

Vergaderjaar 2010–2011

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 448

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2010

Met deze brief bied ik u het rapport van de Commissie interne sturing UWV en het IWI-rapport «Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV» aan¹. Beide rapporten zijn in opdracht van mijn voorganger opgesteld naar aanleiding van de overschrijding van het re-integratiebudget WW door UWV. Tevens vindt u in deze brief mijn reactie op beide rapporten.

Context en toekomst UWV

Het is voor elke overheidsorganisatie, en dus ook UWV, goed om zo nu en dan met een blik van buiten gezien te worden. Het rapport van de commissie komt dan ook op een goed moment. Het regeerakkoord bevat immers een forse taakstelling voor UWV. De komende periode zullen daarom fundamentele keuzes moeten worden gemaakt over de rol en taken van UWV. En deze keuzes zullen daarna in praktijk gebracht moeten worden. Dit vraagt veel van UWV en haar management.

Bij de uitvoering van deze opdracht kan UWV voortbouwen op haar goede trackrecord wat betreft het realiseren van taakstellingen, het doorvertalen van tientallen beleidswijzigingen per jaar en het daarbij managen van de personele, organisatorische en systeemtechnische consequenties. Tegelijkertijd laten de rapporten van de commissie en IWI zien dat de sturing en risicobeheersing bij UWV op onderdelen verbetering behoeft en dat de sturingsrelatie tussen departement en UWV moet worden verbeterd. Uitvoering van de aanbevelingen van de commissie is daarom van groot belang. Dit zal ertoe bijdragen dat UWV, en ook het departement van SZW, op een goede wijze invulling kan geven aan de opgave waar wij samen voor staan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Hoofdconclusie van het IWI-rapport

De Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) is door mijn voorganger verzocht om onderzoek te doen naar de overschrijding van de re-integratiebudgetten WW en naar de risicobeheerding in den brede bij UWV.

IWI komt in het rapport «Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV» tot het oordeel dat de risicobeheersing bij UWV *in opzet* voldoet aan de gangbare normen. Het risicobeheersingssysteem stelt UWV in staat om de risico's die samenhangen met de reguliere taakuitoefening in voldoende mate te sturen en de afspraken met mij na te komen. Ten aanzien van *werking* stelt de Inspectie vast dat het systeem van risicobeheersing naar behoren werkt, in ieder geval voor de reguliere uitvoeringstaken van UWV. Daar waar van het reguliere uitvoeringsproces moet worden afgeweken op basis van nadere of aanvullende afspraken zijn echter wel verbeteringen in het systeem van risicobeheersing noodzakelijk. Het risicobewustzijn bij dergelijke veranderingen en de sturing daarop binnen UWV behoeft verbetering.

Ten aanzien van de overschrijding van de re-integratiebudgetten WW is IWI van oordeel dat de beheersing en verantwoording over het re-integratiebudget WW binnen de divisie Werkbedrijf tekort is geschoten en verbetering behoeft. Het beeld dat de inspectie schetst komt op hoofdlijnen overeen met de analyse van de Raad van Bestuur UWV in zijn brief aan mijn voorganger op 29 juni 2010. Oorzaken van de overschrijding waren de fusie met het CWI (met een sterke toename van het aantal werkcoaches) in combinatie met de crisis en een administratief systeem dat onvoldoende was toegesneden op budgetbewaking.

De algemene teneur in dit rapport herken ik en wordt ook gedeeld door de Raad van Bestuur van UWV. Ten aanzien van de risicobeheersing zal UWV met ingang van 1 januari 2011 daarom een aantal verbetermaatregelen treffen om de risicobeheersing binnen UWV op een goede en pragmatische wijze te versterken. Ik zal IWI verzoeken eind volgend jaar te rapporteren over de implementatie van de door UWV getroffen verbetermaatregelen.

Overigens heeft de Raad van Bestuur ten aanzien van de sturing op de re-integratiebudgetten WW reeds verbetermaatregelen genomen (zoals ook vermeld in de brief van 29 juni 2010).

Conclusies van het rapport Commissie interne sturing UWV

Naar aanleiding van de overschrijding van het re-integratiebudget WW heeft mijn voorganger een commissie van externen gevraagd de interne sturing door UWV te beoordelen, met het oog op de mogelijkheden, beperkingen en verbeteringen.

In haar rapport geeft de commissie interne sturing UWV aan grote waardering te hebben voor de wijze waarop de leiding en de medewerkers van UWV vele prestaties hebben neergezet onder lastige omstandigheden (zoals de taakstelling, de crisis en de fusie met het CWI). Ondanks oplopende werkdruk van een sterk toenemend aantal werklozen is UWV gelukt om een pakket aan crisismaatregelen door te voeren en juist in die periode ook de klanttevredenheid te laten toenemen.

Ten aanzien van de interne sturing komt de commissie in haar rapport tot een vergelijkbare conclusie als IWI. De commissie stelt vast dat de sturing binnen UWV op reguliere taken als gevolg van wet- en regelgeving adequaat is. Verbetering van de interne sturing is echter mogelijk en noodzakelijk waar het afwijkende meer incidentele opgaven betreft. Op dit

punt ontbreekt het volgens de commissie aan een evenwichtig stelsel van organisatorische en culturele maatregelen en activiteiten dat mogelijke afbreukrisico's bij dit type opgaven zichtbaar en beheersbaar maakt.

De commissie heeft ook de sturingsrelatie met het departement in haar analyse betrokken. De commissie stelt vast dat deze relatie gekenmerkt wordt door zeer intensief overleg, waarbij een helder beeld van de verschillende rollen en de bijbehorende verantwoordelijkheden uit zicht is geraakt.

Op basis van de feitenanalyse over het re-integratiebudget WW en eigen onderzoek hanteert de commissie in haar rapport drie thema's waarlangs de aanbevelingen ter verbetering van de sturing in en van UWV zijn geformuleerd: de interne en externe informatievoorziening, de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de managementcultuur. Alvorens op de aanbevelingen in te gaan, hecht ik eraan op te merken, dat ik en met mij de Raad van Bestuur me in algemene zin in de uitkomsten van het rapport kan vinden.

Interne en externe informatievoorziening UWV

Zowel de commissie als IWI concluderen dat UWV goed in staat is te sturen op de standaardtaken en -processen. Dit zijn over het algemeen de onderwerpen die nauw samenhangen met de planning- en controlcyclus en waaraan de prestatie-indicatoren rond tijdigheid, klantgerichtheid en rechtmatigheid zijn gekoppeld. Op deze punten is de informatievoorziening toereikend. De commissie beveelt aan om het instrument uitvoeringstoets ruimer in te zetten ook voor de beleidswijzigingen die niet door wetgeving worden vormgegeven. Verbeteringen kunnen worden aangebracht in de sturingsinformatie rond wijzigingen die niet door wet- en regelgeving tot stand komen. De commissie beveelt aan om daar waar nodig de trits van sturing, informatievoorziening en proactieve control op de niet-wettelijke taken beter in te vullen. Hierbij past volgens de commissie ook een veel meer proactieve opstelling van de controlfunctie in brede zin binnen UWV. De commissie herkent het beeld van het IWI-rapport dat het risicobewustzijn binnen UWV groter behoort te zijn.

Met betrekking tot de aanbevelingen rond sturen en beheersen onderkent UWV dat de checks and balances binnen UWV verder moeten worden versterkt. Om er daadwerkelijk voor te zorgen dat het gezamenlijke einddoel altijd voorrang krijgt, zal het sturingsmodel verder worden uitgelijnd om in de praktijk een samenhangend model te realiseren dat voldoende checks and balances kent, met name door de rol van stafdirecties en de controlfunctie verder in te vullen en – waar nodig – te versterken.

Tevens zullen maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat geluiden van de werkvloer het managementniveau beter bereiken. Er zal binnen UWV strakker worden gestuurd op basis van resultaten, samenwerking en informatiedeling. Ook zal de risicobeheersing op concerniveau verder worden ingevuld, onder meer door op beleidswijzigingen die niet rechtstreeks voortvloeien uit wet- en regelgeving een reguliere impactanalyse te maken en door gezamenlijke risicoanalyses met SZW als opdrachtgever. Een meer formele inzet van de uitvoeringstoets bij beleidswijzigingen zonder wet- en regelgeving zal worden vormgegeven. Dit dient twee doelen, namelijk UWV ondersteunen in het inzichtelijk maken van de risico's van beleidswijzigingen en SZW ondersteunen in de sturing (zie volgende paragraaf).

Relatie SZW-UWV

De commissie heeft in haar rapport aangegeven dat het niet mogelijk is om voor een goede beoordeling van de interne sturing de externe invloeden op de interne sturing buiten beschouwing te laten. De commissie heeft om die reden ook de relatie met de opdrachtgever in het onderzoek betrokken.

De commissie stelt vast dat deze relatie gekenmerkt wordt door een veelheid van overlegrelaties, waarbij gaandeweg een helder beeld van de onderscheiden rollen en daarbij behorende verantwoordelijkheden uit zicht is geraakt. De commissie beveelt aan volledige helderheid te creëren over de verwachtingen van de opdrachtgever SZW van de positie, rol en taakuitoefening door UWV waarbij wordt uitgegaan van de ZBO-status. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat SZW beleidsmatig verantwoordelijk is, waarbij zij gebruik maakt van de expertise van UWV en UWV vervolgens in zekere vrijheid bepaalt hoe deze beleidsmatige prioriteiten binnen de door SZW gegeven kaders uitgevoerd worden. Daarnaast beveelt de commissie aan om tot een helder en eenduidige aansturing te komen door het inrichten van een duidelijk zichtbare en stevig ingerichte en rolvaste account bij zowel UWV als SZW. Bij de SZW account moet helder onderscheid gemaakt worden tussen de uitvoeringsconsequenties van wet- en regelgeving – opdrachtgeverschap – en het eigenaarschap richting het bedrijf UWV om te komen tot een heldere en eenduidige aansturing.

Om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, is de sturingsrelatie SZW-UWV vormgegeven langs de bestuurlijke principes betreffende beleid, sturen, beheersen, verantwoorden en toezichthouden. In aanvulling hierop heeft SZW in het verleden gekozen voor het zogenoemde 4R-model als samenhangend concept van overheidssturing: sturing op basis van het geven van Richting en Ruimte en het eisen van Rekenschap en Resultaat.

De commissie bevestigt dat dit een goed sturingsmodel is voor de relatie met UWV. De commissie geeft nu echter ook het signaal af dat de sturingsrelatie in de praktijk weer opnieuw geijkt moet worden om de basiscondities van het 4R-model weer in balans te krijgen. Dit laatste laat mijns inziens onverlet dat in bijzondere situaties SZW sterker kan monitoren vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid.

Ik ben voornemens om de aanbevelingen van de commissie te gaan implementeren. Derhalve heb ik reeds een traject gestart waarin de werking van de sturingsrelatie scherp tegen het licht wordt gehouden en de rollen opnieuw helder worden benoemd. De concrete aanbevelingen van bredere inzet van de uitvoeringstoets en een stevig ingerichte en rolvaste account zullen hierin worden meegenomen. Hierbij vind ik het van belang om de sterk verbeterde informatie-uitwisseling tussen UWV en SZW te behouden. De expertise van UWV wordt al in een vroeg stadium bij de beleidsvoorbereiding betrokken.

In dit onderdeel van het rapport beveelt de commissie ook aan om een Raad van Advies UWV in te stellen en regelmatig stakeholdersbijeenkomsten te organiseren om de externe antenne van UWV te verbeteren bij strategische discussies. Ik stem ermee in dat er dat voor UWV een Raad van Advies komt met een nader te bepalen takenpakket.

Managementcultuur UWV

Ten aanzien van de managementcultuur binnen UWV beveelt de commissie aan om de gedeelde ambities en waarden opnieuw gezamenlijk te definiëren, waarna deze zo goed mogelijk door moeten werken in de eigen cultuur. Daarbij hoort ook meer sturing op samen-

werking. De commissie beveelt aan te streven naar een betere balans tussen de sterke nadruk op ondernemerschap in de organisatie en de aandacht voor samenwerking en beheersing. Tot slot beveelt de commissie aan te onderzoeken of UWV voor de nieuwe ingrijpende ontwikkeling en fundamentele transformatie voortvloeiend uit het regeerakkoord de kwaliteiten in alle opzichten in huis heeft.

Voor een belangrijk deel heeft UWV de in deze aanbevelingen aangegeven richting zelf al onderkend en is, zoals de commissie aangeeft, al begonnen met een verbetertraject. De aanbevelingen van de commissie brengen op bepaalde punten meer scherpheid in het wenselijke verbetertraject en vormen dus een welkome aanvulling. Ik ben het daarmee eens en heb ik aan de Raad van Bestuur verzocht dit te implementeren.

Met betrekking tot de aanbeveling dat binnen UWV de gedeelde ambities en waarden opnieuw gezamenlijk gedefinieerd worden, met in het verlengde het meer sturen op samenwerking in de hogere managementlagen UWV (top-70), kan ik medelen dat UWV het reeds in 2009 ingezette interne verbetertraject met betrekking tot onder meer samenwerking verscherpt doorzet met inachtneming van het advies van de commissie op dit punt. Daarnaast is UWV in 2010 een breder programma «Werken aan perspectief» gestart.

Het sturingsmodel binnen UWV, gebaseerd op integraal management door de directeuren, betekent dat managers ruimte hebben om hun verantwoordelijkheden te kunnen realiseren. Het houdt óók in dat zij afgesproken kaders gezamenlijk en in samenwerking in de praktijk brengen. Directeuren zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van UWV-resultaten.

De Raad van bestuur heeft ruim een jaar geleden een traject ingezet op het intensiveren van de samenwerking en de onderlinge afstemming op het hoogste organisatieniveau. Dit traject wordt verder aangescherpt in de nieuwe Strategienota van UWV begin 2011. Op dit punt zullen tevens de afspraken worden aangescherpt in de managementcontracten, zowel voor de directeuren als de districtsmanagers. Ook zal dit punt een terugkerend onderwerp blijven in zowel de Groepsraad als de Top 70. De verbeteringen in de managementcultuur en in de interne informatievoorziening zullen bijdragen aan de onderlinge samenwerking en de aansluiting tussen de verschillende managementlagen.

Tot slot

UWV en SZW zullen de komende periode werken aan de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie. Tegelijkertijd hecht ik er ook aan erop te wijzen dat UWV een overheidsorganisatie is die belangrijke maatschappelijke taken vervult, zoals het toekennen en betalen van uitkeringen, het verrichten van medische keuringen en het bemiddelen van werk. Ik heb waardering voor de wijze waarop UWV dit werk verricht, vaak in de context van fors dalende uitvoeringsbudgetten en regelmatige wijzigingen in wet- en regelgeving. Deze waardering betreft ook de Raad van Bestuur UWV. Ik meen erop te kunnen vertrouwen dat de Raad van Bestuur voortvarend aan de slag gaat. Juist vanwege het grote maatschappelijke belang van het werk van UWV is het belangrijk dat we de aanbevelingen van de commissie ter harte nemen en het functioneren van UWV verder versterken.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp