structuren binnen de divisie AG voor het ter beschikking krijgen van projectmedewerkers, het opleiden van personeel en het invoeren van nieuwe relasses. De inspectie constateert dat onafhankelijk van de besturingswijze veel afhangt van de wijze waarop programmamanagers en projectleiders met functionarissen in de lijnorganisatie (o.a. directeuren en hoofden PPS) samenwerken. Ondersteunend aan de benodigde samenwerking is



dat de lijn voor akkoord tekent voor de in de Project Initiatie Documenten opgenomen te realiseren baten.

Externe inhuur

Doelmatigheid van het veranderproces is gebaat bij een optimale inzet van het eigen personeel. De inzet van externe medewerkers in de projecten overtreft echter in veel gevallen het aantal eigen medewerkers. Dit kan nadelige gevolgen hebben op de beheersing van projecten en de borging van kennis over de bedrijfsprocessen en ondersteunende ICT.

In opdracht van de Raad van Bestuur is intern een inventarisatie uitgevoerd met als doel in kaart te brengen hoeveel externen er bij UWV werkzaam zijn en wat de kwalificaties van deze personen zijn. Deze informatie is van belang in het kader van de personeelsreductie. Daarbij wordt allereerst gekeken of interne medewerkers de plekken van externen kunnen overnemen.

Structurele inrichting UWV voor het realiseren van veranderingen

Ook in de toekomst zal de veranderopdracht voor UWV naar verwachting aanzienlijk zijn. Een structurele inrichting van een beheersorganisatie voor het realiseren van die veranderingen vanuit een integrale benadering van bedrijfsprocessen en ICT, is dan ook noodzakelijk. Specifiek voor het onderwerp ICT-Governance heeft UWV recent extern advies ingewonnen. Voor de structurele inrichting in brede zin heeft de Raad van Bestuur aan de Centrale Veranderorganisatie gevraagd om eind 2005 advies uit te brengen. Hierbij hoort ook het vraagstuk van de inzet van externe deskundigen bij het gewenste profiel van UWV als lerende organisatie waarin kennisopbouw geborgd is.

Conclusie toevoegen van coördinatielagen

Met de operationalisering van de tijdelijk ingestelde centrale veranderorganisatie en de Cockpit-ICT en het benoemen van fulltime programmamanagers heeft UWV haar vermogen om veranderingen op elkaar en op de going concern af te stemmen, verhoogd. Daarnaast signaleert de inspectie een toegenomen intensiteit van de coördinatie in de al bestaande coördinatielagen. Deze toegenomen coördinatie past bij de bewustwording in 2004 dat ingrijpen in planning en control van het veranderprogramma noodzakelijk was in relatie tot de per begin 2006 in te voeren wetgeving zoals Walvis en Wia.

• (Verticale) informatiesystemen

Inleiding

Deze paragraaf gaat in op de vraag of de coördinatiecapaciteit door het investeren in (verticale) informatiesystemen is verhoogd. Tijdige en betrouwbare plannings- en verantwoordingsinformatie faciliteert immers de besturing van het veranderprogramma. Hieronder wordt ingegaan op de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) rondom de projecten.

In voorgaande jaren zijn door de Accountantsdienst UWV en de inspectie opmerkingen gemaakt met betrekking tot de projectenadministratie. Deze opmerkingen in combinatie met de risico's die verbonden zijn aan de sterk krimpemde organisatie zijn aanleiding geweest om de



AO/IC te verbeteren. Daartoe is in juni 2005 een plan opgesteld.⁵ Dit plan richt zich op de gehele UWV organisatie maar het onderdeel projecten neemt een prominente plaats in.

Voor de korte termijn (voor eind 2005) zijn onderstaande activiteiten aangekondigd:

1. Batenmanagement

UWV kent geen mechanisme om vast te stellen of de verwachte baten worden gerealiseerd. Streven is te borgen dat na ieder project een evaluatie wordt uitgevoerd waarbij de gerealiseerde baten worden vergeleken met de verwachte baten.

2. Administratie projectkosten

De Accountantsdienst heeft meerdere malen gerapporteerd over het risico dat projectkosten onvolledig en onjuist in de financiële administratie waren verantwoord. Niet alleen slo-ten de voortgangsrapportages onvoldoende aan op Peoplesoft (financiële systeem), maar ook werden de verschillen onvoldoende geanalyseerd en verklaard. De Accountantsdienst heeft verder gewezen op het risico van dubbele verantwoording van projectkosten. Betref-fende de financiële informatie in de projectadministraties signaleert de Accountantsdienst in het rapport 'Programmamanagement' in 2005 dat de aansluiting tussen de projectadmi-nistratie en het grootboek inmiddels is verworpen tot een maandelijks terugkerend pro-bleem. Dit is ook de reden dat FEZ in september 2005 een proefafsluiting heeft uitgevoerd om problemen aan het einde van het jaar te voorkomen. FEZ heeft aangegeven dat dit laat-ste probleem inmiddels grotendeels opgelost is.

3. Verplichtingenadministratie

Op diverse plekken in de organisatie zijn registraties aanwezig maar een volledig beeld is er niet. De Accountantsdienst signaleert onder andere het risico dat facturen ten onrechte worden goedgekeurd. Streven is de bestaande AO/IC aan te passen zodat de volledigheid en juistheid van de verplichtingenadministratie wordt gerealiseerd.

Voor de lange termijn zijn activiteiten gericht op het verbeteren van de AO/IC binnen proje-ten. De AO/IC rondom de registratie en verantwoording van de kosten van het sociaal plan is inmiddels ingericht.

Conclusie (verticale) informatiesystemen

Door de controle-instanties zijn gebreken in de AO/IC gesignaleerd. UWV heeft onderkend dat verbetering van de AO/IC rond projecten noodzakelijk is en hiervoor activiteiten in gang gezet.

3.3 Verminderen van de behoefte aan coördinatie

- **Toepassen van standaardisatie**

Inleiding

Deze paragraaf gaat in op de vraag op welke wijze UWV maatregelen op het gebied van stan-daardisatie treft. Standaardisatie is een oplossingsrichting om tot meer overzicht en vergelijk-

⁵ Plan van aanpak AO/IC, verbetering en borging van AO/IC, definitief versie 1.0, 22 juni 2005.



baarheid van de aanpak en resultaten van de programma's en projecten in het veranderprogramma te komen. Standaardisatie draagt bij aan het verminderen van de behoefte aan coördinatie.

Projectmanagementmethode

Een standaard projectmanagementmethode behoort tot de randvoorwaardelijke gereedschappen waarover een organisatie in verandering zoals UWV, dient te beschikken. UWV heeft Prince 2 in aangepaste vorm geadopteerd: de UWV Projectmanagement Methode (UPM). FEZ heeft UPM binnen UWV geïnitieerd en uitgewerkt in een handboek, sjablonen en een opleiding. UWV is nog zoekende naar de juiste plek binnen de organisatie voor het beheer van de methode. Het Project Initiatie Document en de diverse voortgangsrapportages zijn onderdeel van UPM. Nog niet alle betrokken medewerkers in het verandertraject hebben deze opleiding gevolgd. Tenslotte zijn er verschillen in de mate van diepgang en toepassing van UPM.

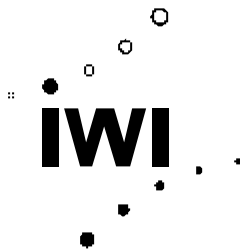
Project Initiatie Documenten en voortgangsrapportages

In het najaar van 2004 is met een ambitieuze doelstelling gestart met het opstellen van Project Initiatie Documenten (PID's) voor 2005. De documenten dienden in januari 2005 in één keer door de Raad van Bestuur te worden goedgekeurd. Naast de eisen van haalbaarheid en beslisdokument is met de PID's ook beoogd om het verkrijgen van inzicht in de afhankelijkheden tussen projecten te faciliteren. De PID's doorlopen verschillende achtereenvolgende stappen alvorens de Raad van Bestuur erover beslist. Onder verantwoordelijkheid van de programmamanagers stellen de projectleiders de PID's op. In de eerste helft van 2005 is toegevoegd dat lijnverantwoordelijken de vanuit projecten beloofde baten moeten valideren. Daarna volgen de beleidstoetsen door o.a. FEZ, Personeel & Organisatie (P&O) en Concern-ICT. De verschillende toetsen worden aangeleverd bij de Veranderorganisatie die na analyse de Raad van Bestuur adviseert. Complicatie eind 2004 bij dit proces was de druk op de al lopende projecten om de resultaten te realiseren in relatie tot de wens om te investeren in een kwalitatief goed plan. Het proces om tot een complete set goedgekeurde PID's te komen heeft tot medio 2005 geduurd. Het beeld van de Veranderorganisatie is dat de kwaliteit van de PID's nog verbetering behoeft. Op de volgende punten acht men verbeteringen noodzakelijk:

- duidelijke doelstellingen;
- goede financiële onderbouwing (ook met betrekking tot de aannames en prognoses);
- duidelijke beheersmechanismen en
- duidelijke en meetbare mijlpalen.

Voor de beoordeling van de PID's 2006 gaat de Veranderorganisatie nauwlettender op deze aspecten letten. In dit verband speelt de aard van het programma (projecten) een rol. Voor niet elk project zijn de resultaten bij aanvang even concreet te benoemen. Deels is dit te ondervangen door een afzonderlijk Vooronderzoek uit te voeren.

Ook voor de voortgangsrapportages (maandelijks, uitzonderings, evaluaties) zijn standaarden van toepassing. Met name in de eerste maanden van 2005 wordt door UWV gesproken van een gewenningsproces. Maandelijkse voortgangsrapportages waren niet altijd tijdig en van voldoende kwaliteit. In het verleden speelde ook het punt van de discipline en wees FEZ op de



geldende verplichtingen. Doordat nu de Veranderorganisatie maar bovenal de Raad van Bestuur wijzen op deze verplichting, komt de boodschap krachtiger over.

De rapportages worden door diverse functionarissen beoordeeld (Programmamanagers, FEZ, Veranderorganisatie, Cockpit-ICT.) Deze afdelingen gebruiken de rapportages ook als bron om de eigen rapportages op te stellen. De ervaring van FEZ is dat projectleiders die hun project onder controle hebben ook hun projectadministratie goed ingeregeld hebben en weinig tijd nodig hebben om te rapporteren.

De rapportages van UWV geven inzicht in de voortgang van de programma's en de financiële uitputting (naar programma's en naar budgetsoort). Met de laatste kwartaalrapportage (september 2005) geeft UWV in meer detail inzicht in de gerealiseerde mijlpalen ten opzichte van de oorspronkelijk geplande mijlpalen.

Het ontbreekt aan informatie die inzicht verschaft omtrent de verhouding tussen de gemaakte kosten en de opgeleverde mijlpalen. Dit vergt een gedegen analyse van zowel de financiële stromen en de daadwerkelijk opgeleverde mijlpalen (inclusief controle op onderliggende specificaties).

Conclusie standaardisatie

Met de getroffen maatregelen op het gebied van standaardisatie beschikt UWV over standaarden voor vooronderzoeken, PID's, voortgangsrapportages, uitzonderingsrapportages en evaluaties. Mede doordat bij veel projecten sprake was van een rijdende trein die omwille van een tijdig resultaat niet tijdelijk gestopt kon worden, heeft UWV in 2005 genoeg genomen met PID's van een beperkt niveau. Voor 2006 is de meetlat hoger gelegd.

• Vergroten van de autonomie

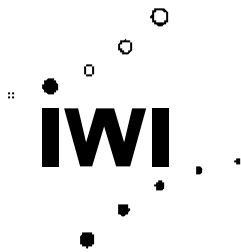
Inleiding

Deze paragraaf gaat in op de vraag op welke wijze UWV heeft ingegrepen in de autonomie van organisatorische eenheden of functionarissen. Wanneer de span of control van het hoogste management wordt overbelast, is het een weg om op een hoger uitzichtpunt te gaan staan. Dat kan als eenheden, projectgroepen en/of programmamanagers een grotere vorm van autonomie krijgen. Hieronder wordt primair ingegaan op de ingrepen in de positie van de programmamanager.

De positie van de programmamanager

Medio 2004 luidt één van de constatering van de Raad van Bestuur dat het topmanagement overbelast is. Als oplossingsrichting is toen gekozen om de rol van programmamanager en de rol van divisiedirecteur te ontkoppelen en het aantal programma's verder terug te brengen.

De programmamanager is verantwoordelijk voor alle projecten van het programma en de daarvoor benodigde afstemming met andere programmamanagers en de lijnorganisatie. De programmamanager rapporteert aan de voltallige Raad van Bestuur en bespreekt maandelijks de voortgang van het programma met de Raad van Bestuur. De programmamanager is in de geb-



genheid om de Raad van Bestuur voorstellen te doen en de Raad van Bestuur om besluitvorming te vragen. Voor wijzigingen in programma's, waaronder het starten en stoppen van projecten, geldt een wijzigingsprocedure. De financiële bevoegdheden van een programmamanager zijn gelijk aan die van divisiedirecteuren. De inspectie constateert dat de gecreëerde autonomie van programmamanagers resulteert in een duidelijker scheiding met de divisiedirecteuren. Doelstelling was daarmee de belasting en het petten probleem (ontwikkeling-uitvoering) van managers te verminderen. In de praktijk is het UWV daar gedeeltelijk in geslaagd. De programmamanagers Walvis/Sub is immers tevens directeur Werkgeverszaken. De programmamanager Mobiliteit is recent eveneens benoemd tot directeur Personeel en Organisatie en de programmamanager WBU/keten is volgens het organisatieschema ook directeur AG.

Conclusie vergroten autonomie

Met de clustering van projecten in een beperkter aantal programma's en het beleggen van de financiële middelen voor projecten bij de programmamanagers is de autonomie van de programmamanagers toegenomen. UWV heeft de nagestreefde "scheiding tussen going concern en projecten" ten dele gerealiseerd.

• Minder doen en temporiseren

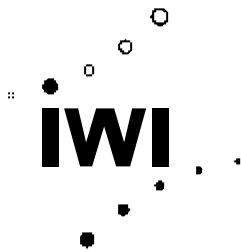
Inleiding

Deze paragraaf gaat in op de vraag in hoeverre door het niet doen of temporiseren van delen van het veranderprogramma de behoefte tot coördinatie, is verminderd. Minder doen en te temporiseren, kunnen ertoe leiden dat de overgebleven taken eenvoudiger met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

Planning 2005

In het Jaarplan 2005 spreekt UWV met de minister af om in 2005 de hoogste prioriteit te leggen bij de voortgang van de going concern en bij de invoering van het beleidsprogramma. Daarnaast krijgt UWV een jaar uitstel om de beoogde kostenreductie doelstelling te realiseren en is de prestatienormering voor 2005 niet opwaarts bijgesteld. Uitgaande van de prioriteitsstelling is de projectenportefeuille in de tweede helft van 2004 herzien. Per project is daarbij de vraag beantwoord of de betreffende activiteiten in 2005 moesten worden uitgevoerd, of doorgeschoven konden worden naar 2006, dan wel worden gestopt of bijgesteld. Voor de op ICT-gebied te realiseren resultaten is daarbij als criterium gehanteerd dat in 2005 alleen ICT-veranderingen worden doorgevoerd voorzover deze onlosmakelijk verbonden zijn aan waar UWV per 1 januari 2006 moet staan.

Als bovengrens voor de omvang van de projectenportfolio hanteerde UWV in 2005 als vuistregel een bedrag van 275 á 300 miljoen euro. Deze zogenaamde maximale verandercapaciteit heeft FEZ op basis van de praktijk van de afgelopen jaren berekend. Het totale budget aan veranderingen lag in 2004 en 2005 overigens hoger omdat er naast het budget dat valt onder het veranderprogramma nog aanvullende budgetten worden gehanteerd. Een directe koppeling tussen het temporiseren van projecten en deze vuistregel hebben we niet kunnen vaststellen.



Het Veranderprogramma 2005 geeft per programma aan welke projecten worden getemporeerd en in 2006 worden hervat. Daarbij is dus niet zozeer sprake van het stopzetten van projecten.

Realisatie in 2005

Gedurende 2005 is gebleken dat de oorspronkelijke mijlpalen voor een deel te optimistisch waren. Dit heeft geleid tot het later opleveren van diverse mijlpalen. Van een klein aantal mijlpalen is besloten ze af te gelasten. Sommige planningen bleken te ambitieus te zijn terwijl andere projecten getemporeerd zijn omdat er prioriteiten moesten worden gesteld en betreffende projecten nog een marge kenden.

Uit de voortgangsrapportages van UWV blijkt tevens dat projecten wel worden opgeleverd, maar dat de functionaliteit geringer is dan oorspronkelijk beoogd. Een dergelijke vermindering van functionaliteit is te karakteriseren als een gedeeltelijke stopzetting. De besluitvorming daarover heeft zich daarbij binnen het project / programma afgespeeld.

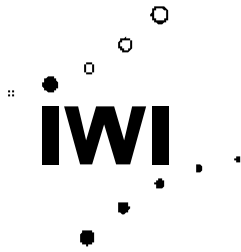
In de derde kwartaal rapportage 2005 geeft de Raad van Bestuur aan tegen de grenzen van de mogelijkheden aan te lopen. Door de grote inzet die het wetgevingsprogramma vraagt, loopt de transformatie op verschillende onderdelen vertraging op (programma A. Fusie).

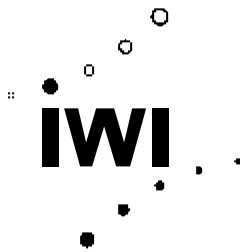
Besturingsmodel

Een temporisering op een bijzonder vlak heeft zich voorgedaan op het terrein van het besturingsmodel. Dit model beoogde een generieke oplossing voor geheel UWV. Gegeven de situatie waarin UWV zich bevond is het besturingsmodel eind 2004 tijdelijk aangehouden. In de tussentijd zijn er wel bewegingen waargenomen die passen in het besturingsmodel (zoals de reductie van 11 naar 6 AG regiodirecties). Tevens komen in de programma's Werk boven Uitering, Klant en WIA vragen aan de orde die niet los van het besturingsmodel beantwoord kunnen worden. Dit kan betekenen dat vanuit deze programma's het onderwerp besturingsmodel ter tafel komt, dan wel dat er binnen de programma's beslissingen worden genomen die achteraf implicaties hebben voor het toekomstige besturingsmodel.

Conclusie minder doen temporiseren

Om in 2005 te komen tot een realistisch en overzichtelijk veranderprogramma heeft UWV de projecten heroverwogen en grotendeels in vijf programma's ondergebracht. De inspectie signaleert dat UWV projecten/mijlpalen in de tijd heeft doorgeschoven of het ambitieniveau van eertijds beoogde projectresultaten naar beneden heeft bijgesteld. Het daadwerkelijk geheel stopzetten van projecten heeft zich in veel mindere mate voorgedaan (dit betrof met name aanbodgedreven ICT projecten). Stopzetten is nagenoeg niet aan de orde omdat veel projecten direct gekoppeld zijn aan de beleidsagenda.





4 Conclusies

De centrale vraagstelling van dit rapport is op welke wijze UWV de samenhang tussen alle veranderingstrajecten, mede in combinatie met de uitvoering die ongestoord dient te verlopen, heeft geborgd.

Hoofdstuk drie laat zien dat UWV het afgelopen jaar, naar aanleiding van signalen die in september 2004 cumuleerden, diverse maatregelen heeft getroffen. De maatregelen zijn deels nieuw, maar zijn voor een deel ook een intensivering van maatregelen die in eerdere jaren al waren ingezet. De Raad van Bestuur is intensiever betrokken bij het verandertraject. De Centrale Veranderorganisatie is als adviserend orgaan van de Raad van Bestuur vernieuwd en versterkt. De Cockpit-ICT is ingericht en levert een positieve bijdrage aan het inzichtelijk maken van de ICT-afhankelijkheden. Er is ingegrepen in de positie van de programmamanager. Met de clustering van projecten in een beperkter aantal programma's en het beleggen van de financiële middelen voor projecten bij de programmamanagers is de autonomie van de programmamanagers toegenomen. Met de getroffen maatregelen op het gebied van standaardisatie beschikt UWV over standaarden voor vooronderzoeken, PID's, voortgangsrapportages, uitzonderingsrapportages en evaluaties. Ten aanzien van de AO/IC rond projecten zijn gebreken geconstateerd. UWV heeft onderkend dat verbetering van de AO/IC rond projecten noodzakelijk is en hiervoor activiteiten in gang gezet.

Met de meest recente maatregelen (eind 2005) van de Raad van Bestuur is het veranderprogramma in samenhang met de uitvoering nog nadrukkelijker op de agenda gezet. Al deze maatregelen leiden er toe dat er een beter inzicht is in de veranderingen en de onderlinge afhankelijkheden. Signalen komen sneller naar boven. UWV geeft aan dat een volledige garantie, in de zin dat er in de praktijk geen verrassingen meer zullen optreden, niet te geven is. Daarvoor spelen teveel aspecten een rol.

Meer dan 25 procent van de begroting van UWV is geormerkt voor projecten. UWV verantwoordt zich per programma en ook naar soorten budget. UWV geeft in de eigen rapportage ook aan welke middelen vanuit bijvoorbeeld het kwaliteitsbudget benut worden voor de reguliere uitvoering. Het ontbreekt aan informatie die inzicht verschaft omtrent de verhouding tussen de gemaakte kosten en de opgeleverde mijlpalen respectievelijk baten. Dit vergt een gedegen analyse van de financiële stromen en de daadwerkelijk opgeleverde producten.

Tot slot constateert de inspectie dat in het onderzoek naar voren is gekomen dat gedrag en cultuur een beïnvloedende factor is voor de realisatie van de veranderingen bij UWV. In de gesprekken is diverse malen gewezen op het belang van het elkaar kennen, het elkaar gemakkelijk kunnen vinden en een open cultuur waarin men elkaar aanspreekt op gemaakte afspraken.