

GREY MATTER MATTERS

“*BEYOND the OBVIOUS*”

Onderzoek naar de werking van het UIP De belangrijkste aanbevelingen



's-Gravenhage, december 2021

In opdracht van:
RvB UWV




GREY MATTER MATTERS

Versie beheer

Datum	Wat	Auteurs
8 11 2021	eerste concept	GMM
17 11 2021	tweede concept, opm. opdrachtgever verwerkt	GMM
19 12 2021	definitieve versie	GMM

Dit document, waarop het auteursrecht van toepassing is, is bestemd voor intern gebruik door de geadresseerde. Elke vorm van gebruik door derden van dit voorstel, volledig of gedeeltelijk, vergt een voorafgaande schriftelijke toestemming van *GREY MATTER MATTERS*.

© GREY MATTER MATTERS
Molenstraat 18A | 2513 BK 's-Gravenhage
www.greymattermatters.nl
info@greymattermatters.nl
Telefoon 070-2173062

Voorwoord

Grey Matter Matters presenteert in dit rapport onze interpretatie van het antwoord op de vraag of het UWV Informatie Plan, het UIP, heeft voldaan aan de beoogde doelen en wat er beter kan.

We deden daarvoor brononderzoek en hielden interviews. We troffen zeer enthousiaste mensen van het UWV en van SZW, die met verve en openheid op onze vragen reageerden. We willen hen dan ook zeer danken voor hun bijdragen aan de interviews en voor de inzichten die ze ons meegaven. Met deze inzichten hebben we het rapport kunnen verrijken.

Een deel van ons werk was verzamelen van al in de organisatie bestaande kennis; er is op het gebied van het UIP een collectief geheugen aanwezig. Die kennis hebben we gesorteerd en onze opmerkingen en inzichten er aan toegevoegd.



We danken de opdrachtgever voor de verhelderende voortgangsgesprekken en voor het in ons gestelde vertrouwen.

Den Haag,
December 2021

Inhoudsopgave

Voorwoord	- 3 -
1. Inleiding.....	- 5 -
2. Samenvatting	- 6 -
3. Wat zien we?.....	- 7 -
3.1 Het verleden.....	- 7 -
3.2 Het heden.....	- 7 -
3.3 De toekomst.....	- 8 -
4. Wat vinden we ervan, gestructureerd?	- 8 -
4.1 Groei.....	- 8 -
4.2 Multi benadering.....	- 10 -
5. Wat kan er beter, en hoe dan?	- 10 -
5.1 Honoreer het verschil doel / doelgroep.....	- 10 -
5.2 Besturing	- 11 -
5.3 Papier	- 13 -
5.4 Strategie	- 13 -
5.5 Rol CIO.....	- 13 -
5.6 Inrichting	- 13 -
5.7 Tot standkoming	- 14 -
6. Afsluitend	- 14 -
BIJLAGE 1 Model Maes	- 16 -
BIJLAGE 2 Geraadpleegde stukken	- 17 -

1. Inleiding

Op 16 september 2021 is Grey Matter Matters gevraagd een aantal vragen over het UIP te beantwoorden. De tekst van de vraag van het UWV:

- a) Heeft het UIP gebracht waarvoor het in het leven is geroepen?
- b) Wat zou een vervolgstap kunnen of moeten zijn, gegeven de huidige en (nabijgelegen) toekomstige ontwikkelingen?
- c) Welke suggesties voor verbetering heeft u? Bij dit laatste punt is van groot belang dat ons concrete handvatten worden geboden voor verbetering die op korte termijn tot resultaat kunnen leiden.

Met het oog op de concreetheid die wij zoeken en het draagvlak voor de resultaten heeft UWV de voorkeur voor het houden van interviews met betrokkenen bij de informatieplanning van UWV in aanvulling op de bestudering van een beperkt aantal documenten.

GMM heeft de vraag als volgt opgepakt:

Hoe heeft het UIP gefunctioneerd en wat kan er beter? Dat moet gerelateerd worden aan de ontwikkelingen die het UWV doormaakt. Dat gecombineerd met het duidelijke maatschappelijke belang dat UWV dient; daar speelt met name het belang van de continuïteit van de bedrijfsvoering. Het is een voortdurende balans tussen professionele instandhouding en noodzakelijke vernieuwing.

Er zijn veel veranderingen: wet- en regelgeving, modernisering van het systeemlandschap, security, e-dienstverlening en rijksbrede ontwikkelingen. Dat afgezet tegen de maatschappelijke ontwikkelingen zoals een meer mondige burger en de ambities voor dienstverlening aan de burgers. Dit alles wordt zichtbaar in “Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag”, “Werk aan Uitvoering”, “Wet Open Overheid”, “Als verrekenen en beperking wordt”, “Regie op Gegevens”, Rijks Data strategie en soortgelijke ontwikkelingen en initiatieven. Geen rustig vaarwater.

We hebben gekeken naar de werking van het UIP zoals dat nu is. We maakten hierbij specifiek het onderscheid in verleden, heden en toekomst. Daarbij gebruikten we het beschikbare bronmateriaal. We hielden interviews met een brede vertegenwoordiging binnen en buiten het UWV. Daarnaast keken we naar het vervolg; wat komt er op het UWV af en hoe kan het UWV daarop reageren? Ook keken we naar de besturing.

In het rapport geven we eerst kort weer wat we gezien en gehoord hebben. In het hoofdstuk daarna structureren we dat. Daarna komt de vraag aan de orde: wat kan er dan beter? Dat laatste hoofdstuk vormt de kern van ons rapport (en is ook het langste). Niet dat het UIP niet

werkt, in tegendeel, maar er is wel een betere aansluiting nodig op de werkelijkheid waar het UWV in zit.

2. *Samenvatting*

Het is onze conclusie dat het UIP een sturende en verduidelijkende functie heeft gehad voor het informatiebeleid van het UWV. Daarmee bedoelen we dat er meer doelen mee worden nagestreefd: sturen en verduidelijken, governance en uitleg naar binnen en naar buiten. Die combinatie in één document heeft gewerkt, maar is voor de toekomst een lastige.

We zien dat het UIP heeft gewerkt: er wordt met tevredenheid over gesproken. Het is een instrument. Het helpt om de ontwikkelingen in de informatievoorziening bij het UWV in goede banen te leiden. Het maakt dat de politiek bestuurlijke communicatie met de omgeving (Tweede Kamer, Kabinet, Ministerie) gestructureerd kan worden uitgevoerd. Dat is door de multi-dimensionale aansturing van het UWV een belangrijk punt. Het heeft continuïteit en ook vernieuwing geboden. Daarnaast helpt het UIP de informatievoorzieningsfunctie van het UWV te sturen, tenminste in zekere mate. Tegelijk is er kritiek: we horen verbetermogelijkheden.

We zien ook dat er wel wat is veranderd: van een UIP dat stabiliteit, inzicht, overzicht en ook vernieuwing bracht, ontstaat de vraag naar een UIP dat een duidelijke plaats en functie moet hebben bij de sturing van het UWV. Daar is groei mogelijk.

Onze verbetervoorstellen in dit rapport bestaan uit:

- Splits het UIP in de doelen die het heeft voor de verschillende doelgroepen.
- Bestuur de informatiefunctie met behulp van het UIP en andere stuurinstrumenten en verbind dat met de strategie (en de besturing) van het UWV en de Business Informatieplannen van de divisies.
- Denk aan een op een app gebaseerde verschijning van het UIP.

Hoewel strikt genomen geen deel van de opdracht veroorloven we ons een paar korte opmerkingen over de besturing. Dat betreft de rol van het UIP als steun in de besluitvorming, de versteviging van de plan hiërarchie, de rol van de IV - Board en de rol van de CIO.

Er is in de organisatie veel ervaring met betrekking tot het UIP aanwezig. Die ervaring hebben we opgehaald, gesorteerd, gewaardeerd en van onze aanbevelingen voorzien.

3. *Wat zien we?*

We noemen hieronder een selectie van bevindingen en vragen, die ons ter ore kwamen in de interviews, danwel in de stukken waren te vinden. We hebben ze geïnterpreteerd en houden ze langs de tijdslijn van verleden, heden en toekomst.

3.1 Het verleden

- Er wordt positief gesproken over het UIP als instrument in de afgelopen zeven jaren. Dat geldt voor zowel het departement, als voor intern UWV.

Maar er wordt heel verschillend naar het UIP gekeken. De geïnterviewden noemen verschillende doelen, het UIP wordt kennelijk ook verschillend gebruikt.

- Het UIP heeft inzicht gegeven over de Informatievoorzieningsfunctie. Het is ook richtinggevend geweest voor interne afwegingen.

3.2 Het heden

- De veranderopgave voor het UWV is groot. Er wordt gesproken over de grote en de kleine veranderopgaven. Het UIP doet een poging dat te verbinden.

- Niet iedereen is bij het totstandkomingsproces betrokken.

- Komt het UIP bottom - up tot stand? De waarde van de totstandkoming wordt zeer verschillend geïnterpreteerd.

- Het lijkt erop dat maar de helft van de UWV IV activiteiten door het UIP worden bepaald. De rest is ad hoc of zeer voorspelbaar.

- Het UIP krijgt nog onvoldoende richting door een uitgewerkte concern visie, missie en strategie en wordt aan de onderkant onvoldoende gestut door informatieplannen.



3.3 De toekomst

- Welke rijksbrede ontwikkelingen zijn er waar het UIP mee te maken heeft? En zijn die in te passen in het totstandkomingsproces van het UIP? Genoemd worden POK, WAU, Als Verrekenen een Beperking is, Toekomstverkenning W&I, Rijks IT beleid, en technische vernieuwingen.

- Zou je naast het UIP nog een andere tool kunnen inzetten?

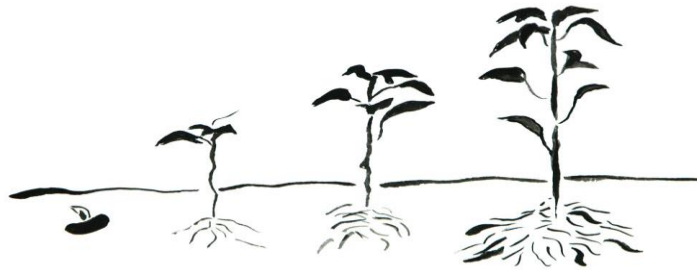
- Dient het primair als communicatie middel voor de externe stakeholders of is het juist voor intern gebruik bedoeld? Of is het louter informatief?

4. *Wat vinden we ervan, gestructureerd?*

4.1 Groei

Het UIP bestaat nu zeven jaar. In die zeven jaar heeft het UIP grote ontwikkelingen doorgemaakt. Het UIP is gestart als een integraal document met de informatiestrategie van het UWV. De eerste keren dat het UIP verschijnt stemt dat tot tevredenheid: het geeft inzicht en overzicht. Respondenten benoemen dat als volgt: “het UIP heeft rust gebracht”, “het UIP bracht structuur in de communicatie met de omgeving”, “het draagt bij aan een goed gesprek”, “je geeft er een helder signaal mee af”. Dat zouden we de *eerste fase* van het UIP willen noemen. Dat dient absoluut een doel; onze conclusie is dat vrijwel alle respondenten positief spreken over de rol van het UIP in die fase.

In de afgelopen jaren is het UIP steeds verbeterd, het heeft een duidelijke plaats veroverd, in communicatie met de omgeving en in delen van de sturing van het UWV. Het UIP is gegroeid als stevig informatiebeleidsplan. Het bevatte noodzakelijke herzieningsopgaven.



Naar buiten heeft het UIP bijgedragen aan het duidelijk maken van uitdagingen die het UWV heeft voor de IV-functie. Kamerleden en beleidsambtenaren hebben inzicht en begrip kunnen ontwikkelen voor de enorme inspanningen die moeten worden geleverd om zaken als technische schuld inhalen, het waarborgen van kloppende gegevens en beveiliging realiseren. Hierbij hoort ook het inzicht dat stapelen van Wet- en Regelgeving zijn grenzen heeft.

In de relatie tot het departement speelt het UIP een duidelijke rol: het departement is tevreden met de extra informatie die het UIP biedt.

Ketenpartners van de uitvoeringsdivisies verdienen meer aandacht. Het UIP bleek een goede mogelijkheid om de afstemming met de ketenpartners (ecosysteem) te verbeteren.

Inmiddels zijn we in een volgende fase aan het komen; de achtergrond is het UWV als een complex informatieverwerkend bedrijf met behoefte aan sturing. Het is onze conclusie dat het UIP, om dat te ondersteunen, BETER en ANDERS kan worden ingezet. Veel geïnterviewden bevestigen deze gedachte. Daarmee kan er groei worden ingezet: van rust en overzicht brengen naar gedifferentieerd besturen.

Er zijn dus verbeteringen door te voeren. Dat is in de volgende paragrafen nader uitgewerkt.

4.2 Multi benadering

Het UIP heeft een multi-doelgroepbenadering, zoals hierboven aangegeven, gecombineerd met multi-purpose: dat wil in heldere taal zeggen: er is één document gemaakt voor meerdere doelgroepen, met tegelijk meerdere doelen. Dat is ingewikkeld: er komt een soort matrix in je hoofd als je je dat probeert voor te stellen. Hoe houd je dan alle doelgroepen tevreden? Dat kan op een paar manieren:

- Het document wordt dikker: alle doelgroepen worden bediend met voor hen specifieke onderdelen.
- Het document wordt abstracter: ieder kan zich er wel in vinden omdat het document in algemene termen is gesteld.

Deze beide manieren hebben nadelen:

- Dikkere documenten nodigen niet uit tot lezen.
- Abstractere documenten verliezen het praktische nut. Je raakt verder weg van de concrete besturing.

Wij denken dat het UIP niet dikker moet worden en we denken ook dat het niet abstracter moet worden. Het UIP moet zijn plaats hervinden. Dat beschrijven we hieronder.

5. Wat kan er beter, en hoe dan?

Als we vertrekken vanuit het idee dat het UIP bezig is in de derde fase te komen, de fase van “*hoe gaat het er in de nabije toekomst uitzien*”, dan is het, om te beginnen, goed om onderscheid te maken tussen *binnen* en *buiten* het UWV. Relevant daarbij is dat de appreciatie ons buiten de UWV organisatie groter lijkt dan binnen.

We hebben een paar ideeën bij de aanpassingen. Die noemen we hieronder. Daarbij noemen we zo concreet mogelijke voorstellen, waarbij de vraag steeds is: wat gaan we doen en hoe doen we dat?

5.1 Honoreer het verschil doel / doelgroep

Een mogelijk verbeterpunt is het laten verschijnen van een *extract* uit het UIP ten behoeve van de communicatie met de stakeholders, de buitenkant. Een versie die naar de Tweede Kamer gaat, naar de pers, naar de omgeving. De toon en het detailniveau van dat document is gericht op de doelgroep. Het is niet te technisch, wel specifiek en kan verwijzen naar een onderliggend stuk dat die details wél bevat. Zo wordt een oplossing gevonden voor de multi-doelgroep benadering die we hierboven noemden. Het is ook denkbaar, als het UIP en het bedrijfsplan meer een geheel gaan vormen, de communicatie uit te breiden met delen van het bedrijfsplan.

Het begin van deze actie is het in kaart brengen van behoeftes van de stakeholders en de eigen UWV-doelstellingen hierbij. Vervolgens kan het extract op de doelgroep worden toegesneden. We denken aan de volgende groepen: de Tweede Kamer, het Kabinet, Min SZW, ecosystem, medewerkers, cliëntenraad. Het lijkt erop dat dan met drie extracten kan worden volstaan. We denken aan:

1. Tweede Kamer en Kabinet
2. Medewerkers, cliëntenraad
3. Min. SZW, ecosysteem

Dit kan natuurlijk nog anders worden ingevuld.

Voor het Min. SZW is de basis de verantwoording die het UWV moet afleggen. Voor de Tweede Kamer en het Kabinet is een hoger abstractieniveau denkbaar.

Een aparte doelgroep vormen nog de peers van het UWV, verenigd in de RBB-groep, Daar zou een al bestaand extract naar toe kunnen, conform het ecosysteem.

Dan is er de rol van het UIP aan de binnenkant, de plaats die het UIP moet hebben als deel van het besturingsinstrumentarium van het UWV. Dat staat in de volgende paragraaf.

5.2 Besturing

We schreven dat het UIP anders kan worden benut als besturingsinstrument: daar kunnen verbeteringen worden doorgevoerd. Het zou goed zijn om het UIP:

- Zijn plaats in de beslissingsstructuur te geven. Dat klinkt vaag, maar concreet betekent dat dat het UIP wordt ingepast in de bestaande structuur en besluitvorming: tussen de strategie en de uitvoering. Het moet zijn plaats in de planhiërarchie¹ krijgen. Het UIP is dan de richting voor de meerjaren informatieplanning en verbindt de bedrijfsstrategie met de informatiestrategie. Zonder strategie geen UIP, zonder UIP geen informatieplannen en vice versa. Dat is niet eenvoudig: een principe daarbij is dat de business in the lead is: het doel van het bedrijf bepaalt de informatiestrategie en niet andersom.

Probleem (of realiteit) is de lange totstandkomingsprocedure van het UIP: van februari (voorbereiding), via uitwerking in juni tot aanbidding in oktober. Dat betekent dat het UIP alleen hoofdlijnen kan schetsen en dat uitwerking elders moet, in deelplannen. Dat is niet erg,

¹ 1) UWV missie, visie & strategie
2) Concern Bedrijfsplan & UIP
3) informatieplannen & divisie management contracten
4) Doel architectuur & roadmap
5) Portfolioplanning & capaciteitsplanning (Gemeenschappelijk & decentraal)

als er maar goed wordt gesynchroniseerd! Het portfolio en capaciteitsmanagement hebben - daarvoor de sleutel, de CIO is de sleutelhouder. Op de CIO-functie komen we nog terug.

- Qua proces van totstandkoming op te nemen in de governance van het UWV. Om dat helderder te zeggen: regel de besluitvorming over de informatievoorziening zo dat het UIP erin past. Zorg ervoor dat IV betrokken is en zorg ervoor dat bijvoorbeeld het 5DO, dat als voorwaardelijk besluitvormingsorgaan in de totale governance wordt gezien, het UIP als leidraad oppakt, of verander deze governance. Hoewel de integrale managementverantwoordelijkheid van IV bij de divisies ligt (er zijn IV -offices per divisie) moet er integraliteit zijn over de informatievoorziening: dat doe je als bedrijf samen om het helderder te zeggen. Daar helpt het UIP dan bij. Relevant punt daarbij is dat het UIP een *lange adem* heeft (door dat het hoofdlijnen moeten zijn en ook door het totstandkomingsproces, dat lang is) maar dat er *korte termijn* ontwikkelingen zijn. Dat korte termijn werk betreft in de eerste plaats de omgeving: die verandert snel, zowel de techniek als de maatschappij (om het eens algemeen te zeggen). In de tweede plaats zijn er altijd incidenten die de mooie planning verstoren. Dat kan Covid zijn, maar ook andere incidenten.



Het is goed de relatie tussen het UIP en de governance echt sterker te leggen, maar we doen geen aanbevelingen over de totale besturing van het UWV, daar is ons onderzoek niet op gericht geweest.

- Meer aandacht te geven aan het sluiten van de plancirkel: wat is er gerealiseerd uit de eerdere plannen. Het is de vraag in hoeverre benefits- en performance management hier is ingevoerd. Dat zou de effectiviteit van het UIP kunnen verbeteren.

5.3 Papier

Het UIP verschijnt op papier en in documentvorm ook digitaal. Dat digitale deel is een elektronische weergave van de op papier gebaseerde opzet.

Nu past papier niet erg goed in een digitale wereld. Taal wordt driedimensionaal, zou je kunnen zeggen; het is niet langer alleen op papier beschikbaar, maar het is vloeiender geworden, het is op allerlei media beschikbaar. Tekst is daarmee niet meer vooral statisch, maar eerder dynamisch. Dit idee leidt tot een mogelijk wat afwijkend voorstel: bezie in hoeverre het UIP uit zijn traditionele jas kan worden gehaald. Het UIP is in die gedachte niet langer alleen op papier, maar kan meer het karakter krijgen van animaties. Of een stap verder, het is te downloaden als een app. Je geeft keuzes in wat je wilt zien, vanuit het belang dat je erbij hebt, en je krijgt datgene gepresenteerd dat daarbij past. Verder biedt de app de mogelijkheid om variaties in de stukken te brengen. Er is niet één optie die je downloadt, maar je kunt een aantal simulaties aanvragen. De dynamische werkelijkheid stolt niet meer, maar blijft een dynamische werkelijkheid.

!

5.4 Strategie

Het UIP beschrijft de oriëntatie op UWV-werknemers en de cliënten. De wens is de client tegemoet te komen. Dat wordt vertaald in de menselijke maat.

Onze conclusie is dat het UIP de vertaling is van de business strategie, een vertaling van publieke belangen en goed bestuur, concreet gericht op de doelgroep van het UWV.

Dat gaat alleen werken wanneer de inhoud ervan integraal is opgesteld met de andere aspecten van de planhiërarchie en de besturing. Het strategiedocument is dan leidend en is het bovenliggende document in de planhiërarchie.

5.5 Rol CIO

Het succes van de verbeteringen van het UIP valt of staat met het aanwijzen van een verantwoordelijke voor de realisatie. De CIO kan daarbij een sturende functie vervullen. De basis is daarbij de strategie, met daaronder het concern bedrijfsplan, inclusief het informatiedeel ervan, dat nu wordt afgedekt door het UIP.

5.6 Inrichting

Het verbinden van de informatiestrategie met de bedrijfsstrategie is nogal belangrijk. Portfolioesting door het UIP laten uitvoeren gaat niet, wel moet *de relatie* gelegd worden met

de portfolio! Dat lijkt ons een mooi voorbeeld om aan het negenvlakmodel van Maes² te verbinden: strategie en uitvoering moeten aan elkaar worden geknoopt, door het deel INRICHTEN vorm te geven (het deel richten, strategie is er; het deel verrichten, de uitvoering, is er ook; het gaat om het ontbrekende vlak daartussen!).



De methode waarmee dat kan is naar ons idee een combinatie van agile werken en meer traditionele watervalmethoden. De traditionele methode zorgt voor overzicht, planning, compliance, architectuur. Agile werken zorgt voor kort cyclisch plannen en bijsturen. Dat zou elkaar kunnen versterken.³

5.7 Tot standkoming

In ons advies is het werken met het UIP verbonden met de besturing van de organisatie. Dat maakt dat implementatie niet eenvoudig is. Er zullen aanpassingen moeten worden doorgevoerd die verder gaan dan het *document* UIP. Het gaat dan om de processen die moeten worden aangepast. Wij laten hier het performance- en capaciteitsmanagement en het sluiten van de PDCA-cirkel buiten beschouwing.

6. Afsluitend

Het lijkt ons dat het UIP een fase van verandering moet doormaken. Daar zijn goede mogelijkheden voor. We denken aan twee aspecten:

- Het UIP zelf: opzet, vorm en doelgroeporiëntatie
- De manier van inrichten en besturing van het UWV.

We hopen dat het UIP zo kan bijdragen aan het goed inrichten van de informatievoorziening van het UWV.

² Prof Dr Ir Rik Maes, het negenvlakmodel

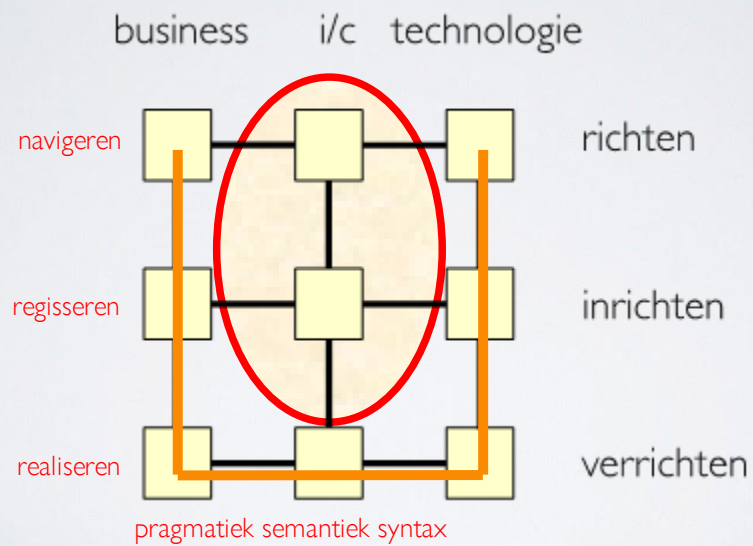
³ Zie o.a. "Agile with a smile". Kotteman, Portman, Hedeman, vanDuuren uitgevers, 2017.

Illustraties: Mooie Streken door Marjanne Vodegel
mooiestreken@gmail.com

BIJLAGE 1 Model Maes

Negenvlaksmodel Rik Maes

klassiek patroon en de opgave
van de strategische informatieprofessional



BIJLAGE 2 Geraadpleegde stukken

UWV UIP 2022 – 2026.

Reflectie op de effectiviteit van het UWV Informatieplan, CIO Office.

Onderzoeksrapport Evaluatie gebruik UIP. Audit Dienst Rijk.

Overzicht UWV IV Governance, Informatieplanning & portfoliomanagement.

UWV Informatieplan 2012 – 2025.

UWV Informatieplan 2016 – 2020.