

Rapport

Commissie

Interne Sturing UWV

Mr. A.W. Kist
Drs. M.J. van Rijn
Mr. H.J.E. Bruins Slot
2 december 2010

Ten geleide

De Commissie Interne Sturing UWV heeft – naar aanleiding van de overschrijding van het budget re-integratie WW - onderzoek gedaan naar de mogelijkheden de sturing binnen het UWV te verbeteren. De Commissie stelt vast dat de sturing op reguliere taken als gevolg van wet- en regelgeving adequaat is. Bij afwijkende meer incidentele opgaven ontbreekt het echter in en om het UWV aan een evenwichtig stelsel van organisatorische en culturele maatregelen en activiteiten dat mogelijke afbreukrisico's bij dit type opgaven zichtbaar en beheersbaar maakt. Op dit vlak is verbetering van de interne sturing nodig en mogelijk; de al eerder ingezette managementprogramma's verdienen verbreding en verdieping.

De interne sturing kan niet los worden gezien van de relatie met de opdrachtgever SZW. De Commissie stelt vast dat deze relatie gekenmerkt wordt door een veelheid van overleg relaties, waarbij gaandeweg een helder beeld van de onderscheiden rollen en daarbij behorende verantwoordelijkheden uit zicht is geraakt. Mede daardoor worden de risico's van beleidswijzigingen (buiten de reguliere wets- en regelwijzigingen) met onvoldoende scherppte en zonder de vereiste voorbereiding van een uitvoeringstoets ter beslissing voorgelegd aan Minister en leiding van het UWV. Het is naar het oordeel van de Commissie komen te ontbreken aan de basiscondities van het 4R-model voor overheidssturing: sturing op basis van het geven van Richting en Ruimte en het eisen van Rekenschap en Resultaat. Verbeteringen op het vlak van de interne sturing en de externe relatie met SZW zijn noodzakelijk, ook omdat er zeer grote veranderingen in het takenpakket van het UWV aankomen die een nog veel grotere uitdaging vormen voor de besturing van het UWV dan de beheersing van het re-integratiebudget WW.

De Commissie komt op basis van de analyse in het rapport tot de volgende aanbevelingen:

Interne en externe informatievoorziening

1. De Commissie is van mening dat de sturing binnen het UWV op onderdelen aan effectiviteit kan winnen door het waar nodig beter invullen van de trits aansturing, informatievoorziening en proactieve control op de niet-wettelijke taken. Hierbij past ook een veel meer proactieve opstelling van de controlfunctie in brede zin binnen het UWV.
2. De Commissie herkent zich in het beeld van het IWI-rapport dat het risico-bewustzijn binnen het UWV, in het bijzonder op de beleidswijzigingen die niet rechtstreeks voortvloeien uit nieuwe wetgeving of een wetswijziging, groter behoort te zijn.
3. De Commissie beveelt aan het instrument uitvoeringstoets ruimer in te zetten, ook voor de beleidswijzigingen die niet door wetgeving worden vormgegeven.

Daarmee kan de effectiviteit van de interactie tussen departement en UWV sterk toenemen.

Relatie opdrachtgever - opdrachtnemer

4. De Commissie beveelt aan volledige helderheid te creëren over de verwachtingen van de opdrachtgever SZW van de positie, de rol en de taakuitoefening door UWV waarbij uitgegaan wordt van de ZBO-status. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat SZW beleidsmatig verantwoordelijk is, waarbij zij gebruik maakt van de expertise van het UWV en het UWV vervolgens in zekere vrijheid bepaalt hoe deze beleidsmatige prioriteiten binnen de door SZW gegeven kaders uitgevoerd worden. Gegeven de grote belangstelling vanuit de politiek voor het functioneren van het UWV, is het wenselijk ook op dat niveau de positie en verantwoordelijkheid van het UWV helder te markeren. Het is dan ook aan beide partijen zich zo veel mogelijk aan deze afbakening te conformeren en daarin rolvastheid te tonen. Algemene lijn voor ieders rolinvulling zou moeten zijn dat beide partijen elkaar niet voor verrassingen plaatsen en dat men wederzijds vertrouwen kan hebben in een taakvolwassen rolinvulling.
5. Daarbij past ook een herinrichting van de onderlinge aansturing-, samenwerkings- en afstemmingsrelaties, met helder afgebakende verantwoordelijkheden, waarbij de Minister minder belast wordt met het afhechten van discussies over de uitvoering. Zowel bij het UWV als bij SZW moet er een duidelijk zichtbare en stevig ingerichte en rolvaste account aanwezig zijn, waarbij andere onderdelen van de beide organisaties niet langs zij opereren. Bij de SZW account moet helder onderscheid gemaakt worden tussen de uitvoeringsconsequenties van wet- en regelgeving – het opdrachtgeverschap – en het eigenaarschap richting het bedrijf UWV om te komen tot een heldere en eenduidige aansturing.
6. Om de externe antenne beter te organiseren, stelt de Commissie voor een Raad van Advies in te richten, die het UWV – naast de formele aansturingsrelatie door het departement - vanuit deskundigheid op het terrein van werk, inkomen en publieke dienstverlening kan adviseren bij strategische discussies. Daarnaast adviseert de Commissie om regelmatig stakeholderpeilingen te verrichten en beter met de omgeving te communiceren. Hierbij past ook het ontwikkelen van de aandacht voor public affairs bij het UWV.

Managementcultuur

7. De Commissie beveelt aan dat binnen het UWV de gedeelde ambities en waarden opnieuw gezamenlijk gedefinieerd worden, waarna deze zo goed mogelijk door moeten werken in de eigen cultuur, bijvoorbeeld in de onderlinge communicatie en informatievoorziening. Daarbij hoort ook het meer sturen op samenwerking in

de top-70. Dit onderwerp verdient serieuze aandacht en nader onderzoek door de betrokkenen.

8. De Commissie adviseert het UWV bij de thans in voorbereiding zijnde strategie-nota met verbetervoorstellen en het management-traject rond sturing en beheersing met kracht door te zetten en de conclusies van dit rapport daarbij nadrukkelijk te betrekken.
9. 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. Hierbij past ook het goed inbedden van een proactieve control-functie in de organisatie.
10. In het licht van de forse opgave uit het regeerakkoord die het UWV te wachten staat, adviseert de Commissie te onderzoeken of het UWV voor deze nieuwe ingrijpende ontwikkeling en fundamentele transformatie de kwaliteiten in alle opzichten in huis heeft.

De Commissie is samenvattend van oordeel dat het samenstel van de hiervoor geschetste verbeteringen zal bijdragen aan een betere interne sturing.

In het verlengde van de laatste aanbeveling merkt de Commissie het volgende op. Het Kabinet Rutte-Verhagen heeft in het regeerakkoord een aantal ingrijpende keuzes gemaakt die ingrijpen op het takenpakket van het UWV. In aanvulling op de sterke budgetdaling die door eerdere keuzen al doorgevoerd was, zijn er naast een generieke efficiencytaakstelling van bijna 15%, aanvullende kortingen afgesproken op zowel de bemiddeling als de re-integratie van werklozen. In totaal neemt het budget van het UWV de komende vijf jaar daardoor af met ongeveer 40%. De Commissie adviseert in het licht van deze keuzes en tegen de achtergrond van de voorgaande analyse op korte termijn een fundamentele discussie te voeren over de toekomstige opdracht van het UWV en de daarbij behorende taken en taakinvulling, bijvoorbeeld rond de publieke arbeidsbemiddeling en de arbeidsmarkt in de regio. Politieke helderheid over haar toekomstige, opdracht rol en positie is van cruciaal belang voor een omvangrijke organisatie als het UWV om naar behoren te kunnen functioneren. De doorwerking van de uitkomsten van deze discussie stijgt uit boven de analyse en aanbevelingen uit dit rapport.

1. Onderzoek

Op 15 maart jl. berichtte de Minister van SZW de Tweede Kamer over een overschrijding van het budget voor de re-integratie van werklozen, ter grootte van € 35 mln op een vastgesteld budget van € 126 mln.¹ Uit zijn brief van 29 juni bleek dat de overschrijding was opgelopen tot € 89 mln.² Voor de Minister was dit gegeven aanleiding op 6 september een commissie in te stellen, de Commissie Interne Sturing UWV. In de tweede brief van de Minister is hierover de volgende passage, inclusief de taakopdracht van de Commissie, opgenomen:

Vooralsnog kan en wil ik er niet van uitgaan dat de nu gebleken tekortkomingen in sturing en controle de onvermijdelijke keerzijde vormen van de genoemde prestaties in de afgelopen jaren. Uitgangspunt moet zijn dat het functioneren van UWV door middel van begroting en afspraken tussen UWV en minister bestuurbaar dient te zijn. Om die reden acht ik een nader onderzoek en een bezonnen oordeel nodig over de mogelijkheden en beperkingen van de besturing en beleid van een organisatie als het UWV. Ik heb daartoe IWI verzocht om het in het jaarverslag 2009 aangekondigde vervolgonderzoek naar de interne beheersingsmaatregelen en de verantwoording van de re-integratiebudgetten, dat IWI in aansluiting op het onderzoek over 2009 zou verrichten, nu reeds te starten. Ik zal IWI eveneens verzoeken om hierbij de risicobeheersing in den brede binnen het UWV te onderzoeken. IWI zal hierover in het najaar rapporteren.

Daarnaast zal ik een drietal personen met onder andere ervaring op het terrein van de besturing van een publieke organisatie als het UWV verzoeken, mede op basis van het IWI-rapport, de sturing door UWV te beoordelen met het oog op de mogelijkheden, beperkingen en verbeteringen. Op basis van hun advies zal ik conclusies trekken met betrekking tot zonodig te treffen maatregelen. Hierover zal ik uw Kamer informeren.

Om binnen het korte tijdsbestek – voor 1 december - dat de Commissie gegeven was te komen tot een adequaat beeld van de interne sturing binnen het UWV, heeft de Commissie er voor gekozen het onderzoek uit te voeren aan de hand van een aantal gerichte gesprekken. Deze zijn gevoerd met de top van zowel het UWV als het Ministerie van SZW en een aantal personen uit de directe omgeving van het UWV. Bijlage 2 geeft hiervan een overzicht. Daarnaast heeft de Commissie een aantal relevante documenten bestudeerd, zoals de aansturingsbrieven van het departement aan het UWV, het laatste jaarverslag, de laatste managementletters van de accountant en dergelijke (bijlage 3). De ruime ervaring van elk van de commissieleden in diverse vergelijkbare publieke aansturingsrelaties vormde daarbij het analysekader. De Commissie heeft vervolgens haar zelfstandig geformuleerde conclusies getoetst aan de uitkomsten van het IWI-onderzoek zoals deze beschikbaar zijn gekomen in het rapport ‘Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV’. Gegeven de

¹ Tweede Kamer, 2009-2010, 26 448, nr. 427.

² Tweede Kamer, 2009-2010, 26 448, nr. 437.

beschikbare tijd en de aanpak van de Commissie bevat het rapport een aantal gerichte adviezen die vooral een aanzet moeten bieden voor reflectie, zelfonderzoek en acties bij de diverse stakeholders.

De Commissie heeft opdracht gekregen onderzoek te doen naar de interne sturing bij het UWV, naar aanleiding van de overschrijding van het re-integratiebudget WW. Het UWV opereert evenwel niet in isolement, maar in een complex en uitdagend maatschappelijk krachtenveld. Een goede beoordeling van de interne besturing kan daarom niet worden gemaakt als de externe invloeden op de interne sturing buiten beschouwing worden gelaten. Daarom heeft de Commissie dit aspect eveneens meegenomen in haar onderzoek. Op dit aspect heeft de Commissie daardoor een breder blikveld dan het voornoemde IWI-onderzoek.

Analyse van het dossier re-integratie WW en de gevoerde gesprekken geven een beeld van de interne en externe sturing en leggen - naast de zaken die goed gaan - ook een aantal aandachtspunten en mogelijkheden tot verbetering in de sturing bloot, die volgens de Commissie een bredere doorwerking hebben dan alleen het vraagstuk budget re-integratie WW.

2. Context UWV

Het UWV is verantwoordelijk voor de verstrekking van een groot aantal verschillende socialezekerheidsuitkeringen, daarmee samenhangende medische keuringen, de arbeidsbemiddeling en de re-integratie van werklozen en anderen die niet zonder ondersteuning op de arbeidsmarkt terecht kunnen. Het UWV opereert daarmee in een politiek-bestuurlijk uiterst complexe en dynamische omgeving. Zeker de sterke stijging van de werkloosheid door de recente economische crisis heeft geleid tot een forse druk op het UWV. Het aantal WW-aanvragen liep op van bijna 300.000 in 2008 naar ruim 540.000 in 2009. Daarmee moest ook een sterk toenemend aantal werklozen van een uitkering worden voorzien. Er werd daarnaast een breed pakket aan crisismaatregelen doorgevoerd, waaronder de deeltijd WW. Tot slot bestond de politieke ambitie met ontslag bedreigde werknemers naar een andere baan te begeleiden en werklozen zo goed en snel mogelijk weer terug te laten keren op de arbeidsmarkt. Deze politieke ambitie zette nog meer druk op het re-integratiebudget. De overgang naar een taakstellend budget en een beleidsmatig streven naar een meer selectieve inzet van middelen (> 12 maanden werkloos) in combinatie met de wens tot een actieve aanpak van de crisis door het UWV vormt daarbij wel een dubbel signaal. Ondanks deze oploop van de werkdruk is het het UWV gelukt om juist in die periode de klanttevredenheid – zowel bij uitkeringsgerechtigden als bij werkgevers - toe te laten nemen tot boven de 7. Daarnaast speelden op de achtergrond een aantal ingrijpende organisatorische ontwikkelingen. Deels werden deze veroorzaakt door taakstellingen, waaronder de fusie met het CWI per 1 januari 2009, waartoe het Kabinet Balkenende III had besloten, maar ook was er sprake van interne organisatorische wijzigingen door de zogenaamde kanteling

van de organisatie / de Vernieuwing. In de periode 2005 tot 2009 is de totale personele omvang van het UWV (incl. het oude CWI) daardoor gedaald van ruim 23.000 fte tot ruim 16.000 fte. De Commissie heeft grote waardering voor de wijze waarop de leiding en medewerkers van het UWV – onder deze lastige omstandigheden – de vele prestaties hebben neergezet.

De Commissie stelt daarbij ook vast dat bij de politiek en in de media bijna onevenredig veel – vaak uitgesproken kritische – aandacht bestaat voor het functioneren van het UWV. In het bijzonder de rol van het UWV bij re-integratie wordt kritisch bejegend. Hiermee ligt het vergrootglas op zaken die wellicht niet goed gaan, terwijl het UWV en zijn medewerkers juist een aantal grote prestaties hebben verricht, die meer maatschappelijke waardering verdienen dan ze nu krijgen. Zo is in de discussie over de budgetoverschrijding onderbelicht gebleven dat het UWV in 2009 254.000 werkzoekenden aan een nieuwe baan hielp. Het UWV is een zeer grote organisatie met een complexe opdracht en kent vele stakeholders met verschillende verwachtingen. Reden te meer om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo helder mogelijk te communiceren, zowel intern als extern. Dit verdient permanent aandacht van de leiding van het UWV.

3. Feiten impressie re-integratie

De beide hiervoor genoemde brieven van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer en in het bijzonder het feitenoverzicht zoals opgenomen in het IWI-rapport, geven een helder beeld van het verloop van de overschrijding van het re-integratie-budget WW. De Commissie ziet in dit feitenrelaas drie dimensies, die naar haar mening mede hebben bijgedragen aan het ontstaan van de problematiek.

a. Van open-einde naar taakstellend

Het Ministerie en het UWV hebben elk een eigen beeld over het verloop van de overgang van een opneemregeling naar een taakstellend budget. Het Ministerie geeft daarbij aan al vanaf het voorjaar van 2009 heldere signalen te hebben gegeven dat het budget als taakstellend moest worden beschouwd, terwijl het UWV van mening is dat deze beleidswijziging pas einde 2009 duidelijk werd. Het verloop van deze dialoog en de nog steeds niet eensluidende interpretaties daarvan - tot op de dag van vandaag - maken volgens de Commissie duidelijk dat dit heeft geleid tot verstoringen in de relatie en communicatie. Zo is ook de ontoereikende borging van de risicobeheersing binnen het UWV niet tijdig aan het licht gekomen.

b. Bijstellingen in de overschrijdingen

De uitgaven voor re-integratie lieten bijstellingen zien, van een initieel budget van € 126 mln, met een eerste geprognosticeerde overschrijding in maart van € 35 mln, tot een geraamde overschrijding in juli van € 89 mln in juli. In oktober wordt de overschrijding geraamd op € 34 à 54 mln. Het laat zien dat de

registratie, administratie en informatievoorziening binnen het UWV op dit aspect niet op voldoende niveau was om op basis hiervan te sturen.

c. Gas geven en remmen

Hoewel tussen SZW en UWV de discussie werd gevoerd over de beheersing van het budget voor re-integratie van werklozen, werd door het Werkbedrijf van het UWV op basis van indicaties dat de beschikbare middelen onvoldoende werden benut, nog lang ingezet op extra inzet van middelen en ondersteuning aan een bredere doelgroep. Tot medio februari 2010 was er op werkvloerniveau nog geen rem op de inzet van middelen.

4. Drie sturingsthema's

Op basis van de analyse van deze feiten bij de casus re-integratie WW onderscheidt de Commissie drie relevante thema's ten aanzien van de interne sturing van het UWV: (a) de interne en externe informatievoorziening (b) de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, en (c) de managementstructuur en -cultuur binnen het UWV. Voor elk onderdeel wordt hierna een analyse gegeven met enkele aanbevelingen van de Commissie. De Commissie stelt vast dat deze drie aspecten een duidelijke samenhang en een bredere werking binnen het UWV hebben.

5. Interne en externe informatievoorziening

Analyse

De Commissie stelt op basis van het onderzoek vast dat het UWV in het algemeen goed in staat is te sturen op de standaardtaken en –processen, zoals die volgen uit reguliere wet- en regelgeving. Veelal zijn dit uitvoeringsaspecten waarover in de mei- en augustusbrieven van het Ministerie expliciet afspraken worden gemaakt. Onderwerpen zijn bijvoorbeeld de prestatie-indicatoren rond tijdigheid, klanttevredenheid en rechtmatigheid. Het UWV heeft tijdens de crisis ook laten zien op dit punt flexibel en goed in staat te zijn de reguliere activiteiten op te schalen, zonder zichtbaar kwaliteitsverlies. De toename van het aantal werklozen heeft geleid tot een forse toename van het werkaanbod, dat onder toekenning van extra budget zonder problemen is uitgevoerd. Op deze onderdelen is er sprake van toereikende sturingsinformatie die een goede plek heeft in de interne en externe planning en controlcyclus.

Voor activiteiten waarbij de aansturing niet door wet- en regelgeving is bepaald, zoals bij de uitvoering van het re-integratiebeleid WW, zijn de aansturing en de uitvoering binnen het UWV echter minder gecontroleerd vormgegeven. Dit vertaalt zich ook in de sturingsinformatie, die thans tekort schiet. Hierdoor krijgt deze ook minder vanzelfsprekend een plaats in de planning- en controlcyclus en daardoor minder aandacht bij de Raad van Bestuur.

De Commissie verklaart dit mede door het niet consequent toepassen van de uitvoeringstoets voor dit deel van de activiteiten van het UWV. In de relatie tussen een opdrachtgever – als het Ministerie - en een uitvoerder – als het UWV - speelt dit instrument een cruciale rol. Gebruikelijk is dat de opdrachtgever met een heldere opdracht vraagt de consequenties voor de uitvoering inzichtelijk te maken. De opdrachtnemer schetst deze consequenties en wordt gedwongen de doorwerking in de eigen organisatie te bepalen. Daarbij hoort ook het nadenken over de mogelijke risico's van uitvoering van de beleidswens.

De uitvoeringstoets wordt in het verkeer tussen het Ministerie en UWV adequaat ingezet voor beleidswijzigingen die samenhangen met introductie of aanpassing van wetgeving, ook omdat dat wettelijk is voorgeschreven. Voor beleidsaanpassingen die niet door wetgeving worden gestuurd geldt dit niet. Een voorbeeld is de beleidsmatige keuze bij re-integratie niet langer het adagium 'sluitende aanpak' te hanteren, maar meer te kiezen voor 'selectiviteit'. Ook de wijziging van het re-integratiebudget van een openeinderegeling naar een taakstellend budget is daarvan een voorbeeld. Dit kan er toe leiden dat bij dergelijke beleidswijzigingen de opdrachtgever niet gedwongen wordt de beleidswijziging helder te formuleren als dat de opdrachtnemer de consequenties niet vooraf in kaart zal brengen. Het risicobewustzijn blijft in die situatie dan ook te laag. Hierdoor is het UWV niet goed in staat het Ministerie van SZW als opdrachtgever goed mee te nemen in de doorwerking in de uitvoering.

Dit leidt er ook toe dat op deze – wel essentiële - aspecten van het werkkterrein van het UWV de uitvoeringsconsequenties niet voldoende worden doordacht en de kwaliteit van de sturingsinformatie, de bundeling daarvan en daarmee de informatievoorziening intern en extern – niet adequaat is. Dit vereist een veel meer pro-actieve opstelling van de controlfunctie in brede zin binnen UWV, inclusief de directie FEZ/UWV. Alleen dan kan de leiding van het UWV – indien nodig - voldoende sturen. Een overgang van een openeinderegeling naar een taakstellend budget bij de re-integratie WW vraagt – naast een andere inrichting van de informatiesystemen - een veel pro-actievere control, omdat uitvoeringsinformatie niet alleen moet zijn gericht op verantwoording achteraf, maar ook op bijstellingen gedurende het jaar.

Aanbevelingen

- a. De Commissie beveelt aan het instrument uitvoeringstoets ruimer in te zetten, ook voor de beleidswijzigingen die niet door wetgeving worden vormgegeven. Daarmee kan de effectiviteit van de interactie tussen departement en UWV sterk toenemen.
- b. De Commissie is van mening dat de sturing binnen het UWV op onderdelen aan effectiviteit kan winnen door het waar nodig beter invullen van de trits aansturing, informatievoorziening en proactieve control op de niet-wettelijke taken. Hierbij past ook een veel meer pro-actieve opstelling van de controlfunctie in brede zin binnen het UWV.

- c. De Commissie herkent zich in het beeld van het IWI-rapport dat het risico-bewustzijn binnen het UWV, in het bijzonder op beleidswijzigingen die niet rechtstreeks voortvloeien uit nieuwe wetgeving of een wetswijziging, groter behoort te zijn.

6. De ruimte in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Analyse

De interne sturing van het UWV kan niet los worden beschouwd van de relatie tot de opdrachtgever SZW. Uit de gesprekken houdt de Commissie met betrekking tot de samenwerking tussen SZW en het UWV het beeld over van een ‘wurgende omhelzing’. Er bestaat tussen beide organisaties een zeer intensieve vorm van overleg, een grote mate van ‘bestuurlijke drukte’, met een veelheid aan relaties en contactmomenten op alle niveaus in de organisatie. Daarbij is de onderlinge afstemming binnen de eigen organisatie onvoldoende aanwezig. Het contact is daarbij mede door de ministeriele verantwoordelijkheid ook soms incidentgedreven, waarbij door het departement zich vervolgens genoodzaakt voelt intensiever te sturen.

In deze verhouding is volgens de Commissie de positie van elk van de beide partijen niet altijd voldoende helder, in het bijzonder tot waar de invloed en zeggenschap van het departement reikt en op welke aspecten het UWV als zelfstandig bestuursorgaan autonoom is en op welke aspecten niet. Hierover leven over en weer verschillende beelden, bijvoorbeeld in de mate waarin het UWV externe contacten mag onderhouden en zich daarbij ook een zelfstandige, bijvoorbeeld beleidsmatige, opinie mag veroorloven. Dit heeft in de afgelopen periode de relatie zodanig vertroebeld dat irritaties ontstaan, die niet vanzelf zullen verdwijnen. Door het ontbreken van een heldere rolverdeling is de relatie zichtbaar niet voldoende transparant en ontstaan in de samenwerking ook tussen individuele personen onbegrip over en weer over elkaars positie, rollen en verantwoordelijkheden.

Daarbij is in het verkeer tussen departement en UWV in een aantal gevallen sprake van onhelder taalgebruik in het bijzonder op de niet-wettelijke taken. Een treffend voorbeeld is de communicatie over de budgettering van de middelen voor de re-integratie van werklozen. Het IWI-rapport geeft een helder overzicht van de meer formele communicatie rond de overgang van openeindefinanciering naar een taakstellend budget. Mede door de wijze waarop door beide partijen gecommuniceerd is, heeft het lang geduurd voordat binnen het UWV als geheel ook daadwerkelijk werd beleefd dat het departement eventuele budgetoverschrijdingen op een andere manier zou beoordelen. Over het feitelijke verloop van de gebeurtenissen bestaan bij de beide partijen nog steeds verschillende beelden. De Commissie acht dit indicatief voor optredende verstoringen in de sturingsrelatie de afgelopen periode. De recente gebeurtenissen hebben – naar het beeld van de

Commissie – daarmee een forse wissel getrokken op vertrouwensrelatie tussen het UWV en SZW.

Ook valt bij de formele communicatie op dat de sturing vaak gericht is op details en dat daardoor het zicht op hoofdlijnen verdwijnt. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de gedetailleerde verslagen van de bestuurlijke overleggen tussen het UWV en SZW. Veel verschillen van inzicht – zowel over grotere als over kleinere dossiers – worden tot op het hoogste niveau van de Minister afgehandeld, waardoor een escalatieniveau bij het ontstaan van grotere problemen ontbreekt.

Het UWV stelt zich in deze verhouding zeer loyaal op zonder dat de risico's en problemen van de opdrachten van het departement voldoende zichtbaar worden gemaakt. Hierbij is ook het feit relevant dat – zoals hiervoor is aangegeven – het instrument uitvoeringstoets onvoldoende wordt benut, waardoor het departement niet goed wordt meegenomen in de consequenties van wijzigingen van beleid. Men zou zodanig met elkaar moeten communiceren dat er geen verrassingen ontstaan.

Samenvattend, het is volgens de Commissie aan de opdrachtgever en opdrachtnemer om in alle aspecten daadwerkelijk invulling te geven aan de basiscondities van het 4R-model voor overheidssturing: sturing op basis van het geven van Richting en Ruimte en het eisen van Rekenschap en Resultaat.

Daarbij speelt naar de mening van de Commissie dat de externe antenne van het UWV– buiten de sturingsrelatie door het departement verbetering behoeft. De Commissie denkt daarbij aan contacten en informatielijnen die bijdragen aan het vertalen van politiek maatschappelijke ontwikkelingen in consequenties voor de rolinvulling van het UWV. Tevens kunnen deze contacten benut worden voor een meer intensieve communicatie met de buitenwereld over de prestaties van het UWV. Ook kan een Raad van Advies hieraan een wezenlijke bijdrage leveren.

Aanbevelingen

- a. De Commissie beveelt aan volledige helderheid te creëren over de verwachtingen van de opdrachtgever SZW van de positie, de rol en de taakuitoefening door UWV waarbij uitgegaan wordt van de ZBO-status. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat SZW beleidsmatig verantwoordelijk is, waarbij zij gebruik maakt van de expertise van het UWV en het UWV vervolgens in zekere vrijheid bepaalt hoe deze beleidsmatige prioriteiten binnen de door SZW gegeven kaders uitgevoerd worden. Gegeven de grote belangstelling vanuit de politiek voor het functioneren van het UWV, is het wenselijk ook op dat niveau de positie en verantwoordelijkheid van het UWV helder te markeren. Het is dan ook aan beide partijen zich zo veel mogelijk aan deze afbakening te conformeren en daarin rolvastheid te tonen. Algemene lijn voor ieders rolinvulling zou moeten zijn dat

beide partijen elkaar niet voor verrassingen plaatsen en dat men wederzijds vertrouwen kan hebben in een taakvolwassen rolinvulling.

- b. Daarbij past ook een herinrichting van de onderlinge aansturing-, samenwerkings- en afstemmingsrelaties, met helder afgebakende verantwoordelijkheden, waarbij de Minister minder belast wordt met het afhechten van discussies over de uitvoering. Zowel bij het UWV als bij SZW moet er een duidelijk zichtbare en stevig ingerichte en rolvaste account aanwezig zijn, waarbij andere onderdelen van de beide organisaties niet langs zij opereren. Bij de SZW account moet helder onderscheid gemaakt worden tussen de uitvoeringsconsequenties van wet- en regelgeving – het opdrachtgeverschap – en het eigenaarschap richting het bedrijf UWV om te komen tot een heldere en eenduidige aansturing.

De Commissie adviseert zowel aanbeveling (a) als (b) een plaats te geven in het overleg dat nu tussen departement en UWV al plaatsvindt rond de invulling van de taakstelling.

- c. Om de externe antenne beter te organiseren, stelt de Commissie voor een Raad van Advies in te richten, die het UWV – naast de formele aansturingsrelatie door het departement - vanuit deskundigheid op het terrein van werk, inkomen en publieke dienstverlening kan adviseren bij strategische discussies. Daarnaast adviseert de Commissie om regelmatig stakeholderpeilingen te verrichten en beter met de omgeving te communiceren. Hierbij past ook het ontwikkelen van de aandacht voor public affairs bij het UWV.

7. Managementcultuur

Analyse

In de topstructuur van het UWV is sprake van een Raad van Bestuur die opereert op afstand van de onderliggende laag lijn- en stafdirecteuren. Dit heeft het risico in zich dat dit leidt tot onvoldoende onderlinge betrokkenheid tussen beide lagen, en binnen de lagen onvoldoende betrokkenheid bij het geheel, waardoor door de Raad van Bestuur te veel gaat sturen op basis van formele stukken en procedures. Daarmee dreigt het gevaar dat de Raad van Bestuur op te grote afstand van de organisatie komt te staan om beslissingen te kunnen nemen die daadwerkelijk uitvoeringsimpact hebben.

Hiermee samenhangend is er naar de indruk van de Commissie in de top van het UWV – de top 70 directeurenlaag - mede door de forse omvang van deze groep onvoldoende sprake van gedeelde waarden voor het UWV (waar staan we voor?) en een daarbij passende opvatting hoe de organisatie op de meest belangrijke aspecten aan te sturen en te veranderen, met een daarop toegesneden rolinvulling van de Raad van Bestuur en de daaronder functionerende directeuren, zowel in de lijn als in de

staf.³ Daardoor ontbreekt voor de betrokken leidinggevenden op sommige punten helderheid over hun verantwoordelijkheid voor hun aandeel in het functioneren van het UWV en is er te weinig aandacht voor zwaktes in de besturing (risicobewustzijn dat zich vervolgens vertaalt in risicomangement).

Bij de directeuren en de medewerkers ligt de loyaliteit sterk op het helpen van de klant (werk boven uitkeren), waar vanuit een grote betrokkenheid bij de klanten – in het bijzonder bij het Werkbedrijf - een zekere mate van ondernemerschap wordt getoond, waardoor samenwerking- en beheersingsvraagstukken in de eigen UWV-organisatie minder aandacht krijgen. De organisatie heeft hier onvoldoende checks en balances voor ontwikkeld. Dit maakt ook dat het politieke besef bij het UWV is niet op alle onderdelen voldoende is ontwikkeld, in het bijzonder ook op het niveau van het middenmanagement. Hierbij speelt een rol dat er binnen het UWV sprake is van cultuurverschillen tussen het Werkbedrijf – voornamelijk het voormalige CWI – dat een sterke klantoriëntatie kent - en de rest van de organisatie – het UWV zoals dat tot eind 2008 bestond – dat meer gericht is op het sturen op processen en rechtmatigheid. In die zin vertoont het UWV nog steeds kenmerken van een post-fusie-organisatie met alle afstemmingsproblemen van dien.

De Commissie constateert dat de leiding van het UWV zelfstandig al een traject is gestart om de interne sturing op een aantal aspecten te verbeteren. De aspecten die daarbij aan de orde lijken te komen bewegen zich in lijn met de conclusies die de Commissie trekt, zoals het beter organiseren van checks and balances in de organisatie. De verbetervoorstellen zullen vertaling krijgen in een nieuwe strategie-nota begin 2011. Ook is het UWV bezig met een managementtraject om sturing en beheersing te verbeteren, met aandacht voor samenwerking en het elkaar aanspreken.

Aanbevelingen

- a. De Commissie beveelt aan dat binnen het UWV de gedeelde ambities en waarden opnieuw gezamenlijk gedefinieerd worden, waarna deze zo goed mogelijk door moeten werken in de eigen cultuur, bijvoorbeeld in de onderlinge communicatie en informatievoorziening. Daarbij hoort ook het meer sturen op samenwerking in de top-70. Dit onderwerp verdient serieuze aandacht en nader onderzoek door de betrokkenen.
- b. De Commissie adviseert het UWV bij de hiervoor genoemde strategienota met verbetervoorstellen en het management-traject rond sturing en beheersing met kracht door te zetten en de conclusies van dit rapport daarbij nadrukkelijk te betrekken.
- c. De Commissie beveelt aan te streven naar een betere balans tussen de sterke nadruk op ondernemerschap in de organisatie en de aandacht voor samenwerking

³ Deze top 70 bestaat uit de Raad van Bestuur, de 14 1^e lijnsdirecteuren (samen met de Raad van Bestuur de groepsraad) en de laag 2^e lijnsmanagers van lijn- en stafmanagers. Voor een belangrijk deel betreft dit districtsmanagers.

en beheersing. Hierbij past ook het goed inbedden van een pro-actieve control-functie in de organisatie.

- d. In het licht van de forse opgave uit het regeerakkoord die het UWV te wachten staat, adviseert de Commissie te onderzoeken of het UWV voor deze nieuwe ingrijpende ontwikkeling en fundamentele transformatie de kwaliteiten in alle opzichten in huis heeft.

Ten slotte

De Commissie Interne Sturing UWV heeft – naar aanleiding van de overschrijding van het budget re-integratie WW - onderzoek gedaan naar de mogelijkheden de sturing binnen het UWV te verbeteren. De Commissie stelt vast dat de sturing op reguliere taken als gevolg van wet- en regelgeving adequaat is. Bij afwijkende meer incidentele opgaven ontbreekt het echter in en om het UWV aan een evenwichtig stelsel van organisatorische en culturele maatregelen en activiteiten, dat mogelijke afbreukrisico's bij dit type opgaven zichtbaar en beheersbaar maakt. De interne sturing schiet daardoor op dit vlak thans tekort. Er zijn naar de overtuiging van de Commissie verbeteringen nodig en mogelijk en zij heeft deze in het voorgaande geschetst.

Bijlage 1

Al het voorgaande overziend, onderscheidt de Commissie drie dimensies in de oorzaak voor het instellen van de Commissie: (1) de overgang van een open-einderegeling naar een taakstellend budget, (2) de bijstellingen in de overschrijdingen, en (3) het feit dat ondanks het dichtschroeven van de regeling toch nog voortgegaan werd met het inzetten van re-integratiemiddelen. Als achterliggende oorzaken spelen naar het oordeel van Commissie drie aspecten: (a) de interne en externe informatievoorziening, (b) de ruimte in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, (c) de managementcultuur binnen het UWV. De matrix laat samenvattend zien op welke aspecten deze dimensies samenkomen en toont daarmee dat vooral de invulling van de samenwerkingsrelatie SZW en UWV en de managementcultuur binnen het UWV ontwikkeld moeten worden.

	(a) de interne en externe informatievoorziening	(b) de ruimte in de relatie opdrachtgever en opdrachtnemer	(c) de Managementcultuur binnen het UWV
Van open einde naar taakstellend			
Voortdurende budgettaire bijstellingen			
Gas geven en remmen			

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Drs. H. Andersson, zelfstandig adviseur, Andersson Advies
Mr. P.J. Biesheuvel, Voorzitter Raad voor Werk en Inkomen
Drs. J. van den Bos, Inspecteur-Generaal, Ministerie van SZW
Drs. C. Franke, voormalig Raad van Bestuur CWI
F. van Galen RA, Directeur Accountantsdienst UWV
Drs. R. de Groot, voormalig Raad van Bestuur CWI
Drs. M.A. Harms, plaatsvervangend Directeur Werkbedrijf, UWV
Mw. Drs. J.A.M. Hilgersom, Directeur-Generaal Participatie en Inkomenswaarborg,
Ministerie van SZW
Drs. J.J.A. Hylkema, Directeur HRM, UWV
Drs. D.M.F. Jongen, lid Raad van Bestuur UWV
Ir. J.F. de Leeuw, Secretaris-Generaal Ministerie van SZW
Dr. J.M. Linthorst, Voorzitter Raad van Bestuur UWV
Drs. T. Livius, Directeur Strategie, Beleid en Kennis, UWV
Drs. C.H.L.M. van der Louw, Directeur Inspectie Werk en Inkomen, Ministerie van
SZW
Mw. Drs. K. Louwes, tot medio juni 2010, Directeur Relatiebeheer,
Uitvoeringsontwikkeling en Aansturing, SZW
Mw. Drs. P.G. Lugtenburg, Directeur Re-integratie en Participatie, Ministerie van
SZW
Mr. T. Meirink, Financiële Commissie Ondernemingsraad UWV
Drs. A. Paling, lid Raad van Bestuur UWV
Drs. P.W. Ploegsma, Directeur Financieel-Economische Zaken, UWV
Mw. Drs. P.A.M. van Rijn, Secretaris Dagelijks Bestuur Ondernemingsraad UWV
Dr. C. Snabel, Voorzitter Dagelijks Bestuur Ondernemingsraad UWV
Drs. A.M. Timmermans, Directeur Werkbedrijf, UWV
Prof. Dr. R.J. in 't Velt
Mw. M. van Vuren, Werkcoach UWV
T. Zaat, Vestigingsmanager UWV

Bijlage 3 Lijst van betrokken documenten

- UWV (2008), Steeds meer mensen aan het werk, Businessplan CWI, het Werkbedrijf van het UWV, 2009 – 2012, 1 juli 2008
- UWV (2009), Managementletter 2008, 25 maart 2009
- Tweede Kamer, 2009-2010, 26 448, nr. 427, Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 15 maart 2010
- UWV (2010), Managementletter 2009, 16 april 2010
- UWV (2010) Jaarverslag 2009
- Eindrapportage Audit Re-integratie WW (26 mei 2010)
- UWV (2010), Verbeterplan n.a.v. Jaarrekening 2009, 15 juni 2010
- UWV (2010) Viermaandenverslag 2010, juni 2010
- UWV (2010), Brief aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake Re-integratiebudget WW 2010, dd. 29 juni 2010
- Tweede Kamer, 2009-2010, 26 448, nr. 437, Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 29 juni 2010.
- Regeerakkoord (2010), Vrijheid en verantwoordelijkheid, 30 september 2010
- UWV (2010), Brief van de leden van de Vaste Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Vaste Kamercommissie Financiën, ‘Reactie Regeerakkoord’, 19 oktober 2010.
- IWI (2010), ‘Onderzoek risicobeheersing UWV’
- IWI (2010), ‘Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV’
- Diverse aansturingsbrieven SZW