



Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV

Eindrapport

61762 – Openbaar

18 juni 2020

Berenschot

Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV

Berenschot

Inhoudsopgave

0. Samenvatting: beantwoording onderzoeksvragen	5
1. Inleiding	21
1.1 Aanleiding en vraagstelling evaluatieonderzoek	21
1.2 Context	22
1.3 Onderzoeksopzet	24
1.4 Leeswijzer	25
2. Aansturing van en toezicht op UWV en SVB	26
2.1 Inleiding	26
2.2 Opzet (aan)sturing UWV en de SVB	26
2.3 Opzet toezicht op UWV en de SVB	36
3. Sturing, toezicht en risicomanagement binnen UWV en SVB	41
3.1 Inleiding	41
3.2 Raad van bestuur en directieteam	42
3.3 Interne P&C-cyclus	43
3.4 Adviesorganen	44
3.5 Inrichting risicomanagement	46
4. Ervaren werking (interne) sturing en toezicht	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Algemeen beeld	53
4.3 Governance	54
4.4 Inhoud aansturing	56
4.5 Informatie-uitwisseling en samenwerking	59
4.6 Werking organisatiegericht toezicht	60
4.7 Werking toezicht op de doeltreffendheid (belegd bij Inspectie SZW)	61
4.8 Werking risicomanagement binnen UWV en de SVB	62
5. Analyse op uitkomsten eerder uitgevoerde onderzoeken	64
6. Overall analyse en conclusies	67
6.1 Inleiding	67
6.2 Overall analyse	68
6.3 Samenhang beleidscyclus en uitvoerende cyclus	70
6.4 Dilemma in de beleidscyclus: snel en probleemloos invoeren van nieuw beleid	74
6.5 Intermezzo: toenemende aandacht voor dilemma's in de uitvoering	75
6.6 Dilemma's en taaie inhoudelijke vraagstukken in de uitvoering (bij UWV en de SVB)	76
7. Aanbevelingen	82
7.1 Inleiding	82
7.2 Aanbevelingen ten aanzien van het bespreken van de dilemma's	82
7.3 Aanbevelingen ten aanzien van het onafhankelijk organisatiegericht toezicht	83
7.4 Herijk de sturingsvisie uit 2016	84
7.5 Gebruik KPI's als onderdeel van het 'goede gesprek'	86

Literatuurlijst	87
Bijlage 1. Overzicht respondenten (groeps)interviews	88
Bijlage 2. Samenstelling begeleidingscommissie en stuurgroep	91
Bijlage 3. Mogelijke driedeling in complexiteit van veranderopgaven	92
Bijlage 4. Beperkingen van KPI's	93

0. Samenvatting: beantwoording onderzoeksvragen

Inleiding

In opdracht van het ministerie van SZW heeft Berenschot een evaluatie uitgevoerd van de aansturing van en het toezicht op UWV en de SVB. Het evaluatieonderzoek heeft mede naar aanleiding van incidenten en politieke en maatschappelijke urgentie vervroegd plaatsgevonden. De evaluatie maakt onderdeel uit van de beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering, en de bredere evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) die in 2021 beoogd zijn.

In deze samenvatting beantwoorden we de elf voor het onderzoek geformuleerde (deel)vragen. Bij het lezen van deze antwoorden is het van belang om het volgende mee te wegen:

- Omdat sommige vragen ingaan op gerelateerde thema's, zal er ook bij de beantwoording van verschillende vragen sprake zijn van enige mate van overlap.
- Tegelijkertijd geven wij een zo beknopt mogelijk antwoord op elke vraag. Waar mogelijk verwijzen we de lezer voor nadere onderbouwing en detaillering naar de hoofdtekst van het rapport.

Ia. Hoe functioneert de aansturing van zbo's door SZW en is dit volgens de onderzoekers werkbaar en effectief?

Het gaat hier om een brede vraag die de breedte van het door ons bureau uitgevoerde onderzoek raakt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het eerst van belang om de begrippen werkbaar en effectief te definiëren.¹ Dat doen we als volgt:

- De huidige invulling van sturing en toezicht is *werkbaar* als binnen SZW, UWV en SVB de verschillende rollen beschreven, toebedeeld en duidelijk afgebakend zijn, en er capaciteit is om de rollen/taken kwalitatief goed uit te voeren. Ook moet bij werkbaar gelden dat de actuele organisatorische inrichting die SZW, UWV en SVB aan de eigenaarsrelatie, contractrelatie en toezichtsrelatie hebben gegeven, voor alle partijen de inspanningen in een juiste verhouding staan tot het bereikte resultaat. Er doen zich geen grote knelpunten voor.
- De vraag of de huidige invulling van sturing en toezicht *effectief* is, is een andere dan of het werkbaar is. De effectiviteit van aansturing en toezicht² bepalen wij aan de hand van de vraag of het ertoe bijdraagt dat de beleidscyclus van het ministerie voldoende en op de juiste manier verbonden is met de uitvoeringscyclus binnen de twee zbo's.

Binnen deze definities van werkbaar en effectief is ons antwoord op de eerste onderzoeksvraag kort samengevat als volgt:

- Sinds de vorige SUWI-evaluatie is de werkbaarheid en effectiviteit van de sturing sterk vergroot.
- Tegelijkertijd komen er in het onderzoek serieuze aandachtspunten naar voren die de werkbaarheid en effectiviteit van sturing in de weg zitten.

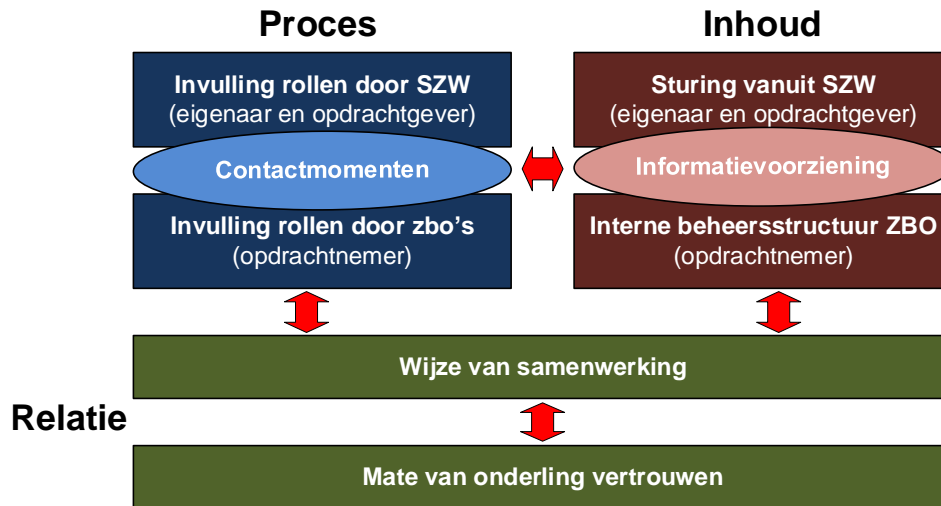
Bij dit antwoord geven we dus geen kwalificatie in de zin van 'voldoende of onvoldoende' en 'goed of slecht'. Er kan in onze visie namelijk geen zwart-wit oordeel gegeven worden als antwoord op deze vraag; het

¹ Deze twee begrippen waren bij opdrachtverlening niet gedefinieerd.

² In dit onderzoek ligt de focus op de effectiviteit van *sturing en toezicht*. De effectiviteit in de zin van in welke mate de *outcome doelen* uit de Wet SUWI en die van het bredere sociale zekerheidsbeleid worden gerealiseerd, is onderdeel van de brede SUWI-evaluatie.

stuuringsvraagstuk kent daarvoor namelijk teveel dimensies. Wat we wel constateren is dat de aansturing van UWV en SVB al een steeds beter niveau heeft, maar nog verder kan en moet doorontwikkelen.

Om voorgaand (samengevat) antwoord verder toe te lichten gebruiken we onderstaand model.³ Dit model bouwt voort op en verdiept de sturingsvisie uit 2016, waarbij de rollen van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer in het SUWI-domein worden onderscheiden.⁴



Figuur 1: Kernelementen sturing: inhoud, proces en relatie versus de drie rollen

We lichten de figuur als volgt beknopt toe. Vanuit de brede scope van ons onderzoek zijn drie elementen in de aansturing van UWV en SVB vanuit het ministerie van SZW van belang:

- De *inhoud* van de sturing. Hiermee bedoelen we zowel *wat* er moet gebeuren als *hoe* dit moet gebeuren. Het gaat dan bijvoorbeeld om thema's als de KPI's, financiële sturing en het risicomanagement. De onderlinge informatievoorziening zorgt voor inhoudelijke uitwisseling van informatie over (de voortgang op) deze thema's.
- Het *proces* (structuur) van sturing. Dit betreft de invulling van de drie rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (qua taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en de onderlinge contactmomenten waar de drie rollen elkaar ontmoeten (zoals formele overleggen en informele ontmoetingen, maar ook email en telefoon).
- De (kwaliteit van) de *relatie*. Dit betreft de wijze van samenwerken (qua houding en gedrag) en de mate van onderling vertrouwen. De verschillende onderdelen van de figuur beïnvloeden elkaar. De basis ligt volgens ons echter in de mate van onderling vertrouwen. Naarmate er meer onderling vertrouwen is, verloopt de samenwerking plezieriger en wordt er op een transparantere wijze meer (kwetsbare) informatie over inhoudelijke thema's met elkaar gedeeld.⁵ Om vertrouwen in elkaar te creëren is het belangrijk om elkaar te leren kennen, via verschillende contactmomenten, zoals overleggen en andere ontmoetingsmomenten.

³ De figuur bevat een bewerking van de zogenaamde IRP-driehoek van communicatie (Inhoud-Relatie-Proces). Een van de uitgangspunten van dit model is dat -om over de inhoud te kunnen praten- de relatie en het proces goed moeten zijn.

⁴ We merken hierbij op dat de analyse, conclusies en aanbevelingen in dit rapport erop zijn gericht het niveau van sturing naar een volgend niveau te brengen. Dit doen wij door nieuwe analysemodellen -en daarmee nieuwe perspectieven- te introduceren (ten opzichte van de sturingsvisie uit 2016).

⁵ Zie voor de onderbouwing van deze stelling bijvoorbeeld *Vertrouwen als bron van winst, De harde resultaten van soft control* (Blommaert & Van den Broek, 2013), *Vertrouwen werkt, Over werken aan vertrouwen in organisaties* (Voortman, 2012), *Controle is goed, vertrouwen nog beter, Over bestuurders en corporate governance* (Kees Cools in opdracht van Stichting Management

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de volgende hoofdconclusies:

- Relatie:
 - Het onderling vertrouwen is in de afgelopen jaren steeds meer toegenomen. Er is steeds meer waardering voor de wijze van samenwerken.
 - De onderlinge omgangsvormen tussen het departement en de zbo's zijn -zo hebben we in het onderzoek ook zelf kunnen constateren- zeer vriendelijk en bedachtzaam. In hoofdstuk 4 geven we aan dat, hoewel een dergelijke opstelling kan zorgen voor een goede onderlinge relatie, het ook risico's met zich meebrengt. Met deze opstelling bestaat bijvoorbeeld het risico dat een zbo teveel de houding heeft om 'ja' te zeggen op nieuwe of gewijzigde opdrachten, maar uiteindelijk in de uitvoering in de problemen komt.
 - Tevens zien we dat -bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten of wisselingen in sleutelfiguren- er nog steeds aandacht nodig is voor het versterken van het (duurzame) onderlinge vertrouwen.
- Proces:
 - De verbetering van het vertrouwen wordt mede veroorzaakt doordat er steeds meer gevarieerde contactmomenten zijn, zoals de werkconferenties en de beleidstafels. Ook zijn er informele contactmomenten, vaak aansluitend aan formele contactmomenten, waardoor de hoofdrolspelers elkaar ook persoonlijk steeds beter leren kennen.
 - In deze contactmomenten lukt het de verschillende rollen (van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) steeds beter om *werkbaar* invulling te geven aan de rollen. Wel zien we als aandachtspunt dat er vanuit de kant van SZW zichtbaar ingezet is op versterking van de rollen van eigenaar en opdrachtgever (mede als gevolg van de implementatie van de aanbevelingen uit de projecten Versterking Eigenaarschap en Versterking Opdrachtgeverschap), terwijl dit niet expliciet met de rol van opdrachtnemer is gebeurd. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de opdrachtnemer zich (nog steeds) niet gelijkwaardig voelt aan opdrachtgever en eigenaar, en primair zeer loyaal is aan beiden. De 'emancipatie' van de opdrachtnemer moet nog in grotere mate plaatsvinden, men voelt nog niet echt te ruimte om 'nee' te zeggen tegen nieuwe opdrachten als dat voor de continuïteit en wendbaarheid van de eigen organisatie eigenlijk wel nodig zou zijn.
 - Er zijn in ons onderzoek organisatorische vraagstukken met betrekking tot het inrichten en vormgeven van de sturingsrelatie naar voren gekomen, waar verschillen van inzicht (perspectief) over de gewenste invulling over bestaan tussen het ministerie en de zbo's. Het gaat dan onder meer om de intermediair functie voor informatievoorziening waar beide zbo's mee werken. Deze intermediair functie zorgt binnen de zbo's voor de beantwoording van inhoudelijke vragen vanuit SZW over de uitvoering. Vanuit het perspectief van SZW kent het werken met een dergelijke intermediair functie een aantal nadelen. Tegelijkertijd hebben de zbo's ook goede argumenten voor het werken met een intermediair functie. Het gesprek over hoe aan ieders dieperliggende belangen -via een win-win oplossing- tegemoet gekomen kan worden, wordt volgens ons onvoldoende gevoerd. Het risico hiervan is dat dergelijke vraagstukken zich blijven voortslepen, wat een negatief effect heeft op het onderling vertrouwen en daarmee de kwaliteit van de relatie. Dit vraagt om (meer) interesse en begrip voor elkaars (uiteenlopende) context en perspectief.
- Inhoud:
 - De beleidscyclus van SZW en uitvoerende cyclus van beide zbo's sluiten in de huidige situatie qua inhoud volgens ons met name op de volgende onderdelen op elkaar aan:

Studies, 2007). Een citaat uit het eerst genoemde boek is: 'Een gebrek aan vertrouwen in een organisatie maakt deze traag, log, weinig inspirerend, weinig veranderingsgezind, niet of weinig innovatief, en duur vanwege controlekosten – allemaal karakteristieken die een organisatie zich in deze onzekere en globaliserende wereld niet kan veroorloven.'

- voor bestaand beleid: de P&C-cyclus (inclusief KPI's voor de te realiseren doelstellingen en de financiering);
- voor nieuw beleid: uitvoeringstoetsen.
- De beleidscyclus en de uitvoerende cyclus sluiten nu echter niet zodanig op elkaar aan dat het bij zowel de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer voldoende inzicht oplevert in elkaars dilemma's. Het gaat dan om:
 - Dilemma's die spelen in de beleidscyclus en daarmee bij het ministerie (met name in de rol als opdrachtgever). Deze dilemma's vloeien vaak voort uit de politieke dynamiek waar het ministerie mee te maken heeft.
 - De (deels conflicterende) opdrachten die hieruit voortkomen richting de zbo's en (de effecten hiervan op) de dilemma's waar de uitvoering voor staat.
- We gaan nu specifiek in op de dilemma's waar de uitvoering van staand en nieuw beleid mee te maken heeft. Deze zijn bij SZW nog niet in volle omvang bekend. Het komt bijvoorbeeld nog steeds voor dat het ministerie zich verrast voelt door incidenten. Dit beperkt de *effectiviteit* van de sturing. Het gaat dan (onder meer) om het als zbo in samenhang kunnen adresseren van de volgende dilemma's:
 - Dilemma's inzake uitvoeringstoetsen voor nieuwe wetgeving. Niet alle door zbo's in de fase van beleidsvoorbereiding benoemde risico's halen de eindtekst van uitvoeringstoetsen, om zo snelle implementatie van nieuwe wetgeving mogelijk te maken. Kennis over in uitvoeringstoets opgenomen risico's worden verder in de tijd vaak onvoldoende goed beheerd. Dit alles zorgt voor latere risico's in de uitvoering (financieel, dienstverlening, handhaving).⁶
 - Dilemma's inzake strakkere financiële kaders. In de afgelopen 10 jaar hebben beide zbo's te maken gekregen met (de impact van) omvangrijke taakstellingen op de organisatie. Deze taakstellingen zijn met name ingevuld door steeds verdergaande digitalisering van (klant)processen.
 - Maatwerk en persoonlijk contact in de dienstverlening versus digitalisering. Het gevolg van het steeds verder digitaliseren van klantprocessen is dat maatwerk en persoonlijk contact voor groepen burgers die dat nodig hebben onder druk komen te staan.⁷
 - Handhaving versus dienstverlening. In het rapport 'Werk aan uitvoering' wordt het dilemma inzake handhaving versus dienstverlening als volgt geformuleerd: 'De druk op de uitvoering is versterkt door het uitvergrooten in media en politiek van incidenten en de regelreflex die dat veelal tot gevolg had. Met zigzagbeleid op de dimensies dienstverlening en handhaving. En te hoge politieke verwachtingen op snel resultaat.'⁸
- Het ministerie en de SVB zijn recent begonnen met het afstemmen van de wederzijdse risk appetite ten aanzien van de belangrijkste geïdentificeerde risico's. Met UWV wordt de risk appetite nu niet afgestemd.
- Tussen het ministerie en de zbo's spelen er in de sturing tot slot ook zogenaamde 'taaie inhoudelijke vraagstukken'. Het gaat hier om vraagstukken die inhoudelijk complex zijn en waarbij meerdere stakeholders (organisaties) met vaak verschillende belangen betrokken zijn. Dat maakt dat SZW en/of de zbo's beperkte doorzettingsmacht hebben om het vraagstuk op te lossen. Voorbeelden zijn handhaving in het buitenland (speelt bij beide zbo's) en het tekort aan artsen bij UWV. Onze evaluatie maakt duidelijk dat het bij 'taaie inhoudelijke vraagstukken' soms (te) lang duurt voordat er knopen worden doorgelicht en beslissingen worden genomen.

⁶ In het rapport *Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse* (ABDTOPConsult, 2020) wordt dit als volgt geformuleerd: 'Versplintering van het politieke landschap met als gevolg akkoorden vol compromissen die leiden tot meer en complexere regelgeving en tot tussentijdse wijzigingen met druk op de uitvoering om snel tot implementatie en uitvoering te komen.'

⁷ Zie ook *Regels en Ruimte. Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* (ABDTOPConsult, 2019).

⁸ Bron *Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse* (ABDTOPConsult, 2020).

Ib. Zijn hierin verbeteringen mogelijk?

Bij de beantwoording van deze subvraag is het belangrijk om eerst op te merken dat het in 2016 herijkte sturingsmodel voor de aansturing van UWV en de SVB, waarin onder meer het onderscheid tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is uitgewerkt, voldoet. Tegelijkertijd komt uit ons onderzoek naar voren dat de werkbaarheid en effectiviteit van het sturingsmodel (verder) vergroot kan worden. Het gaat dan met name om de volgende thema's:

- De aansluiting tussen de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus moet beter. De eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer moeten voor hun eigen taakuitvoering beter inzicht hebben in (effecten en risico's van) elkaars dilemma's. Het identificeren en vervolgens bespreken van het effect van dilemma's en daaruit voortvloeiende risico's vanuit de beleidscyclus naar de uitvoerende cyclus (en vice versa), vergt een ingewikkeld samenspel. Het vraagt onder meer interesse en begrip voor elkaars (uiteenlopende) context en perspectief. In dit samenspel kunnen zbo's en ministerie volgens ons nog groeien. Hierbij blijft het wel van belang het verschil in elkaars rollen (en daaruit voortvloeiende belangen) te erkennen en te respecteren
- Er zijn organisatorische vraagstukken waar verschillen van inzicht over bestaan tussen het ministerie en de zbo's. Het 'metagesprek' hierover, met interesse en begrip voor elkaars (uiteenlopende) context en perspectief, zou meer gevoerd kunnen worden, zodat deze vraagstukken worden opgelost. Een mogelijke uitkomst van een dergelijk gesprek zou volgens ons ook 'agree to disagree' kunnen zijn. We delen verder het beeld dat sommige respondenten hebben over wat een dieperliggende oorzaak is van het blijven bestaan van dit soort organisatorische vraagstukken, namelijk houding en gedrag in het onderlinge contact. Er is (te)veel sprake van een vriendelijke opstelling naar elkaar, wat het moeilijker maakt om elkaar kritisch te bevragen over (het blijven bestaan) van dergelijke vraagstukken. Nader onderzoek naar dit fenomeen is aan te bevelen, dit zou aangrijpingspunten kunnen opleveren om de sturingsvisie verder aan te scherpen.

II. In hoeverre voldoet het risicomangementsysteem van beide zbo's aan de COSO ERM standaard en is het voor het departement een effectief sturingsinstrument?

In het algemeen merken we op dat er verschillende risicomangementsystemen in omloop zijn die allemaal hun eigen specifieke achtergrond en kenmerken hebben. COSO ERM is een van de meest gebruikte risicomodellen.⁹ Hoewel de systemen in aard en opzet verschillen, zijn de basiscomponenten in essentie hetzelfde, namelijk:

1. Het formuleren van een strategie en doelstellingen.
2. Het detecteren en vervolgens kwalificeren van risico's die realisatie van de strategie en doelstellingen in de weg staan. Risico's worden gekwalificeerd qua kans van optreden en de impact.
3. Een keuze maken in hoe om te gaan met de risico's (risicostrategie). Dit is afhankelijk van de risicobereidheid ('risk appetite') van de betreffende organisatie.
4. Het beheersen van risico's door het nemen van maatregelen.
5. Monitoren van en communicatie over de mate waarin risico's optreden.

Het gaat hierbij om een (*leer*)cyclus die periodiek opnieuw doorlopen zal moeten worden.

Ten aanzien van het gebruik van COSO ERM zien we verschillen tussen UWV en de SVB. Kort samengevat geven wij het volgende antwoord op deze vraag:

- UWV maakt geen gebruik van COSO ERM. Het ministerie had tot een klein jaar geleden onvoldoende het vertrouwen dat het interne risicomangement bij UWV voldoende werkt om haar te helpen in het effectief aansturen van de organisatie. Sindsdien zijn er in onderling overleg stappen gezet om het interne

⁹ Tegelijkertijd is er ook kritiek op het COSO ERM systeem. Deze richt zich met name op de praktische bruikbaarheid van het model. Veel gehoorde punten van kritiek zijn onder meer geen eenduidig normenkader en het ontbreken van een stappenplan voor de implementatie. Bron: *Risicomangement. Integratie van risico en prestatie management* (Urjan Claassen, 2019).

risicomanagement binnen UWV te versterken, en worden verdere versterkingen voorbereid. SZW en UWV vinden elkaar inmiddels steeds beter op dit onderwerp.

- De SVB maakt wél gebruik van het COSO ERM systeem. Bij de SVB is het gebruik van COSO ERM nog in ontwikkeling. Bij SZW zien wij dat er wel vertrouwen bestaat dat het interne risicomanagement bij de SVB voldoende werkt (of gaat werken) om haar te helpen in het effectief aansturen van deze organisatie.

We werken dit antwoord hieronder verder uit.

UWV hanteert *niet* de COSO ERM standaard. UWV heeft er expliciet voor gekozen om risicomanagement niet in te richten in een aparte kolom. Implementatie van bijvoorbeeld een methodiek als COSO ERM brengt in de visie van UWV met zich mee dat je risicomanagement organiseert als een aparte kolom in de organisatie. Dat sluit niet aan bij de benadering die UWV kiest. UWV hangt de filosofie aan dat risicomanagement in alle processen in de organisatie verankerd moet zijn en dus geïntegreerd met de uitvoering moet plaatsvinden. UWV werkt om die reden ook niet met centrale of decentrale risicomanager(s).

De geïnterviewden bij UWV geven aan dat het interne systeem van sturing en toezicht ertoe leidt dat -voor zover mogelijk- alle risico's gedetecteerd worden. Voor zover wij in ons onderzoek hebben kunnen vaststellen delen wij dit beeld. Risico's op de door ons onderzochte gedetineerden-casus waren bijvoorbeeld al ruim voordat dit een politieke incident werd binnen UWV gedetecteerd. Het gedetecteerde risico had echter onvoldoende de tafel van de raad van bestuur bereikt. Wij delen dan ook met UWV de mening dat de uitdaging er hoofdzakelijk in zit om de -ergens binnen de organisatie gedetecteerde- risico's beter en sneller op de juiste tafel terecht te laten komen. Dit geldt zeker voor risico's waarop de bewindspersonen politiek risico kan lopen. Een belangrijke ontwikkeling is dan ook dat UWV intern steeds meer werkt aan bewustzijn onder medewerkers van het belang van politieke sensitiviteit van bepaalde thema's.

Breder geldt dat SZW tot een klein jaar geleden onvoldoende het vertrouwen had dat het interne risicomanagement bij UWV voldoende werkt om haar te helpen in het effectief aansturen van de organisatie. Gezamenlijk is er daarom de afgelopen tijd met UWV gewerkt om hierin verandering te brengen. Zo is er bij UWV een vierde lid van de raad van bestuur gekomen met in de portefeuille risicomanagement, en is UWV bezig met een aanpak voor de versterking van het risicomanagement. Ook zijn er veranderingen ingezet rondom de AAC UWV; dit zal de rol van dit orgaan met betrekking tot het strategisch risicomanagement in potentie versterken. Het samenwerken aan verbetering betekent ook dat SZW en UWV elkaar inmiddels steeds beter weten te vinden op het ontwerp van risicomanagement.

De SVB werkt *wel* met het COSO ERM raamwerk. Aan de hand van COSO ERM werkt de SVB aan verdere verbetering van het risicomanagementsysteem. De SVB heeft hierin een uniforme risicotaal opgesteld, samen met SZW, en er worden gezamenlijk opleidingen georganiseerd rondom integraal risicomanagement en het COSO ERM raamwerk. Kernrisico's (met een grote kans van optreden en impact) zijn bepaald, samen met de risk appetite voor deze risico's. De volgende stap is om hier een leercyclus van te maken, gericht op verdere verbetering van het risicomanagementsysteem (conform COSO ERM) en specifiek de beheersing van de top ketenrisico's. Bij SZW zien wij dat er wel vertrouwen bestaat dat het interne risicomanagement bij de SVB voldoende werkt (of gaat werken) om haar te helpen in het effectief aansturen van deze organisatie.

III. Hoe verloopt de uitwisseling van verantwoordingsinformatie tussen de zbo's en SZW (in de zin van tijdigheid, volledigheid, juistheid, betrouwbaarheid)?

Ons antwoord op deze vraag is dat de uitwisseling van verantwoordingsinformatie -oftewel informatie die 'terugkijkt'- over het algemeen goed verloopt.¹⁰ De P&C-cyclus met daarin de verantwoordingsmomenten, zoals

¹⁰ We merken hierbij op dat in het kader van dit onderzoek geen review is gedaan van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie. Dit is wat de ADR driejaarlijks doet.

vastgelegd in de Kaderwet zbo's en vertaald in het draaiboek planning- en controlcyclus SUWI-organisaties van SZW, is adequaat en wordt wederzijds gewaardeerd. Uit ons onderzoek zijn verder geen signalen naar boven gekomen over niet juiste, tijdige, volledig of betrouwbare verantwoordingsgegevens.

Wel komen er een aantal aandachtspunten naar voren wat betreft het thema verantwoordingsinformatie. Het gaat om de volgende aandachtspunten:

- Bij UWV, de SVB én het departement wordt de verantwoordingslast als hoog ervaren. Dit wordt met name veroorzaakt door het volgende:
 - De zbo's hebben in het kader van toezicht verplichting tot het leveren van verantwoordingsinformatie via veel verschillende routes, waarvan niet alles toegevoegde waarde heeft (zoals het onafhankelijk gerichte organisatietoezicht). Dit maakt de ervaren verantwoordingslast groter.
 - Daarnaast ervaren de zbo's en het departement hoge verantwoordingslast door diverse andere onderzoeken die een relatie hebben met toezicht op UWV en de SVB, namelijk vanuit de Algemene Rekenkamer (ARK), Auditdienst Rijk (ADR) et cetera. Dit vergt veel tijd en energie.
 - Vanuit de zbo's wordt van diverse kanten opgemerkt dat er soms (te)veel gedetailleerde (verantwoordings-) informatie wordt gevraagd door SZW beleidsmedewerkers.
 - Door het ministerie wordt soms om verantwoordingsinformatie gevraagd die het zbo (nog) niet kan leveren. In gesprek met zowel het ministerie als het zbo blijkt dat de sleutel in deze gevallen ligt in het gesprek met elkaar: vanuit het ministerie aangeven welke informatie er precies nodig is (en vooral ook waarom), en vanuit het zbo hoe kan deze geleverd worden en de eventuele moeilijkheden rondom het verkrijgen van deze informatie. Dit zorgt voor (meer) wederzijds begrip en verbetert de verantwoordingsinformatie. Wij constateren dat dit steeds meer op deze manier plaatsvindt.

Vanuit het ministerie is aangegeven dat inmiddels op dit aandachtspunt is geacteerd, het is onderwerp van gesprek geworden met de zbo's.

- In de verantwoordingsinformatie ligt de focus nog teveel op verantwoording via de P&C-cyclussen specifiek op de afgesproken set van KPI's, terwijl deze KPI's de werkelijke kwaliteit in de uitvoering op bestaande opdrachten niet altijd juist weergeven. Het echte gesprek over de kwaliteit van de uitvoering en de daarmee samenhangende dilemma's ontbreekt nog te vaak.

IV. Bestaan er knelpunten in de informatie-uitwisseling tussen het ministerie en het zbo en wat zijn verbeterpunten (bezien vanuit de rollen opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar en toezichthouder)?

Zoals hiervoor reeds beschreven, verloopt de uitwisseling van (verantwoordings-) informatie over het algemeen goed. Het onderling vertrouwen is in de afgelopen jaren verder gegroeid, wat ook voor meer transparante informatie-uitwisseling zorgt.

Belangrijkste aandachtspunt in de wederzijdse informatie-uitwisseling is volgens ons dat -zoals hiervoor bij de beantwoording van onderzoeksvraag II reeds uitgewerkt- de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer een beter inzicht moeten krijgen in (effecten en risico's van) elkaars dilemma's. Dit is noodzakelijk om de beleidscyclus beter aan te laten sluiten op de uitvoerende cyclus en vice versa.

Door ons zijn er daarnaast een aantal andere knelpunten vastgesteld in de informatie-uitwisseling:

- In de top van het departement bestaat het inzicht dat op hoofdlijnen gestuurd moet worden en dat er op dit zelfde abstracte niveau informatie nodig is. Vanuit de beleidsmedewerkers worden de zbo's echter nog wel eens 'bestookt' met veel meer gedetailleerde hoe-vragen ('control/ compliance achtige vragen') en vragen buiten de reguliere P&C-cyclus om. Geïnterviewden benoemen dat SZW het soms lastig vindt om te bepalen welke informatie ze nu echt willen hebben van de zbo's. Het ministerie ervaart op dit punt druk vanuit de

buitenwereld en de politiek om risico's te willen beperken en het goed te willen doen; deze druk groeit als er incidenten zijn (geweest).

- Bij incidenten is er een zeker ongeduld bij SZW om antwoord te krijgen op vragen (over het incident). Dit is een logisch gevolg van de druk die op het ministerie staat om vragen in de Tweede Kamer direct te kunnen beantwoorden, maar hier schuilt ook het gevaar in dat er te snel met onvolledig geverifieerde informatie naar de Tweede Kamer wordt gegaan (wat later dan weer rechtgezet moet worden). Vanuit UWV is op dit punt de informatievoorziening rondom de gedetineerden-casus als illustratief voor dit punt benoemd. UWV gaf meer in het algemeen aan dat er ook nog wat te winnen valt in het snel en volledig boven tafel krijgen van cijfers (bij incidenten) om SZW goed te informeren. De afweging c.q. het dilemma van zorgvuldigheid/volledigheid versus snelheid van informeren van de Tweede Kamer is vanuit het perspectief van SZW in ieder geval voortdurend aan de orde.
- Er is op dit moment geen structureel overleg tussen eigenaar en opdrachtgever(s).¹¹ Dit brengt een beperking met zich mee in de informatiepositie van de eigenaar, waardoor de eigenaar niet altijd voldoende op de hoogte is van wat er in de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever speelt.
- Doordat continuïteit en omvang van bemensing aandachtspunten zijn (zowel aan de kant van het ministerie als de zbo's), heeft dit ook effect op de informatie-uitwisseling. Hier kunnen problemen ontstaan als kennis verdwijnt of als er te weinig informatie is: informatie kan onvoldoende (tijdig) doorkomen, mensen moeten 'opnieuw' worden ingewerkt of mensen weten elkaar, doordat relaties weer opgebouwd moeten worden, minder snel te vinden.
- Een hiervoor reeds genoemd knelpunt rondom informatie-uitwisseling is de ervaren verantwoordingslast bij UWV, de SVB én het departement. Die wordt als hoog ervaren.
- Specifiek voor de SVB geldt dat onvoldoende consistentie van de financiële prognose gedurende het jaar (dit betreft het vooruitkijken c.q. de forecast) een knelpunt is in de informatievoorziening vanuit de SVB richting SZW. Dit betreft de prognose van de kosten van het ambtelijk apparaat¹² die voor een bepaald jaar gemaakt zullen worden. De prognose van de omvang van deze kosten fluctueert gedurende het jaar. Er zijn (en worden) vanuit de SVB diverse maatregelen ingezet om deze prognose te verbeteren. Omdat dit lopende maatregelen betreft, hebben wij niet kunnen evalueren welk effect deze maatregelen hebben gehad.
- De zbo's vinden dat ze soms te laat worden geïnformeerd over nieuwe generieke wetgeving (voornamelijk vanuit Europa), die hun uitvoering raakt. Het gaat hier bijvoorbeeld om onder andere de Wet Open Overheid en de AVG. Echter, voor andere initiatieven worden de zbo's intensief betrokken. SZW is bezig met het maken van een informatieprotocol en ook een crisisprotocol.

V. Hoe verloopt de onderlinge samenwerking binnen de twee driehoeken opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar en is dit volgens de onderzoekers werkbaar en effectief? Zijn hierin verbeteringen mogelijk?

Het antwoord op deze vraag kan als volgt samengevat worden:

- De onderlinge samenwerking verloopt steeds beter en kan als werkbaar en effectief gekwalificeerd worden.
- Er zijn specifieke knelpunten in de onderlinge samenwerking.

Wij werken dit in het vervolg nader uit.

¹¹ We merken hierbij op dat eigenaar en opdrachtgever elkaar wel ontmoeten in het driehoeksoverleg, de Bestuursraad, MT DG SZI, Directeurenoverleg en 'losse' overleggen op verschillende niveaus.

¹² Bij de kosten van het ambtelijk apparaat gaat het met name om kosten van formatie en om ICT-kosten.

De onderlinge samenwerking verloopt steeds beter en kan als werkbaar en effectief gekwalificeerd worden

Wij stellen vast dat er de afgelopen jaren veel aandacht is besteed aan het verbeteren van de onderlinge samenwerking en uit het onderzoek komt naar voren dat de onderlinge samenwerking ook daadwerkelijk verbeterd is. Wat hierbij duidelijk heeft meegespeeld is de vernieuwde sturingsvisie uit 2016, inclusief de uitwerking ervan (bijvoorbeeld in de overlegvormen en organisatorische aanpassingen binnen het departement), en ook de projecten 'Versterking eigenaarschap', 'Versterking opdrachtgeverschap' en de herijkte sturingsvisie. Het scheiden van de rollen eigenaar en opdrachtgever, en duidelijkheid over rollen en taken in het algemeen, heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking binnen de driehoek. Vertrouwen en transparantie zijn hierbij belangrijke begrippen gebleken.

Met de herijkte sturingsvisie uit 2016 is ook het uitgangspunt van transparantie vastgelegd. Transparantie draagt bij aan vertrouwen en vertrouwen is nodig om als eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer verder te komen in het verbeteren van de uitvoering van de opdrachten aan UWV en de SVB. Het over en weer winnen van vertrouwen was de afgelopen jaren een belangrijk aandachtspunt in het werkend krijgen van de nieuwe sturingsvisie. In onderling overleg is er in de evaluatieperiode dan ook veel geïnvesteerd in het versterken van het onderlinge vertrouwen tussen de uitvoering en het ministerie. Hiervoor zijn gaandeweg allerlei formele en informele gebruiken (soft-controls) ontstaan en investeringen gepleegd. We noemen het volgende:

- Tussentijdse aanpassingen in de overlegstructuur op basis van jaarlijkse evaluatie. Zo zijn er werkconferenties geïntroduceerd en zijn ad hoc overleggen tussen de opdrachtgever met UWV vervangen door verschillende structurele beleidstafels.
- Er is een meer uitgebreide beschrijving gekomen van het doel van de werkconferenties. Hierbij is ook afgesproken om de werkconferenties te combineren met een informeel gezamenlijk diner.
- Doorontwikkeling van het driehoeksoverleg (OGO en BO); dit is nu meer uitgebreid.
- Meer investeringen in informele contacten en vertrouwen. Zo worden de bestuurders van de zbo's één keer per maand uitgenodigd om de vergadering van de bestuursraad van SZW bij te wonen. Ook zijn er op managementniveau gezamenlijke overleggen.
- Medewerkers van SZW (die betrokken zijn bij de aansturing van de zbo's) voeren meer werkbezoeken uit. Ook worden er nu stages en meeloopdagen georganiseerd. UWV heeft voor het organiseren ervan een aparte functionaris aangesteld.
- Er zijn werkbezoeken en inwerkprogramma's ontwikkeld voor nieuwe bestuursleden van SZW en de zbo's.
- De projecten 'Versterken eigenaarschap' en 'Versterken opdrachtgeverschap' die door SZW zijn geïnitieerd. Als onderdeel of gevolg van beide projecten is er vanuit het departement extra geïnvesteerd in structurele formatie voor uitvoering van de eigenaars- en opdrachtgeversrol.
- De beweging die al voor 2016 in gang is gezet, is ten slotte het eerder betrekken van de uitvoering bij de uitwerking van beleidsvoornemens; ook bijvoorbeeld in de voorbereiding van UWV richting de kabinetsformatie of het uitwerken van maatregelen uit een nieuw Regeerakkoord.

Daarnaast is duidelijk geworden dat personen binnen de driehoek elkaar ook steeds sneller weten te vinden. Goede onderlinge, informele verhoudingen dragen hier aan bij. Wij vinden dat het een goede zet is geweest om te investeren deze zogenaamde soft-controls; effectief samenwerken is in onze visie meer dan alleen rollen benoemen. Samen met de formele aanpassingen rondom de invulling van de verschillende rollen, versterkt het de werking van de aansturingsrelatie.

Er zijn specifieke knelpunten in de onderlinge samenwerking

De onderlinge samenwerking kan volgens ons nog wel op een aantal punten verbeterd worden, met name:

De onderlinge omgangsvormen tussen het departement en de zbo's zijn -zo hebben we in het onderzoek ook zelf kunnen constateren- zeer vriendelijk en bedachtzaam. Hoewel een dergelijke opstelling kan zorgen voor een goede onderlinge relatie, brengt het ook risico's met zich mee. We noemen als voorbeeld dat met deze opstelling het risico bestaat dat het zbo teveel de houding heeft om 'ja' te zeggen op nieuwe of gewijzigde opdrachten, maar uiteindelijk in de uitvoering in de problemen komt.

- Zogenaamde taaie inhoudelijke vraagstukken (zie uitleg bij beantwoording vraag Ia) worden nog wel eens (te) lang met elkaar op ambtelijk niveau besproken voordat er -op een hoger niveau- knopen worden doorgemaakt en beslissingen worden genomen. We constateren hierbij dat er geen onderlinge werkafspraken bestaan over zaken als hoe te komen tot gedeelde feiten bij een bepaald vraagstuk en wanneer een vraagstuk geëscaleerd moet worden naar een hoger niveau om zo een doorbraak te bewerkstelligen. Daarbij kan het voorkomen dat aan bepaalde overleggen niet altijd gesprekspartners van een gelijk functioneel niveau, met vergelijkbare mandaten, deelnemen. Dit belemmert eveneens de besluitvaardigheid.
- Bij de beantwoording van onderzoeksvragen Ia, Ib en IV hebben we al aangegeven dat het voor de onderlinge samenwerking belangrijk is dat opdrachtgever en opdrachtnemer beter inzicht krijgen in (effecten en risico's van) elkaars dilemma's. Dit verbeterde inzicht zal de beleidscyclus beter doen aansluiten op de uitvoerende cyclus (en vice versa).
- Hiervoor hebben we bij de beantwoording van onderzoeksvragen Ia en Ib reeds benoemd dat er organisatorische vraagstukken zijn waar verschillen van inzicht over bestaan tussen het ministerie en de zbo's. Hierop zou vaker een 'metagesprek', met interesse en begrip voor elkaars (uiteenlopende) context en perspectief, gevoerd kunnen worden, zodat deze vraagstukken worden opgelost.
- De continuïteit en de omvang van de bemensing is een aandachtspunt, zowel aan de kant van de zbo's als bij SZW. Door de relatief snelle wisseling van mensen (op belangrijke posities) moeten relaties telkens opnieuw opgebouwd worden. We denken dat beide partijen zich hiervan bewust moeten zijn en maatregelen zullen moeten bedenken om meer continuïteit te behouden in het invullen van de verschillende rollen. Nu gaat er regelmatig (te)veel kennis, ervaring en goede werkrelaties verloren.
- Samenwerking tijdens incidenten vergt volgens ons ook nog aandacht. Niet alleen als het gaat om informatie-uitwisseling, zoals hiervoor genoemd, maar ook op het vlak van samenwerking. Vanwege de druk die bij incidenten op het ministerie staat om vragen in de Kamer direct te kunnen beantwoorden, ontstaat er spanning in de samenwerking: zbo's ervaren te weinig tijd om echt goed antwoord te vinden op vragen, dus tijd om zelf eerst goed uit te zoeken wat er gaande is (in gevallen wanneer het incident 'als verrassing' komt voor het ministerie en de top van het zbo). Ministerie en het zbo vinden elkaar in dit soort situaties niet altijd wat betreft hoe om te gaan met het dilemma van snel informatie leveren aan de Kamer versus goed onderzoek plegen naar de achtergronden en oorzaken van het incident.

Via. In hoeverre biedt de interne beheersstructuur van de zbo's de raden van bestuur voldoende comfort dat zij zich als bestuurder op de interne checks en balances kunnen baseren en delen de onderzoekers deze mening?

Gezien de brede scope van deze onderzoeksvraag leggen we bij de beantwoording ervan de focus op bij wat de tafel van de raad van bestuur bereikt (of zou moeten bereiken).¹³ Dit betekent ook dat wij geen zelfstandig onderzoek hebben gedaan naar het functioneren van de verschillende organen binnen het 'three lines of defense' model van de zbo's in relatie tot het risicomanagement.

Binnen deze inkadering van de onderzoeksvraag, komt uit het onderzoek naar onze mening naar voren dat de interne beheersstructuur van beide zbo's zodanig is vormgegeven dat deze de raden van bestuur 'voldoende'

¹³ We hebben daarom niet (uitgebreid) onderzoek gedaan naar de interne sturing op de eerste twee 'lines of defense'.

comfort kan bieden.¹⁴ Tegelijkertijd zijn er nog wel verbeteringen mogelijk ten aanzien van de interne beheersstructuur.

Bij de onderbouwing van dit antwoord refereren we deels aan eerder gegeven antwoorden inzake de volgende elementen van de interne beheersstructuur:

- De P&C-cyclus met daarin de verantwoordingsmomenten, zoals vastgelegd in de Kaderwet zbo's en vertaald in het draaiboek planning- en controlcyclus SUWI-organisaties van SZW, is adequaat en wordt wederzijds gewaardeerd. Uit ons onderzoek zijn verder geen signalen naar boven gekomen over niet juiste, tijdige, volledige of betrouwbare verantwoordingsgegevens.
- Het risicomanagement binnen de zbo's draagt ertoe bij dat beide zbo's vrijwel alle risico's goed in kaart lijken te hebben. We constateren echter tegelijkertijd dat niet alle (relevante) risico's de tafel van de raad van bestuur bereiken. Dat is zeker lang niet altijd terecht, omdat sommige van deze risico's ervoor kunnen zorgen dat de minister -als eigenaar/opdrachtgever- (onnodige) risico's loopt in zijn politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Het belang van politieke sensitiviteit bij risicomanagement is -mede naar aanleiding van de incidenten- bij zowel UWV als de SVB in ontwikkeling.
- Binnen UWV heeft de Audit Advies Commissie in het verleden een (te) beperkte rol gespeeld of kunnen spelen in het interne systeem van risicomanagement binnen de organisatie. De verwachtingen zijn dat de al ingezette veranderingen rondom AAC UWV (nieuw reglement, formatieve uitbreiding en onafhankelijke voorzitter) de rol van het orgaan met betrekking tot het strategisch risicomanagement in potentie zal versterken. Dit past daarmee in een tendens die ook bij andere auditcommissies te zien is: meer auditcommissies van zbo's verbreden hun focus op meer dan alleen de bedrijfsvoering.

Uit ons onderzoek komen verder ook een aantal dilemma's in de uitvoering naar voren die de raden van bestuur van UWV en de SVB in samenhang met elkaar moeten zien te beheersen (zie de hiervoor uitgewerkte dilemma's). Het gaat om dilemma's die elkaar beïnvloeden; anders gezegd zijn het dilemma's die niet los van elkaar te zien zijn.¹⁵ Deze dilemma's ontstaan met name door de combinatie van:

- meer of minder impliciete opdrachten vanuit de beleidscyclus die met elkaar conflicteren en zorgen voor (extra) risico's in de uitvoering;
- een steeds complexer wordende omgeving.

De interne beheersstructuur is volgens ons nog niet zodanig ingericht dat deze dilemma's op een effectieve wijze op de tafel van de raad van bestuur landen, zodat de raad van bestuur deze vervolgens met SZW kan bespreken.

VIb. Welke verbetermogelijkheden zijn mogelijk? Hierbij vragen we in ieder geval aandacht voor meerwaarde en scope van: interne accountantsdienst, audit committee, risicomanagement, oordeel externe accountant.

Zoals reeds vermeld bij vraag VIa hebben wij geen zelfstandig onderzoek gedaan naar het functioneren van het 'three lines of defense' model van de zbo's.

Onze in hoofdstuk 6 beschreven analyse biedt echter wel een passend en meer overstijgend antwoord op deze deelvraag VIb. De analyse in hoofdstuk 6 maakt duidelijk dat wij een aantal dilemma's in de uitvoering zien die de

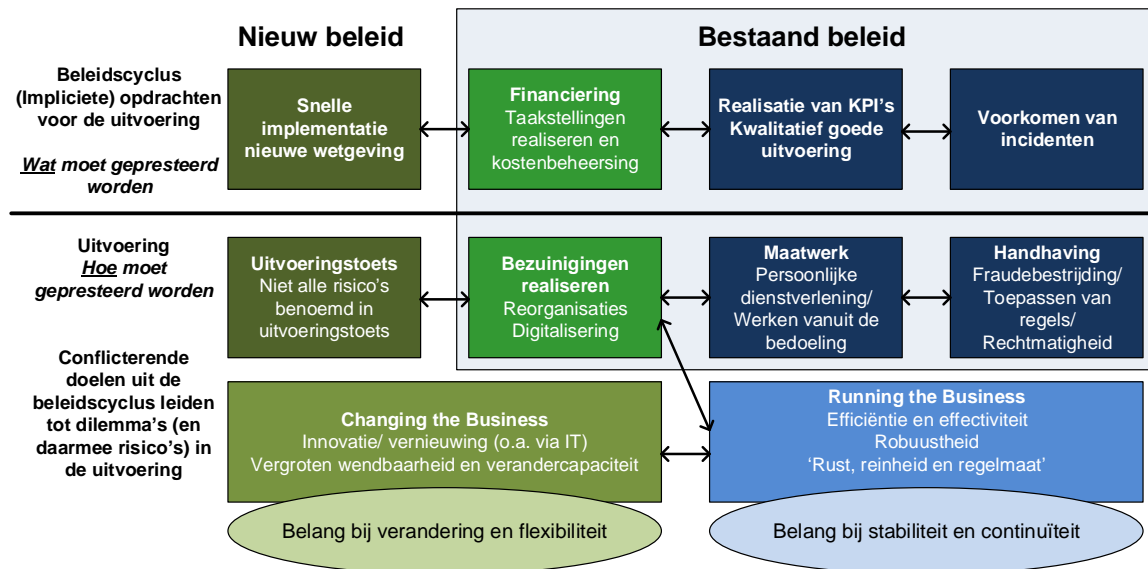
¹⁴ Bij onze meningsvorming met betrekking tot deze onderzoeksvraag hebben we ook de inzichten benut uit het Verantwoordingsonderzoek 2018 (ARK, 2019) en de onderzoeken naar risico's van misbruik (Stimulansz en KPMG, 2019).

¹⁵ In de praktijk (bijvoorbeeld de media) gebeurt dit echter wel. Als er bijvoorbeeld een fraude incident plaatsvindt bij UWV, wordt niet de vraag gesteld in hoeverre dit voorzien was in de uitvoeringstoets en in hoeverre UWV over voldoende formatie beschikt voor specifieke handhaving op het betreffende dossier. Keuringen en onderzoeken in het buitenland zijn bijvoorbeeld complexer te realiseren en kosten extra formatie.

raad van bestuur van een zbo *in samenhang met elkaar* moet zien te beheersen. Zoals hiervoor reeds aangegeven ontstaan deze dilemma's met name door de combinatie van:

- meer of minder impliciete opdrachten vanuit de beleidscyclus die met elkaar conflicteren en zorgen voor (extra) risico's in de uitvoering;
- een steeds complexer wordende omgeving.

De volgende figuur geeft inzicht in de belangrijkste conflicterende opdrachten (vanuit de beleidscyclus) en uitvoeringsdilemma's (in de uitvoeringscyclus) die uit ons onderzoek naar voren kwamen.



Figuur 2: Conflicterende opdrachten en uitvoeringsdilemma's¹⁶

In hoofdstuk 6 lichten wij deze figuur nader toe, inclusief factoren die maken dat de omgeving van beide zbo's steeds complexer wordt.

De mate van onderling vertrouwen zal -naar onze verwachting- groeien naarmate SZW (eigenaar en opdrachtgever) en de zbo's beter in staat zijn om de dilemma's in de uitvoering en de daaruit voortvloeiende risico's met elkaar te delen. Deze belangenafweging gebeurt nu (meer of minder) expliciet door de raad van bestuur van het zbo en het directieurenteam. Dit vraagt mede om een geëmancipeerde opdrachtnemer die -vanuit een 'ja, mits' houding- richting SZW aangeeft wat wel kan en wat niet kan bij nieuwe opdrachten én bij de uitvoering van bestaande opdrachten.

Deze dilemma's in combinatie met de ontwikkelingen in de externe omgeving zorgen voor een steeds groter wordende druk op de zbo's. Wij concluderen op basis van het onderzoek dat er bij SZW (zowel de eigenaar als de opdrachtgever) nog onvoldoende inzicht bestaat in de (aard van de) toenemende druk die de zbo's als opdrachtnemer ervaren en de complexe belangenafweging die steeds gemaakt moet worden. Dat maakt dat het

¹⁶ In ons onderzoek is naar voren gekomen dat in de beleidsvoorbereidende fase er soms uitvoeringsrisico's uit beeld raken en uiteindelijk niet door de zbo's benoemd worden in de uitvoeringstoets. Vandaar dat in de figuur staat 'Niet alle risico's benoemd in uitvoeringstoets'. Voor sommige van dit soort uitvoeringsrisico's vinden de zbo's dat -terugkijkend- deze beter wél benoemd hadden kunnen worden in de uitvoeringstoets en dat erop gehandeld had moeten worden. In hoofdstuk 4 is verder aangegeven dat risico's die in de verschillende uitvoeringstoetsen worden benoemd, ook niet stelselmatig worden bijgehouden door de zbo's (na invoering van de nieuwe of gewijzigde wetgeving).

gesprek over de dilemma's in de uitvoering (en de risico's die uit deze dilemma's voortkomen) nog maar beperkt gevoerd wordt. De beleidscyclus en uitvoerende cyclus raken elkaar hierop volgens ons onvoldoende.

Ook constateren we dat de opdrachtnemer zich loyaal opstelt en - in plaats van de eigenaar en opdrachtgever hierin mee te nemen- primair zelf (met sleutelfiguren in de eigen organisatie) een afweging maakt tussen de verschillende belangen die met de dilemma's gepaard gaan. In termen van het big-8 model (zie hoofdstuk 6) constateren wij dat -voor hoe als zbo de verschillende doelen/ belangen¹⁷ tegen elkaar af te wegen- geen operationele beleidskaders beschikbaar zijn (met kaders en randvoorwaarden).

Daarbij constateren we in ons onderzoek dat de vraagstukken die ter sprake komen in het gesprek tussen SZW en beide zbo's geen onderscheid wordt gemaakt in type vraagstuk (zoals de mate van 'taaiheid'). Mede als gevolg van de complexer wordende omgeving spelen in de uitvoering steeds vaker 'taaiere' vraagstukken. In ons onderzoek kwamen diverse taaiere inhoudelijke vraagstukken naar voren waar de zbo's mee te maken hebben en waarop ook afstemming plaatsvindt (of zou moeten plaatsvinden) met het ministerie. Hoe om te gaan met de dilemma's in de uitvoering is bijvoorbeeld een belangrijk taai vraagstuk. Andere genoemde voorbeelden zijn handhaving in het buitenland, het werven van voldoende artsen bij UWV en de wijze waarop kennis over risico's in de uitvoeringstoetsen wordt vastgehouden. Ten aanzien van de besluitvorming over deze taaiere inhoudelijke vraagstukken komt -zoals hiervoor reeds geconstateerd- het nog wel eens voor dat er lange gesprekken gevoerd worden op verschillende organisatorische niveaus zonder echt vooruit te komen.

De sturing kan dus op de hierboven genoemde punten in onze visie dus aan *effectiviteit* winnen.

VII. Biedt de interne beheersstructuur van het zbo hiermee de gewenste basis waarop het taakgerichte en instellingsgerichte toezicht door het departement zich baseert en vult het departement deze vorm van toezicht goed genoeg in?

De inrichting van het taakgerichte en instellingsgerichte toezicht vanuit het ministerie is gebaseerd op de vooronderstelling dat de interne beheersing van beide zbo's voldoende op orde is. Bij de beantwoording van vraag VIa hebben we aangegeven dat naar onze mening de interne beheersstructuur van beide zbo's zodanig is vormgegeven, dat deze de raden van bestuur 'voldoende' comfort kan bieden. De interne beheersstructuur van beide zbo's biedt daarmee ook de gewenste basis voor het taakgerichte en instellingsgerichte toezicht.

Tegelijkertijd zijn er nog wel verbeteringen mogelijk ten aanzien van de interne beheersstructuur. Voortbouwend op de voorgaande analyse is het volgens ons van belang dat de interne beheersstructuur het (meer) mogelijk moet maken om op een adequaat abstractieniveau de (politiek relevante) dilemma's en risico's met de bijbehorende belangenafweging inzichtelijk te maken richting (het taakgerichte en instellingsgerichte toezicht door) SZW.

VIII. Welke meerwaarde heeft het aanvullend onafhankelijk toezicht door de eigenaar in aanvulling op de totale toezichtketen? Zijn veranderingen in het aanvullend onafhankelijk toezicht wenselijk en zo ja, welke en hoe moet dit worden vormgegeven (naar aanleiding van aanbeveling ARK over zelfstandige informatieverzameling)?

In de eerste plaats is het van belang bij de beantwoording van deze vraag de kanttekening te maken dat binnen het organisatiegericht toezicht een doorontwikkeling is ingezet. Deze evaluatie c.q. dit onderzoek loopt parallel aan deze ontwikkelingen, waardoor het actuele beeld inmiddels anders kan zijn. Omdat deze doorontwikkeling echter deels tijdens onze evaluatieperiode plaats vond, was het bovendien niet mogelijk om respondenten in gesprekken hierover naar een oordeel te vragen.

¹⁷ Het gaat dan om doelen/ belangen als snelle implementatie van nieuw beleid, realiseren financiële doelstellingen, hoge klanttevredenheid, beperken risico op imagoschade, etc.

Rekening houdend met bovenstaande kanttekening, concluderen wij dat het organisatiegericht toezicht op dit moment nauwelijks meerwaarde heeft. Het onafhankelijk toezicht levert geen inzicht in nieuwe risico's op en het inzicht in al bekende risico's wordt niet op een eerder moment gesignaleerd of verder verdiept. Dit beeld is ook geschetst in de Zelfevaluatie Toezicht SZW op UWV en SVB (2018). In dit onderzoek komt dus hetzelfde beeld naar voren. Zoals in de inleiding (van het antwoord op deze vraag) vermeld kunnen we nog niet vaststellen of dit beeld met de doorontwikkeling van het organisatiegericht toezicht verbeterd gaat worden. We kunnen alleen vaststellen dat er binnen SZW meer formatie beschikbaar is gekomen voor het uitvoeren van deze vorm van toezicht. Het ministerie van SZW heeft met betrekking tot de doorontwikkeling wel aangegeven dat deze tot dusverre nog beperkt resultaat heeft opgeleverd en dat het nog 'een reis' is.

Gezien de conclusie dat het onafhankelijk toezicht te weinig meerwaarde heeft, is onze aanbeveling om veranderingen door te voeren in het onafhankelijk organisatiegericht toezicht in relatie tot het beter zicht krijgen op de dilemma's waar de zbo's in de uitvoering voor staan. Een praktische suggestie die wij in dit verband doen is dat de werkagenda van de onafhankelijk toezicht medewerkers van SZW deels te laten bepalen door de uitvoeringsrisico's die de Audit Committees¹⁸ en raad van advies signaleren. Allen hebben namelijk een gedeeld belang inzake risicomanagement.

IX. Hebben de uitkomsten van het stelseltoezicht en de manier waarop dit door de Inspectie SZW wordt uitgevoerd meerwaarde voor de invulling van het toezicht door SZW op de zbo's? En in welke mate worden de aanbevelingen voortkomend uit het stelseltoezicht van de Inspectie SZW meegenomen door de uitvoeringsorganisaties (het interne toezicht) zelf (in het kader van artikel 37 Wet SUWI)?

De opzet en inrichting van dit onderzoek laten het niet toe om valide conclusies te trekken over de meerwaarde van het stelseltoezicht voor de invulling van het toezicht door SZW op de zbo's. Meer in het algemeen kunnen wij wel het volgende opmerken ten aanzien van (de ontwikkelingen in) het stelseltoezicht:

De minister van SZW heeft in 2016 besloten tot afschaffing van het organisatiegerichte toezicht door de Inspectie SZW. De Inspectie SZW oefent voor wat betreft UWV en de SVB nu toezicht uit op de doeltreffendheid van het stelsel van werk en inkomen. De Inspectie heeft dat georganiseerd in het programma Toezicht SUWI en sociaal domein. Dit programma onderzoekt de ontwikkelingen en signaleert en agendeert risico's in het functioneren van de uitvoering van de sociale zekerheid. Dit gebeurt vanaf 2020 door middel van een brede monitor op klant- en uitvoeringsniveau. Verder heeft de Inspectie vanuit dit programma gedurende de evaluatieperiode een aantal onderzoeken uitgevoerd. De Inspectie opereert hierbij onafhankelijk en maakt eigen keuzes op basis van een inspectiebrede risicoanalyse en een omgevingsanalyse. Eén keer in de vier jaren worden risico's in beeld gebracht en dit wordt dan geordend naar meerjarenprogramma's. De risico-identificatie vindt plaats op basis van een omgevingsanalyse (burgers, stakeholders).

Deze risico- en omgevingsanalyses hadden tot resultaat dat het inspectietoezicht voornamelijk gericht was op de gemeenten. Dit mede vanwege de invoering van de Participatiewet per 1-1-2015. Enkele onderzoeken waren ook gericht op UWV, geen enkele op de SVB. Bij de onderzoeken die gericht waren op UWV is afstemming geweest met de beleidsafdeling die het betrof, niet met de eigenaar.

De Inspectie is begin 2020 gestart met het ontwikkelen van een andere vorm van toezicht. De Inspectie bouwt een brede monitor om de belangrijkste onderwerpen binnen het stelsel structureel te kunnen volgen. Bij grote en actuele risico's zal de Inspectie verdiepend onderzoek instellen. Vanuit deze optiek wil de Inspectie breder geïnformeerd worden vanuit de zbo's. Vanuit die optiek ligt het ook meer voor de hand om met de eigenaar en

¹⁸ In het delen van gesignaleerde risico's tussen de Audit Committees van de uitvoeringsorganen en die van SZW is al voorzien.

opdrachtgever afstemming te zoeken en te kijken waar de partijen elkaar kunnen helpen en versterken. Deze samenwerkingsrelatie zal verder uitgebouwd worden.

X. Doen zich binnen de gehele toezichtsketen knelpunten/ kwetsbaarheden voor en zijn er verbeteringen mogelijk die leiden tot een meer werkbare en effectievere uitvoering van toezicht?

Bij de gehele toezichtsketen gaat het primair om de three lines of defence, de externe accountant, de Audit (Advies) Commissies, Auditdienst Rijk (ADR) en het aanvullend onafhankelijk toezicht door de eigenaar.¹⁹

Uit het onderzoek komt het volgende naar voren ten aanzien van (knelpunten in) de toezichtsketen:

- In de huidige toezichtsketen ligt de focus op de P&C-cyclus en de KPI's. Dit loopt over het algemeen goed, zo komt uit dit onderzoek naar voren.
- Een belangrijk aandachtspunt binnen de gehele toezichtsketen, zoals die nu is opgezet en georganiseerd, is dat het aan SZW (als eigenaar en opdrachtgever) onvoldoende inzicht biedt in het geheel van dilemma's (en de daarmee verbonden risico's) waar beide zbo's in de uitvoering mee geconfronteerd worden. Bij vraag VIb doen we om die reden dan ook de aanbeveling op juist op dit aspect de toezichtsketen te versterken. Concrete suggesties voor versterking van de toezichtsketen hebben we gedaan bij de beantwoording van vraag VIII.
- Zoals bij vraag II reeds vermeld, zijn er bij UWV in het afgelopen jaar stappen gezet om het interne risicomanagement (onderdeel van de toezichtsketen) binnen UWV te versterken. Het gaat dan onder meer om de herinrichting van het Audit Advies Commissie van UWV.
- Bij UWV, de SVB en het departement wordt de verantwoordingslast in de toezichtsketen als hoog ervaren. Zie ook ons antwoord op vraag III.

XI. Onder welke voorwaarden kunnen 'sturing, toezicht en voortgangsbewaking' enerzijds en 'rust en ruimte voor de uitvoering' anderzijds worden gerealiseerd? Wat zijn de strategische vraagstukken voor de komende jaren met de kennis van nu?

Het antwoord op deze onderzoeksvraag sluit aan bij de beantwoording van eerdere vragen, met name de beantwoording van vraag VIb. De analyse die wij daar kort samengevat presenteren (en uitgebreid te vinden is in hoofdstuk 6 van dit rapport) en de noodzaak om daar in de relatie tussen SZW en de zbo's gevolg aan te geven, zien wij als het strategische vraagstuk voor de komende jaren.

Kort samengevat gaat het om het volgende. Er zijn een aantal dilemma's in de uitvoering die de raad van bestuur van een zbo *in samenhang met elkaar* moet zien te beheersen. Het gaat om dilemma's die elkaar beïnvloeden; anders gezegd zijn de dilemma's niet los van elkaar te zien.²⁰ Deze dilemma's ontstaan met name door de combinatie van:

- meer of minder impliciete opdrachten vanuit de beleidscyclus die met elkaar conflicteren en zorgen voor (extra) risico's in de uitvoering;
- een steeds complexere wordende omgeving. Het gaat dan om ontwikkelingen als internationalisering, arbeidsmigratie, belang van privacy in relatie tot handhaving en gegevensuitwisseling, digitalisering en dergelijke.

¹⁹ De figuur 5 in paragraaf 3.1 maakt duidelijk dat er daarnaast nog andere relevante organen te onderscheiden zijn in de toezichtsketen.

²⁰ In de praktijk (bijvoorbeeld de media) gebeurt dit echter wel. Als er bijvoorbeeld een fraude incident plaatsvindt bij UWV, wordt niet de vraag gesteld in hoeverre dit voorzien was in de uitvoeringstoets en in hoeverre UWV over voldoende formatie beschikt voor specifieke handhaving op het betreffende dossier. Keuringen en onderzoeken in het buitenland zijn bijvoorbeeld complexer te realiseren en kosten extra formatie.

Mede als gevolg van de complexer wordende omgeving spelen in de uitvoering vaak ook 'taaie' vraagstukken. In ons onderzoek kwamen diverse taaie inhoudelijke vraagstukken naar voren waar de zbo's mee te maken hebben en waarop ook afstemming plaatsvindt (of zou moeten plaatsvinden) met het ministerie. Hoe de dilemma's in de uitvoering het beste afgestemd kunnen worden op de dilemma's in de beleidscyclus, is misschien wel het belangrijkste taaie inhoudelijke vraagstuk.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling evaluatieonderzoek

Sinds de invoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) in 2001, heeft een aantal evaluaties plaatsgevonden van de werking van deze wet. In 2021 is de evaluatie van SUWI weer beoogd. Mede naar aanleiding van incidenten en politieke en maatschappelijke urgentie hebben de bewindslieden van SZW besloten de evaluatie van de sturing van en het toezicht op UWV en de SVB reeds in het najaar van 2019 te laten starten. De hoofdvraag voor deze door Berenschot uitgevoerde evaluatie is als volgt geformuleerd:

In hoeverre is de huidige invulling van aansturing van en toezicht op de SVB en UWV werkbaar en effectief?

Met 'werkbaar en effectief' wordt bedoeld dat de invulling van de sturing en het toezicht zo goed mogelijk bijdraagt aan de publieke taakuitvoering door de twee zelfstandige bestuursorganen.

Om de hoofdvraag hanteerbaar te maken, is deze uiteengelegd in de volgende elf deelvragen:

Aansturing

- I. Hoe functioneert de aansturing van de zbo's door SZW en is dit volgens de onderzoekers werkbaar en effectief? Zijn hierin verbeteringen mogelijk?
- II. In hoeverre voldoet het risicomanagementsysteem van beide zbo's aan de COSO ERM standaard en is het voor het departement een effectief sturingsinstrument?

Informatie-uitwisseling en samenwerking

- III. Hoe verloopt de uitwisseling van verantwoordingsinformatie tussen de zbo's en SZW (in de zin van tijdigheid, volledigheid, juistheid, betrouwbaarheid)?
- IV. Bestaan er knelpunten in de informatie-uitwisseling tussen het ministerie en het zbo en wat zijn verbeterpunten (bezien vanuit de rollen opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar en toezichthouder)?
- V. Hoe verloopt de onderlinge samenwerking binnen de twee driehoeken opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar en is dit volgens de onderzoekers werkbaar en effectief? Zijn hierin verbeteringen mogelijk?

Toeziht in de keten

- VI. In hoeverre biedt de interne beheersstructuur van de zbo's de raden van bestuur voldoende comfort dat zij zich als bestuurder op de interne checks en balances kunnen baseren en delen de onderzoekers deze mening? Welke verbetermogelijkheden zijn mogelijk? Hierbij vragen we in ieder geval aandacht voor meerwaarde en scope van: interne accountantsdienst, audit committee, risicomanagement, oordeel externe accountant.
- VII. Biedt de interne beheersstructuur van het zbo hiermee de gewenste basis waarop het taakgerichte en instellingsgerichte toezicht door het departement zich baseert en vult het departement deze vorm van toezicht goed genoeg in?
- VIII. Welke meerwaarde heeft het aanvullend onafhankelijk toezicht door de eigenaar in aanvulling op de totale toezichtketen? Zijn veranderingen in het aanvullend onafhankelijk toezicht wenselijk en zo ja, welke veranderingen zijn dit en hoe moet dit worden vormgegeven (naar aanleiding van aanbeveling ARK over zelfstandige informatieverzameling)?
- IX. Hebben de uitkomsten van het stelseltoezicht en de manier waarop dit door de Inspectie SZW wordt uitgevoerd, meerwaarde voor de invulling van het toezicht door SZW op de zbo's? In welke mate worden de aanbevelingen voortkomend uit het stelseltoezicht van de Inspectie SZW meegenomen door de uitvoeringsorganisaties (het interne toezicht) zelf (in het kader van artikel 37 Wet SUWI)?

- X. Doen zich binnen de gehele toezichtsketen knelpunten/kwetsbaarheden voor en zijn er verbeteringen mogelijk die leiden tot een meer werkbare en effectievere uitvoering van toezicht?

Balans tussen rust en ruimte voor de uitvoering en toezicht en voortgangsbewaking

- XI. Onder welke voorwaarden kunnen 'sturing, toezicht en voortgangsbewaking' enerzijds en 'rust en ruimte voor de uitvoering' anderzijds worden gerealiseerd? Wat zijn de strategische vraagstukken voor de komende jaren met de kennis van nu?

Gezien de brede scope van onderzoeksvraag VI, leggen we bij de beantwoording ervan de focus op wat de tafel van de raad van bestuur bereikt (of zou moeten bereiken).²¹ Dit betekent ook dat wij geen zelfstandig onderzoek hebben gedaan naar het functioneren van de verschillende organen binnen het 'three lines of defense' model van de zbo's in relatie tot het risicomanagement.

De evaluatie maakt onderdeel uit van de beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering en de bredere evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) die in 2021 beoogd zijn.²²

1.2 Context

Wet SUWI

De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) is in 2002 in werking getreden. De Wet SUWI regelt hoe de sociale verzekeringen worden uitgevoerd door UWV en de SVB, en hoe deze uitvoeringsorganen en de gemeenten samenwerken. De met de Wet SUWI vormgegeven uitvoeringsstructuur moet een bijdrage leveren aan de hoofddoelen van de sociale zekerheid in Nederland: (1) het bieden van bestaanszekerheid en (2) het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Als subdoelstellingen van de Wet SUWI kunnen daarbij worden benoemd (a) werk boven inkomen, (b) (betere) klantgerichtheid en (c) (betere) doelmatigheid.

Met de invoering van de Wet SUWI in 2002 kwam er een einde aan het corporatistische uitvoeringsmodel dat in Nederland sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog was opgebouwd. In dit model droegen werkgevers- en werknemersverenigingen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van sociale verzekeringen. De kritiek bestond eruit dat door het corporatistische karakter de uitvoering vooral gericht was op snelle en ruimhartige uitkeringsverstrekking en nauwelijks op de re-integratie van cliënten, terwijl publieke aansturing en onafhankelijk toezicht ontbraken. De met de Wet SUWI ingegeven uitvoeringstructuur moest in ieder geval een reactie bieden op deze kritiek op het oude stelsel.

Geschiedenis UWV

UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) moet zorgen voor een deskundige en efficiënte uitvoering van de werknemersverzekeringen, zoals de WW, WIA, WAO, WAZ, Wazo en Ziektewet. Daarnaast biedt UWV arbeidsmarkt- en gegevensdiensten. UWV heeft vier kerntaken op het terrein van:

- **Werk:** stimuleren van mensen om aan het werk te blijven en/of nieuw werk te vinden. UWV werkt hierin samen met gemeenten en private partijen en ondersteunt werkgevers bij het vinden van personeel.

²¹ We hebben daarom niet (uitgebreid) onderzoek gedaan naar de interne sturing op de eerste twee 'lines of defense'.

²² Vanwege de overlap in focus tussen de beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering, de evaluatie van de Wet SUWI en de gevraagde beoordeling in artikel 39 van de Kaderwet zbo's voor wat betreft UWV en de SVB, heeft het ministerie gekozen om een onderzoeksbureau de drie onderzoeken gezamenlijk uit te laten voeren en hierover één eindrapport op te stellen. Dit eindrapport moet eind 2021 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

- Indiciestelling: UWV beoordeelt volgens vastgestelde criteria ziekte en arbeidsongeschiktheid, als grondslag voor uitkeringen, re-integratie en het benutten van participatiemogelijkheden.
- Uitkeren: UWV verzorgt tijdig en correct uitkeringen als werken niet of niet direct mogelijk is.
- Gegevensbeheer: UWV zorgt ervoor dat mensen slechts één keer gegevens over werk en uitkering aan de overheid hoeven te geven.

UWV is een fusie (2002) van de uitvoeringsinstellingen Cadans, Gak, GUO, SFB en USZO en opdrachtgever Lisv. Later, in 2009, werd ook het initieel met de SUWI-wetgeving ingestelde Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) erbij gevoegd. De vorming van UWV vond plaats in 2002 en was één van Nederlands grootste (re)nationalisaties; deze vond plaats op basis van politieke keuzes. Het was al bij de oprichting duidelijk dat UWV een gigantische uitdaging zou hebben. Met de samenvoeging erbij (verschillende culturen, ICT systemen en dergelijke) werd die uitdaging des te groter. Sinds de oprichting werkt UWV aan het vormen van één organisatie, met adequate instrumenten om het werk te kunnen doen. Die complexe, meervoudige opgave, gecombineerd met voortdurende grote prestatiedruk, snelle veranderingen (bijvoorbeeld het accommoderen van de decentralisaties) en door de politiek geëntameerde interventies (soms als gevolg van incidenten), kenmerkt de context waarin UWV werkt. Daarnaast bepalen ook conjunctuurschommelingen de context waarin UWV moet opereren, hierdoor doen zich forse schommelingen voor in het werkvolume van UWV. Dit geldt wel hoofdzakelijk voor het aantal WW'ers.

Geschiedenis SVB

De SVB is de oudste uitvoerder op het gebied van sociale zekerheid in Nederland. De Sociale Verzekeringsbank zorgt namelijk al meer dan 115 jaar voor de uitvoering van regelingen in de sociale zekerheid en zorg. De SVB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene kinderbijslagwet (AKW), de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) en enkele andere regelingen. Daarnaast verzorgt de SVB in opdracht van de minister van VWS een deel van de werkzaamheden rondom het persoonsgebonden budget (pgb), zoals het beheren van de budgetten voor budgethouders en het betalen van de zorgverleners. Voor deze evaluatie worden uitsluitend de taken rondom werk en inkomen van de SVB meegenomen.

De SVB vindt het belangrijk dat niet alleen de regels van de wet worden gevolgd, maar kijkt ook naar het effect hiervan op het leven van mensen. Daarom is de SVB intern, met ketenpartners (zoals gemeenten) én met de wetgever in Den Haag in gesprek over de vraag: 'past deze uitvoering wel bij de bedoeling van de wet?'. De SVB heeft een reputatie van een stabiele en excellente uitvoeringsorganisatie. In de jaren '90 manifesteerde zich de noodzaak van vergaande herziening/ontwikkeling van de ICT systemen, waar de SVB al lang gebruik van maakte. Tegelijkertijd beoogde de SVB dat zó te doen, dat de systemen toekomstbestendig zouden worden en klaar voor veranderende wetgeving én uiteenlopende nieuwe taken. Die complexe, meervoudige sprong probeert de organisatie te maken, gecombineerd met voortdurende grote prestatiedruk en snelle veranderingen (vele wetsveranderingen en bijvoorbeeld het accommoderen van de decentralisaties). Dat kenmerkt de context waarin de SVB werkt.

Geen stabiele productieomgeving en taakstellingen

Voor UWV geldt, en in mindere mate ook voor de SVB, dat de wet- en regelgeving die ze uitvoeren, regelmatig verandert. Waar in het bedrijfsleven operational excellence kan worden nagestreefd in een gestandaardiseerde productieomgeving, wordt bij de twee grote SUWI-organisaties als het ware de fabriekshal het hele jaar verbouwd, terwijl daarop vanuit de maatschappelijke/politieke context met regelmaat invloed wordt uitgeoefend. UWV heeft aangegeven in een gemiddeld jaar alleen al 50 zogenaamde uitvoeringstoetsen uit te voeren op nieuwe wetgeving die om bijstelling in de uitvoering vragen.

Naast frequent wijzigende wet- en regelgeving, stonden zowel UWV als de SVB de afgelopen jaren voor een besparingsopgave als gevolg van taakstellingen die zij opgelegd hebben gekregen door de drie opeenvolgende

kabinetten Balkenende IV, Rutte 1 en Rutte 2. De doorgevoerde bezuinigingen hebben ook nu nog gevolgen voor hoe de organisaties uitvoering geven aan hun opdracht.

Tegenover voorgaande ontwikkelingen staat dat sommige politici vinden dat grote uitvoeringsorganisaties als UWV en de SVB onvoldoende wendbaar zijn en te traag reageren op veranderingswensen vanuit de samenleving. Een weerslag hiervan is terug te vinden in het recent verschenen rapport 'Werk aan uitvoering'²³ dat opgesteld is in het kader van het programma met diezelfde naam. In dit programma wordt onderzocht hoe publieke uitvoeringsorganisaties beter kunnen functioneren. Een citaat uit het rapport is verhelderend: 'Er komt steeds meer besef dat de druk op de uitvoeringsorganisaties enorm is toegenomen als gevolg van de dynamiek in de samenleving, de veelheid en gedetailleerdheid van beleid, door besturings- en bekostigingsmodellen en de reflex op incidenten'. Deze ontwikkeling zorgt voor meer besef in de politiek en bij de ministeries van de complexe dilemma's waarmee uitvoeringsorganisaties te maken hebben. In het hiervoor benoemde rapport wordt in dit verband de vraag gesteld of de politiek niet te veel verwacht van de uitvoeringsorganisaties.

Zowel de aard van de productieomgeving, de taakstellingen als de politieke wensen vraagt veel van de sturing en het toezicht op UWV en de SVB om de organisaties te laten bijdragen aan de realisatie van de SUWI-doelen.

1.3 Onderzoeksopzet

De dataverzameling voor dit evaluatieonderzoek bestond uit de volgende 4 onderdelen:

Deskresearch. We zijn het onderzoek begonnen met een analyse van openbare en niet-openbare documenten in relatie tot de sturings- en toezichtrelaties tussen SZW en de uitvoerende zbo's. Op basis van de documenten hebben we in kaart gebracht hoe deze relaties op papier functioneren, en hoe dit in de praktijk gaat. Voor wat betreft UWV en de SVB hebben we ook interne documentatie bestudeerd op de opzet en werking van het interne systeem van sturing en toezicht en de opzet van het risicomanagement.

Algemene diepte-interviews over de praktijk. Vervolgens heeft een eerste ronde algemene diepte-interviews plaatsgevonden met de belangrijkste stakeholders binnen het systeem van SZW, UWV en de SVB om ons beeld over de opzet en de werking van sturing en toezicht tussen SZW en de uitvoerende zbo's verder te verdiepen. In bijlage 1 is opgenomen welke geïnterviewden wij gesproken hebben.

Casusonderzoek. In de laatste fase van ons veldwerk heeft Berenschot vier praktijkcasus (twee voor UWV en twee voor de SVB) onderzocht. De casus diepen we uit om te onderzoeken (en te illustreren) hoe werkbaar en effectief toezicht en sturing in de praktijk is, alsook hoe binnen UWV en de SVB sturing, toezicht en risicomanagement werkt. In samenspraak met SZW, UWV en de SVB zijn de volgende vier casus geselecteerd:

- UWV: de niet rechtmatige uitkeringsverstrekking aan gedetineerden;
- UWV: oplopende werkvoorraden bij het sociaal medisch beoordelen door tekorten aan verzekeringsartsen;
- SVB: rol SVB bij schuldenproblematiek;
- SVB: claim Dienstverlening Sociale Verzekeringen (DSV) voorjaarsbesluitvorming.

De onderzoeken zijn uitgevoerd aan de hand van documentenstudie en gerichte (groeps)interviews bij zowel het ministerie van SZW als UWV en de SVB. Het casusonderzoek heeft ons een verdiepend inzicht opgeleverd hoe sturing en toezicht in de praktijk plaatsvindt. In deze rapportage zijn de bevindingen uit het casusonderzoek daarom direct verwerkt in de tekst van hoofdstuk 4 van dit rapport.

²³ Het betreft het rapport 'Werk aan uitvoering Fase 1: Probleemanalyse', versie 1.2, 5 februari 2020 van ABDTopConsult. Op diverse plaatsen in deze rapportage refereren wij aan dit rapport.

Appreciative Inquiry workshops. Na de bespreking van onze nota van bevindingen hebben we in april 2020 een viertal zogenaamde appreciative inquiry workshops²⁴ digitaal georganiseerd: één binnen UWV, één binnen de SVB en twee binnen SZW (de eerste over de aansturingrelatie met UWV en de tweede over die met de SVB). Deze workshops hadden als primair doel om op basis van onze bevindingen vooruit te kijken en op deze manier bij te dragen aan de inhoud van hoofdstuk 6 van dit rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen. De workshops hebben ons echter ook extra bevindingen opgeleverd over de huidige werking van sturing en toezicht in de praktijk. Deze bevindingen zijn verwerkt in hoofdstuk 4 van dit rapport.

Rapportage onderzoeksbevindingen

Berenschot rapporteert op twee manieren over de onderzoeksbevindingen. Allereerst hebben we onze begeleiders aan de hand van een nota van bevindingen tussentijds meegenomen in de door ons tijdens het veldwerk onderzochte feiten en gebeurtenissen. De inhoud van deze nota komt terug in de hoofdstukken 2 tot en met 4 van deze eindrapportage. Aanvullend op deze beschrijvende hoofdstukken bevat dit eindrapport vooral onze eigen duiding en conclusies over wat we gevonden hebben, en komen we op basis daarvan tot een set aanbevelingen.

Begeleidingscommissie en stuurgroep

Gedurende het evaluatieonderzoek hebben we op een drietal momenten afgestemd met een begeleidingscommissie en met een stuurgroep: een startbijeenkomst, een bijeenkomst om onze nota van bevindingen te bespreken en een bijeenkomst om dit te doen voor het concepteindrapport. In beide gremia hadden vertegenwoordigers van SZW, UWV en de SVB zitting. In bijlage 2 is de samenstelling van zowel de begeleidingscommissie als de stuurgroep opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van deze eindrapportage bestaat uit zes hoofdstukken. Ons rapport heeft verder een bronnenlijst en drie bijlagen.

In hoofdstuk 2 geven we een beschrijving van de huidige opzet van de sturing en het toezicht van SZW op UWV en de SVB, waarbij meteen de kanttekening geplaatst wordt dat deze opzet zich ook in de afgelopen vier jaar na de vorige SUWI-evaluatie heeft ontwikkeld. In hoofdstuk 3 gaan we in op de vraag hoe binnen UWV en de SVB zelf sturing, toezicht en risicomanagement is opgezet, om vervolgens in hoofdstuk 4 te beschrijven hoe de betrokken partijen ten tijde van ons onderzoek tegen de werking van de opzet van sturing en toezicht aankijken. Dit hoofdstuk is gebaseerd op onze algemene en casus-gerelateerde (groeps)interviews, ook zijn hieraan nog bevindingen uit de zogenaamde Appreciative Inquiry workshops toegevoegd. In hoofdstuk 5 beschrijven we onze analyse of en hoe er tijdens onze onderzochte periode geacteerd is naar aanleiding van uitkomsten van een aantal eerder uitgevoerde onderzoeken op gebied van sturing en toezicht op en binnen UWV en de SVB. Hoofdstuk 6 bevat de uitkomsten van de overall analyse die wij op onze onderzoeksbevindingen hebben uitgevoerd. Dit hoofdstuk bevat ook onze conclusies. Het laatste hoofdstuk van dit rapport bevat onze aanbevelingen.

²⁴ Appreciative inquiry is een evaluatie-benadering, die focust op praktijken die al aanwezig zijn en die verder kunnen worden verbeterd. Deze manier van kijken betekent niet dat alleen gekeken wordt naar de positieve zaken. Het betekent wel dat in de bevindingen, conclusies en aanbevelingen nagedacht wordt over manieren om de impact en effectiviteit ervan te bevorderen.

2. Aansturing van en toezicht op UWV en SVB

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe (qua opzet) de aansturing van en het toezicht op UWV en de SVB eruit zien. De bronnen voor deze beschrijving waren met name de door ons ontvangen documenten, aangevuld met informatie uit de eerste ronde interviews.

Belangrijk is om hier te herhalen dat sturing en toezicht niet statisch is georganiseerd, maar voortdurend in beweging is. Zo hebben verschillende onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, tot aanpassingen geleid. Ook heeft de dagelijkse praktijk ertoe geleid dat er over de afgelopen vier jaar gaandeweg ook nieuwe praktijken zijn gegroeid, zoals bijvoorbeeld beleidstafels en werkconferenties als nieuwe overlegvormen. Hetgeen we in dit hoofdstuk hebben beschreven over sturing en toezicht, is hoe de opzet ervan er in 2020 uitziet. We hebben omwille van de leesbaarheid van dit rapport niet gepoogd om (op alle onderdelen) de ontwikkeling tussen 2015 en nu chronologisch te schetsen.

2.2 Opzet (aan)sturing UWV en de SVB

Binnen het met de Wet SUWI geconstrueerde uitvoeringsstelsel voor werk en inkomen zijn de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de uitvoeringsorganisaties UWV en de SVB centrale spelers. De minister²⁵ stuurt het stelsel aan en maakt wet- en regelgeving die binnen het stelsel in belangrijke mate door UWV en de SVB moeten worden uitgevoerd. De minister zorgt ook voor adequate bekostiging van de uitvoering, houdt toezicht op de uitvoering en verantwoordt zich ten slotte hierover aan het parlement. UWV en de SVB voeren in opdracht van en op basis van bekostiging door (met name) de minister van SZW en daarnaast ook de minister van VWS verschillende wetten en regelingen uit. Bij UWV gaat het met name om de werknemersverzekeringen (WW, WIA) en arbeidsmarkt- en gegevensdienstverlening, bij de SVB om de volksverzekeringen (onder andere AOW, kinderbijslag en de AIO). De SVB verzorgt daarnaast in opdracht van de minister van VWS onder meer de uitbetaling van de salarissen en declaraties van het persoonsgebonden budget (pgb). Zowel UWV als de SVB hebben dus twee ministeriële opdrachtgevers.

De minister van Sociale Zaken stuurt het SUWI-stelsel aan en daarmee dus ook UWV en de SVB. Het bereiken van de SUWI-doelen Werk boven Uitkering, Rechtmatigheid (inclusief handhaving), Klantgerichtheid en Doelmatigheid staat in de aansturing van beide zbo's centraal. De Wet Suwi, de Kaderwet zbo's en het Besluit SUWI geeft de minister daartoe verschillende formele sturingsinstrumenten. De belangrijkste daarin zijn:

- bekostiging (financiering) van UWV en de SVB c.q. het toekennen van de rijksbijdrage voor de zbo's;
- de P&C-cyclus, oftewel het goedkeuren van de jaarplannen en jaarverslagen;
- het in kader van de P&C-cyclus aanwijzen van prestatie-indicatoren;
- benoemingen van de leden van raad van bestuur;
- aanwijzingen geven en noodzakelijke voorzieningen treffen indien de uitvoeringsorganisatie zijn taken verwaarloost;
- besluiten van zbo's vernietigen;
- instemmen met belangrijke besluiten, zoals het boven een gegeven bedrag aangaan van leningen of kopen van panden.

Daarnaast stuurt de minister UWV en de SVB ook nog op een minder directe manier aan, bijvoorbeeld door het voeren van ambtelijk en bestuurlijk overleg, het maken van ambtelijke en bestuurlijke afspraken of het gericht bij

²⁵ En – daar waar van toepassing- ook de staatssecretaris.

de organisaties vragen van inlichtingen over specifieke kwesties. In de door de minister herijkte sturingsvisie SZW-UWV-SVB van maart 2016 zijn verschillende van dit soort sturingsinstrumenten benoemd.

In deze paragraaf gaan we in op de volgende thema's:

- Herijkte sturingsvisie (2016). Dit document bevat de basis voor de sturing, met het onderscheid tussen de *rollen* van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Cyclische sturing:
 - de overlegstructuur van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;
 - de P&C-cyclus (als onderdeel van een meerjarige en jaarlijkse cyclus);
 - moderniseren en vernieuwen ICT-landschap binnen UWV en de SVB;
 - de bekostiging van de uitvoeringskosten als sturingsinstrument;
 - de prestatie-indicatoren (KPI's);
 - risicomanagement.
- Niet-cyclische sturing:
 - uitvoeringstoetsen;
 - sturing op incidenten.

Herijkte sturingsvisie SZW-UWV-SVB (2016); onderscheid eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

De minister van SZW heeft in maart 2016 een nieuwe sturingsvisie vastgesteld voor UWV en de SVB. Met de uitwerking van deze visie hebben SZW, UWV en de SVB gevolg gegeven aan de bevindingen en conclusies uit de SUWI-evaluatie van 2015. In de visie wordt uitgewerkt hoe beide organisaties aangestuurd dienen te worden.²⁶ De visie heeft als uitgangspunt dat de minister van SZW en de zbo's, in UWV en de SVB, gezamenlijk en transparant op de hogere doelen sturen en zich 'niet boven- of ondergeschikt opstellen naar de ander'. Met andere woorden: de partijen worden geacht gelijkwaardig te zijn. Om dit te realiseren wordt van ieder een zakelijke houding, onderling vertrouwen en transparantie over relevante ontwikkelingen en risico's verwacht.

In het document wordt de sturingsrelatie tussen het ministerie en de zbo's uitgewerkt, met SZW in de rollen van eigenaar, opdrachtgever en de zbo's als opdrachtnemer. Met deze explicitering van de eigenaarsrol wordt op papier invulling gegeven aan de bevindingen uit de laatste SUWI-evaluatie dat de eigenaarsrol richting UWV en de SVB destijds slecht ontwikkeld was.

In de aanloop naar deze nieuwe sturingsvisie heeft het ministerie in 2015 rondom de invulling van zijn rollen richting de zbo's zijn departement gereorganiseerd. Er is een directe en één-op-één relatie gecreëerd tussen beleid en uitvoering. Het opdrachtgeverschap van UWV is uit de directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV) gehaald, en hiervoor is een aparte directie Werknemersregelingen opgericht. Het opdrachtgeverschap van de SVB is wel bij de directie Stelsel en Volksverzekeringen gebleven, evenals het eigenaarschap van beide zbo's. Daarnaast is in de periode 2016 tot nu vooral met betrekking tot de eigenaarsondersteuning de formatie uitgebreid, mede ook als uitvloeisel van het binnen het departement uitgevoerde project Versterking Eigenaarschap. In totaal is de beschikbare formatie binnen het departement op dit onderdeel van circa acht naar circa twaalf fte gestegen, een toename van circa 50%. In deze formatie zijn de toezichtmedewerkers meegenomen. Maar ook voor wat betreft SZW als opdrachtgever is de formatie binnen het departement gegroeid. Zo is bijvoorbeeld de formatie bij de directie Werknemersregelingen uitgebreid om een extra impuls te geven aan het opdrachtgeverschap, zoals benoemd als één van aanbevelingen uit het project Versterking opdrachtgeverschap. De ambitie van de directie Werknemersregelingen is het opdrachtgeverschap op een hoger niveau te brengen en zich verder ontwikkelen tot een integraal opdrachtgever: in alle stadia van het beleidsproces

²⁶ Daarbij is tevens invulling gegeven aan het verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de circulaire 'governance ten aanzien van zbo's' door te vertalen in werkafspraken tussen de minister, het departement en het zbo.

sturen op de realisatie van de beleidsdoelen, in optimaal samenspel met opdrachtnemer UWV, met de eigenaar, met de CIO en met FEZ. Hiermee is de uitvoering integraal onderdeel van het beleidsproces.

Om de roluitoefening van SZW als eigenaar van UWV en de SVB in de praktijk ook echt te versterken, is in 2017 het project Versterking eigenaarschap gestart. Betrokken partijen waren er namelijk van overtuigd dat er hiervoor meer nodig is dan alleen een nieuwe sturingsvisie op papier en een reorganisatie binnen het departement. In het benoemde project heeft er eerst een probleemanalyse plaatsgevonden. Hierover is in november 2017 een eindrapportage opgesteld. Deze analyse heeft een aantal verbeterpunten opgeleverd. De destijds gesignaleerde verbeterpunten waren: concretiseer de invulling van het eigenaarschap (en het raakvlak met de opdrachtgever), verbeter de interne advisering en samenwerking, verzakelijking in de overlegcyclus en omgang met de zbo's, het borgen van de aandacht bij SZW voor de toekomst van zbo's en maak nadere keuzes over de positionering van eigenaar en eigenaarsondersteuning. Vanaf begin 2018 is binnen SZW en in overleg met UWV en de SVB gewerkt aan de hiervoor genoemde verbeterpunten. De beschrijving die hieronder volgt, is hiervan mede het resultaat.

We lichten voor de drie rollen die binnen de herijkte sturingsvisie worden onderkend, nader toe hoe deze nu zijn vormgegeven.

Tot de zomer van 2019 vervulde de secretaris-generaal (SG) van het ministerie van SZW de rol van *eigenaar*, daarna is die rol overgedragen aan de pSG van dat ministerie. Deze wijziging is met name ingegeven door de wens om de rollen tussen opdrachtgever en eigenaar te scheiden, zodat er bij mogelijke conflicten een escalatiemogelijkheid is naar de SG. De pSG wordt ondersteund vanuit de directie Stelsel en Volksverzekeringen, taakveld eigenaarschap zbo's. De pSG is in zijn rol als eigenaar vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen, waaronder de toekomstbestendigheid van de organisatie. De pSG draagt zorg voor afzonderlijke organisatieaspecten zoals huisvesting, ICT, budget en integriteitsbeleid, maar is ook verantwoordelijk voor het integrale functioneren van de zbo's. De hoofdtaken van de eigenaarsrol zijn: sturen, beoordelen en controleren. De eigenaar is verantwoordelijk voor het bestuursmodel en voor de verbinding met de politieke en Rijksbrede uitvoeringsaangelegenheden. Daarnaast stuurt de eigenaar op continuïteit en beoordeelt het integraal functioneren. De eigenaar moet zich in dat kader bezig houden met de vraag of de zbo's ook in de toekomst in staat blijven om hun taken goed uit te voeren.

Om de eigenaarsrol goed te vervullen, heeft de eigenaar – gehoord hebbende de opdrachtgever en de opdrachtnemer – de volgende instrumenten op het gebied van sturing. De eigenaar bewaakt de algemene kaders (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en Wet SUWI), onderhoudt en richt het sturingsmodel in en benoemt en beoordeelt de (leden van de) raad van bestuur. De raad van bestuur is vervolgens verantwoordelijk voor onder andere de interne aansturing van het zbo. Ook stelt de eigenaar de bezoldiging vast. In de Meibrief stelt de eigenaar kaders, evenals in de reactiebrieven op de P&C producten (jaarplan, tussentijdse verslagen, jaarverslag, realisatie prestatie-indicatoren) van het zbo. Verder stelt de eigenaar de prestatie-indicatoren vast, benut het eigenaaroverleg (periodiek overleg met de voorzitter van de raad van bestuur), ontvangt en toetst de P&C producten van het zbo en tenslotte beoordeelt de eigenaar de nevenactiviteiten van de leden van de raad van bestuur en maakt deze openbaar door het jaarverslag van het zbo aan de Kamer aan te bieden. De eigenaar stelt waar nodig de tarieven vast.

Voor wat betreft UWV en de SVB wordt de rol van integraal *opdrachtgever* SZW nu ingevuld door de directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie (DG SZI). Deze wordt daarbij ondersteund door de directie Werknemersregelingen (WR) voor de opdracht gevende rol richting UWV, en door de directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV) voor de opdracht gevende rol richting de SVB. Ook de directeur-generaal Langdurige Zorg van het ministerie van VWS vervult de rol van opdrachtgever. UWV ontvangt tot slot ook opdrachten vanuit het ministerie van OCW en VWS.

De hoofdtaken van de opdrachtgever(s) zijn: beleid maken, sturen en monitoren, evalueren, interveniëren. De opdrachtgever kijkt vooral naar de *taken die het zbo uitvoert* en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving, waarin de taken bij het zbo zijn belegd. De opdrachtgever monitort de uitvoering, zodat opdrachten goed en efficiënt worden uitgevoerd. Ook evalueert de opdrachtgever de opdrachten periodiek met de opdrachtnemer door gedurende het jaar in overleg te blijven en door jaarlijkse 'doorlichtingen' van regels. Ook kan de opdrachtgever inlichtingen en informatie vorderen om de wettelijke taak van het bestuursdepartement uit te voeren. Verder coördineert de opdrachtgever binnen SZW een consistent verloop van de reactie op incidenten in de uitvoering en eventuele herstelacties. Dat zijn incidenten die niet de bedrijfsvoering betreffen. Daarnaast onderhoudt de opdrachtgever de kwaliteit van de relatie met de opdrachtnemer en eigenaar. Voor de SVB wordt dit gedaan door het maandelijkse O&O overleg en driemaandelijkse beleidsagendaoverleg met de DG. Voor UWV gebeurt dit via het gezamenlijk MT WR/SBK (elke drie weken) en het opdrachtgeversoverleg (OGO) tussen DG SZI en raad van bestuur UWV (elke drie maanden). Ook vindt er een zogenaamd 'driehoeksoverleg' plaats met de eigenaar en opdrachtnemer.

UWV en de SVB dienen als *opdrachtnemers* de opgedragen opdrachten goed en efficiënt uit te voeren en tijdig eventuele uitvoeringsproblemen te signaleren. De hoofdtaken van de opdrachtnemer zijn: voorbereiding van de uitvoering van beleid, uitvoering van het beleid, monitoren en evalueren hoe beleid door de organisatie wordt uitgevoerd.

Beide zbo's evalueren periodiek samen met de opdrachtgever en de eigenaar in hoeverre ze met elkaar succesvol zijn geweest in de uitoefening van de verschillende rollen en het samenspel. Een voorbeeld is de evaluatie van de beleidstafels en de projecten ter versterking van het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap.

Formele overlegstructuur eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

De volgende tabel geeft een overzicht en de frequentie van de formele overleggen die nu tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer plaatsvinden.²⁷ Voor wat betreft de frequentie waarin de overleg plaatsvinden geldt dat deze in 2020 gewijzigd wordt.

Wie overlegt	Betreft	Aard van het overleg	Frequentie in 2019
De driehoek (van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer)	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurlijk overleg 	Strategisch (besluitvormend)	UWV vier keer; SVB twee keer
	<ul style="list-style-type: none"> Werkconferenties, waarin men strategische verdiepingsgesprekken met elkaar voert, intensiever/opener/losser dan in vergaderingen 	Strategisch	Twee keer
	<ul style="list-style-type: none"> Driehoeksoverleg 	Explorerend/ strategisch besluitvormend	UWV drie keer; SVB twee keer
Opdrachtnemer met de opdrachtgever	<ul style="list-style-type: none"> Opdrachtgeversoverleg (OGO) 	Explorerend/ strategisch besluitvormend	Vier keer
	<ul style="list-style-type: none"> Directeurenoverleg Opdrachtgeversonderwerpen 	Vorbereidend/ monitoring	Zes keer
	<ul style="list-style-type: none"> 9 beleidstafels (voor UWV) 	Informerend/voorbereidend op opdrachtgeversoverleg	Frequentie wisselt per tafel
Opdrachtnemer met de eigenaar	<ul style="list-style-type: none"> Eigenaarsoverleg (EO) 	Explorerend/ strategisch besluitvormend	Drie keer
	<ul style="list-style-type: none"> Directeurenoverleg Eigenaarsonderwerpen (DOE) 	Vorbereidend/ monitoring	UWV negen keer, SVB vijf keer

Figuur 3: Formele overleggen tussen opdrachtnemer, eigenaar en/of opdrachtgever

Werkconferenties is één van de nieuwe overlegvormen om invulling te geven aan de sturingsrelatie. Aanwezig bij deze werkconferenties zijn de bestuursraad van SZW en de raad van bestuur van het zbo. De eigenaarsrol binnen SZW zorgt voor de voorbereiding van de werkconferenties in nauwe afstemming met de relevante opdrachtgever en het zbo. Doel van de werkconferentie is te komen tot inzicht in wederzijdse (gezamenlijke) waardering van kansen en risico's op de langere termijn, alsmede uitwisseling van ervaringen in de samenwerking. De werkconferenties vinden met regelmaat plaats (eens per maand of enkele maanden) en zijn niet gericht op besluitvorming, maar kunnen wel kaders en vervolgafspraken opleveren voor acties in de eigenaar of opdrachtgeverslijn.

Beleidstafels zijn later geïntroduceerd dan de werkconferenties. Een beleidstafel is een periodiek overleg, waarin medewerkers en midden-managers van UWV en die van de directie WR van SZW op een bepaald onderwerp de verbinding leggen tussen beleid en uitvoeren. De beleidstafels zijn thematisch ingericht rond belangrijke dossiers met de betrekking tot de door UWV uit te voeren opdracht. Zo zijn er bijvoorbeeld beleidstafels rondom

²⁷ Bron voor deze tabel is het document 'Overlegstructuur SVB 2019', 'Overlegstructuur UWV 2019' en 'Overlegcyclus UWV-SZW'.

handhaving, WGA-dienstverlening, WIA en WW-dienstverlening. Met de inzet van de beleidstafels moet bij SZW het inzicht in de uitvoering worden vergroot en bij UWV het inzicht in beleidsontwikkelingen en actualiteiten op het specifieke onderwerp. De beleidstafels kunnen ook gebruikt worden om te reflecteren op gewenste aanpassingen van beleid en de voortgang en inhoud van de huidige opdracht. Bedacht is dat de beleidstafels hiermee de basis vormen van het overleg tussen SZW als opdrachtgever en de zbo's als opdrachtnemer. Er waren in 2019 tien beleidstafels ingericht. Uit de evaluatie van de beleidstafels die UWV en SZW apart hebben uitgevoerd, blijkt bij sommige beleidstafels dat de overleggen ook benut worden om de opdrachtgeversoverleggen voor te bereiden. De aparte evaluaties maken verder duidelijk dat partijen over het algemeen tevreden zijn met wat de beleidstafels opleveren; het gaat dan vooral om wederzijds begrip en inzicht in elkaars werk.

In de opdrachtgeversrelatie met de SVB bestaan er naast de reguliere overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer geen specifieke terugkerende beleidstafels. Er zijn wel af en toe thematische overleggen tussen de SVB en SZW over een actueel onderwerp. Er zijn begin 2020 twee overleggen geweest over IBO toeslagen en Maatwerk in Dienstverlening. Een ander thema waarover er in 2019 thematisch overleg is geweest, is de schuldenaankpak. Deelnemers aan deze overleggen zijn de DG SZI en een lid raad van bestuur van de SVB (afhankelijk van het thema).

Doelen van het eigenaarsoverleg (EO) is kijken naar strategische vraagstukken, maar ook om de continuïteit en toekomstbestendigheid van de uitvoeringsorganisaties via deze tafel te bespreken. Onderwerpen zijn de P&C-producten en de (meerjarige ontwikkelingen van) onderwerpen als ICT, huisvesting, personeel en financiën.

Naast de losse overleggen die beide zbo's hebben met opdrachtgever en eigenaar, is er ook negen keer per jaar een overleg met gezamenlijke bestuursraden en de raad van bestuur van de zbo's, om het uitvoeringsperspectief nadrukkelijk bij SZW(-beleid) te betrekken.²⁸

Naast de in bovenstaande tabel opgenomen formele overleggen, vindt er maandelijks tussen SZW en UWV en SZW en de SVB ook een ICT-overleg plaats. Aan deze maandelijks ICT-overleggen doen de CIO-offices van betrokken partijen mee. We lichten dit als volgt nader toe:

- Aan het ICT-overleg tussen UWV en SZW doet ook de directie SBK van UWV, de afdeling EIG en de directie WR van SZW mee. Dit ICT-overleg heeft geen formele status, het dient om SZW als eigenaar en opdrachtgever te adviseren over ICT-vraagstukken. Bij UWV is er daarnaast ook een CIO-CIO overleg.
- Voor wat betreft de SVB geldt dat er periodiek overleg is tussen CIO SZW en CIO SVB. Daarin wordt uitgebreid gesproken over portfoliovoortgang, strategische ICT vraagstukken, IV strategie en eventuele effecten en vragen voortkomend uit bestuurlijke overleggen zoals CIO beraad, Kamervragen et cetera. CIO SZW adviseert EIG ten aanzien van ICT. Verder is IV/ICT -waar nodig- onderwerp van gesprek in het directeurenoverleg SZW-SVB en in het Eigenaarsoverleg. Aan de intensivering van agendering op dit onderwerp in het directeurenoverleg wordt thans gewerkt.

SZW en UWV houden maandelijks ook nog een financieel overleg. Hieraan nemen de hoofden FEZ van UWV en SZW deel, alsook doet ook de directie SBK van UWV en de afdeling EIG. Ook dit overleg heeft geen formele status. SZW en de SVB kennen niet zo'n dergelijk financieel overleg, wel vindt er tussen beide organisaties periodiek financieel overleg plaats op medewerkersniveau.

Samenvattend concluderen wij dat er in de evaluatieperiode sprake is van een gestage ontwikkeling van overlegstructuren/aantal ontmoetmomenten, oftewel er zijn op basis van wederzijdse behoefte de afgelopen jaren overleggen bijgekomen. Denk daarbij aan de werkconferenties, de beleidstafels en de aparte financiële en ICT-overleggen. Daarnaast zijn er ook andere 'gegroeide gebruiken' ontstaan die er aan hebben bijgedragen dat de

²⁸ Uit: Overlegcyclus 'UWV-SZW'.

mensen die in de praktijk invulling geven aan de verschillende sturingsrollen elkaar steeds beter leren kennen. In hoofdstuk 6 van dit rapport gaan we daar dieper op in.

P&C-cyclus

De P&C-cyclus van beide zbo's is vastgelegd in de Kaderwet zbo's en staat -met de tijdlijn- weergegeven in de nu volgende tabel²⁹.

Jaar	Maand/ periode	Betreft
Jaar t-1: jaarverslag	Vóór 15 maart	Zbo stuurt jaarverslag
	Vóór eind april	Verzending reactiebrieven door SZW
Jaar t: verantwoordingsinformatie	Vóór 6 weken na 31 maart en vóór 6 weken na 31 augustus	Viermaandenverslag en Achtmaandenverslag
Jaar t+1: opstellen jaarplan met begroting	Vóór 1 mei	Verzending Meibrief: SZW geeft inhoudelijke en financiële kaders aan voor het opstellen van het (ontwerp)jaarplan + begroting van het jaar t + normering van de prestatie indicatoren
	Vóór 3 ^e woensdag in mei	Meizending naar EK en TK (inclusief jaarverslagen)
	Vóór 1 juli	Ontwerpjaarplan zbo met begroting
	Tussen 1 juli en eind augustus	Overleg SZW – zbo
		Reactiebrief SZW met financiële kaders
	Vóór 1 oktober	Definitieve jaarplan wordt ingediend door zbo
	Vóór 1 december	Reactiebrief SZW op het definitieve jaarplan
	December	Decemberzending (met name jaarplan) naar Tweede Kamer en Eerste Kamer

Figuur 4: P&C-cyclus van UWV en SVB volgens Kaderwet zbo's

Het parlement wordt minimaal twee keer per jaar geïnformeerd over de uitvoering:

- in mei ontvangt het parlement het jaarverslag van beide zbo's over het voorafgaande jaar;
- in december ontvangt het parlement het jaarplan van beide zbo's voor het daaropvolgende jaar.

Daarnaast ontvangt het parlement van de minister van SZW twee keer per jaar aan de hand van een Kamerbrief gebundelde informatie over de uitvoering van sociale zekerheidsregelingen door UWV en de SVB. Deze specifieke kamerbrieven heten 'Stand van de uitvoering sociale zekerheid'. De brieven worden in overleg met de twee zbo's opgesteld.

Moderniseren en vernieuwen ICT-landschap binnen UWV en SVB

Goede dienstverlening door UWV en de SVB aan klanten is alleen mogelijk met de juiste ICT-ondersteuning. De primaire processen van de twee uitvoeringsorganisaties zijn namelijk steeds meer door ICT gedreven. In het recente rapport Werk aan uitvoering wordt benoemd dat het ICT-landschap behoorlijk gecompliceerd is geworden voor uitvoerders. Onder andere door een ver gedigitaliseerde samenleving, verwachting van een hoog serviceniveau door burgers, organisatie-overstijgende gegevensuitwisseling en daarmee afhankelijkheid van

²⁹ Uit: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Draaiboek Planning- en controlcyclus SUWI-organisaties.

andere partners in de keten en de groei van eisen aan de informatiehuishouding en gegevensuitwisselingen door generieke wetgeving (onder andere AVG, WOB). Als de ICT niet op orde is, levert dit grote problemen in de uitvoering op en kunnen klanten tijdelijk of voor langere tijd minder goed bediend worden. Bij beide organisaties hebben zich in het verleden ICT-gedreven incidenten voorgedaan in de uitvoering. In haar reactie op de vorige SUWI-evaluatie gaf het kabinet in december 2015 aan zich te zullen richten op de toekomstbestendigheid van de ICT van UWV en de SVB.

In 2014 heeft de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer bericht dat de departementale CIO een actieve rol zal krijgen in het toezien op de kwaliteit van de door de twee zbo's geïnitieerde ICT-projecten. In de praktijk betekent dit dat de CIO van SZW zowel de opdrachtgever(s) en de eigenaar van UWV en de SVB hierover adviseert. Formeel valt de aansturing van de zbo's met betrekking tot het ICT-landschap onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Beide zbo's hebben zelf ook een CIO, tussen de CIO van SZW en die van de twee zbo's vindt tweemaandelijks (UWV) en zeswekelijks (SVB) afstemming plaats.

UWV

In lijn met de reactie van de minister op de SUWI-evaluatie is UWV door de minister gevraagd op welke wijze het de continuïteit en stabiliteit van de ICT gaat verbeteren. UWV heeft hiervoor aan de minister het Informatieplan 2016 geleverd, dat extern gevalideerd is. Het betreft hier het Informatieplan 2016-2020 (UIP) van UWV. Het UIP is een meerjaren-ICT-planning die jaarlijks wordt herijkt. Jaarlijks geeft UWV ca. €100 miljoen uit aan het veranderen van het ICT-landschap (inclusief wet- en regelgeving). Het UIP beschrijft deze verandering en blikkt daarbij vijf jaar vooruit. De minister heeft ook extra middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het UIP.

UWV werkt sinds 2016 conform het UIP, waarbij jaarlijks de meerjarenplanning is herijkt. Ook wordt de uitvoering van het UIP meegenomen in de reguliere planning- en controlcyclus. Het UIP is in een gezamenlijk overleg tot stand gekomen tussen UWV Strategie, Beleid en Kenniscentrum (SBK), de eigenaar(ondersteuning), CIO-office van SZW en later de opdrachtgever. Dit is het maandelijks ICT-overleg waarbij UWV en SZW aan tafel zitten. Daarnaast is het UIP onderwerp van periodieke informele afstemming tussen de beide CIO's. Elk jaar ontvangt de Tweede Kamer een geactualiseerde versie van het UIP van UWV. De meest recente versie is het Informatieplan 2020–2024 van UWV. Eind 2019 heeft de Auditdienst Rijk op verzoek van het ministerie van SZW een evaluatie uitgebracht van het gebruik van het Informatieplan van UWV, om enerzijds het totstandkomingsproces van de jaarlijkse update van het UIP verder te verbeteren en anderzijds de sturingsrelatie tussen UWV en het ministerie van SZW op het punt van ICT te versterken.

SVB

De SVB staat net als UWV ook voor een grote opgave op ICT-gebied. Vernieuwing van de systemen, met als bijzonder aandachtspunt de informatiebeveiliging, is noodzakelijk om de dienstverlening de komende jaren op het gewenste niveau te houden. De organisatie heeft daartoe in 2015 een ICT-plan opgesteld dat in een periode van drie jaar uitgevoerd diende te worden. Het is voor de SVB niet haalbaar gebleken om dit ICT-plan in de geplande drie jaar te realiseren. Als gevolg van de implementatie van wet- en regelgeving trajecten met veel impact voor de uitvoering, zoals bijvoorbeeld AVG en EESSI en uitloop van projecten uit 2017, is implementatie van een deel van het portfolio vertraagd. Er is daarom met de staatssecretaris afgesproken om de realisatie van de ICT-plannen over langere tijd te spreiden, waarbij de toekomstbestendigheid van systemen en infrastructuur, informatiebeveiliging en voldoen aan wetgeving de hoogste prioriteit houden. Net als bij UWV maakt de voortgang met betrekking tot de vernieuwing en modernisering van de ICT onderdeel uit van de reguliere P&C-cyclus tussen departement en de SVB.

Om de toekomstbestendigheid en modernisering van de systemen en onderliggende infrastructuur te garanderen, is een IT-plan 2018-2020 opgesteld. Hierin is een groot aantal activiteiten beschreven die hiertoe moeten leiden, zoals het verminderen van afhankelijkheid van schaarse kennis en het standaardiseren van

oplossingen. Hierbij wordt actief ingezet op het vinden van grondoorzaken van problemen en ruimte gegeven aan niet-functionele wensen of eisen die bijdragen aan het leveren van klantwaarde. Ook het proactief reageren op cybercriminaliteit en bescherming van de gegevens van SVB klanten zijn belangrijke activiteiten in het IT-plan. Gezien de omvang van het werkpakket zijn activiteiten uit het IT-Plan 2018-2020 in overleg met SZW al gespreid tot en met 2022.

In het tweede kwartaal van 2019 is onafhankelijk extern onderzoek gedaan naar de 'Samenhang verbeteren presterend vermogen IT en dienstverlening DSV'³⁰. In het onderzoeksrapport wordt een aantal samenhangende aanbevelingen gedaan ter verbetering van de relatie en performance IT-DSV. Het belangrijkste advies is om de verandering in gezamenlijkheid door IT en DSV voor te bereiden en uit te voeren. Het gaat hier om het inzichtelijk maken van het totale werkpakket en dat te prioriteren op basis van SVB breed beleid, harmonisatie van het pakket aan doelen en het op orde brengen van basale processen (rapportage, finance), waarin het Cluster Board AM Sociaal een sociale rol dient te krijgen. In de opvolging van deze aanbevelingen trekken IT, DSV en CIO office gezamenlijk op bij het maken en uitvoeren van de actieplannen.

Bekostiging voor uitvoeringskosten

Zoals eerder aangegeven is de bekostiging van de uitvoering van UWV en de SVB een belangrijk sturingsinstrument van de minister. Op basis van artikel 11 van de SZW-begroting ontvangen beide organisaties van de minister van SZW middelen voor de uitvoering van de opgedragen taken in de vorm van een jaarlijks budget voor de uitvoeringskosten. Deze uitvoeringskosten zijn de zogenaamde apparaatskosten van UWV en de SVB, ook wel 'de kleine geldstroom' genoemd. Het betreft dus geen uitgaven voor de materiewetten, ook wel 'de grote geldstroom' genoemd.

De rol van concerncontroller wordt binnen het ministerie van SZW uitgevoerd door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ). De afdeling Voorzieningen en Uitvoering (VU) van deze directie raamt het budget dat UWV en de SVB nodig hebben voor de uitvoering van SZW-beleid, becijfert het effect van beleidswijzigingen op dat budget en adviseert eigenaar en opdrachtgevers bij financiële vraagstukken. In het directeurenoverleg Eigenaaronderwerpen (waarin ook de directeuren FEZ zitting hebben) wordt overlegd over financiële zaken. Dit gebeurt ook in het eigenaarsoverleg en in de driehoek als er een financiële 'driehoeksvraag' speelt.

In het kader van de bekostiging van UWV en de SVB voor hun uitvoeringskosten, hebben de ministeries van SZW en Financiën in 2006 het zogenaamde 'lightmodel' ontwikkeld. Dat is gebeurd in samenspraak met de twee zbo's. Het model hanteert voor de reguliere uitvoeringskosten een combinatie van P*Q berekeningen en vaste kosten; de P en Q zijn respectievelijk de prijs en de aantallen nieuwe aanvragen en continueringen per wet. De prijs staat hier voor de uitvoeringskosten van respectievelijk een nieuwe aanvraag of een continuering. Het model wordt gebruikt om met zo min mogelijk administratieve belasting de omvang van de bekostiging te bepalen.

De aantallen worden bij regelingen die UWV uitvoert geraamd door de directie FEZ van het ministerie van SZW op basis van geraamde volumes in de wetten. FEZ maakt hierbij gebruik van de ramingen van het Centraal Planbureau en van uitvoeringsinformatie van de zbo's. Bij de regelingen raamt de SVB de meerjarige volumes die vervolgens getoetst worden door FEZ SZW. UWV en de SVB leveren periodiek een prijsadvies aan het ministerie van SZW. Dit wordt betrokken bij de periodieke herijking van het lightmodel.

Naast aanpassingen op basis van de volumes, worden de uitvoeringsbudgetten aangepast voor nieuwe wet- en regelgeving en in principe voor loon- en prijsontwikkeling.

³⁰ DSV staat voor Dienstverlening Sociale Verzekeringen.

Prestatie-indicatoren (KPI's)

Hiervoor is ook aangegeven dat voor de minister van SZW prestatie-indicatoren een belangrijk sturingsinstrument zijn in relatie tot UWV en de SVB. Deze indicatoren (in casu de daarin vervatte normen) hebben betrekking op de tijdigheid en rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking, de uitstroom uit de uitkeringen (bij UWV), de klantgerichtheid en de efficiency van de uitvoering en gegevensverwerking. Dit sluit aan op de vier doelen die met de Wet SUWI worden nagestreefd: rechtmatigheid, werk boven uitkering, klantgerichtheid en doelmatigheid.

In de SUWI-evaluatie van 2015 is door bureau Panteia uitgebreid aandacht besteed aan de destijds geldende prestatie-indicatoren (KPI's). Geconcludeerd werd dat op basis van die indicatoren geen scherpe conclusies te trekken zijn over het doelbereik van het stelsel van sociale zekerheid. Verder werd in de evaluatie gesteld dat er onvoldoende overeenstemming bestond tussen ministerie en zbo's (vooral tussen SZW en UWV) over gebruik en interpretatie van de normering in de ingezette prestatie-indicatoren. Deze kritiek is opgepakt en heeft geleid tot nieuwe prestatie-indicatoren voor UWV en de SVB. Deze zijn opgenomen in de Kamerbrief van 24 mei 2017 over de SUWI-jaarverslagen 2016. Beide zbo's zijn in hun jaarplan 2018 uitgegaan van de nieuwe prestatie-indicatoren. Ten tijde van ons veldwerk voor deze evaluatie is opnieuw een herijkingsoperatie gestart op de prestatie-indicatoren UWV en SVB die de minister wil hanteren in zijn aansturing van de twee organisaties.

UWV en de SVB moeten tijdens het uitvoeringsjaar verantwoording afleggen aan de minister van SZW door viermaandsverslagen (tertaalverslagen). Na afloop van het uitvoeringsjaar gebeurt dit via het jaarverslag en de jaarrekening. Zowel in de viermaandsverslagen, als in het jaarverslag moeten de zbo's onder andere aangeven in hoeverre het gelukt is om de met de minister van SZW afgesproken prestatie-indicatoren te halen. Ook in de reguliere gesprekscyclus tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt er aandacht besteed aan het al dan niet behalen van de KPI's. In interviews is vanuit het ministerie aangegeven dat de inzet daarvan is, om zo nader inzicht te krijgen in de redenen voor bijvoorbeeld achterblijvende prestaties. Waar nodig wordt er dan ook gesproken over eventuele benodigde vervolgcities vanuit de opdrachtgever of de opdrachtnemer.

Uitvoeringstoetsen

In het kader van de hoofdtaak beleidsvoorbereiding voeren beide zbo's formeel zogenaamde uitvoeringstoetsen uit op nieuwe wet- en regelgeving of andere beleidsinitiatieven van met name het ministerie van SZW.³¹ In de uitvoeringstoets wordt aan de uitvoeringsorganisaties gevraagd een doorwerking te geven van de opdracht in de eigen organisatie, ook in kosten. De toetsingscriteria zijn: uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, haalbaarheid beoogde invoeringsdatum, effecten voor de klant, effecten op de benodigde capaciteit, eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten, effecten op regeldruk (administratieve lasten), gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie, implementatie, risico's en control (IV/ICT, gegevensuitwisseling). Het uitvoeren van een uitvoeringstoets is een verplichting voor de zbo's. Overigens zijn de zbo's, in ieder geval in theorie, al veel eerder betrokken bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving dan het moment dat ze formeel gevraagd worden een uitvoeringstoets uit te voeren. Mogelijke issues rondom onuitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving zijn vaak al op het moment dat de uitvoeringstoets wordt uitgevoerd, op basis van overleg en afstemming weggenomen.

Uitvoeringstoetsen kunnen gezien worden als belangrijke vorm van inhoudelijke sturing door de zbo's op de invulling van nieuwe opdrachten. De opdrachtgever haalt informatie op bij de uitvoering om tot een kwalitatief betere nieuwe opdracht te komen. Inhoudelijk overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de uitvoering van bestaande opdrachten vindt echter ook plaats en lijkt zich te intensiveren. Het instellen van de

³¹ Het kan gaan om ingrijpende beleidswijzigingen, bij grote wijzigingen naar aanleiding van de periodieke evaluatie en op verzoek van de opdrachtnemer (uitvoeringsorganisatie), opdrachtgever (beleidsdirectie) of eigenaar (SZW/ S&V/ eigenaarschap zbo's). Hierbij gaat het vaak om beleid via wetgeving, maar nieuw beleid kent ook andere verschijningsvormen.

hiervoor beschreven beleidstafels in de relatie met UWV moet ook in dit licht gezien worden. Periodieke doorlichtingen van wetten en gezamenlijk onderzoek met uitvoerders naar meer evidence based werken in de uitvoering (bijvoorbeeld de pilots intensivering dienstverlening), zijn hieronder ook te scharen.

Sturing op incidenten

Het ministerie van SZW heeft een handreiking incidenten, die voor het ministerie geldt. Dit document is van SZW, maar geldt (daar waar het over de uitvoering gaat) ook voor de uitvoeringsorganisaties. Er staat een definitie in van incidenten: een incident is een plotseling opkomend incident met een schaderisico voor SZW. Bij incidenten kan (indien nodig) worden opgeschaald door een specifiek proces in gang te zetten via bestuursondersteuning. Wanneer opschaling nodig is, is gedefinieerd in de handreiking. Het proces dat alsdan in werking treedt, is uitvoerig omschreven. SZW zit met alle geledingen aan tafel (BO, communicatie, desbetreffende DG/IG, vertegenwoordiging vanuit de uitvoering en wie maar betrokken is). Naar aanleiding van de WW-fraude bij UWV is deze aanpak geëvalueerd en besproken in een strategische werkconferentie. Er heeft in 2019 ook een gezamenlijke crisisoefening plaatsgevonden.

2.3 Opzet toezicht op UWV en de SVB

Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop het toezicht op UWV en de SVB rond de zomer 2019 nog was georganiseerd. De herijking van het toezichtsbeleid uit 2016 is hierin verwerkt. In 2019 is echter ook gestart met de doorontwikkeling in de organisatie van het toezicht op UWV en de SVB. Dit op basis van de aanbevelingen uit de 'Zelfevaluatie Toezicht SZW op UWV en SVB' en het verantwoordingsonderzoek door de ARK over 2018. Aan het eind van deze paragraaf besteden we aandacht aan de inhoud van deze doorontwikkeling. Omdat deze doorontwikkeling echter deels tijdens onze evaluatieperiode plaatsvond, was het niet mogelijk om respondenten in gesprekken hierover naar een oordeel te vragen. Dit is dan meteen ook een belangrijke kanttekening bij de bevindingen die we in hoofdstuk 5 rondom toezicht opschrijven: deze hebben betrekking op de situatie zoals die rond de zomer van 2019 bestond en dus niet op de inmiddels doorontwikkelde organisatie van het toezicht.

Conform de Kaderwet zbo's en de Wet SUWI is de minister van SZW bevoegd en verantwoordelijk voor het toezicht op UWV en de SVB. De in de vorige paragraaf beschreven herijkte sturingsrelatie tussen enerzijds de minister en anderzijds UWV en de SVB is mede bepalend voor hoe de toezichtsrol nu is ingevuld. Toezicht wordt als onderdeel gezien van de sturingsketen. In een apart document 'Toezichtbeleid SZW, UWV en SVB' (net als de sturingsvisie ook opgesteld in 2016) is als aanvulling op de Kaderwet en de Wet SUWI de wijze waarop SZW het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de zbo's vormgeeft beschreven. De uitgangspunten van de herijkte sturingsvisie zijn daarbij in acht genomen.

In het document 'Toezichtbeleid SZW, UWV en SVB' uit 2016 wordt aangegeven dat onder toezicht in algemene zin het volgende wordt verstaan: *het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren*. Door het uitoefenen van toezicht wordt derhalve getoetst of de afspraken binnen de gestelde kaders worden nageleefd. In relatie tot UWV en SVB gaat het om uitvoeringstoezicht; toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties.³²

³² Het gaat hier om een definitie van toezicht in enge zin. Het organisatietoezicht op UWV en de SVB maakt, als onderdeel van de sturingsketen, echter deel uit van de herijkte Sturingsvisie met de nadere codificatie van de verschillende rollen. Vanuit de Sturingsvisie is de eigenaar vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen, waaronder de toekomstbestendigheid en de wendbaarheid van de organisatie. De opdrachtgever kijkt vooral naar de taken die het zbo uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij het zbo zijn belegd. Het geformuleerde nieuwe

De minister baseert zich op *drie vormen van toezicht* om verantwoording af te kunnen leggen aan het parlement en waar nodig bij te sturen:

1. *'Instellingstoezicht'* (belegd bij het departement van SZW): toezicht op het presteren en functioneren van het zbo vanuit de verantwoordelijkheid van de minister om democratische verantwoording aan het parlement af te kunnen leggen over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven door de SVB en UWV. Deze vorm van toezicht is grotendeels ingebed in de reguliere sturingsrelatie tussen SZW en de zbo's. Aanvullend voeren twee toezichtmedewerkers van SZW onafhankelijk toezicht uit op beide zbo's, waarbij zij onafhankelijk en zelfstandig informatie verzamelen.
2. *'Taakgericht toezicht'* (belegd bij het departement van SZW): toezicht op het uitvoeren van een specifieke wettelijke taak, zoals het uitvoeren van de AOW (SVB) of de WIA (UWV), vanuit de beleidsverantwoordelijkheid van de minister en de verantwoordelijkheid van de minister als medewetgever.
3. *Toezicht op de doeltreffendheid* (belegd bij Inspectie SZW): richt zich primair op de werking en doeltreffendheid van het uitvoerend stelsel van werk en inkomen (waarvan zowel de individuele zbo's als de circa 400 gemeenten gezamenlijk deel uitmaken). De Inspectie SZW en de directeur SV voeren twee keer per jaar een signaaloverleg, met als doel om de voor de andere partij relevante bevindingen onderling uit te wisselen.³³

In 2016 heeft de minister van SZW besloten tot afschaffing van het organisatiegerichte toezicht door de Inspectie SZW. Dit op basis van de verbeteringen in de interne sturing en beheersing binnen de zbo's en de controle daarop door de accountants. Zo zijn er bijvoorbeeld maatregelen genomen als gevolg van de aanbevelingen van de commissie Interne sturing UWV, is de sturingsvisie herijkt en hebben de zbo's een Chief Information Officer (CIO) en een Audit Advies Commissie (AAC) ingesteld. Ook de verbetering van de sturing door het departement op de zbo's speelde hierin een rol.

De Inspectie SZW oefent nu toezicht uit op de werking en doeltreffendheid van het stelsel van werk en inkomen en richt zich daarbij op de gezamenlijke bijdragen van de individuele zbo's en de gezamenlijke gemeenten aan het bereiken van de kabinetsdoelen op het beleidsterrein werk en inkomen. Het toezicht van de Inspectie is te karakteriseren als doeltreffendheidsonderzoek. Artikel 37 SUWI onderscheidt drie onderdelen van het toezicht op de doeltreffendheid:

- toezicht op de doeltreffendheid van de individuele zbo's;
- toezicht op de doeltreffendheid van de gezamenlijke gemeenten;
- toezicht op de samenwerking van de actoren binnen het stelsel van werk en inkomen en met actoren binnen aanpalende beleidsterreinen;

Het doeltreffendheidstoezicht is te onderscheiden van het organisatiegerichte toezicht van de eigenaar, die ziet op recht- en doelmatigheid en continuïteit van de zbo's.

Het functioneren van de individuele zbo's is onderwerp van de departementale sturingslijn (en onderdeel van de reguliere P&C-cyclus). De rol van toezichthouder is, namens de minister, nu belegd bij de pSG als eigenaar. De eigenaar wordt hierbij ondersteund door de directeur Stelsel en Volksverzekeringen (SV) en het onder hem ressorterende taakveld Eigenaarschap zbo's (EIG). Hij adviseert en rapporteert rechtstreeks aan de pSG als het om eigenaarsonderwerpen gaat. In het toezichtkader staat beschreven dat de toezichtrol binnen het taakveld EIG

toezichtbeleid geeft in aanvulling hierop een uitgebreide beschrijving van de wijze waarop SZW het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de zbo's vormgeeft. De uitgangspunten van de Sturingsvisie zijn hierbij in acht genomen.

³³ Bron: Toezichtbeleid SZW UWV en SVB (pagina 9).

separaat belegd is bij tenminste één medewerker, die de mogelijkheid heeft om direct aan de eigenaar te rapporteren. Het nieuwe toezichtkader is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de zbo's, de ADR en de Algemene Rekenkamer.

Uitgangspunten toezicht

Voorgaande heeft een aantal belangrijke gevolgen gehad voor (de uitgangspunten van) het toezicht op UWV en de SVB. We noemen:

1. Het jaarlijkse onderzoek naar (review van) de jaarverantwoording van de zbo's, zoals de Inspectie SZW dat voorheen uitvoerde, wordt niet langer noodzakelijk geacht om voldoende zekerheid te verkrijgen over de betrouwbaarheid van de informatie van de zbo's. De externe accountant van de zbo's voert een jaarlijkse controle uit. Om de minister in staat te stellen om als eigenaar een vinger aan pols te houden voor wat betreft de betrouwbaarheid van de informatie die UWV en de SVB aanleveren, maakt de minister in haar toezichtsbeleid daarnaast gebruik van driejaarlijkse reviews door de ADR en vier/vijfjaarlijkse reviews door de beroepsgroep.
2. Het toezicht is gebaseerd op het vertrouwen dat ten grondslag lag aan de besluitvorming over het afschaffen van het organisatiegerichte toezicht door de Inspectie. Bij het uitvoeren van het toezicht wordt, op basis van de ingebouwde controles in het systeem, vertrouwd op de informatie die de toezichthouder ontvangt (single audit-aanpak), waar het alleen gaat om de jaarrekening (op tussenproducten en prognoses wordt geen accountantscontrole toegepast).
3. De zbo's hebben een brengplicht en leveren tijdig, betrouwbare en valide informatie. Op basis van die informatie vormt de eigenaar een onafhankelijk oordeel over de rechtmatigheid van de besteding van publieke middelen, de ordelijkheid van de bedrijfsvoering en het leveren van prestaties in overeenstemming met de gemaakte afspraken. Zo nodig kunnen, op basis van dit oordeel, de in het toezichtbeleid omschreven interventies worden ingezet om de zbo's bij te sturen.
4. De informatie-uitwisseling vindt in het sturingsmodel plaats via vaste momenten in de P&C-cyclus (jaarlijks, meerjarig).
5. De verantwoordelijkheid om de risico's te beheersen ligt primair bij de zbo's. In de P&C-cyclus wordt daarover gerapporteerd. Of deze beheersmaatregel voldoende is wordt door de eigenaar, dan wel de opdrachtgever (bij een taakgebonden risico), beoordeeld; eventueel kan deze om extra maatregelen vragen. Periodiek worden de belangrijkste risico's vastgelegd in de risicoagenda.
6. Jaarlijks wordt door de directeur AD (accountantsdienst) van het zbo met directeurs SV, de ADR en de Algemene Rekenkamer overleg gevoerd over de agenda van de interne accountantsdiensten van de zbo's. De toezichtmedewerker bereidt dit overleg voor, is aanwezig, verzorgt desgewenst verslaglegging en monitort de follow-up.
7. De Tweede Kamer wordt één keer per jaar geïnformeerd over de toezichtsbevindingen van het toezicht op de doeltreffendheid door middel van het jaarverslag van de Inspectie.
8. Het feit dat het functioneren van het zbo nu onderwerp is van de departementale sturingslijn, leidt logischerwijs tot een situatie waarin de visies op en de instrumenten voor sturing en toezicht op de zbo's dichter bij elkaar komen te liggen.

In loop van 2019 ingezette doorontwikkeling organisatiegericht toezicht

Zoals aan het begin van deze paragraaf aangegeven, is in 2019 een start gemaakt met de doorontwikkeling van het organisatiegericht toezicht op UWV en de SVB. Dit naar aanleiding van de aanbevelingen uit de Zelfevaluatie en het verantwoordingsonderzoek door de ARK over 2018. Deze doorontwikkeling loopt langs de volgende twee lijnen:

1. De bemensing van het toezicht is versterkt met een coördinator en twee extra toezichtmedewerkers. De totale bezetting is daarmee bijna verdubbeld (3,5 fte). Daarnaast wordt sinds medio 2019 niet langer ingezet op het middels 'single audit' twee keer per jaar opstellen van een risicorapportage. Dit werd immers door betrokkenen van beperkte meerwaarde gezien.
2. De nieuwe praktische uitwerking van het toezichtkader is uitgeschreven in een uitgangspuntennotitie 'Invulling geven aan onafhankelijk toezicht' die in oktober en november 2019 in het driehoeksoverleg UWV en het eigenaarsoverleg SVB is besproken.

De hiervoor benoemde uitgangspuntennotitie geeft de volgende afbakening/scope mee voor onafhankelijk organisatietoezicht:

- De aanvullende focus van het onafhankelijk toezicht: dit vormt een additionele laag in relatie tot het interne risicomanagement, de interne controle en kwaliteitsbewaking binnen de zbo's zelf, het toezicht daarop door de interne audit/accountantsdiensten van de zbo's en het toezicht door de ADR.
- Doel van het onafhankelijk toezicht is het vergroten van het vertrouwen in de uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen. Hiertoe spoort de onafhankelijk toezichtmedewerker risico's op en vormt zich een oordeel over de mate waarin deze risico's worden beheerst. Daarbij ligt de inhoudelijke focus op onderwerpen die invloed hebben op het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid.
- Het risicomanagement -een taak van de opdrachtgever, opdrachtnemer en de eigenaar- vormt een belangrijke informatiebron. Evenals de P&C-cyclus: het oordeel over de rechtmatigheid en doelmatigheid is belegd binnen de P&C-cyclus en daarbij kan gesteund worden op het onderzoek van de accountants. De onafhankelijk toezichtmedewerkers bekijken of alle risico's in beeld zijn en of deze voldoende worden beheerst en vormen zich een oordeel over de wijze waarop de rechtmatigheid en doelmatigheid worden beoordeeld binnen de P&C-cyclus. Hiernaast kunnen verschillende andere bronnen gebruikt worden.
- Het toezicht richt zich daarbij niet alleen op de zbo's, maar kijkt ook kritisch naar sturing vanuit SZW. De keuze is daarbij gemaakt om zo veel mogelijk thema's te onderzoeken bij beide zbo's. Dit plaatst bevindingen in perspectief en kan zo bijdragen aan 'het lerend effect' van het toezicht.
- De onafhankelijke toezichtmedewerkers beoordelen of aanvullend onderzoek vanuit toezichtsbevindingen nodig is. De toezichtmedewerker kan de accountants van de uitvoeringsorganisaties ter overweging geven om bevindingen nader te onderzoeken of kan zelf onderzoek verrichten.
- In lijn met het toezichtkader kan de onafhankelijke toezichtmedewerker ook de eigenaar in haar toezichtrol adviseren over het doen van aanvullend onderzoek door een derde partij. De eigenaar kan -indien daartoe aanleiding is- de Inspectie SZW, de ADR, de Algemene Rekenkamer of een andere externe partij verzoeken specifieke aspecten te onderzoeken of bepaalde informatie van het zbo te valideren. De minister besluit, gehoord de zbo's, of dergelijk onderzoek nodig is.

De uitgangspuntennotitie bevat verder ook een aantal uitgangspunten met betrekking tot de toekomstige werkwijze van de onafhankelijke toezichtmedewerkers. Er staat in beschreven dat ze gaan werken aan de hand van een planning en verantwoording per tertaal. Ze leveren daarbij per tertaal een toezichtagenda met daarin een terugblik op de uitgevoerde werkzaamheden en de opvolging daarvan en de prioriteiten van het toezicht voor het komende tertaal, en waar mogelijk verdiepend onderzoek nodig is. Ook leveren ze per tertaal verslagen van hun bevindingen op.

De tertaalplanning en verslaggeving over werkzaamheden en bevindingen van de toezichtmedewerkers worden, in het kader van onafhankelijkheid, direct aan de pSG/SG in de rol van toezichthouder en indien relevant ook aan de DG SVI in de rol van opdrachtgever aangeboden en met hen besproken. De bevindingen worden in het kader van de P&C-cyclus en het risicomanagement door opdrachtgever, eigenaar, SVB en/of UWV opgepakt en beheerst. Indien de bevindingen daar aanleiding toe geven, zullen deze in het eigenaarsoverleg worden geagendeerd.

Aan het begin van deze paragraaf hebben we al aangegeven dat de hiervoor beschreven doorontwikkeling van het organisatiegericht toezicht van recente datum is en deels tijdens onze evaluatieperiode is geïnitieerd. In onze interviews was het daarom niet mogelijk om respondenten over deze doorontwikkeling al een oordeel te vragen.

Zoals hiervoor beschreven heeft de minister van SZW in 2016 besloten tot afschaffing van het organisatiegerichte toezicht door de Inspectie SZW. De Inspectie SZW oefent voor wat betreft UWV en de SVB nu stelseltoezicht uit op de doeltreffendheid van het stelsel van werk en inkomen. De Inspectie heeft dat georganiseerd in het programma Toezicht SUWI en sociaal domein. Dit programma onderzoekt de ontwikkelingen en signaleert en agendeert risico's in het functioneren van de uitvoering van de sociale zekerheid. Dit gebeurt vanaf 2020 door middel van een brede monitor op klant- en uitvoeringsniveau. Verder heeft de Inspectie vanuit dit programma gedurende de evaluatieperiode een aantal onderzoeken uitgevoerd. De Inspectie opereert hierbij onafhankelijk en maakt eigen keuzes op basis van een inspectiebrede risicoanalyse en een omgevingsanalyse. Eén keer in de vier jaren worden risico's in beeld gebracht en dit wordt dan geordend naar meerjarenprogramma's. De risico-identificatie vindt plaats op basis van een omgevingsanalyse (burgers, stakeholders).

3. Sturing, toezicht en risicomanagement binnen UWV en SVB

3.1 Inleiding

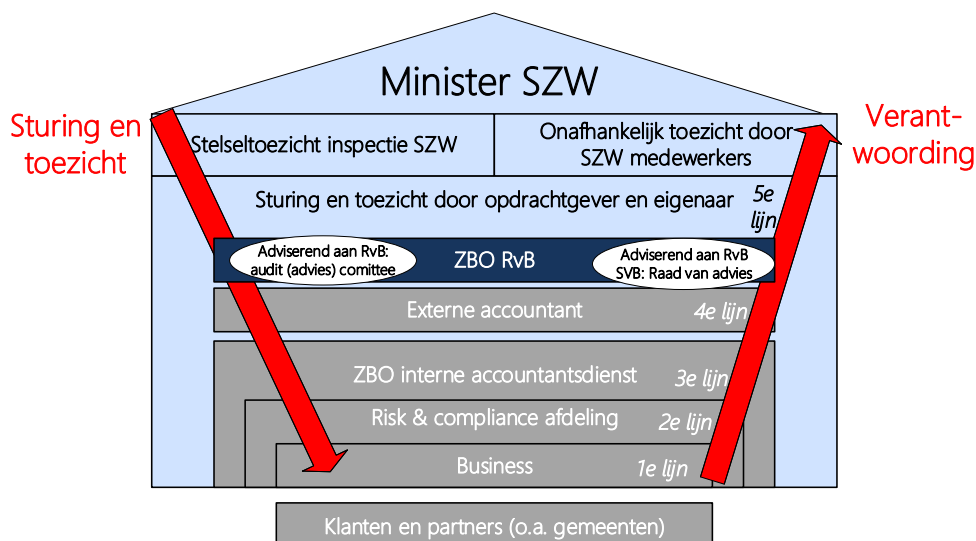
UWV en SVB zijn als zelfstandige bestuursorganen in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het goed functioneren van de eigen uitvoering in relatie tot uit te voeren opdrachten. Hiertoe is het belangrijk dat de raden van bestuur de interne organisatie van sturing en toezicht *zodanig* georganiseerd hebben, dat zij als bestuurders 'in control' zijn en de continuïteit en de wendbaarheid van hun organisaties geborgd is. Voor wat betreft wendbaarheid geldt dat de organisaties, binnen de gegeven financiële mogelijkheden, in staat zijn om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen of veranderingen. Dit kan bijvoorbeeld wetgeving zijn of ontwikkelingen in de maatschappij. Voor de continuïteit en wendbaarheid is het belangrijk voor de organisaties vroegtijdig te investeren in de organisatie, in bijvoorbeeld ICT- en personeelsmanagement.

In de bijlage bij de Kamerbrief over de SUWI-jaarverslagen 2016 beschrijft de minister als aanvullende sturingsafspraken wat een 'zodanige' organisatie van interne sturing en toezicht zou moeten betekenen, namelijk dat:

- informatie over kwaliteit van interne processen de raad van bestuur van de uitvoeringsorganisatie bereikt;
- informatie over risicoanalyses de raad van bestuur van de uitvoeringsorganisatie tijdig bereikt;
- de uitvoeringsorganisatie hier adequaat op acteert;
- en de uitvoeringsorganisatie SZW hier op geaggregeerd niveau proactief van informeert (de afgesproken brengplicht).

Voorgaande geeft het belang aan van een goed functionerende interne organisatie van sturing en toezicht binnen UWV en de SVB voor de organisaties zelf, maar ook voor de minister als eindverantwoordelijke voor de uitvoering, richting de Tweede Kamer.

Het centrale uitgangspunt is dat het zbo primair zelf verantwoordelijk is voor het goed functioneren van de uitvoering. De nu volgende figuur toont het 'huis van sturing en toezicht'.³⁴



Figuur 5: 'Huis van sturing en toezicht': de organisatie van de aansturing van en het toezicht op UWV en de SVB

³⁴ Bron: offerteaanvraag Evaluatieonderzoek sturing en toezicht SZW, SVB en UWV, d.d. 27 juni 2019.

Deze figuur laat zien dat de interne beheersing bij het zbo het fundament vormt waarop het departement voortbouwt. Dit geldt ook voor het toezicht: het kwaliteitsniveau van de interne beheersing en controlemechanismen bij het zbo is medebepalend voor de wijze waarop de minister het toezicht invult.

In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe in de evaluatieperiode UWV en de SVB hun interne sturing en toezicht hebben georganiseerd.³⁵ Dit doen wij door achtereenvolgens de opzet van de volgende onderdelen van het 'huis' toe te lichten:

- de raad van bestuur en het directieteam;
- interne P&C-cyclus;
- adviesorganen;
- risicomanagement en het 'three lines of defense' model.

Ook voor dit hoofdstuk geldt dat we de actuele opzet van de interne sturing, het interne toezicht en het risicomanagement beschrijven, en niet (op alle onderdelen) de ontwikkeling sinds 2015 schetsen. Ook hier geldt echter dat het geen statisch geheel is, maar voortdurend in beweging.

3.2 Raad van bestuur en directieteam

Binnen zowel UWV als de SVB is het hoogste besluitvormend orgaan de raad van bestuur. Het zijn ook deze raden van bestuur die over de prestaties van respectievelijk UWV en de SVB verantwoording afleggen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De minister van SZW benoemt de leden van beide raden van bestuur en stelt de bezoldiging vast.

De SVB kiest in haar aansturing van de organisatie er nadrukkelijk voor om verantwoordelijkheden laag in de organisatie te beleggen, met behulp van acht directies.³⁶ In twee van deze directies is de feitelijke uitvoering van de opdrachten vanuit SZW en VWS belegd. Dit zijn respectievelijk de directie Dienstverlening Sociale Verzekeringen en de directie Dienstverlening Persoonsgebonden Budget. De overige zes directies zijn ondersteunende organisatieonderdelen (Communicatie & Voorlichting, Human Resource, Inkoop en Facilities, Strategie en externe betrekkingen, IT, Finance & Control en Juridische Zaken). Elk van de directies heeft een eigen directeur. Deze directeuren, verenigd in een directieteam, zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse bedrijfsvoering van de SVB. De drie leden van de raad van bestuur dragen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de prestaties van de gehele organisatie en hebben hierbij ieder hun eigen aandachtsgebied. De directies zijn naar deze aandachtsgebieden opgedeeld. De raad van bestuur is ook een gezamenlijk aanspreekpunt voor de diverse toezichts- en adviesorganen, waaronder de Audit Dienst, CIO en CCO en de Legal counsel.

De raad van bestuur van UWV bestaat regulier ook uit drie leden. Op verzoek van de minister is de raad van bestuur van UWV sinds 1 oktober 2019 tijdelijk versterkt met een vierde bestuurslid, voor een termijn van twee jaar. De toegevoegde bestuurder heeft als opdracht om het risicobeleid van UWV en de aandacht binnen de organisatie voor gevoelige uitvoeringsproblematiek te versterken. Ook heeft de extra bestuurder als taak de informatievoorziening hierover richting het ministerie te verbeteren.

UWV kent vier uitvoerende divisies: Uitkeren, SMZ, Gegevensdiensten en Werkbedrijf. De vijfde divisie Klant en Service beheert de eerste lijn van het klantcontact en borgt de integraliteit van het klantcontact. Naast de divisies zijn er de directoraten Handhaving en Bezwaar en Beroep; deze borgen de effectiviteit en de voortdurende

³⁵ De bronnen voor dit hoofdstuk zijn met name de jaarverslagen van UWV en SVB en de visies op sturing en toezicht van de beide uitvoeringsorganisaties.

³⁶ Dit betreft de stand van zaken bij de start van dit onderzoek. Per 1 oktober 2019 is een wijziging opgetreden in de topstructuur van de organisatie. Vanaf die datum zijn de directies Communicatie & Voorlichting, Strategie en externe betrekkingen en Juridische Zaken samengevoegd tot één directie Strategie, Recht en Communicatie. Ook de directies Human Resource, Inkoop & Facilities en Finance & Control zijn tot één directie gevoegd, namelijk Bedrijfsvoering.

verbetering van een integrale uitvoering van deze thema's binnen heel UWV. Ten slotte is er een aantal stafdirectoraten. Deze ondersteunen de raad van bestuur bij de sturing en beheersing van de uitvoering op specifieke functionele gebieden waaronder hrm, financiën en kwaliteit (business control), ICT, beleid, strategie en kennis, audit en accountancy en juridische zaken.

UWV is een landelijk werkende organisatie. De divisies kennen een spreiding van uitvoerende eenheden in districten verspreid over het land. De governance binnen UWV is ingericht langs de principes van integraal management. De divisies en directoraten worden geleid door directeuren die integraal verantwoordelijk zijn voor hun organisatieonderdeel en direct verantwoording afleggen aan de raad van bestuur.

3.3 Interne P&C-cyclus

De reguliere P&C-cyclus binnen UWV en de SVB bestaat uit de volgende stappen: in de Meibrief geeft het ministerie de inhoudelijke en financiële kaders aan voor het opstellen van het (ontwerp)jaarplan, de begroting en de normering van de prestatie-indicatoren. Voor 1 juli wordt het ontwerpjaarplan met begroting opgeleverd. Vervolgens vindt er overleg tussen het ministerie en het zbo plaats. Reactiebrief van SZW met financiële kaders volgt. Het definitieve jaarplan wordt ingediend door het zbo voor 1 oktober. Het besluit tot vaststelling van het jaarplan vindt plaats in de raad van bestuur. Voor dat besluit is vervolgens goedkeuring van de minister vereist. Voor 1 december volgt een reactiebrief van het ministerie op het definitieve jaarplan.

Verantwoording geschiedt door twee tertaalverslagen (4 en 8 maanden) en het jaarverslag. Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening dient te worden goedgekeurd door de minister. SZW stuurt een reactiebrief op het jaarverslag. Het parlement wordt minimaal twee keer per jaar geïnformeerd over de uitvoering: in mei ontvangt het parlement het jaarverslag over het voorafgaande jaar en in december ontvangt het parlement het jaarplan voor het daaropvolgende jaar.

Binnen de SVB

Om de afgesproken doelstellingen te realiseren, wordt gebruik gemaakt van een interne planning- en controlcyclus. Op basis van een werkende administratieve organisatie en interne beheersing is sprake van een proces van plannen, uitvoeren, reageren en evalueren. Dit proces wordt onder meer vormgegeven door managementcontracten en een maand-, tertaal- en jaarrapportage van de financiële en niet-financiële kerncijfers.

De te realiseren strategische doelstellingen worden in het jaarplan vastgesteld. Deze doelstellingen worden vertaald naar tactische en operationele doelstellingen en in de managementcontracten opgenomen. Een managementcontract is hiermee de resultaatafpraak die de verantwoordelijke directeur maakt met de raad van bestuur.

Maandelijks wordt het directieteam en de raad van bestuur geïnformeerd over de stand van de bedrijfsvoering en de realisatie van de doelen. Ieder tertaal (viermaandelijks) rapporteren de verantwoordelijke directeuren binnen de SVB over de door hen behaalde resultaten en over de voortgang van activiteiten in relatie tot de gestelde doelen en bespreken zij deze met de raad van bestuur.

Verantwoordelijken voor programma's en projecten ten aanzien van IV en IT (opgenomen in de zogenaamde projectportfolio) rapporteren maandelijks over de voortgang hiervan. Deze projectrapportages worden geconsolideerd en, voorzien van onafhankelijke adviezen over onder meer risico's en maatregelen, ter sturing aangeboden aan de raad van bestuur. Bij deze instrumenten spelen kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) een belangrijke rol.

Binnen UWV

Voor de reguliere P&C-cyclus kunnen binnen UWV vier lagen worden onderscheiden: raad van bestuur, directieniveau, afdelingsniveau of districtsniveau en de teams. Voor de kant van de planning zijn de wettelijke vereisten en afspraken die worden gemaakt met SZW leidend voor de uitvoering, vastgelegd in het maatschappelijk contract van UWV. Daarnaast worden belangrijke aanvullende afspraken in het desbetreffende jaar opgenomen in de Meibrief van SZW. Er vindt door UWV een vertaling plaats van het maatschappelijk contract en de Meibrief, voor alle lagen in de organisatie. Er worden afspraken vastgelegd in managementcontracten en jaarplannen, directeurs maken ook productieplannen die de te verwachten klantstroom, het aantal te produceren producten en de daarvoor benodigde bezetting laten zien.

Aan de andere kant is er de control. Hiervoor zijn de viermaandelijke en de achtmaandelijke verslagen (tertaalrapportages) en het jaarverslag ingericht tussen de raad van bestuur van UWV en SZW. Bespreking hiervan vindt plaats in het eigenaarsoverleg. Op basis van maandrapportages van directieteams binnen de organisatieonderdelen, maakt FEZ voor de raad van bestuur elke maand een geconsolideerde maandrapportage van UWV. Belangrijk hierbij is de maandrapportage die in april wordt opgesteld: de voorjaarsnota. Dit wordt gebruikt als belangrijk moment om centraal bij te sturen. Divisies maken een integrale herijking van hun jaarplan, dat wordt besproken met de directeur divisie, lid raad van bestuur en FEZ. Tevens volgt er vanuit FEZ nog een integraal beeld voor heel UWV, om te bespreken binnen de raad van bestuur. Binnen districten worden maandrapportages van het gehele district gemaakt, met extra aandacht voor wetsprocessen die horizontaal door de divisies heen lopen. Maandelijks of kwartaalgewijs vinden er op diverse lagen van de organisatie ook resultaatgesprekken plaats over performance en de rapportages. Om het werk in de uitvoerende teams aan te sturen leveren BI-afdelingen van divisies en bedrijfsbureaus minimaal elke week dashboards en lijstwerk.

De KPI's die SZW opstelt zijn voornamelijk gericht op primaire processen van UWV. In de doorvertaling in de organisatie hebben de KPI's die gaan over managen van primaire bedrijfsprocessen, onder andere tijdigheid en doorlooptijden, dan ook een prominente rol. De KPI's die SZW voert zijn echter maar een fractie van de (interne) KPI's waarmee UWV voor de interne sturing werkt. UWV heeft zelf ruim 1500 indicatoren en meetpunten bepaald die worden gemeten (in ieder geval maandelijks, voor een deel vaker). Deze komen binnen UWV terecht in hierboven benoemde maandrapportages (waarmee ze ook besproken en geanalyseerd worden op allerlei lagen binnen de organisatie).

3.4 Adviesorganen

Zowel binnen UWV als de SVB kent de raad van bestuur een aantal adviesorganen die in deze paragraaf worden uiteengezet.

Raad van advies

Binnen de SVB bestaat een raad van advies. UWV heeft dat niet. Voor advies en controle maakt UWV gebruik van de eigen accountantsdienst, een externe accountant en een Audit Advies Commissie (AAC).

De raad van advies van de SVB adviseert de raad van bestuur (gevraagd en ongevraagd) over de strategische koers van de SVB. Daarnaast kan de raad van bestuur -ter advisering- vraagstukken op maatschappelijk terrein voorleggen die van belang kunnen zijn voor de SVB (in de meest ruime zin). Voorts wordt de raad om reflectie gevraagd over governance vraagstukken, waaronder het interne en externe toezicht. De raad van bestuur neemt de adviezen vervolgens mee in haar verdere besluitvorming. De raad is daarmee een reflectie- en adviesorgaan, geen toezichthouder. De raad van advies is in 2018 vier keer bijeen geweest.

Audit Committee SVB en Audit Advies Commissie UWV

Op instigatie van het ministerie van SZW en als gevolg van het gewijzigd toezichtbeleid van het ministerie van SZW, heeft de SVB sinds 2015 een Audit Committee (AC) en UWV een Audit Advies Commissie (AAC). Binnen het ministerie van SZW was al sinds 2012 een Audit Committee SZW ingesteld. De eerste jaren was er geen directe relatie tussen deze organen van de zbo's en de Audit Committee SZW. Om inhoudelijke redenen (het gaat om grote uitvoeringorganisaties die publieke taken uitvoeren) is er in 2017 voor gekozen om meer samenhang tussen deze drie organen te organiseren. Er is voor gekozen dit te realiseren op basis van een gedeeltelijke personele unie, twee externe leden van de Audit Committee SZW nemen vanaf dat jaar ook zitting in respectievelijk de AC SVB en de AAC UWV (bij elk orgaan één extern lid van de Audit Committee SZW).

AC SVB

De AC SVB bestaat uit drie externe leden, waarvan een lid tevens lid is van de raad van advies van de SVB. Eén van de leden wordt voorgedragen door het ministerie van SZW. Qua verantwoordelijkheden staat de AC los van de raad van advies van de SVB. De AC moet als reflectie- en adviesorgaan voor de raad van bestuur dienen op de volgende terreinen:

- het borgen van de kwaliteit van de (financiële) bedrijfsvoering;
- de financiële verslaggeving en de jaarverantwoording;
- de beheersing van de primaire processen;
- de opzet en werking van de planning- en controlcyclus;
- de opzet en werking van het auditbeleid van de organisatie;
- de opzet en werking van het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan.

In haar werkzaamheden wordt de AC SVB ondersteund door de directie Audit Dienst en Finance & Control. De AC SVB komt in de regel elk jaar vier keer bij elkaar.

De minister van SZW ontvangt als eigenaar ook de adviezen van het AC SVB. De onafhankelijkheid van het AC is geborgd door de samenstelling ervan en door de procedures waarbinnen zij opereren. Het AC bestaat uit externe leden, waarvan er één dus wordt voorgedragen door de minister.

AAC UWV

Het AAC UWV adviseert de raad van bestuur over de bedrijfsvoering, het auditbeleid en het risicomanagementbeleid van UWV. De AAC bestond in 2018 uit drie externe leden, waarvan een van de leden door SZW wordt voorgedragen, en de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV. De externe leden zijn door de raad van bestuur van UWV benoemd. De directie van de accountantsdienst en van Financieel-Economische Zaken van UWV, en de openbaar accountant van UWV ondersteunen het AAC.

Het AAC UWV is in 2018 vier keer bijeen geweest. Onderwerp van gesprek waren onder meer relevante actualiteiten (regeerakkoord, visiestrategie UWV en handhaving), de jaarstukken UWV 2017 en risicomanagement, de kwartaalrapportages van de accountantsdienst, de digitale dienstverleningsstrategie, de IV-transitie en het (audit)jaarplan UWV 2019. In 2019 is de AAC UWV één keer bijeen gekomen in deze oorspronkelijke samenstelling. Daar is voornamelijk gesproken over de jaarstukken. De onderwerpen die in de overleggen op de agenda stonden, zijn tot nu toe hoofdzakelijk door de raad van bestuur van UWV aangedragen. Het aandragen van agendaonderwerpen is een gedeelde verantwoordelijkheid van de raad van bestuur en de voorzitter van het AAC.

Voor wat betreft het AAC UWV is het relevant te benoemen dat in de zomer 2019 op verzoek van de minister van SZW besloten is om het takenpakket te verbreden. Hiertoe is door de raad van bestuur van UWV in overleg met de secretaris-generaal van het ministerie van SZW (SG SZW) een nieuw reglement opgesteld. Het AAC UWV zal op

basis van het nieuwe reglement gevraagd en ongevraagd advies, inspiratie en tegenkracht aan de raad van bestuur UWV geven op diverse terreinen, waaronder ICT, risicomanagement en de wijze van samenwerking tussen het ministerie en UWV. Het AAC UWV kan, waar nodig, op basis van het nieuwe reglement ook direct in contact treden met het departement. De ACC UWV mag, in tegenstelling tot de oude situatie, op basis van het nieuwe reglement zelfstandig informatie bij UWV opvragen en werkbezoeken doen wanneer gewenst. De ACC UWV heeft nu ook een onafhankelijke externe voorzitter gekregen die door de raad van bestuur -na instemming van de SG SZW- is benoemd. In de oude situatie is, zoals hiervoor al aangegeven, de voorzitter van de raad van bestuur UWV ook voorzitter van het ACC UWV. Dit is nu niet meer het geval. De ACC UWV is ook in omvang toegenomen, van vier naar vijf leden. De externe leden worden ook -na instemming van de SG SZW- benoemd door de raad van bestuur van UWV. Dit alles moet bijdragen aan de door de minister gewenste versterking van de AAC UWV. De nieuwe AAC moet zorgen voor een kritische, brede en veelzijdige externe blik op de cruciale werkprocessen van UWV. Hiermee zou ook de verhouding met het eigenaarschap en het toezicht van de minister van SZW moeten worden verstevigd, zodat elkaars expertise (professioneel uitvoeren en de politiek-bestuurlijke context) aangevuld wordt en UWV en het ministerie maximale borging organiseren op een effectieve en efficiënte uitvoering van de wettelijke taken. In november 2019 heeft de eerste bijeenkomst in de nieuwe setting plaatsgevonden, waarbij onder andere het Auditjaarplan van accountantsdienst UWV is besproken.

IV-board en IT-Committee

Binnen zowel UWV als de SVB is er aandacht voor de sturing op de realisatie van doelen/projecten in relatie tot de vernieuwing en modernisering van het ICT-landschap. Binnen beide organisaties is er een CIO aangesteld die verantwoordelijk is voor het opstellen en handhaven van de centrale kaders hieromtrent. Binnen UWV zijn die vervat in het UIP. Binnen UWV zijn de divisiedirecteuren verder integraal verantwoordelijk voor het realiseren van projecten uit het UIP. De SVB heeft voor het realiseren van haar ICT-portfolio een portfolioboard ingesteld, met de CIO als voorzitter en de leden van het directieteam als deelnemer vanuit hun opdrachtgeversrol voor ICT-projecten.

Om de interne sturing op de realisatie op de doelstellingen van het UIP te versterken, is binnen UWV een zogenaamde IV-board ingericht die adviseert aan de raad van bestuur over ICT en het meerjarig UWV Informatieplan. Binnen de SVB bestaat om die reden een IT-committee.

Cliëntenraden binnen de SVB

De klantenadviesraad is een overleg- en adviesorgaan, dat gevraagd en ongevraagd, advies uitbrengt aan de raad van bestuur van de SVB. Het belangrijkste aandachtspunt van de klantenadviesraad is de dienstverlening aan de klanten van de SVB. De klantenadviesraad laat zich informeren door de raad van bestuur en stelt waar nodig kritische vragen. Conform planning had de klantenadviesraad in 2018 vier keer formeel overleg met de raad van bestuur.

Cliëntenraden binnen UWV

Ook binnen UWV is cliëntenparticipatie georganiseerd. De eigen cliëntenraden adviseren de raad van bestuur gevraagd en op eigen initiatief. Daarvoor krijgen zij de benodigde informatie. Beleidsmatige onderwerpen worden besproken met de Centrale Cliëntenraad, uitvoerende zaken op districtsniveau met de Districtscliëntenraden. UWV ziet werkgevers ook als klanten, maar voor hen is er geen structurele participatie georganiseerd. UWV betreft werkgevers, naast uitkeringsgerechtigden, wel actief in klantonderzoeken.

3.5 Inrichting risicomanagement

We zijn dit hoofdstuk begonnen met aan te geven dat het voor raden van bestuur van groot belang is dat binnen hun organisaties het risicomanagement goed georganiseerd is. Samen met het directieteam is de raad van bestuur verantwoordelijk voor het managen van de risico's en het creëren van een gezamenlijke, risicobewuste

cultuur. Naar buiten toe betekent dit ook dat er een systeem ingericht moet zijn dat er voor zorgt dat de minister als eigenaar/opdrachtgever geen onnodige risico's loopt in zijn politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Belangrijk is ook dat het departement zelf in dit kader inzet op risicomanagement.

Risicomanagement binnen SZW

In de nota van bevindingen over het Verantwoordingsonderzoek SZW 2019 van de Algemene Rekenkamer valt te lezen dat er binnen SZW volgens de onderzoeker meer aandacht is gekomen voor risicomanagement over de volle breedte van het ministerie. Zo heeft FEZ de aanschrijving voor risicoanalyses voor 2020 door de onderdelen van het ministerie aangepast. FEZ vraagt de dienstonderdelen van de ministeries de belangrijkste risico's onder te verdelen in strategisch, governance, financieel en operationeel. Hiervoor heeft het ministerie een document met risicodefinities opgesteld. Daarnaast heeft FEZ in de aangepaste aanschrijving de onderdelen van het ministerie ook gevraagd om in de risicoanalyse aandacht te besteden aan MenO-risico's³⁷. Op basis van de risicoanalyses van de onderdelen van het ministerie van SZW heeft FEZ ook een departementale lijst van vijf top risico's opgesteld en deze voorgelegd aan het Audit Committee van 13 december 2019.

De aangepaste aanschrijving van de departementale risicoanalyses is mede op verzoek van het Audit Committee (AC) tot stand gekomen. De leden van het AC hebben aangegeven dat zij willen dat het AC zich meer gaat ontwikkelen in de richting van een risk committee. Hiervoor is een beter inzicht nodig in de risico's die SZW op enig moment loopt.

De Algemene Rekenkamer stelt ook vast dat het ministerie van SZW naast het opstellen van risicoanalyses ook investeert in het gesprek over risico's binnen het departement en tussen het departement en de SVB en UWV. Het doel van deze gesprekken is volgens de Rekenkamer een betere kwaliteit van de risicoanalyse via het gezamenlijk inventariseren en beoordelen (scoren) van risico's.

Ministeriële aansturing op risicomanagement binnen UWV en de SVB

De minister van SZW heeft in 2019 een start gemaakt met het stimuleren van (een verdere ontwikkeling van het) risicomanagement bij de SVB en UWV en het gesprek hierover, door het houden van risicobijeenkomsten ('keten risicosessie') met beide zbo's. Er zijn zowel met de SVB als met UWV risicobijeenkomsten gehouden, waarbij vertegenwoordigers van de SVB en UWV (onder andere leden raden van bestuur en diverse stafdirecteuren van de SVB en UWV en vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, SG en pSG en directeuren in hun rol van opdrachtgever) aanwezig waren. Over de uitkomsten ervan is de AC SZW eind 2019 geïnformeerd. In paragraaf 4.2 is al aangegeven dat bij UWV per 1 oktober 2019 een extra lid van de raad van bestuur is benoemd voor de periode van twee jaar met risicomanagement in de portefeuille, zoals de minister van SZW in zijn brief van 28 juni 2019 had toegezegd. Daarnaast is een directeurenoverleg risicomanagement ingesteld waar de eigenaar, opdrachtgever en UWV aan deelnemen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat in de Stand van de uitvoering sociale zekerheid van 18 december 2019 ook in op het risicomanagement bij de SVB en UWV. Er is daarbij aangegeven dat er veel aandacht is voor risico's in de uitvoering en dat de SVB en UWV in de jaarplannen steeds meer aandacht besteden aan risicomanagement en de explicitering van risico's op verschillende niveaus. In de brief wordt ook aangegeven dat er in de gesprekken tussen het departement en de zbo's steeds explicieter aandacht is voor het in beeld brengen van uitvoeringsrisico's. Daarnaast verantwoordden de zbo's zich jaarlijks in hun risicoparagraaf. De onderwerpen die hierin benoemd staan, vormen ook de strategische thema's waarover gedurende het jaar het gesprek over wordt gevoerd.

³⁷ Dit betreft risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik.

Risicomanagement binnen UWV en de SVB

In het vervolg van deze paragraaf werken we voor zowel UWV als de SVB uit hoe zij hun risicomanagement op het moment van ons onderzoek hebben ingericht. De overeenkomst is dat beide organisaties hierbij werken met het zogenaamde ‘three lines of defense’ (verdedigingslijnes) model. De nu volgende tabel geeft op hoofdlijnen weer hoe dit is ingevuld voor UWV en de SVB.

Categorie	Doelstelling	Belegd bij
1e verdedigings- linie	<ul style="list-style-type: none"> Bereiken organisatiedoelen Identificeren en beheersen van risico's 	<ul style="list-style-type: none"> Lijnorganisatie (primair proces) UWV/ SVB; lijn- en projectmanagers
2e verdedigings- linie	<ul style="list-style-type: none"> Zorgen voor continu overzicht van alle risico's in de eerste verdedigingslinie Ondersteunen van de eerste verdedigingslinie bij het identificeren en beheersen van de risico's Bewaken of de eerste lijn zijn verantwoordelijkheden neemt 	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteunende staffuncties (o.a. business controllers en de concern en decentrale risicomangers)
3e verdedigings- linie	<ul style="list-style-type: none"> Beoordelen en toetsen van (de effectiviteit van) het risicomanagement- en interne beheersingssysteem 	<ul style="list-style-type: none"> Accountantsdienst UWV/ Audit dienst SVB AAC UWV / AC SVB

Figuur 6: Inrichting van risicomanagement binnen UWV en SVB op hoofdlijnen

Hieronder beschrijven we eerst voor UWV en daarna voor de SVB het gekozen systeem voor risicobeheersing.

Systeem van risicobeheersing binnen UWV

Het management (de lijnorganisatie) is in eerste aanleg verantwoordelijk voor een goede uitvoering van wet- en regelgeving (eerste lijn). De eenheden Businesscontrol en Kwaliteit (tweede lijn) monitoren de (kwaliteit van de) uitvoering en geven adviezen als bijsturing noodzakelijk is. De onafhankelijke interne accountantsdienst (derde lijn) ten slotte voert een risicogerichte auditagenda uit. De jaarlijkse externe ISO-audit stelt de opzet en het bestaan vast van het kwaliteitssysteem.

Specifiek ten aanzien van de inrichting van de second line of defense heeft UWV een relatief slanke concernoverhead, waarbij het zwaartepunt ligt bij de onderdelen Businesscontrol en Kwaliteit (BC&K) in de divisies, op het hoofdkantoor en bij eenheden in de uitvoerende teams in het land. UWV heeft bewust gekozen voor de organisatie van businesscontrol dicht bij de uitvoering. Zij ziet dit als een effectief inrichtingsprincipe.

Risicomanagement is bij UWV verankerd in de planning- en controlcyclus. De organisatie maakt daarbij onderscheid tussen enerzijds de reguliere uitvoering en anderzijds de veranderingsprocessen, waarbij het gaat om de beheersing van wijzigingen in de staande processen; deze worden meestal uitgevoerd in projecten. Voor beide typen is een aparte planning- en controlcyclus ingericht omdat de beheersing van deze processen andere eisen stelt.

UWV heeft er expliciet voor gekozen om risicomanagement niet in te richten in een aparte kolom. Implementatie van bijvoorbeeld een methodiek als COSO ERM, brengt in de visie van UWV met zich mee dat je risicomanagement organiseert als een aparte kolom in de organisatie. Dat sluit niet aan bij de benadering die UWV kiest voor risicomanagement. Deze benadering staat voor een integrale en systematische aanpak, waarin iedere UWV-medewerker een rol heeft. UWV werkt om die reden ook niet met centrale of decentrale risicomanager(s). UWV hangt de filosofie aan dat risicomanagement in alle processen in de organisatie verankerd moet zijn en dus geïntegreerd met de uitvoering moet plaatsvinden. De Businesscontrol en Kwaliteit (BC&K), onderdelen van de divisies en FEZ op centraal niveau spelen bij UWV een belangrijke rol in het risicomanagement.

De reguliere uitvoering is erop gericht de dienstverlening uit te voeren zoals afgesproken met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), met de juiste hoeveelheden en de juiste kwaliteit. Daarvoor is een

planning- en controlcyclus ingericht. Doordat de processen van UWV worden ondersteund door ICT-systemen, beschikt de organisatie over een grote hoeveelheid procesinformatie op basis waarvan het management en de teams kunnen bijsturen. Het gaat dan bijvoorbeeld om klantinstroom, productie en voorraden. Daarnaast is het belangrijk dat de uitvoering voldoet aan de wet- en regelgeving en de afspraken die daarover met het ministerie van SZW zijn gemaakt. Het gaat dan om de kwaliteit van de beslissingen en de dienstverlening. Hierop worden audits uitgevoerd en metingen gedaan. Via leercirkels wordt de informatie over kwaliteit teruggelegd in de teams. De stafonderdelen van BC&K ondersteunen daarbij en voeden het leren en verbeteren in de teams. Deze leer- en verbetercyclus in de uitvoering worden ingezet om als organisatie het werk steeds weer beter te doen.

De planning- en controlcyclus op de reguliere uitvoering begint met hoogfrequente stuurinformatie die aan teams, teamleden en teammanagement in de uitvoering wordt geleverd. Zij kunnen zien of zij op koers liggen en het werk gedaan krijgen. Zo worden bijvoorbeeld doorlooptijden, productie en voorraden voortdurend gemonitord. Er vinden daarnaast metingen van de operationele kwaliteit plaats. Daarbij wordt bekeken of de beslissingen of de dienstverlening van een team voldoen aan de eisen die daaraan gesteld worden. Die uitkomsten worden aan de teams teruggekoppeld, zodat zij kunnen leren van fouten en de uitvoering kunnen verbeteren.

Maandelijks maken de uitvoerende divisies, zowel op districts- als op divisieniveau, een maandrapportage met daarin de stand van zaken op de belangrijkste meetpunten. Het districtsmanagement is daardoor in staat om op ontwikkelingen bij te sturen, voor zover de teams dat nog niet gedaan hebben. De BC&K-kolom ziet daar als second line op toe. Met deze maandrapportage uit de districten legt het districtsmanagement ook verantwoording over het districtsbeeld af aan de directie van de divisie. BC&K stelt met de diverse beelden uit de districten op het hoofdkantoor een landelijk beeld samen en bespreekt dit in de directie van een divisie. Hierbij is aandacht voor risico's, de landelijke ontwikkeling, maar ook voor verschillen tussen districten. De directies van de uitvoerende divisies hebben periodiek sturingsgesprekken met het districtsmanagement, waarbij de voortgang aan de orde komt. Met deze rapportages en gesprekken, en met de eigen kwaliteitsonderzoeken van de divisies, borgen de divisiedirecteuren hun integrale verantwoordelijkheid. Voor de raad van bestuur maakt de centrale directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) op basis van al deze beschikbare voortgangsinformatie een integrale maandrapportage die elke maand met de raad van bestuur en directeuren wordt besproken en vastgesteld. Een keer per kwartaal bereidt FEZ een kwartaalgesprek voor over de stand van zaken tussen een lid van de raad van bestuur en de divisiedirectie.

Risico's en aandachtspunten worden zo mogelijk al in de eerste laag van de planning- en controlcyclus (de uitvoerende teams in de divisies) gesignaleerd en besproken. De rapportagelijnen via de daaropvolgende lagen in de planning- en controlcyclus (districtsmanagement, divisiedirectie en uiteindelijk FEZ en raad van bestuur) moeten ervoor zorgen dat signalen aan de juiste tafel worden opgepakt. Dit betekent ook dat op elk niveau inschattingvermogen nodig is om te beoordelen welke restrisico's of getroffen maatregelen het 'waard zijn' om te melden aan bovengelige managementlagen. Een goede filtering van de restrisico's en maatregelen is hier belangrijk voor een goed werkend risicomanagement. Dit moet in elke laag van de uitvoering gebeuren. Bij beslissingen die worden genomen, of juist niet genomen, is belangrijk dat in de politiek maatschappelijke context te doen en af te wegen of de hogere managementlagen hierover moeten worden ingelicht. Dit stelt hoge eisen aan het risicobewustzijn in elke laag van de uitvoering.

Minimaal twee keer per jaar worden er specifieke risicosessies gehouden, zowel binnen de divisies en directies als op het niveau van raad van bestuur en directeuren. De eerste keer is in november, naar aanleiding van het jaarplan, en kijkt vooruit naar het komende uitvoeringsjaar. De tweede keer is in april, als de organisatieonderdelen een voorjaarsnota opleveren. In de voorjaarsnota beoordelen de directies van de organisatieonderdelen waar zij staan in de uitvoering van het jaarplan en welke risico's zich ten aanzien van het bereiken van de doelen voordoen.

Elke grote uitvoeringsorganisatie is het kwetsbaarst op het gebied van veranderende processen. Dat is voor UWV niet anders. Door nieuwe wet- en regelgeving wijzigen elk jaar veel processen. Het is voor UWV daarom van belang de risico's in deze veranderprocessen goed te beheersen. Dat begint bij een zorgvuldig uitgebrachte uitvoeringstoets. Elke wetswijziging die het ministerie van SZW voorstelt, toetst UWV op uitvoerbaarheid en bijvoorbeeld risico's tot misbruik. Al in deze fase worden de risico's van het uitvoeringsproces in kaart gebracht en gedeeld met SZW. Als het parlement na de uitvoeringstoets besluit de regelgeving in te voeren, is het aan UWV om de regelgeving om te zetten in uitvoeringsprocessen, inclusief de ICT-ondersteuning die daar meestal voor nodig is. Deze verandertrajecten brengt UWV onder in projecten. Voor projecten is een aparte planning- en controlstructuur opgezet. Deze werkt met de Uniforme Projectmethodiek UWV (UPM) en een structuur van projectportfoliobureaus waarin de control- en IV-kolom samenwerken (als second line of defense) om de voortgang van de projecten te beheersen. Ook in de planning- en controlcyclus voor de projecten worden maandelijks voortgangsrapportages opgesteld. De projectportfoliobureaus rapporteren aan de verantwoordelijke directeuren. Het centrale projectportfoliobureau, gevormd door de directie Financieel-Economische Zaken en het CIO-office, rapporteert aan de raad van bestuur en geeft onafhankelijk advies over alle door de raad van bestuur te nemen beslissingen over projecten. Voor het juist administreren van de projecten is in de administratie een aparte projectenmodule ingericht.

Ten behoeve van de gehele risicobeheersing (reguliere uitvoering en verandertrajecten) rapporteert de internal auditfunctie van de accountantsdienst per kwartaal aan de raad van bestuur over de uitvoering van de risicogerichte audits uit het auditjaarplan. Dit plan wordt door de raad van bestuur voorafgaand aan het jaar vastgesteld en per kwartaal herijkt. Bij de totstandkoming van het auditjaarplan vindt, conform het toezichtprotocol van het ministerie van SZW, overleg over te onderzoeken objecten plaats met het ministerie, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. Zowel het plan als de rapportages worden tot slot besproken in het Audit Committee UWV. Dit gremium heeft daarmee invloed op de totstandkoming en agenda van het auditplan van de accountantsdienst.

Per 1 oktober 2019 is gezamenlijk door de minister en UWV besloten tot de aanstelling bij UWV van een extra bestuurder (voor twee jaar benoemd). Deze extra bestuurder focust zich op het versterken van het risicobeleid van UWV, het begeleiden van verbeteracties, het scherp houden van de organisatie op gevoelige uitvoeringsproblematiek, en deze te delen met het ministerie zodat dit met de Kamer kan worden gedeeld. Gedurende de eerste twee maanden is door de extra bestuurder gewerkt aan het beschouwen van de huidige situatie rond risicomanagement en de al genomen maatregelen. De interne accountantsdienst is in dit verband gevraagd onderzoek te doen naar het systeem van risicomanagement binnen UWV. Op basis van de verkenning van de extra bestuurder en het interne onderzoek heeft UWV de nota 'Aanpak versterking risicomanagement bij UWV' opgesteld om het risicomanagement in de eigen organisatie te versterken. Deze nota is eind februari 2020 door de voltallige raad van bestuur besproken en goedgekeurd. De nota is vervolgens met de directie EIG van het ministerie gedeeld om op de inhoud ervan af te kunnen stemmen.

Bij het afronden van deze rapportage heeft ook Berenschot kennis kunnen nemen van de inhoud van de hiervoor genoemde nota. In de nota werkt UWV uit hoe de organisatie zich wil gaan inzetten op de versterking van het risicomanagement en op verbetering van haar politiek bestuurlijke sensitiviteit in relatie tot de binnen de organisatie gedetecteerde risico's. In de notitie worden door UWV een aantal uitgangspunten uitgewerkt die het wil gaan hanteren in haar 'systeem' van risicomanagement. De organisatie geeft aan om in het vervolg vier domeinen te gaan onderscheiden waar risico's zich voordoen. Dit moet binnen UWV de signaleringsfunctie versterken en moet binnen de organisatie het afwegingsproces scherper maken om te bepalen of en welke beheersmaatregelen nodig zijn op het managen van risico's en daarover te communiceren. UWV wil de volgende vier domeinen onderscheiden waar risico's zich voordoen: (1) fouten in bedrijfsprocessen, ketenprocessen en in de dienstverlening, (2) fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen, (3) negatieve publiciteit, reputatie en opinie; en (4) ontevredenheid bij burgers, opdrachtgevers, medewerkers of politiek. De nota beschrijft tot slot een

vijftal verbeteringen die UWV wil doorvoeren om zich met betrekking tot haar risicomanagement te versterken. UWV vat dit zelf samen door in de nota te beschrijven dat de belangrijkste verbeterpunten liggen bij investeren in vakmanschap en interne sturing, het versterken van de integrale samenwerking en verbinding binnen UWV, het huidige controlsysteem verder doorontwikkelen, transparant zijn (richting de directie EIG) over de keuzes die gemaakt worden in de uitvoering en versterking van het risicobewustzijn op alle lagen van de organisatie.

Doordat de hiervoor besproken nota pas beschikbaar kwam op het moment dat wij deze rapportage aan het afronden waren, hebben we in onze interviews bij SZW en UWV hierover niet kunnen spreken. Belangrijk is ook dat het voorgesteld beleid is en onze gesprekspartners ons ook nog niets zouden hebben kunnen meegeven over de werking ervan. Alleen in het interview dat plaatsvond met het extra tijdelijke lid van de raad van bestuur is de inhoud van de nota op hoofdlijnen wel toegelicht. Hierbij is ook aangegeven dat in elk van de vier domeinen die UWV in het risicomanagement wil gaan onderscheiden, er specifieke acties zullen worden ingezet om risico's te beperken en waar nodig en mogelijk hierover met het ministerie eerder/anders te communiceren. Voorbeelden van instrumenten die in het gesprek zijn genoemd, zijn sessies rondom politiek bestuurlijke sensitiviteit met medewerkers en het ontwikkelen van een afwegingskader voor directieniveau.

Een actie die al door de extra bestuurder is ingezet, maar ook terugkomt in de voornoemde nota, is dat UWV in het kader van beter risicomanagement bezig is om haar complete totaaloverzicht van opdrachten (inclusief daarop bekende en benoemde risico's) in kaart te brengen. Het gaat daarbij zowel over taken in relatie tot recent ingevoerde nieuwe wet- en regelgeving, maar ook om taken op basis van lang bestaande wet- en regelgeving. Deze operatie heeft nu al intern tot meer inzicht geleid. Tot nu toe bestond er geen volledig overzicht van het totale takenpakket van de organisatie; de focus lag bij het goed in kaart hebben van nieuwe wet- en regelgeving die op de organisatie afkomt. Het inzicht is bij de raad van bestuur gegroeid dat kennis van het totaaloverzicht van opdrachten helpt om beter te kunnen identificeren waar risico's in de uitvoering kunnen ontstaan, in combinatie met wet- en regelgeving en veranderingen in de samenlevingen.

In het gesprek met de extra bestuurder van UWV is ook aangegeven, dat mede naar aanleiding van de incidenten van 2019, er zogenaamd issuemanagement is ingericht. Hiermee moet in de toekomst bij eventueel nieuwe incidenten de afstemming met het ministerie verder geprofessionaliseerd verlopen.

Tot slot is het belangrijk om hier te benadrukken dat de eerder in dit hoofdstuk besproken aanpassingen rondom de AAC UWV gezien moet worden als maatregelen om het systeem van risicomanagement binnen UWV te versterken. Het gaat om het invoeren van een nieuw reglement, de formatieve uitbreiding van de AAC en de keuze voor het gaan werken met een externe voorzitter. Doel van deze maatregelen is om via de AAC een meer kritische blik van buiten op de uitvoering van UWV te versterken. Belangrijk is te benoemen dat de ontwikkeling rondom de AAC UWV al ruim was ingezet voordat in 2019 zich incidenten voordeden op het terrein van regelhandhaving door UWV (WW-fraude, detentie et cetera). De ontwikkeling moet eerder gezien worden als een middel om de governance tussen SZW en UWV te verbeteren en heeft zijn aanleiding onder andere in het nieuwe toezichtskader dat SZW in 2016 heeft opgesteld.

Stelsel van risicobeheersing binnen de SVB

Het risicomanagement model van de SVB gaat uit van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de directeuren van de afdelingen die de primaire processen uitvoeren (de 1e lijn). Vervolgens ondersteunen de stafdirecties en stafafdelingen het risicomanagement van deze directeuren en vormen de 2e lijn voor het risicomanagement gericht op onderwerpen als: 'financial en quality control', 'privacy', 'security' en fraudepreventie. De SVB beschikt ook over een concernrisicomanager die de directeur Bedrijfsvoering ondersteunt bij het adviseren van de raad van bestuur over risicomanagement. De recente scheiding tussen de directeur IT en de CIO moet met betrekking tot risicomanagement de checks and balances verder verstevigen.

Risicomanagement is binnen de SVB een vast onderdeel in het managementcontract, waarin tussen de raad van bestuur en de verschillende directies afspraken worden gemaakt. In het managementcontract zijn de resultaatdoelstellingen van de directie opgenomen, die gerelateerd zijn aan de strategische doelstellingen van de SVB als geheel. Op basis van een top-down Control & Risk Self Assessment (CRSA) worden de (strategische) risico's geïdentificeerd die de resultaatdoelstellingen bedreigen en worden er beheersmaatregelen getroffen die de kansen op en de effecten van niet-geaccepteerde risico's reduceren.

CRSA's worden ook bottom-up ingezet, bijvoorbeeld bij de implementatie van een wet, een nieuw project of veranderingen in de organisatie. De gedachte hierbij is dat veranderingen vaker onbekende risico's in zich dragen dan reguliere activiteiten.

Het risicomanagement binnen de SVB is sinds 2019 (in nauwe samenwerking met medewerkers van Financieel-Economische Zaken (FEZ) van SZW) sterk in ontwikkeling. In samenspraak met SZW is er een uniforme risicotaal opgesteld. Ook worden er gezamenlijk opleidingen georganiseerd rondom integraal risicomanagement en het COSO ERM raamwerk.

Begin 2019 heeft de raad van bestuur en DT van de SVB en de bestuursraad van SZW de top ketenrisico's bepaald die het bereiken van de strategische doelstellingen van de SVB bedreigen. Vervolgens heeft de raad van bestuur van de SVB medio 2019 in een tweetal sessies de risk appetite voor deze risico's bepaald. Elk van de top ketenrisico's heeft een risico-eigenaar gekregen die eindverantwoordelijk is voor het risico en hierover ook rapporteert. In opdracht van de risico-eigenaar zijn de belangrijkste, in opzet getroffen, beheersmaatregelen geïdentificeerd. Aansluitend is het bestaan en de effectieve werking van deze maatregelen aantoonbaar getoetst. De risico-eigenaar heeft, in samenspraak met de decentraal risicomanager, op basis van de uitgevoerde werkzaamheden beoordeeld in hoeverre de beheersing in lijn is met de bereidheid van de SVB om risico's te nemen.

De volgende stap is om hier een leercyclus van te maken, gericht op verdere verbetering van het risicomanagement systeem (conform COSO ERM) en specifiek de beheersing van de top ketenrisico's.

4. Ervaren werking (interne) sturing en toezicht

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben we, enigszins technisch, uitgewerkt hoe de aansturing van en het toezicht van UWV en de SVB er nu in opzet uitziet. Ditzelfde hebben we in hoofdstuk 3 gedaan voor interne sturing en toezicht binnen UWV en de SVB, en het risicomanagement dat beide zbo's hebben ingericht. Voor deze beide beschrijvende hoofdstukken geldt dat ze de actuele opzet (per medio/ultimo 2019) beschrijven; in werkelijkheid is deze opzet de afgelopen jaren stap voor stap en in overleg tussen de betrokken partijen gegroeid.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe partijen in de praktijk de werking van de (interne) sturing en toezicht ervaren. We benutten hiervoor vier bronnen:

1. Bevindingen uit onze documentenanalyse (als die betrekking hebben op de werking van het huidige systeem van sturing en toezicht).
2. Algemene gesprekken. Bij SZW ging het zowel om geïnterviewden van de toezichthoudende, de eigenaars- en de opdrachtgeverskant. Binnen UWV en de SVB zijn op verschillende niveaus de bij de externe en interne sturing en toezicht betrokkenen geïnterviewd. De inzichten uit die gesprekken staan in dit hoofdstuk.
3. (Beknopt) onderzoek naar vier casussen ter verdieping van het inzicht in de praktijkwerking van de sturing en het toezicht. Het ging om de volgende casussen:
 - a. UWV: gedetineerden en SMZ.
 - b. SVB: schulden en claim DSV voorjaarsbesluitvorming.
4. De vier zogenaamde 'appreciative inquiry' workshops die bij SZW, SVB en UWV zijn georganiseerd.

Bij bron 2 en 3 hebben we verschillende vertegenwoordigers van SZW, de SVB en UWV geïnterviewd. Dat waren in alle gevallen respondenten die vanuit hun functie (op verschillende niveaus bij SZW, UWV en de SVB) direct te maken hebben (gehad) met facetten van aansturing van en het toezicht vanuit SZW op UWV en de SVB, of met de interne sturing, het toezicht of het risicomanagement binnen de zbo's. Dit betreft dus de actoren die in de praktijk de sturing en het toezicht vormgeven. De interviews hebben ons daarmee betrouwbare informatie opgeleverd over hoe sturing en toezicht nu plaatsvindt. De workshops zijn als vierde bron genoemd omdat ze, alhoewel ze gericht waren op het gezamenlijk vinden van verbetermogelijkheden, ook nog nieuwe bevindingen hebben opgeleverd over de huidige werking van sturing en toezicht.

We ordenen onze bevindingen in dit hoofdstuk rondom een aantal onderwerpen, die aansluiten bij de uiteindelijk te beantwoorden onderzoeksvragen:

- Algemeen beeld (4.2)
- Governance (4.3)
- Inhoud aansturing (4.4)
- Informatie-uitwisseling (4.5)
- Werking organisatietoezicht (4.6)
- Werking toezicht op de doeltreffendheid (belegd bij Inspectie SZW) (4.7)
- Werking risicomanagement binnen UWV en de SVB (4.8)

4.2 Algemeen beeld

Zowel vanuit de kant van SZW, als vanuit beide zbo's wordt aangegeven dat de wijze waarop de uitvoering van de twee zbo's vanuit SZW wordt aangestuurd, in de afgelopen jaren -zeker sinds de vorige SUWI-evaluatie- in de beleving van geïnterviewden steeds professioneler wordt. Daarbij worden de persoonlijke relatie en het vertrouwen tussen functionarissen aan beide kanten als 'goed' en 'steeds beter' ervaren. De stakeholders merken

dus op dat de in de afgelopen jaren in gang gezette maatregelen om de sturing en toezichtsrelaties te verbeteren (en daarmee sturing en toezicht te verbeteren) in die zin positieve effecten hebben gehad. Partijen hebben hierdoor wederzijds het gevoel dat het gesprek steeds nadrukkelijker gaat over de juiste dingen: de kwaliteit van de uitvoering.

In het vervolg van dit hoofdstuk komen diverse aandachtspunten naar voren in de sturings- en toezichtrelatie. Het is dus van belang te bedenken dat wij deze aandachtspunten bespreken in de context van een steeds beter wordende relatie.

Daarnaast is van belang op te merken dat de context waarin sturing en toezicht vanuit SZW richting de zbo's plaatsvindt aan het veranderen is. In hoofdstuk 1 van dit rapport hebben we dat al aangestipt.

4.3 Governance

In hoofdstuk 3 hebben we beschreven dat in de governance³⁸ er de laatste jaren een aantal dingen is veranderd. In de periode vanaf 2015 is de governance anders ingericht, namelijk door de driehoek van eigenaar/toezichthouder, opdrachtgever en opdrachtnemer te introduceren. Ook is de organisatiestructuur van het ministerie van SZW rondom de verschillende rollen anders ingericht. Men heeft de rollen binnen de organisatie beter onderscheiden en anders belegd, en waar nodig worden rollen aan elkaar verbonden. Dat brengt ook een aantal dilemma's met zich mee, die we hierna zullen beschrijven.

Daarnaast is er aan het begin van onze evaluatieperiode (dat wil zeggen 2015-2020) een nieuwe sturings- en toezichtvisie ontwikkeld. Deze implementatie loopt nog.

In de gesprekken is allereerst naar voren gekomen dat alle betrokkenen het nieuwe governance model (sturingsmodel) ondersteunen. Ook de uitwerking ervan, bijvoorbeeld in de overlegvormen, wordt positief ervaren. Wat hieraan bijdraagt is dat ook de eigenaar volgens betrokkenen een prominentere rol heeft gekregen in de governance. Het project versterking eigenaarschap (zie ook hoofdstuk 3) heeft hier een positieve rol in gespeeld. In de analyse bij de start van dit project werd er onduidelijkheid over de rolverdeling tussen opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar geconstateerd. Concretisering van de invulling van het eigenaarschap is vervolgens verbeterd, onder meer door nadere afspraken te maken over het scheiden van de rollen eigenaar en opdrachtgever.

Belangrijk is dat met de herijkte sturingsvisie uit 2016 ook het uitgangspunt van transparantie is vastgelegd. Transparantie draagt bij aan vertrouwen, en vertrouwen is nodig om als eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer verder te komen in het verbeteren van de uitvoering van de opdrachten aan UWV en de SVB. Het over en weer winnen van vertrouwen was de afgelopen jaren een belangrijk aandachtspunt in het werkend krijgen van de nieuwe sturingsvisie. In onderling overleg is er in de evaluatieperiode dan ook veel geïnvesteerd in het versterken van het onderlinge vertrouwen tussen de uitvoering en het ministerie. Hiervoor zijn gaandeweg dan ook allerlei formele en informele gebruiken (soft-controls) ontstaan en investeringen gepleegd. Op basis van de documentstudie en de interviews wordt duidelijk dat het hierbij gaat om:

- Tussentijdse aanpassingen in overlegstructuur op basis van jaarlijkse evaluatie. Zo zijn er werkconferenties geïntroduceerd en ad hoc overleggen tussen de opdrachtgever met UWV vervangen door verschillende structurele beleidstafels.
- Er is een meer uitgebreide beschrijving gekomen van het doel van de werkconferenties. Hierbij is ook afgesproken om de werkconferenties te combineren met een informeel gezamenlijk diner.
- Doorontwikkeling van het driehoeksoverleg (OGO en BO); dit is nu meer uitgebreid.

³⁸ Deze paragraaf gaat met name in op de verschillende rollen in de governance en de wijze waarop deze worden ingevuld. In de volgende paragraaf gaan we in op de inhoud van de sturing. We maken hierbij geen specifiek onderscheid tussen UWV en SVB, maar focussen op de rode draad (die voor beide zbo's relevant c.q. van toepassing is).

- Meer investeringen in informele contacten en vertrouwen. Zo worden de bestuurders van de zbo's één keer per maand uitgenodigd om de vergadering van de bestuursraad van SZW bij te wonen. Ook zijn er op managementniveau gezamenlijke overleggen.
- Medewerkers van SZW die betrokken zijn bij de aansturing van de zbo's voeren meer werkbezoeken uit. Ook worden er nu stages en meeloopdagen georganiseerd. UWV heeft voor het organiseren ervan een aparte functionaris aangesteld.
- Er zijn werkbezoeken en inwerkprogramma's ontwikkeld voor nieuwe bestuursleden van SZW en de zbo's.
- De projecten 'Versterken eigenaarschap' en 'Versterken opdrachtgeverschap' die door SZW zijn geïnitieerd. Als onderdeel of gevolg van beide projecten is er vanuit het departement extra geïnvesteerd in structurele formatie voor uitvoering van de eigenaars- en opdrachtgeversrol.
- De beweging die al voor 2016 in gang is gezet, is ten slotte het eerder betrekken van de uitvoering bij de uitwerking van beleidsvoornemens; ook bijvoorbeeld in de voorbereiding van UWV richting de kabinetsformatie of het uitwerken van maatregelen uit een nieuw regeerakkoord.

Partijen hebben aangegeven dat genoemde investeringen en de in de praktijk ontstane nieuwe gebruiken rondom de aansturing van UWV en de SVB, ook daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het winnen van het onderlinge vertrouwen en de bereidheid tot transparantie. Ondanks de duidelijk ervaren verbetering in vertrouwen, verhoudingen, relaties, rolinvulling en wijze van sturen, is er in de gevoerde gesprekken een aantal aandachtspunten naar voren gekomen die op dit moment (nog) spelen:

- Het onderscheiden en stevig maken van de rol van eigenaar maakt dat er in het SUWI-domein steeds meer ruimte is voor het hoeden van het belang van de (uitvoerings-)organisatie. Wat echter nog verbeterd kan worden, is de rolvastheid van de eigenaar in relatie tot de opdrachtgever(s) van UWV en de SVB. Dit geldt binnen het eigen ministerie, en zeker als opdrachten aan het zbo vanuit verschillende directies gegeven worden. In het eerder door ons aangehaalde rapport *Werk aan uitvoering van ABD TOPConsult* wordt dit in zijn algemeenheid voor uitvoeringsorganisaties ook al aangegeven. In dit rapport valt te lezen dat bij gebrek aan integraal interdepartementaal opdrachtgeverschap het aan de eigenaar is om de opdrachtnemer te 'beschermen' voor overbevraging. Een integrale benadering, waarbij de eigenaar de continuïteit en dienstverlening van de uitvoering moet waarborgen, is voor veel uitvoeringsorganisaties onvoldoende gestructureerd vormgegeven. De opeenstapeling van opdrachten van de verschillende opdrachtgevers wordt nog niet genoeg als geheel gezien en beoordeeld op de gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening. In ons evaluatieonderzoek wordt dit beeld uit het rapport van ABD TOPConsult deels bevestigd voor het SUWI-domein. Volgens geïnterviewden bij UWV en de SVB heeft de eigenaar in sommige gevallen nog moeite om stevig op te treden tegen de opdrachtgever(s) en om het soms voor de uitvoerder 'op te nemen'. Dit heeft volgens geïnterviewden ook deels te maken met de capaciteit (aantal fte), maar soms ook met onvoldoende zicht op het (inhoudelijke taken/opdrachten van het) zbo. Ook lijkt het een rol te spelen dat de opdrachtgever nog te weinig expliciet een beroep durft te doen/doet op de eigenaar.
- Uit de gesprekken komt ook naar voren dat het driehoeksoverleg op dit moment formeel het enige moment is dat de eigenaar regulier overlegt met opdrachtgever(s). Er is geen *structureel* overleg tussen eigenaar en opdrachtgever(s). Dit brengt een beperking met zich mee in de informatiepositie van de eigenaar, waardoor de eigenaar niet altijd voldoende op de hoogte is van wat er in de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever speelt.
- Daarnaast wordt genoemd dat de eigenaar vooral 'stevig' kan zijn jegens externe opdrachtgevers (andere ministeries), en dat dit voor opdrachten uit het eigen ministerie lastig is (opdrachten van het eigen ministerie 'moet' je uitvoeren). Een concreet voorbeeld hiervan is -zo kwam uit gesprekken naar voren- de recente discussie over de uitvoering van de STAP-regeling door UWV. In gesprekken met UWV is aangegeven dat DUO deze opdracht kon weigeren, maar UWV eigenlijk niet. De beleving van betrokkenen vanuit SZW is dat UWV deze ruimte wel degelijk had, maar de ruimte om nee te zeggen niet heeft genomen.

- Bij het begin van het onderzoek (de tweede helft van 2019) kwam naar voren dat er enige onduidelijkheid was bij de SVB over de positie en rol van de directie FEZ ten opzichte van de opdrachtgever en eigenaar. Het ging dan om vragen als: welke rol speelt FEZ ten opzichte van de eigenaar wat betreft de financiering van het bestaande takenpakket van het zbo? Hoe weegt FEZ de belangen van de opdrachtgever en de eigenaar tegen elkaar af, aangezien FEZ deze beide partijen/rollen dient in de rol van concern controller van het ministerie? In mindere mate speelt deze onduidelijkheid ook bij de CIO functie.
De directie FEZ heeft aangegeven dat belangen worden gewogen door eigenaar en opdrachtgever samen en dat de minister uiteindelijk besluit op basis van interne adviezen van alle betrokkenen (waaronder FEZ). FEZ weegt dus niet zelf belangen tegen elkaar af. Deze rolverdeling lijkt dus niet voldoende duidelijk bij de SVB of is in ieder geval tot nu toe niet zo ervaren. Ten tijde van de uitvoering van de Appreciative Inquiry workshop bij de SVB (april 2020) bleek overigens dat de rol van FEZ binnen het departement voor de organisatie duidelijker is geworden en de samenwerking met FEZ verbeterd is.
- De continuïteit en de omvang van de bemensing is een aandachtspunt. UWV en de SVB geven aan dat -door de relatief snelle wisseling van mensen (op belangrijke posities) aan SZW-zijde- relaties telkens opnieuw opgebouwd moeten worden. Dit zorgt volgens geïnterviewden voor verlies van kennis en ervaring over zowel de uitvoering, als wat de eigenaar/opdrachtgeversrollen betekenen. Met name voor de zbo's vergt dit regelmatig opnieuw inspanning om nieuwe mensen 'in te werken' in de specifieke situatie van het zbo.

4.4 Inhoud aansturing

De 'technische' werking van het besturingsmodel is uitgewerkt in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk gaan we in op de 'inhoud' van de sturing en de wijze waarop deze beleefd wordt. Door zowel de respondenten bij SZW als bij de zbo's wordt gesproken over een positieve verandering. Geïnterviewden benoemen dat er steeds meer en steeds vaker het 'echte' gesprek gevoerd wordt met elkaar over de kwaliteit van de uitvoering. De werkconferenties die regelmatig (meer dan drie keer per jaar) plaatsvinden, dragen hier in belangrijke mate aan bij.

De volgende aandachtspunten zijn in de interviews (nog) benoemd in relatie tot de inhoud van de sturing:

- Incidenten en 'de korte termijn' nemen nog steeds een prominente plek in binnen de sturing. Daar gaat logischerwijs dan ook veel aandacht, energie en capaciteit heen. Dit speelt vooral bij UWV, maar de SVB ondervindt daar ook de gevolgen van. Er is nog niet altijd voldoende aandacht voor het vooruitkijken, en daarmee de (visie op de) toekomst van de zbo's.
- Tussen het ministerie en de zbo's spelen in de sturing -naast incidenten- ook zogenaamde 'taaie inhoudelijk vraagstukken'³⁹ een belangrijke rol. Twee belangrijke aspecten van een taaie inhoudelijk vraagstuk zijn:
 - de vraagstukken zijn inhoudelijk complex, bijvoorbeeld ICT-vraagstukken in ketens;
 - Er zijn meerdere stakeholders (organisaties) met vaak verschillende belangen bij betrokken. Dat maakt dat SZW en/of de zbo's beperkte doorzettingsmacht hebben om het vraagstuk op te lossen.

Uit de Appreciative Inquiry workshops kwam naar voren dat er bij beide zbo's diverse van deze taaie inhoudelijke vraagstukken spelen. Voorbeelden zijn handhaving in het buitenland⁴⁰ (speelt bij beide zbo's) en het tekort aan artsen bij UWV. Uit het onderzoek komt naar voren dat er bij vraagstukken die in de verschillende gremia worden besproken geen expliciet onderscheid wordt gemaakt inzake de mate van taaigheid/complexiteit van het vraagstuk en welke handelingsstrategie voor het betreffende vraagstuk het

³⁹ In de bestuurskunde is voor taaie vraagstukken de zogenaamde 'wicked problem theory' ontwikkeld. Zie bijvoorbeeld *Verstandig Handelen in lastige (transitie)opgaven* (Stolk, Wesseling en Baltus, 2018) en *Plezier beleven aan taaie vraagstukken* (Vermaak, 2015).

⁴⁰ Om effectieve handhaving in het buitenland te kunnen realiseren heeft het zbo (onder meer) medewerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het bestuur van het betreffende (buiten)land nodig. Daarnaast is de gegevensuitwisseling inhoudelijk complex.

meest effectief is. Het kan voorkomen dat het (erg) lang duurt -met vele besprekingen op de diverse organisatorische niveaus- voordat er ten aanzien van taaie inhoudelijke vraagstukken fundamentele knopen worden doorgehakt c.q. beslissingen worden genomen over oplossingsrichtingen.

- Ten aanzien van de uitvoeringstoetsen zijn er door de geïnterviewden een aantal aandachtspunten genoemd:
 - SZW wil als opdrachtgever niet altijd horen dat nieuwe wetgeving niet (goed) uitvoerbaar is. Het is in het belang van SZW om de ‘scherpe randjes’ eraf te halen om zo wetgeving uit te laten voeren door het zbo. Maar het is in het belang van het zbo om scherpe randjes eraan te laten, zodat de risico’s voldoende bekend zijn bij alle partijen. Er wordt dus niet altijd voldoende ruimte ervaren in de uitvoering om kritisch te zijn op uitvoeringsrisico’s in de uitvoeringstoets. De druk die zbo’s op dit punt in de beleidsvoorbereidende fase ervaren, leidt vaak tot redeneren naar ‘het kan wel’. Juist die ruimte om voldoende kritisch te zijn op uitvoeringsrisico’s door zbo’s is belangrijk om achteraf geen verwijten te krijgen wanneer er iets niet goed loopt c.q. incidenten ontstaan. Het rapport Werk aan uitvoering noemt hier over dat wanneer er ‘ja, mits’ wordt aangegeven door de uitvoeringsorganisaties, de ‘mits’ nogal eens in de ‘mist’ verdwijnt in het parlementaire proces. Dit werd ook door geïnterviewden aan de kant van UWV benoemd.

Hetzelfde rapport Werk aan uitvoering beschrijft ook de ideaaltypische aspecten van uitvoeringstoetsen, maar constateert een problematische praktijk (toetsen die te laat in het proces worden uitgevoerd; uitvoeringsorganisaties die onder druk worden gezet om niet ‘al te moeilijk’ te doen et cetera). In ons evaluatieonderzoek geven respondenten vanuit UWV en de SVB aan dat het in dit rapport geschetste beeld wel aan het verbeteren is, de zbo’s worden steeds vroeger in het proces van beleidsontwikkeling betrokken. Dit maakt het steeds beter mogelijk dat al vroegtijdig de risico’s van nieuw beleid voor de uitvoering geadresseerd worden. In onze gesprekken bij zowel de zbo’s als SZW is voor wat betreft de uitvoeringstoetsen aangegeven dat het belangrijk wordt dat de uitvoering leert om vaker en harder ‘nee’ te zeggen tegen nieuwe regels die de wendbaarheid van de zbo’s negatief kan beïnvloeden.
 - Een ander vraagstuk is, als de uitvoeringsrisico’s voldoende benoemd zijn, hoe deze kennis vastgehouden kan worden (ook bij wisseling van sleutelfiguren). Dit blijkt (en blijft) in de praktijk lastig. Het is van belang dat kennis over bij de uitvoeringstoets geïdentificeerde risico’s, zowel bij de zbo’s als bij het ministerie, altijd bekend blijven. Voornamelijk voor het voorkomen van incidenten (risico’s tijdig in zicht), maar ook wanneer er eventuele incidenten zijn, kunnen zbo’s teruggrijpen op eerder benoemde risico’s. Vraagstuk hierbij is wel hoe dit praktisch te organiseren is, door de loop van de tijd worden er namelijk heel veel uitvoeringstoetsen uitgevoerd en daarmee ook heel veel risico’s geïdentificeerd. Vanuit UWV werd tot slot ook genoemd dat het belangrijk is om beter (formeel) vast te leggen wat er gebeurt, voornamelijk in de beleidsvoorbereidende periode voorafgaand aan het formele verzoek tot een U-toets, maar ook vanaf de uitvraag (start) van een U-toets tot het einde van U-toets.
- Het verkrijgen van (extra) middelen voor een nieuwe taak is nagenoeg geen probleem. Het wordt voor zbo’s lastiger om extra geld te krijgen voor bestaande taken. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verkrijgen van meer middelen voor thema’s als dienstverlening of ICT in een bestaand opdrachtenpakket. Hierbij is van belang (in aanvulling op de vorige paragraaf) de rol van FEZ en de CIO te benoemen. Binnen SZW heeft FEZ een toetsende en adviserende rol richting zowel opdrachtgever als eigenaar, dit geldt ook voor CIO. Uit ons evaluatieonderzoek komt naar voren dat deze positie en rol van FEZ en CIO bij de SVB tot onduidelijkheid leidt, zie hiervoor de beschrijving in de vorige paragraaf.
- In verschillende interviews is aangegeven dat de feedbackloop van de uitvoering naar het onderdeel evaluatie van de beleidscyclus nog versterkt kan worden. Anders gezegd wordt de feedbackloop van beleid naar uitvoering en weer terug nog niet voldoende afgemaakt. De geleerde lessen in de uitvoeringspraktijk worden daardoor onvoldoende meegenomen bij evaluatie van beleid.
- Ook wordt door geïnterviewden het belang van heldere opdrachten van de opdrachtgever aan de opdrachtnemer benoemd. In sommige situaties worden opdrachten stapsgewijs in gesprek tussen

opdrachtgever en opdrachtnemer ontwikkeld. Hierbij wordt niet altijd alles helder en formeel vastgelegd, wat interpretatieverschillen kan opleveren aan beide kanten. Voorgaande geldt ook voor toezeggingen die de minister in Kamerbrieven doet aan de Tweede Kamer en die opdrachten betekenen voor de zbo's. De geïnterviewden aan de kant van de SVB en UWV benoemen dat er vaker een formele opdracht (in een brief) mag komen, zodat helder en duidelijk is wat er is afgesproken en wat er gebeuren moet.

Er is daarnaast geen duidelijk overzicht van het totaaloverzicht van de opdracht van SZW aan UWV, wat ook invloed heeft op het in kaart hebben van risico's. De vraag van een goed overzicht van taken en opdrachten is al langer het onderwerp van gesprek tussen UWV en SZW. Recentelijk is ook de behoefte ontstaan om dit op een goede en digitale manier inzichtelijk vast te leggen.

- Een specifiek onderdeel van de sturing zijn de KPI's⁴¹. Dit zijn 'hard-controls'. Zoals in hoofdstuk 2 benoemd, is in de vorige SUWI-evaluatie geconcludeerd dat er uit de destijds geldende KPI's geen scherpe conclusies te trekken zijn over doelbereik in het stelsel van sociale zekerheid. Ook was er onvoldoende overeenstemming over gebruik en interpretatie van de normering in de ingezette prestatie-indicatoren. Dit leidde tot een herijking van de prestatie-indicatoren in 2017. Deze herijking van de KPI's heeft volgens betrokkenen nog niet voldoende opgeleverd, en momenteel wordt een nieuwe aanpassing voorbereid. Verder is in de gesprekken aangegeven dat de met SZW afgesproken KPI's door de zbo's worden gezien als 'hygiëne KPI's', en dat de interne lat soms een stuk hoger wordt gelegd. Daarnaast hanteren beide zbo's (logischerwijs) intern ook meer eigen KPI's dan de set van KPI's die met SZW is afgesproken. UWV en SVB delen niet met SZW hoe de organisaties presteren op de interne KPI's. De interne set van KPI's geeft -door het meer gedetailleerde karakter van de indicatoren en de meer ambitieuze normeringen- een diepgaander beeld van de kwaliteit van de uitvoering. In het onderzoek kwam naar voren dat relatief goed presteren op de externe KPI's tot gevolg kan hebben dat er soms minder druk in de organisatie ervaren wordt om op onderpresteren op (ambitieuze) interne KPI's te verbeteren.

De zoektocht die voor de beide zbo's nog loopt is een adequate vertaling van de hogere SUWI-doelen in voor het zbo beïnvloedbare KPI's. Er is hierbij een tweedeling zichtbaar tussen KPI's die wél goed beïnvloedbaar zijn door het zbo, en KPI's waar de gewenste outcome van meerdere andere factoren afhankelijk is (dan alleen de inspanningen/output van het zbo). Een voorbeeld wat in dit verband genoemd is (waar de gewenste outcome lastig beïnvloedbaar is door UWV), is het SUWI-doel 'werk boven inkomen'. Het bereiken van dit doel is namelijk in belangrijke mate afhankelijk van diverse andere, niet door het zbo beïnvloedbare factoren. Het is moeilijk en misschien wel onmogelijk om een KPI te vinden die de gewenste nettobijdrage van de uitvoering van sociale zekerheidswetten door UWV aan de doelstelling werk boven uitkering belichaamt. Voorbeelden van KPI's die wel aantoonbaar beïnvloedbaar zijn door de uitvoering binnen zbo's, zijn tijdige betalingen (van onder meer AOW of uitkeringen) en de efficiency- en doelmatigheids-KPI's (bijvoorbeeld de realisatie binnen budget). Een belangrijke vraag die volgens geïnterviewden eindelijk eens gesteld zou moeten worden, is of de outcome (van de hogere SUWI-doelen) überhaupt meetbaar is. Wanneer dit met elkaar wordt vastgesteld, hoeft er geen energie meer gestoken te worden in KPI's waarmee dat wel zou kunnen.

Respondenten hebben tot slot aangegeven dat de verantwoording op de met de opdrachtgever afgesproken KPI's als een onderdeel gezien moeten worden van de algemene informatievoorziening en monitoring van de opdracht vanuit het zbo richting SZW. Sturing is dus breder dan alleen sturing op KPI's. Het is een van de instrumenten in een bredere context van de P&C-cyclus.

⁴¹ De KPI's zijn een onderdeel van de hiervoor beschreven big-8/lemniscaat model (beleidscyclus en uitvoerende cyclus). In de beleidscyclus (specifiek het onderdeel operationeel beleidskader) worden KPI's geformuleerd, dat wil zeggen indicatoren met normen/doelen per indicator. Over de realisatie op deze indicatoren in het onderdeel uitvoering wordt door het zbo gerapporteerd via het onderdeel monitoring.

4.5 Informatie-uitwisseling en samenwerking

Zoals beschreven in de inleiding van dit hoofdstuk, is er bij alle partijen benoemd dat de relatie steeds beter wordt. Als het gaat om informatie-uitwisseling en samenwerking uit zich dat in steeds meer vertrouwen in elkaar en in openheid en transparantie, ook als het gaat over het delen van informatie over uitvoeringsrisico's. De informatievoorziening via de reguliere P&C-cyclus is adequaat en wordt wederzijds gewaardeerd door geïnterviewden.

Ondanks dat de samenwerking en de informatie-uitwisseling positief en geleidelijk steeds beter wordt ervaren, zijn er vanuit het perspectief van de zbo's nog een aantal aandachtspunten:

- De onderlinge omgangsvormen tussen het departement en de zbo's zijn -zo hebben we in het onderzoek ook zelf kunnen constateren- zeer vriendelijk en bedachtzaam. Hoewel een dergelijke opstelling kan zorgen voor een goede onderlinge relatie, brengt het ook risico's met zich mee. We noemen:
 - Het risico van een dergelijke -conflictmijdende- opstelling is, dat met name de eerder genoemde taaie inhoudelijke vraagstukken (te) lang met elkaar besproken worden, voordat er knopen worden doorgehakt en beslissingen worden genomen. Diverse respondenten vanuit zowel het ministerie als de zbo's merkten in de 'appreciative inquiry' workshops op, dat er nog wel eens lange gesprekken gevoerd worden op verschillende organisatorische niveaus zonder echt vooruit te komen op bepaalde taaie inhoudelijke vraagstukken. Zoals hiervoor reeds aangegeven missen diverse respondenten vanuit de zbo's nog wel eens een gebrek aan durf bij het ministerie om besluiten te nemen voor dit type vraagstukken. Dit verklaart men deels uit het feit dat bij overleggen niet altijd gesprekspartners van een gelijk functioneel niveau, met vergelijkbare mandaten, aanwezig zijn. Aan het directeurenoverleg nemen vanuit het ministerie van SZW bijvoorbeeld niet altijd ook echt de verantwoordelijk directeuren mee. Dit belemmert de besluitvaardigheid van dit soort overleggen. We constateren hierbij verder dat er geen werkafspraken bestaan over zaken als hoe te komen tot gedeelde feiten bij een bepaald vraagstuk en wanneer een vraagstuk geëscaleerd moet worden naar een hoger niveau om zo een doorbraak te forceren.
 - Ook bestaat met deze opstelling het risico dat het zbo teveel de houding heeft om 'ja' te zeggen op nieuwe of gewijzigde opdrachten, maar uiteindelijk in de uitvoering in de problemen komt.
- In de top van het departement bestaat het inzicht dat op hoofdlijnen gestuurd moet worden, en dat er op dit zelfde abstracte niveau informatie nodig is. Vanuit de beleidsmedewerkers worden de zbo's echter 'bestookt' met veel meer gedetailleerde hoe-vragen ('control/ compliance achtige vragen') en vragen buiten de reguliere P&C-cyclus om. Geïnterviewden benoemen dat SZW het soms lastig vindt om te bepalen welke informatie ze nu echt willen hebben van de zbo's. Het ministerie ervaart op dit punt druk vanuit de buitenwereld en de politiek om risico's te willen beperken en het goed te willen doen; deze druk groeit als er incidenten zijn (geweest).
- Bij incidenten is er een zeker ongeduld bij SZW om antwoord te krijgen op vragen (over het incident). Dit is een logisch gevolg van de druk die op het ministerie staat om vragen in de Kamer direct te kunnen beantwoorden, maar hier schuilt ook het gevaar in dat er te snel met onvolledig geverifieerde informatie naar de Tweede Kamer wordt gegaan (wat later dan weer rechtgezet moet worden). Vanuit UWV is op dit punt de informatievoorziening rondom de gedetineerden, als illustratief voor dit punt benoemd. UWV gaf meer in het algemeen aan dat er bij hun ook nog wat te winnen valt in het snel en volledig boven tafel krijgen van cijfers (bij incidenten) om SZW goed te informeren. De afweging c.q. het dilemma van zorgvuldigheid/volledigheid en snelheid van informeren van de Tweede Kamer is vanuit het perspectief van SZW in ieder geval voortdurend aan de orde.
- Er zijn in ons onderzoek organisatorische vraagstukken met betrekking tot het inrichten en vormgeven van de sturingsrelatie naar voren gekomen, waar verschillen van inzicht (perspectief) over de gewenste invulling over bestaan tussen het ministerie en de zbo's. Het gaat dan onder meer om de intermediair functie voor

informatievoorziening waar beide zbo's mee werken. Deze intermediair functie zorgt binnen de zbo's voor de beantwoording van inhoudelijke vragen vanuit SZW over de uitvoering. Vanuit het perspectief van SZW kent het werken met een dergelijke intermediair functie een aantal nadelen. Tegelijkertijd hebben de zbo's ook goede argumenten voor het werken met een intermediair functie. Het gesprek over hoe aan ieders dieperliggende belangen -via een win-win oplossing- tegemoet gekomen kan worden, wordt volgens ons onvoldoende gevoerd. Het risico hiervan is dat dergelijke organisatorische vraagstukken zich blijven voortslepen, wat een negatief effect heeft op het onderling vertrouwen en daarmee de kwaliteit van de relatie. Ook dit vraagt om (meer) interesse en begrip voor elkaars (uiteenlopende) context en perspectief.

- Specifiek voor de SVB geldt dat onvoldoende consistentie van de financiële prognose gedurende het jaar (dit betreft het vooruitkijken c.q. de forecast) een knelpunt is in de informatievoorziening vanuit de SVB richting SZW. Dit betreft de prognose van de kosten van het ambtelijk apparaat⁴², die voor een bepaald jaar gemaakt zullen worden. De prognose van de omvang van deze kosten fluctueert gedurende het jaar. Er zijn (en worden) vanuit de SVB diverse maatregelen ingezet om deze prognose te verbeteren. Omdat dit lopende maatregelen betreft, hebben wij niet kunnen evalueren welk effect deze maatregelen hebben gehad.
- De zbo's vinden dat ze nu en dan te laat worden geïnformeerd over nieuwe generieke wetgeving (voornamelijk vanuit Europa), die hun uitvoering raakt. Het gaat hier bijvoorbeeld om onder andere de Wet Open Overheid en de AVG. Echter, voor andere initiatieven worden de zbo's intensief betrokken. SZW is bezig met het maken van een informatieprotocol en ook een crisisprotocol.

4.6 Werking organisatiegericht toezicht

In paragraaf 3.2 van dit rapport is uitgewerkt dat in 2019 er een doorontwikkeling is ingezet in het organisatiegericht toezicht. We merken hierbij op dat het thema toezicht (samen met het in de volgende paragraaf te bespreken thema risicomangement) een 'moving target' is. Deze evaluatie loopt parallel aan deze ontwikkelingen, waardoor het actuele beeld inmiddels anders kan zijn. Omdat deze doorontwikkeling echter deels tijdens onze evaluatieperiode plaats vond, was het niet mogelijk om respondenten in gesprekken hierover naar een oordeel te vragen. Dit is dan meteen ook een belangrijke kanttekening bij de bevindingen die we hieronder beschrijven. Die hebben betrekking op de situatie zoals die rond de zomer van 2019 bestond en dus niet op de doorontwikkelde organisatie van het organisatie-gerichte toezicht.

Rekening houdend met bovenstaande kanttekening, benoemen wij hier ten aanzien van het organisatiegericht toezicht een aantal thema's die in ons evaluatieonderzoek naar voren kwamen.

Op dit moment is de omvang van het onafhankelijk gerichte organisatietoezicht beperkt. Vrijwel alle geïnterviewden bevestigen dat het (beperkte) organisatiegericht toezicht op dit moment nauwelijks meerwaarde heeft. Het onafhankelijk toezicht levert geen inzicht in nieuwe risico's op en het inzicht in al bekende risico's worden niet op een eerder moment gesignaleerd of verder verdiept. Dit beeld is geschetst in de Zelfevaluatie Toezicht SZW op UWV en SVB (2018), en wordt in de gesprekken herhaald.

Daarnaast zijn er andere ontwikkelingen die de organisatie/invulling van het onafhankelijke organisatiegerichte toezicht raken. Zo is er de versterking van de positie van de Audit Advies Commissie bij UWV, geïnitieerd vanuit het ministerie. Tevens heeft UWV -naar aanleiding van de gedetineerden- een extra lid van de raad van bestuur gekregen; zie hoofdstuk 3.

Een ander belangrijk punt is dat, naast het hiervoor benoemde organisatietoezicht, de verantwoordingslast door de geïnterviewden bij UWV, de SVB én het departement als heel hoog wordt ervaren. Er lopen bijvoorbeeld diverse onderzoeken die een relatie hebben met toezicht op UWV en de SVB, vanuit de Algemene Rekenkamer, ADR en cetera. Dit vergt veel tijd en energie. Vanuit het ministerie is aangegeven dat inmiddels op dit

⁴² Bij de kosten van het ambtelijk apparaat gaat het met name om kosten van formatie en om ICT-kosten.

aandachtspunt vanuit de uitvoerders is geacteerd. Er is in 2019 gestart met periodiek overleg met UWV over stapeling, om de totale belasting en knelpunten hierin inzichtelijk te maken. SZW erkent dat de analyse die UWV voor dit overleg heeft gemaakt, duidelijk maakt dat er ruimte is voor verbetering.

Voor de hieronder benoemde beperkte meerwaarde van het organisatiegerichte toezicht, kunnen we natuurlijk nog niet vaststellen of dat met de doorontwikkeling van het organisatiegericht toezicht verbeterd gaat worden. We kunnen alleen vaststellen dat er binnen SZW meer formatie beschikbaar is gekomen voor het uitvoeren van deze vorm van toezicht. Het ministerie van SZW heeft met betrekking tot de doorontwikkeling wel aangegeven dat deze tot dusverre nog beperkt resultaat heeft opgeleverd en het nog 'een reis' is. In de beleving van het ministerie staan de beide ZBO's, in ieder geval op het niveau van hun eigen audit/accountantsdienst, erg terughoudend ten aanzien van meer toezicht vanuit SZW. Dat ligt weer anders op bestuurlijk niveau, waar sommigen meer overtuigd zijn van het nut van meer toezicht. Ook bestaan er volgens het ministerie nog steeds verschillende beelden en verwachtingen van waaraan organisatiegericht toezicht vanuit SZW zou moeten bijdragen. Vanuit het ministerie heeft men ons gedeeld dat de Algemene Rekenkamer heeft geoordeeld dat de minister met de ingezette doorontwikkeling het organisatiegerichte toezicht verstevigd heeft, maar dat het te vroeg is een oordeel te vellen over de werking.

4.7 Werking toezicht op de doeltreffendheid (belegd bij Inspectie SZW)

Tot en met eind 2019 is het doeltreffendheidtoezicht van de Inspectie voornamelijk gebaseerd geweest op onderzoeken die zijn ingesteld naar aanleiding van risico's die uit de inspectiebrede risicoanalyse naar boven zijn gekomen. De Inspectie kent een inspectiebrede risicoanalyse (IRA) en een omgevingsanalyse (OMA). De IRA richt zich op het, op basis van kwantitatieve en kwalitatieve informatiebronnen, in kaart brengen van de omvang van de risico's die ISZW onderscheidt op het eigen werkgebied. ISZW maakt zo veel mogelijk gebruik van 'hard' bronmateriaal en brengt de omvang van de verschillende risico's op zo uniform mogelijke wijze in kaart. Hiermee wordt het mogelijk om de risico's zo objectief mogelijk ten opzichte van elkaar af te wegen.

De omgevingsanalyse OMA is gericht op het in kaart brengen van de actuele en structurele sociaal-maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de omgeving waarin ISZW opereert. Dit omvat een literatuurscan van de producten van organisaties op het SZW domein (kennisinstituten, wetenschap, sociale partners et cetera) en online discussieforums gericht op de ontwikkeling en weging van nieuwe en bestaande risico's en de relevantie daarvan voor het werk van ISZW. Deze risico- en omgevingsanalyses hadden tot resultaat dat het inspectietoezicht voornamelijk gericht was op de gemeenten. Dit mede vanwege de invoering van de Participatiewet per 1-1-2015.

Enkele onderzoeken waren ook gericht op UWV, geen enkele op de SVB. Bij de onderzoeken die gericht waren op UWV is afstemming geweest met de beleidsafdeling die het betrof, niet met de eigenaar. De Inspectie is begin 2020 gestart met het ontwikkelen van een andere vorm van toezicht. De Inspectie bouwt een brede monitor om de belangrijkste onderwerpen binnen het stelsel structureel te kunnen volgen. Bij grote en actuele risico's zal de Inspectie verdiepend onderzoek instellen. Vanuit deze optiek wil de Inspectie breder geïnformeerd worden vanuit de zbo's. Vanuit die optiek ligt het ook meer voor de hand om met de eigenaar en opdrachtgever afstemming te zoeken en te kijken waar de partijen elkaar kunnen helpen en versterken. Deze samenwerkingsrelatie zal verder uitgebouwd worden. De opvatting is dat organisatiegericht toezicht (waaronder recht- en doelmatigheid) en doeltreffendheidstoezicht elkaar goed kunnen aanvullen.

4.8 Werking risicomanagement binnen UWV en de SVB

Algemeen

In het algemeen merken we op dat er verschillende risicomanagementsystemen in omloop zijn die allemaal hun eigen specifieke achtergrond en kenmerken hebben. COSO ERM is een van de meest gebruikte risicomodellen.⁴³ Hoewel de systemen in aard en opzet verschillen, zijn de basiscomponenten in essentie hetzelfde, namelijk:

1. het formuleren van een strategie en doelstellingen;
2. het detecteren en vervolgens kwalificeren van risico's die realisatie van de strategie en doelstellingen in de weg staan. Risico's worden gekwalificeerd qua kans van optreden en de impact;
3. een keuze maken in hoe om te gaan met de risico's (risicostrategie). Dit is afhankelijk van de risicobereidheid ('risk appetite') van de betreffende organisatie;
4. het beheersen van risico's door het nemen van maatregelen;
5. monitoren van en communicatie over de mate waarin risico's optreden.

Het gaat hierbij om een (*leer*)cyclus die periodiek opnieuw doorlopen zal moeten worden.

In het kader van risicomanagement zijn in 2019 door de zbo's verschillende maatregelen genomen. Ook ten aanzien van dit thema is daarom sprake van een 'moving target'. We noemen (beknopt) een aantal ontwikkelingen. Beide zbo's geven aan voortvarend bezig te zijn met de verbetering van risicomanagement en risicobeheersing. Er wordt gewerkt met het 'three lines of defence' systeem. Er is bij de SVB een centrale risicomanager met decentrale risicomangers in de 1^e lijn. De SVB werkt verder, samen met SZW, aan de introductie van COSO ERM. Begin vorig jaar zijn er acht belangrijkste risico's vastgesteld. In Q3 vorig jaar is er door de raad van bestuur de risk appetite bepaald voor deze risico's. Zoals in hoofdstuk 3 aangeven, werkt UWV bewust niet met centrale risicomangers zoals de SVB die kent en er is ook geen methodiek als COSO ERM geïmplementeerd. Bij UWV spelen in het risicomanagement de Businesscontrol en Kwaliteit (BC&K), onderdelen van de divisies en FEZ op centraal niveau een belangrijke rol in.

Verdieping op werking risicomanagement binnen UWV

De geïnterviewden bij UWV geven aan dat het interne systeem van sturing en toezicht ertoe leidt dat -voor zover mogelijk- alle risico's gedetecteerd worden. De uitdaging ligt erin dat geïdentificeerde risico's steeds meer op de juiste tafel terecht komen. Intern wordt er daarom steeds meer gewerkt aan bewustzijn onder medewerkers voor politieke sensitiviteit van bepaalde thema's (onder meer naar aanleiding van de gedetineerden casus). Voorheen was er aan de bestuurstafel vaak alleen aandacht voor risico's waar het gaat om grote aantallen en/of grote materiële financiële impact. Er wordt nu gewerkt aan een werkwijze waarin (mogelijk) politiek sensitieve onderwerpen steeds meer en vroegtijdig in beeld gebracht worden voor de raad van bestuur, en waarbij signalen van medewerkers sneller hoger in de organisatie komen. UWV zet op dit moment ook in op het versterken van het afwegingskader voor afweging van (politieke) risico's op directieniveau. Daarnaast heeft UWV met SZW diverse gesprekken gehad over risico's. Zo heeft UWV een lijst met (potentiële) risico's die het in kaart heeft gebracht, met SZW besproken.

In ons gesprek met een extern lid van zowel de oude als de nieuwe AAC UWV is aangegeven dat dit overlegorgaan in het verleden een (te) beperkte rol speelde in het interne systeem van risicomanagement binnen UWV. De reden was volgens het geïnterviewde externe lid dat (zeker in de eerste jaren) vooral jaarstukken en bedrijfsvoeringsvraagstukken in de overlegvergaderingen besproken werden. Zoals in hoofdstuk 3 aangeven, was destijds al het samenstellen van de agenda voor de overleggen een gedeelde verantwoordelijkheid van de

⁴³ Tegelijkertijd is er ook kritiek op het COSO ERM systeem. Deze richt zich met name op de praktische bruikbaarheid van het model. Veel gehoorde punten van kritiek zijn onder meer geen eenduidig normenkader en het ontbreken van een stappenplan voor de implementatie. Bron: *Risicomanagement. Integratie van risico en prestatie management* (Urjan Claassen, 2019).

raad van bestuur en de AAC UWV. Het geïnterviewde externe lid gaf verder aan dat het orgaan, net als auditcommissies bij andere publieke organisaties, voorheen niet of onvoldoende in stelling werd gebracht in relatie tot het strategisch risicomanagement. Er is ook aangegeven dat de leden van AAC UWV in de oude opzet niet altijd over voldoende informatie beschikten en dat tijdens vergaderingen er (te)veel tijd opging aan presentaties vanuit UWV. Hierdoor bleef er tijdens vergaderingen te weinig tijd over voor het echte kritische gesprek. De verwachtingen zijn dat de ingezette veranderingen rondom AAC UWV (nieuw reglement, formatieve uitbreiding en onafhankelijke voorzitter) de rol van het orgaan met betrekking tot het strategisch risicomanagement in potentie zal versterken. Dit past volgens de geïnterviewde in een tendens die ook bij andere auditcommissies te zien is: meer auditcommissies verbreden hun focus op meer dan alleen de bedrijfsvoering. Voor AAC UWV ziet de respondent de ontwikkeling naar meer focus op strategisch risicomanagement als een kans waarop tijdig is geanticipeerd, maar waarbij de commissie nog wel – net als veel andere auditcommissies – in een pril stadium zit.

In paragraaf 4.5 is al aangegeven dat de raad van bestuur van UWV eind februari 2020 de nota 'Aanpak versterking risicomanagement bij UWV' heeft vastgesteld en deze met de directie EIG van het ministerie heeft gedeeld. Ten tijde van het afronden van deze rapportage vond er afstemming tussen SZW en UWV over de inhoud van dit verbeterplan plaats. Op de werking van de in deze nota voorgestelde versterking van het risicomanagement binnen UWV hebben we partijen tijdens het veldwerk voor ons evaluatieonderzoek om die reden niet kunnen bevragen.

Overall kan gesteld worden dat het ministerie tot een klein jaar geleden onvoldoende het vertrouwen had dat het interne risicomanagement bij UWV voldoende werkt om haar te helpen in het effectief aansturen van de organisatie. Sindsdien zijn er, zoals hiervoor beschreven, in onderling overleg stappen gezet om het interne risicomanagement binnen UWV te versterken, en worden verdere versterkingen voorbereid. SZW en UWV vinden elkaar hierdoor inmiddels steeds beter op dit onderwerp.

Risk appetite

Geïnterviewden bij de SVB en UWV benoemen dat het bewustzijn van wat ieders 'risk appetite' is voor de verschillende risico's, tot recent bij alle partijen nog maar beperkt ontwikkeld was. Op dit moment zitten het ministerie en de uitvoeringsorganisaties er nog verschillend in. Er wordt benoemd dat SZW soms -impliciet- geen risico's lijkt te willen accepteren en hier ook richting politiek voor te willen staan; volgens de zbo's is dit niet reëel. Door het 'goede gesprek' ontstaat verbetering op dit punt. Het ministerie en de SVB zijn recent begonnen met het afstemmen van de wederzijdse risk appetite ten aanzien van de belangrijkste geïdentificeerde risico's. Met UWV wordt de risk appetite nu niet afgestemd. In de laatste Kamerbrief over de stand van de uitvoering aan de Kamer is wel gecommuniceerd dat in relatie tot frauderisico's bij de uitvoering van de WW er gewerkt gaat worden met een afwegingskader, dat ertoe leidt dat bepaalde risico's in handhaving bewust minder aandacht krijgen.

Slingerbeweging tussen handhaving en dienstverlening

Zoals ook aangegeven in het rapport Werk aan uitvoering, worden uitvoeringsorganisaties (zoals UWV en de SVB) geconfronteerd met een 'slingerbeweging' tussen handhaving en dienstverlening. Dit is ook in de gesprekken naar voren gekomen, de uitvoering weet niet altijd waarop zij zich nu echt moeten richten. De zbo's worden op het ene moment door de politiek (meestal ingegeven door incidenten) gevraagd om een strengere handhavingsregime te hanteren om met name fraude op te sporen. Op een later moment wordt er echter weer gevraagd om de kwaliteit van de dienstverlening verder te verbeteren, en is er minder aandacht en geld voor handhaving. Voor de uitvoering is het lastig dat de gevraagde focus in de tijd wisselt. De uitvoeringsorganisaties kaarten dit ook aan in overleggen met de opdrachtgever en eigenaar, en vragen om minder grote perspectiefwisselingen. Het besef bestaat wel dat uiteindelijk de eisen/wensen vanuit politiek en beleid leidend zullen zijn hoe zij hun uitvoering moeten inrichten.

5. Analyse op uitkomsten eerder uitgevoerde onderzoeken

We hebben voor ons evaluatieonderzoek ook de rapporten bestudeerd van tijdens de evaluatieperiode eerder uitgevoerde onderzoeken op gebied van sturing en toezicht op en binnen UWV en de SVB. De volgende onderzoeken hebben we bekeken:⁴⁴

Jaartal	Titel onderzoeksrapportage	Uitgevoerd door
2015	Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007 – 2014	Panteia
2017	UWV, balanceren tussen ambities en middelen	Algemene Rekenkamer
2018	Zelfevaluatie Toezicht SZW op UWV en SVB	SZW (in samenwerking met UWV en de SVB)
2019	Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 SZW	Algemene Rekenkamer
2019	Onderzoek naar risico's van misbruik van AOW, AKW, Anw en AIO	Stimulansz
2019	Rapport Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader	KPMG

Figuur 7: Bestudeerde eerdere onderzoeken

Voor wat betreft het weergegeven onderzoek van de Algemene Rekenkamer (ARK) geldt dat dit jaarlijks wordt uitgevoerd. Wij hebben de rapportages over de jaren 2015 tot en met 2018 bestudeerd, echter alleen de rapportage over het verantwoordingsjaar 2018 bevatte voor ons onderzoek relevante uitkomsten.

We herhalen hier niet welke inzichten elk van deze onderzoeken heeft opgeleverd. Wel is het voor onze rapportage nuttig om een aantal overstijgende uitkomsten uit deze onderzoeken te benoemen, deze zijn:

1. Onder andere de vorige SUWI-evaluatie maakt duidelijk dat in het verleden binnen het departement, de rollen van opdrachtgever en eigenaar van UWV en de SVB onvoldoende onderscheidend zijn beschreven en belegd. Dit heeft invloed gehad op de effectiviteit van de aansturing.
2. In de sturingsrelatie tussen SZW enerzijds en de SVB en UWV anderzijds, was in het verleden onvoldoende ruimte voor het gesprek over kwaliteit van de uitvoering. Ook de gehanteerde set KPI's leverde daaraan geen of slechts een beperkte bijdrage.
3. Uit de vorige SUWI-evaluatie blijkt dat er destijds meer in de breedte ontevredenheid was over de afgesproken KPI's en de normering daarop. De KPI's (en de verantwoording daarop) boden geen inzicht in de bijdrage van de uitvoering door UWV en de SVB in het bereik van de SUWI-doelen, laat staan in de bijdrage aan de hoofddoelen van de sociale zekerheid in Nederland: het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie.
4. Het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2016 geeft aan dat de wijze van bekostiging vanuit het ministerie in het verleden onvoldoende een zakelijke dialoog ondersteunde over budget aan de ene kant en werkelijke kosten en prestaties aan de andere kant. UWV miste aan de andere kant inzicht in de feitelijke kosten van de taakuitvoering op productniveau, en deels de omvang van de werkvoorraad, binnen de verschillende divisies. Dit maakt het lastig voor zowel UWV als de minister van SZW, om te beoordelen in hoeverre het toegekende uitvoeringsbudget past op de daadwerkelijke uitvoeringskosten van UWV.
5. De nieuwe inrichting van het organisatiegerichte toezicht op UWV en de SVB (2016) was in 2018 voor betrokkenen (nog) niet duidelijk. De risicoagenda die de toezichtmedewerkers vanuit het departement

⁴⁴ We hebben in onze analyse alleen openbare landelijke rapporten bestudeerd met directe relevantie voor het onderwerp van dit onderzoek (sturing en toezicht).

jaarlijks opstellen, is voor zowel de eigenaar als voor de zbo's van beperkte meerwaarde. Het leverde geen nieuwe inzichten op ten opzichte van het inzicht in de risico's die de reguliere P&C-cyclus oplevert.

6. Tegelijkertijd concludeert de ARK in het verantwoordingsonderzoek 2018 dat het toezicht van de minister van SZW op de SVB en UWV in 2018 tekortschoot als het gaat om de meer strategische risico's.

Tevens concludeert de ARK dat de minister van SZW in 2018 te weinig aandacht besteedt aan risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen van de sociale zekerheid. Ook constateert de ARK dat de minister nog onvoldoende zicht heeft op de afwegingen die de SVB en UWV maken, bijvoorbeeld over het niveau van dienstverlening en handhaving inclusief fraudebestrijding.

7. Op verzoek van de minister hebben de SVB en UWV in 2019 externe bureaus ingeschakeld voor een doorlichting van hun uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen op frauderisico's. Uit het externe onderzoek bij de SVB is gebleken dat er geen risico's zijn die bij de SVB niet in beeld zijn, terwijl het onderzoek bij UWV duidelijk maakt dat niet alle met de huidige interne beheersing geïdentificeerde netto frauderisico's gedocumenteerd zijn en al (deels) opvolging krijgen. Dit betreft naar verwachting netto risico's met een lager potentieel benadelingsbedrag.

De onderzoeksbevindingen die we in de voorgaande hoofdstukken hebben opgeschreven, geven ook een beeld of en hoe geacteerd is op basis van bovenstaande uitkomsten van eerdere onderzoeken. We stellen in dit verband vast, dat sommige van de hiervoor benoemde onderzoeken geresulteerd hebben in concrete aanpassingen op hoe sturing en toezicht nu is opgezet. De vorige SUWI-evaluatie was bijvoorbeeld de aanleiding voor de minister om de sturingsvisie op UWV en de SVB in 2016 te herijken, en om binnen het departement een traject in gang te zetten om de rol van de opdrachtgever te versterken. Onze onderzoeksbevindingen maken duidelijk dat de rollen van opdrachtgever en eigenaar van UWV en de SVB volgens betrokkenen nu voldoende onderscheidend zijn beschreven en belegd.

Het benoemde rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2017 was voor UWV reden om intern de centrale regie op kostenaccounting te versterken. Onze gesprekken hebben geen concrete aanwijzingen opgeleverd of het door de Algemene Rekenkamer geconstateerde probleem nu nog speelt. We hebben dit echter niet feitelijk kunnen vaststellen.

We hebben in hoofdstuk 3 benoemd dat in 2019 is gestart met de doorontwikkeling in de organisatie van het toezicht op UWV en de SVB. Dit op basis van de aanbevelingen uit de 'Zelfevaluatie Toezicht SZW op UWV en SVB' en het verantwoordingsonderzoek door de ARK over 2018. Omdat deze doorontwikkeling echter deels tijdens onze evaluatieperiode plaatsvond, en we hierover dus niet met respondenten in gesprek konden, kunnen we geen oordeel geven of hiermee het geconstateerde probleem wordt opgelost. In hetzelfde hoofdstuk 3 hebben we wel aangegeven dat op basis van de concept nota van bevindingen de Algemene Rekenkamer op basis van haar verantwoordingsonderzoek 2019 heeft geoordeeld dat de minister met de ingezette doorontwikkeling het organisatiegerichte toezicht verstevigd heeft, maar dat het te vroeg is een oordeel te vellen over de werking.

Het benoemde onderzoek van KPMG naar misbruikrisico's WW bij UWV heeft ook een integraal afwegingskader opgeleverd inzake het in kaart brengen van de risico's op verkeerde wetstoepassing voor de socialezekerheidswetten. Het afwegingskader zou voor een handvat moeten zorgen in de discussie tussen SZW en UWV over de prioritering in de aanpak van frauderisico's en wat hierin de afwegingen zijn. In de laatste 'Stand van de uitvoering sociale zekerheid' van 18 december 2019 valt te lezen dat UWV en SZW, na het beschikbaar komen van het afwegingskader, aan de slag zijn gegaan met de toepassing hiervan in de WW. Deze ervaring heeft geleerd dat een exacte kwantificering van (rest)risico's niet mogelijk is gebleken. Wel valt in de brief van de minister te lezen dat het een goed middel is gebleken om de risico's te prioriteren, op grond waarvan de handavingsinzet kan worden bepaald. Dit is volgens de minister een positieve ontwikkeling die ook toepasbaar is

op andere wetten die UWV uitvoert. In 2020 worden de misbruikrisico's in kaart gebracht van en het afwegingskader uitgebreid met de ZW en de WIA. De belangrijkste winst van de inventarisatie en de methodiek voor het afwegingskader die in de brief van de minister van 18 december 2019 wordt benoemd, is dat UWV en SZW op systematische wijze een gedeeld beeld hebben van de risico's en de prioritering daarvan. Dit geeft ook een gezamenlijk zicht op de maatregelen die nodig zijn om de risico's aan te pakken of voor het accepteren van de restrisico's of dat wijziging van wet- en regelgeving noodzakelijk is. Dit biedt in de toekomst de basis voor het gesprek over de inzet van mensen en middelen en de eventuele herprioritering van frauderisico's. Hierbij moet ook aandacht zijn voor handhaven als onderdeel van dienstverlening.

Al met al levert onze evaluatie het beeld op dat op vijf van de zeven overall uitkomsten (namelijk uitkomst 1, 4, 5, 6 en 7) uit de benoemde externe onderzoeken acties zijn ingezet, die in deze onderzoeken geconstateerde tekortkomen oplossen of dit mogelijk gaan doen. Voor twee uitkomsten geldt dat niet, namelijk als tweede en derde benoemde uitkomsten. Beide hebben te maken met de werking van de KPI's die nu gelden in de P&C-cyclus tussen het ministerie en de twee uitvoeringsorganisaties. Onze bevindingen maken duidelijk dat de in eerdere onderzoeken benoemde problemen/tekortkomingen bij het toepassen van de KPI's nog steeds gelden. Voor wat betreft het in de vorige SUWI-evaluatie genoemde punt dat de KPI's (en de verantwoording daarop) geen inzicht bieden in de bijdrage van de uitvoering door UWV en de SVB in het bereik van de SUWI-doelen en/of de hoofddoelen van de sociale zekerheid in Nederland, geldt dat die constatering ook al in eerdere SUWI-evaluaties is gedaan. Het is onze verwachting dat nooit een set van KPI's ontwikkeld zal kunnen worden dat deze ambitie (volledig) gaat inlossen. Deze stelling beargumenteren (onderbouwen) we in bijlage 4.

6. Overall analyse en conclusies

6.1 Inleiding

De hoofdvraag van deze evaluatie is in hoeverre de huidige invulling van aansturing van en toezicht op de SVB en UWV werkbaar en effectief is. Deze hoofdvraag kan nader gespecificeerd worden in de volgende twee kernvragen:

- In hoeverre is de aansturing van de zbo's door SZW werkbaar en effectief?
- In hoeverre is de onderlinge samenwerking binnen de twee driehoeken opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar werkbaar en effectief?

De hoofdvraag noodzaakt tot een beoordeling op de mate van werkbaarheid en effectiviteit. Hierbij is van belang op te merken dat de begrippen werkbaarheid en effectiviteit niet gedefinieerd en genormeerd zijn. In het aanbestedingsdocument voor deze evaluatie heeft het ministerie aangegeven dat met 'werkbaar en effectief' bedoeld wordt dat de invulling van de sturing en het toezicht zo goed mogelijk -conform de geldende principes zoals vastgelegd in de departementale beleidsdocumenten- bijdraagt aan de publieke taakuitvoering door de zbo's in het complexe sociale zekerheidspeelveld waarin zij zich bevinden.

Deze beschrijving van werkbaar en effectief bood ons in de evaluatie onvoldoende houvast. Bij de start van ons evaluatietraject hebben wij als onderzoekers daarom zelf invulling gegeven aan zowel het begrip 'werkbaar' als 'effectief'.

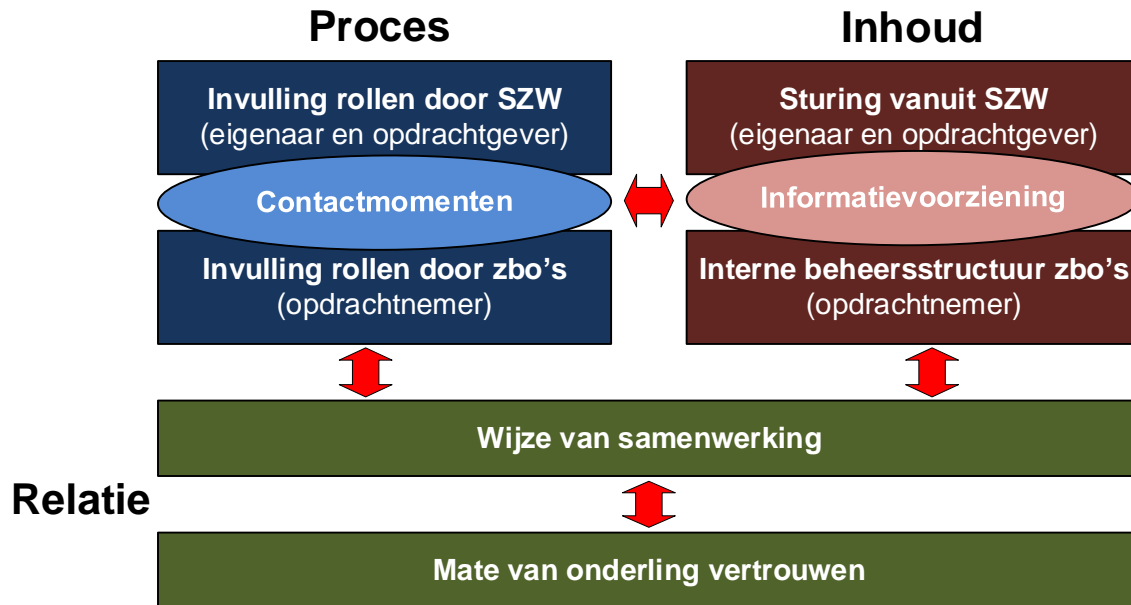
De huidige invulling van sturing en toezicht is *werkbaar* als binnen SZW, UWV en de SVB de verschillende rollen beschreven, toebedeeld, duidelijk afgebakend zijn en er capaciteit is om de rollen/taken kwalitatief goed uit te voeren. Ook moet bij werkbaar gelden dat in de actuele organisatorische inrichting die SZW, UWV en de SVB aan de eigenaarsrelatie, contractrelatie en toezichtsrelatie hebben gegeven, voor alle partijen de inspanningen in een juiste verhouding staan tot het bereikte resultaat. Er doen zich geen grote knelpunten voor.

De vraag of de huidige invulling van aansturing en toezicht *effectief* is, is een andere dan of het werkbaar is. De effectiviteit van aansturing en toezicht⁴⁵ bepalen wij aan de hand van de vraag of het ertoe bijdraagt dat de beleidscyclus van het ministerie voldoende en op de juiste manier verbonden is met de uitvoeringscyclus van de twee zbo's. In het vervolg van dit hoofdstuk werken we de bovenstaande kernvragen apart uit voor werkbaarheid en effectiviteit.

⁴⁵ In dit onderzoek ligt de focus op de effectiviteit van *sturing en toezicht*. De effectiviteit in de zin van in welke mate de *outcome doelen* uit de Wet SUWI en die van het bredere sociale zekerheidsbeleid worden gerealiseerd is onderdeel van de brede SUWI-evaluatie.

6.2 Overall analyse

Met behulp van het model in de nu volgende figuur willen we de kernvragen gaan beantwoorden. Dit model laat de -volgens ons- drie kernelementen van sturing en toezicht zien: proces, inhoud en relatie.⁴⁶



Figuur 8: Kernelementen sturing: inhoud, proces en relatie versus de drie rollen

We lichten de figuur als volgt beknopt toe. In het kader van dit onderzoek zijn drie elementen van belang:

- De *inhoud* van de sturing. Hiermee bedoelen we zowel *wat* er moet gebeuren als *hoe* dit moet gebeuren. Het gaat dan bijvoorbeeld om thema's als de realisatie van de zbo's op de KPI's, de financiële sturing, het oplossen van incidenten, hoe om te gaan met taaie inhoudelijke vraagstukken en het risicomanagement. De onderlinge informatievoorziening zorgt voor inhoudelijke uitwisseling van informatie over (de voortgang op) deze thema's.
- Het *proces* (structuur) van sturing. Dit betreft de invulling van de drie rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (qua taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en bijbehorende instrumenten⁴⁷) en de onderlinge contactmomenten waar de drie rollen elkaar ontmoeten (zoals formele overleggen en informele ontmoetingen, maar ook email en telefoon).
- De (kwaliteit van) de *relatie*. Dit betreft de wijze van samenwerken (qua houding en gedrag) en de mate van onderling vertrouwen.

De verschillende onderdelen van de figuur beïnvloeden elkaar. De basis ligt in de mate van onderling vertrouwen. Belangrijk uitgangspunt bij dit model is dat naarmate er meer onderling vertrouwen is, de samenwerking plezieriger verloopt en er op een transparantere wijze meer (kwetsbare) informatie over inhoudelijke thema's met

⁴⁶ De figuur bevat een bewerking van de zogenaamde IRP Driehoek van communicatie (Inhoud -Relatie - Proces). Een van de uitgangspunten van dit model is dat -om over de inhoud te kunnen praten- de relatie en het proces goed moeten zijn.

⁴⁷ Zoals bijvoorbeeld de P&C-cyclus (inclusief de KPI's) en het risicomanagementsysteem.

elkaar gedeeld wordt.⁴⁸ Om vertrouwen in elkaar te creëren is het belangrijk om elkaar te leren kennen, via verschillende contactmomenten (zoals overleggen en andere ontmoetingsmomenten).

Idealiter is elk onderdeel van voorgaand figuur zowel werkbaar als effectief ingevuld. Op basis van ons onderzoek en de eerder uitgevoerde onderzoeken komen wij tot de volgende hoofdconclusies:

- Relatie:
 - Het onderling vertrouwen is in de afgelopen jaren steeds meer toegenomen. Er is steeds meer waardering voor de wijze van samenwerken.
 - De onderlinge omgangsvormen tussen het departement en de zbo's zijn -zo hebben we in het onderzoek ook zelf kunnen constateren- zeer vriendelijk en bedachtzaam. In hoofdstuk 4 geven we aan dat, hoewel een dergelijke opstelling kan zorgen voor een goede onderlinge relatie, het ook risico's met zich meebrengt. Met deze opstelling bestaat bijvoorbeeld het risico dat een zbo teveel de houding heeft om 'ja' te zeggen op nieuwe of gewijzigde opdrachten, maar uiteindelijk in de uitvoering in de problemen komt.
 - Tevens zien we dat -bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten of wisselingen in sleutelfiguren- er nog steeds aandacht nodig is voor het versterken van het (duurzame) onderlinge vertrouwen.
- Proces:
 - De verbetering van het vertrouwen wordt mede veroorzaakt doordat er steeds meer gevarieerde contactmomenten zijn, zoals de werkconferenties en de beleidstafels. Ook zijn er informele contactmomenten, vaak aansluitend aan formele contactmomenten, waardoor de hoofdrolspelers elkaar ook persoonlijk steeds beter leren kennen.
 - In deze contactmomenten lukt het de verschillende rollen (van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) steeds beter om *werkbaar* invulling te geven aan de rollen. Wel zien we als aandachtspunt dat er vanuit de kant van SZW zichtbaar ingezet is op versterking van de rollen van eigenaar en opdrachtgever (mede als gevolg van de implementatie van de aanbevelingen uit de projecten Versterking Eigenaarschap en Versterking Opdrachtgeverschap), terwijl dit niet expliciet met de rol van opdrachtnemer is gebeurd. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de opdrachtnemer zich (nog steeds) niet gelijkwaardig voelt aan opdrachtgever en eigenaar, en primair zeer loyaal is aan beiden. De 'emancipatie' van de opdrachtnemer moet nog in grotere mate plaatsvinden, men voelt nog niet echt te ruimte om 'nee' te zeggen tegen nieuwe opdrachten als dat voor de continuïteit en wendbaarheid van de eigen organisatie eigenlijk wel nodig zou zijn.
 - Er zijn in ons onderzoek organisatorische vraagstukken met betrekking tot het inrichten en vormgeven van de sturingsrelatie naar voren gekomen, waar verschillen van inzicht (perspectief) over de gewenste invulling bestaan tussen het ministerie en de zbo's. Het gaat dan onder meer om de intermediair functie voor informatievoorziening waar beide zbo's mee werken. Deze intermediair functie zorgt binnen de zbo's voor de beantwoording van inhoudelijke vragen vanuit SZW over de uitvoering. Vanuit het perspectief van SZW kent het werken met een dergelijke intermediair functie een aantal nadelen. Tegelijkertijd hebben de zbo's ook goede argumenten voor het werken met een intermediair functie. Het gesprek over hoe aan ieders dieperliggende belangen -via een win-win oplossing- tegemoet gekomen kan worden, wordt volgens ons onvoldoende gevoerd. Het risico hiervan is dat dergelijke vraagstukken zich blijven voortslepen, wat een negatief effect heeft op het onderling vertrouwen en daarmee de

⁴⁸ Zie voor de onderbouwing van deze stelling bijvoorbeeld *Vertrouwen als bron van winst, De harde resultaten van soft-control* (Blommaert & Van den Broek, 2013), *Controle is goed, vertrouwen nog beter, Over bestuurders en corporate governance* (Kees Cools in opdracht van Stichting Management Studies, 2007) en *Vertrouwen werkt. Over werken aan vertrouwen in organisaties* (Voortman, 2012). Een citaat uit het eerst genoemde boek is: 'Een gebrek aan vertrouwen in een organisatie maakt deze traag, log, weinig inspirerend, weinig veranderingsgezind, niet of weinig innovatief, en duur vanwege controlekosten – allemaal karakteristieken die een organisatie zich in deze onzekere en globaliserende wereld niet kan veroorloven.'

kwaliteit van de relatie. Dit vraagt om (meer) interesse en begrip voor elkaars (uiteenlopende) context en perspectief.

- Inhoud:
 - De dilemma's waar de uitvoering van staand en nieuw beleid mee te maken heeft, zijn bij SZW nog niet in volle omvang bekend. Het komt bijvoorbeeld nog steeds voor dat het ministerie zich verrast voelt door incidenten. Dit beperkt de *effectiviteit* van de sturing. Het gaat dan (onder meer) om het als zbo in samenhang kunnen adresseren van de volgende dilemma's:
 - Dilemma's inzake uitvoeringstoetsen voor nieuwe wetgeving. Niet alle door zbo's in de fase van beleidsvoorbereiding benoemde risico's halen de eindtekst van uitvoeringstoetsen, om zo snelle implementatie van nieuwe wetgeving mogelijk te maken. Kennis over in uitvoeringstoets opgenomen risico's worden verder in de tijd vaak onvoldoende goed beheerd. Dit alles zorgt voor latere risico's in de uitvoering (financieel, dienstverlening, handhaving).⁴⁹
 - Dilemma's inzake strakkere financiële kaders. In de afgelopen 10 jaar hebben beide zbo's te maken gekregen met (de impact van) omvangrijke taakstellingen op de organisatie. Deze taakstellingen zijn met name ingevuld door steeds verdergaande digitalisering van (klant)processen.
 - Maatwerk in de dienstverlening versus digitalisering. Het gevolg van het steeds verder digitaliseren van klantprocessen is dat maatwerk en persoonlijk contact voor groepen burgers die dat nodig hebben onder druk komen te staan.⁵⁰
 - Handhaving versus dienstverlening. In het rapport 'Werk aan uitvoering' wordt het dilemma inzake handhaving versus dienstverlening als volgt geformuleerd: 'De druk op de uitvoering is versterkt door het uitvergroten in media en politiek van incidenten en de regelreflex die dat veelal tot gevolg had. Met zigzagbeleid op de dimensies dienstverlening en handhaving. En te hoge politieke verwachtingen op snel resultaat.'⁵¹
 - Het ministerie en de SVB zijn recent begonnen met het afstemmen van de wederzijdse risk appetite ten aanzien van de belangrijkste geïdentificeerde risico's. Met UWV wordt de risk appetite nu niet afgestemd.
 - Tussen het ministerie en de zbo's spelen er in de sturing tot slot ook zogenaamde 'taaie inhoudelijke vraagstukken'. Het gaat hier om vraagstukken die inhoudelijk complex zijn en waarbij meerdere stakeholders (organisaties) met vaak verschillende belangen betrokken zijn. Dat maakt dat SZW en/of de zbo's beperkte doorzettingsmacht hebben om het vraagstuk op te lossen. Voorbeelden zijn handhaving in het buitenland (speelt bij beide zbo's) en het tekort aan artsen bij UWV. Onze evaluatie maakt duidelijk dat het bij 'taaie inhoudelijke vraagstukken' soms (te) lang duurt voordat er knopen worden doorgemaakt en beslissingen worden genomen.

In het vervolg zullen wij onze analyse ten aanzien van de inhoud van de sturing in relatie tot de rol van opdrachtnemer nader uitwerken aan de hand van een model wat de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus met elkaar verbindt. Dit model werken wij uit in de volgende paragraaf.

6.3 Samenhang beleidscyclus en uitvoerende cyclus

In deze paragraaf bespreken wij eerst een model wat inzicht geeft in de samenhang van de beleidscyclus en uitvoerende cyclus. Het model helpt in het -op een gestructureerde en samenhangende wijze- bespreken van

⁴⁹ In het rapport *Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse* (ABDTOPConsult, 2020) wordt dit als volgt geformuleerd: 'Versplintering van het politieke landschap met als gevolg akkoorden vol compromissen die leiden tot meer en complexere regelgeving en tot tussentijdse wijzigingen met druk op de uitvoering om snel tot implementatie en uitvoering te komen.'

⁵⁰ Zie ook *Regels en Ruimte. Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* (ABDTOPConsult, 2019).

⁵¹ Bron *Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse* (ABDTOPConsult, 2020).

thema's in de lijn opdrachtgever – opdrachtnemer en de lijn eigenaar – opdrachtnemer, die volgens ons de effectiviteit van sturing en toezicht bepalen. Het model bestaat uit twee cycli⁵²:

- De *beleidscyclus* geeft inzicht in de ambities (doelstellingen/ prioriteiten) en belangenafweging (inclusief de wijze van financiering) vanuit het ministerie. De beleidscyclus is belegd bij het ministerie (en de politiek).
- In de *uitvoerende cyclus* worden de feitelijke prestaties gerealiseerd. De mate waarin prestaties worden gerealiseerd is weer input voor (de evaluatie van) de beleidscyclus. De uitvoerende cyclus is belegd bij de zbo's.

De twee cycli grijpen in elkaar, omdat de een niet zonder de ander kan. De twee ringen in figuur 9 overlappen daarom met opzet. Vanwege de twee verbonden cycli (gepresenteerd als ringen in het model) wordt dit model ook wel de 'big-8' genoemd⁵³. De gedachte is verder dat het idealiter een doorlopende cyclus is (vandaar de pijlen in de figuur): beleid leidt tot uitvoering en de lessen vanuit de uitvoering worden weer gebruikt voor verbetering van beleid.

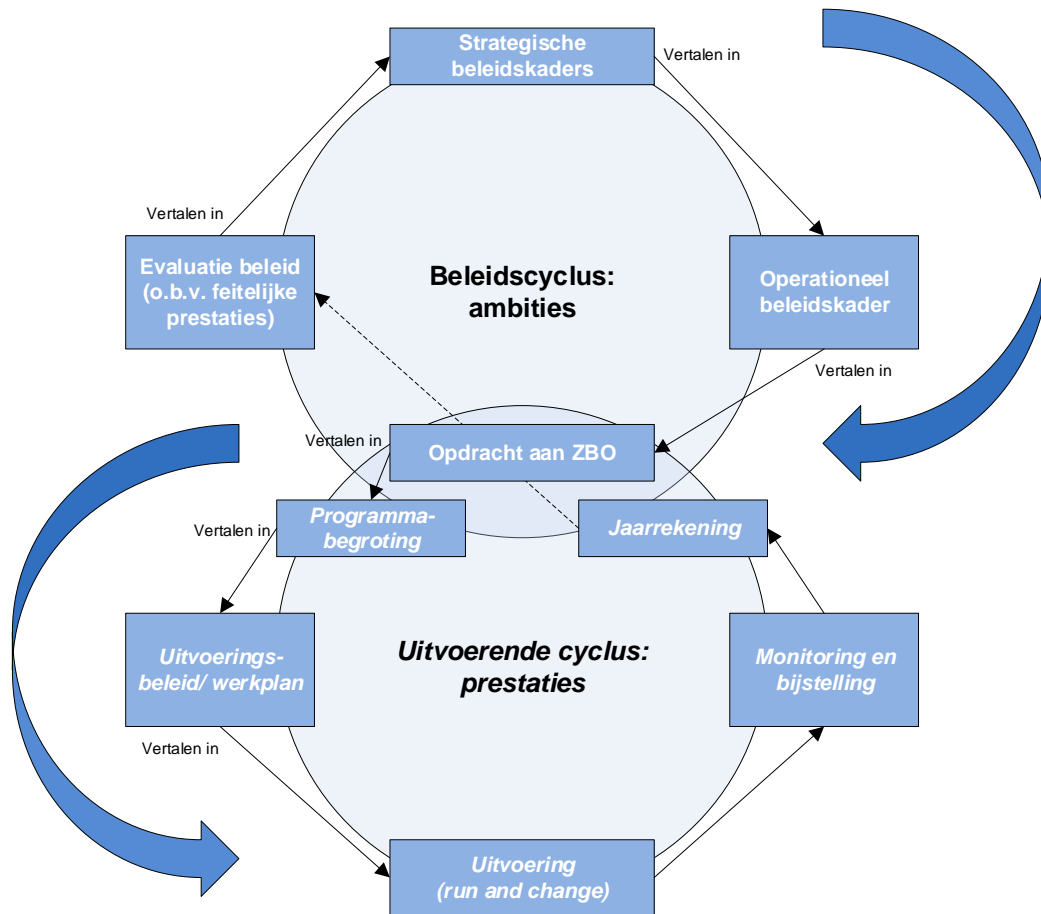
Twee belangrijke schakelpunten tussen beide cycli zijn:

- de wijze waarop het operationeel beleidskader vertaald wordt naar de opdracht aan het zbo (de inhoud) en de programmabegroting (het geld), en hoe dit vervolgens door het zbo weer vertaald wordt naar het uitvoeringsbeleid en het werkplan;
- de wijze waarop monitoring informatie en de jaarrekeningresultaten van het zbo worden gebruikt bij de evaluatie van het beleid door de opdrachtgever en de eigenaar.

De vertaling van het operationeel beleidskader naar de opdracht kan uit verschillende perspectieven gedaan worden, met verschillende vormen van prioritering in de opdrachtverlening (gezien de schaarste aan middelen). Een hoofdindeling hierbij is die vanuit het perspectief van de opdrachtgever en het perspectief van de eigenaar.

⁵² We merken hierbij op dat boven de strategische beleidscyclus de 'politiek' nog toegevoegd zou kunnen worden, en onder de uitvoering de 'klant' van het zbo.

⁵³ Er zijn verschillende modellen om de samenhang van de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus vorm te geven. In deze paragraaf presenteren we (een variant van) het zogenaamde 'big-8' model, maar het model zou ook als lemniscaat weergegeven kunnen worden (met de twee cycli op gelijk niveau). Het big-8 model is afkomstig uit het omgevingsrecht. De oorsprong is het rapport *Doe je voordeel met het oordeel* (VROM, IPO, VNG en V&W, 2002). De eerste ordening in het big-8 model vindt plaats in het rapport *Eindrapport ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma* (KPMG, 2009). Er zijn daarna verschillende versies van het big-8 model ontstaan.



Figuur 9: Samenhang van beleidscyclus en uitvoerende cyclus

Mate van overlapping beleidscyclus en uitvoerende cyclus: estafette versus ploegentijdrit

De twee cycli in de figuur overlappen met opzet. De benodigde mate van overlapping is daarbij afhankelijk van de aard van de taak. We lichten dat toe aan de hand van de metafoor van een estafette versus een ploegentijdrit:⁵⁴

- Bij een *estafetterace* zijn er meerdere lopers, die elk een stuk van de te overbruggen afstand afleggen. Kenmerkend voor een estafetterace is dat de lopers wel even contact hebben op het moment dat het stokje wordt overgedragen, maar elk loopt zijn stuk alleen. Een estafetterace tussen beleid en uitvoering werkt vooral goed, wanneer de beleidsdoelstellingen redelijk stabiel zijn en zich relatief eenvoudig laten vertalen in vooraf te definiëren uitvoeringsproducten, waarvan tevens achteraf op eenduidige wijze kan worden vastgesteld of deze aan de gestelde eisen voldoen.
- Wanneer niet of slechts ten dele aan deze voorwaarden wordt voldaan, is een *ploegentijdrit* een betere samenwerkingsvorm. Bij een ploegentijdrit rijden de deelnemers gezamenlijk van start naar finish, waarbij de koppositie om de beurt door ploeggenoten wordt ingenomen. Gedurende de hele rit hebben de renners

⁵⁴ Deze metafoor is afkomstig uit *Aansturen van verzelfstandigde organisaties* (Plug et al., 2004).

intensief contact met elkaar.⁵⁵ In deze metafoor rijden in de beleidscyclus de beleidsbepalende gremia op kop; bij de uitvoerende cyclus is dit de uitvoerende organisatie.⁵⁶

Als we kijken naar het brede takenpakket van beide zbo's, is onze conclusie dat er sprake zou moeten zijn van een mix van een ploegentijdrit voor de complexere dossiers (vraagstukken) en dat een estafette bij eenvoudiger dossiers volstaat. We zien dat in de huidige praktijk een dergelijke bewuste afweging welk model (ploegentijdrit versus estafetterace) het beste past voor welk vraagstuk/dossier, op dit moment niet gemaakt wordt.

Overige opmerkingen ten aanzien van het big-8 model

Tot slot is nog van belang het volgende op te merken ten aanzien van het big-8 model:

- Boven of bij de strategische beleidscyclus zou de 'politiek' nog toegevoegd kunnen worden. De strategische beleidskaders zijn een politiek gegeven en vloeien onder meer voort uit het regeerakkoord.
- De beleidscyclus omvat meer dan alleen het specifieke beleidsterrein van waar het zbo de uitvoering voor verzorgd. Het is daarom van belang in de beleidscyclus (bij SZW) de verbinding te maken met andere (relevante) beleidsterreinen.
- Bij beleidsontwikkeling (met name bij het operationeel beleidskader) is het cruciaal om advies vanuit de uitvoering te betrekken. Indien dit niet of in te beperkte mate wordt gedaan, bestaat het risico dat er beleid wordt ontwikkelt wat niet getoetst is in de praktijk. Anders gezegd kan (beleids-)advies vanuit de uitvoering alleen toegevoegde waarde hebben, als dit gestoeld is op ervaring met de uitvoeringspraktijk. Een voorbeeld van het inbrengen van expertise vanuit de uitvoering bij beleidsontwikkeling zijn de uitvoeringstoetsen bij nieuwe wetgeving.
- Ook in de uitvoerende cyclus wordt beleid ontwikkeld, namelijk uitvoeringsbeleid. De opdracht (met bijbehorende financiële middelen) aan een zbo wordt door deze vertaald in een programmabegroting. De programmabegroting wordt weer vertaald in uitvoeringsbeleid en een werkplan voor de zogenaamde 'run' (going concern) en de 'change' (veranderingen om de going concern te verbeteren, bijvoorbeeld ICT-projecten).
- Onderaan de uitvoering zou de 'klant' van het zbo nog toegevoegd kunnen worden. Wanneer de uitvoering bij het zbo niet goed gaat, komt dit vaak via de samenleving bij de politiek terecht, die het ministerie weer opdracht geeft ergens aandacht aan te besteden. Incidenten met klanten (in de uitvoering) kunnen dus een politieke dynamiek krijgen bovenin de beleidscyclus.
- Zeker bij toepassing in de praktijk van de metafoor van de ploegentijdrit, is het belangrijk dat er geen rolvermenging plaatsvindt tussen de rol van opdrachtgever c.q. SZW (als verantwoordelijke voor de beleidscyclus) en de opdrachtnemer c.q. de zbo's (als verantwoordelijke voor de uitvoerende cyclus).

Conclusies na toepassing big-8 model op sturing op UWV en de SVB

De beleidscyclus van SZW en de uitvoerende cyclus van beide zbo's sluiten in de huidige situatie qua inhoud volgens ons met name op de volgende onderdelen op elkaar aan:

- voor bestaand beleid: de P&C-cyclus (inclusief KPI's voor de te realiseren doelstellingen en de financiering);
- voor nieuw beleid: uitvoeringstoetsen.

De beleidscyclus en de uitvoerende cyclus sluiten nu echter niet zodanig op elkaar aan, dat het bij zowel de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer voldoende inzicht oplevert in elkaars dilemma's. Het gaat dan om:

⁵⁵ Hierbij is van belang op te merken dat ook bij een ploegentijdrit sprake is van een duidelijke onderverdeling (en geen vermenging) van de verschillende rollen in de ploeg.

⁵⁶ Indien in deze situatie sprake zou zijn van een samenwerking met het karakter van een estafette bestaat het risico dat de beleidscyclus te weinig rekening houdt met (on)mogelijkheden in de uitvoering en de uitvoering onvoldoende rekening houdt met beleidsambities en -kaders.

- Dilemma's die spelen in de beleidscyclus en daarmee bij het ministerie (met name in de rol als opdrachtgever). Deze dilemma's vloeien vaak voort uit de politieke dynamiek waar het ministerie mee te maken heeft.
- De (deels conflicterende) opdrachten die hieruit voortkomen richting de zbo's en (de effecten hiervan op) de dilemma's waar de uitvoering voor staat.

We gaan in het vervolg eerst in op een belangrijk dilemma in de beleidscyclus (die raakt aan de uitvoerende cyclus), namelijk het snel en probleemloos invoeren van nieuw beleid. Daarna gaan we in op de diverse dilemma's in de uitvoerende cyclus.

6.4 Dilemma in de beleidscyclus: snel en probleemloos invoeren van nieuw beleid

Een aandachtspunt wat uit dit onderzoek naar voren komt is het (nog) meer vroegtijdig meenemen (aansluiten) van de opdrachtnemer aan de voorkant van de beleidscyclus, om zo vroegtijdig kennis over (on)mogelijkheden in de uitvoering in te kunnen brengen. Het gaat dan met name om ontwikkeling van nieuw beleid of ingrijpende wijzigingen van bestaand beleid.⁵⁷

We merken hierbij op dat de beleidscyclus eigenlijk begint bij de politiek, zoals reeds aangegeven bij de toelichting van het big-8 model. De keten loopt namelijk van politiek, via beleid naar uitvoering. Idealiter zou de opdrachtnemer al in een vroegtijdig stadium betrokken moeten worden om de uitvoerbaarheid van afspraken uit het regeerakkoord (en -vooruitlopend daarop- de programma's van de politieke partijen) te beoordelen. Dit punt is ook al aangehaald in het rapport 'Werk aan uitvoering' van ABDTopConsult. Zie het kader hieronder, met een citaat uit dit rapport. We merken hierbij op dat de focus in ons onderzoek ligt op de sturingsrelatie tussen het ministerie en de zbo's, vandaar dat wij niet dieper ingaan op de rol van de politiek.

Het rapport 'Werk aan uitvoering' van ABDTopConsult, en ook ons onderzoek, laat zien dat in de afgelopen jaren al diverse verbeteringen zijn aangebracht in het vroegtijdig meenemen van de opdrachtnemer, onder meer door het verder professionaliseren van de uitvoeringstoets. Tegelijkertijd worden in dit rapport wel een aantal aandachtspunten aangegeven inzake de aansluiting van de politiek en beleid met de uitvoering. De volgende citaten uit het rapport 'Werk aan uitvoering' geven hier inzicht in.

Om politieke ambities te kunnen realiseren ziet de politiek graag zo snel mogelijk het effect van wet- en regelgeving terug in de directe dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. Politiek en beleid sturen als gevolg daarvan op een zo kort mogelijk wetgevingsproces, waarbij relatief weinig tijd en ruimte genomen wordt om de uitvoerbaarheid van een beleidsvoorstel goed in beeld te krijgen. Als de formele uitvoeringstoetsen op tafel liggen, zijn vaak de politieke compromissen al gesloten. Ook bij de totstandkoming van regeerakkoorden is raadpleging of betrokkenheid van de uitvoering uitzonderlijk. Naar mate een maatregel in het regeerakkoord meer gedetailleerd is uitgewerkt, wordt de ruimte minder om de uitvoerbaarheid goed mee te wegen.

Wat aan bovenstaande problematiek bijdraagt, is de tendens dat er bij beleid relatief weinig kennis is over het werk bij de uitvoeringsorganisaties. Over het algemeen hebben beleidsmedewerkers niet in de uitvoering gewerkt en hebben zij beperkt kennis van zowel het interne functioneren als het uitvoeringsbeleid van 'hun' uitvoeringsorganisaties. De politiek heeft door de dominante aandacht voor nieuw beleid weinig oog voor de dynamiek binnen de uitvoeringsorganisaties. Met de recente brief 'De Stand van de Uitvoering' van de minister van SZW en het Informatieplan van het UWV dat jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt gestuurd, zijn al wel stappen gezet om de uitvoering meer op de agenda te krijgen. De politiek heeft sinds 2010 een aantal grote (stelsel)wijzigingen doorgevoerd met korte invoeringstermijnen. De beoogde invoeringstermijn dwingt de uitvoering om al tijdens de parlementaire behandeling te starten met de voorbereiding van aanpassingen in de uitvoeringssystemen. Als gevolg hiervan worden opdrachten gestapeld, gewijzigd tijdens het implementatietraject, of zelfs teruggedraaid.

⁵⁷ Uiteraard rekening houdend met de inhoud van de verschillende rollen, op een zodanige wijze dat er geen rolvermenging plaatsvindt.

Het formele moment, als de regeling is uitgewerkt, is over het algemeen te laat in het beleids- en wetgevingsproces om belangrijke veranderingen in systemen aan te brengen. Als er *na* het uitbrengen van de UHT amendementen of andere wijzigingen worden aangebracht wordt meestal geen nieuwe uitvoeringstoets meer uitgevoerd, terwijl deze wijzigingen wel heel verstorend kunnen zijn voor het implementatieproces.

Uit de voorbeelden waar het goed gaat, leren we dat onnodige complexiteit kan worden voorkomen als:

- de uitvoering informeel in een vroeg stadium bij de beleidsontwikkeling betrokken wordt;
- de politieke afspraken alleen op hoofdlijnen worden gemaakt met ruimte voor de uitvoering (bijvoorbeeld bij het regeerakkoord);
- beleid standvastig is, nadat opdracht gegeven is voor implementatie;
- een keuze voor begrippen en definities gemaakt wordt uit de 'menukaart';
- er ook regie op de keten wordt gevoerd.

Dit citaat laat volgens ons zien dat het ministerie als beleidsontwikkelaar te maken heeft met dilemma's in de beleidscyclus, die -als deze niet voldoende in de beleidscyclus worden geadresseerd- na invoering van de nieuwe of gewijzigde wetgeving zorgen voor vergroting van de kans op verstoringen in de uitvoerende cyclus en daarmee voor achterblijvende kwaliteit van dienstverlening aan burgers, ondernemers en instellingen.⁵⁸ Het initiatief ligt in ieder geval bij het departement voor pre-consultatie van de zbo's bij ontwikkeling van nieuw beleid, zodat de dilemma's uit de uitvoering meegenomen kunnen worden bij de (dilemma's in de) beleidsontwikkeling.

6.5 Intermezzo: toenemende aandacht voor dilemma's in de uitvoering

De afgelopen jaren is op beleidsniveau steeds meer inzicht gekomen in het belang van de uitvoering. Anders gezegd voltrok zich in de afgelopen jaren een emancipatieproces van de uitvoering, en daarmee van de zbo's als opdrachtnemer. Een belangrijke rol hierbij speelt Tjeenk Willink⁵⁹. Als formateur van het huidige kabinet heeft hij aan het regeerakkoord een bijlage toegevoegd. Deze bijlage is getiteld 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid'. Nadat Tjeenk Willink bij de kabinetsformatie aandacht had gevraagd voor het belang van de uitvoering, heeft de ministerraad dit punt rond de zomer van 2019 geagendeerd en opdracht gegeven aan ABDTopconsult voor het onderzoek 'Werk aan uitvoering'⁶⁰. Eerder in deze rapportage hebben we reeds aandacht besteed aan 'Werk aan uitvoering'.

Hieronder presenteren wij een paar citaten uit het document wat door Tjeenk Willink is opgesteld. Via de vetgedrukte citaten komen een aantal dilemma's naar voren, die volgens ons in de context van SZW en de zbo's UWV en de SVB spelen. We werken dit in de volgende paragraaf nader uit.

⁵⁸ Tegelijkertijd geeft het rapport van ABDTopconsult ook een aantal concrete (meer of minder lastig te realiseren) aanbevelingen om de dilemma's in de beleidscyclus te adresseren.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld 'De ongemakkelijke waarheid van Tjeenk Willink': <https://www.bestuurskunde.nl/2017/08/31/ongemakkelijke-waarheid-tjeenk-willink/>

⁶⁰ Een eerste stap in het 'Werk aan uitvoering' onderzoek was een grondige analyse naar de oorzaken van de ervaren problematiek: continuïteitsrisico's, onvoldoende verandercapaciteit/wendbaarheid voor het invoeren van nieuw beleid en het ontbreken van de mogelijkheden tot het leveren van maatwerk in de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Deze analyse heeft zich gericht op vier belangrijke uitvoerders, de Belastingdienst, DUO, de SVB en UWV. In de analyse is de periode vanaf de financiële crisis in beschouwing genomen en is gefocust op de grondoorzaken met een gemeenschappelijk karakter.

Het nieuwe regeerakkoord moge dus in de publieke, politieke en bestuurlijke aandacht domineren, het blijft verstandig te onderkennen dat de departementen en publieke uitvoeringsorganisaties al belast zijn met de **uitvoering van bestaand beleid**. Die uitvoering heeft een eigen dynamiek en urgentie. Er zijn daarnaast ook specifieke operaties, of de na-ijlende effecten daarvan, die zijn ingezet door vorige kabinetten. Beleidsvoornemens uit het nieuwe regeerakkoord sluiten daar niet automatisch op aan. Dat levert frictie op en belemmert de uitvoering. Daarbij komt dat de afspraken in het regeerakkoord en het daarbij afgesproken (strakke) tijdspad vaak op gespannen voet staan met de uitvoeringstechnische mogelijkheden of beschikbare capaciteit binnen de departementen of in de uitvoeringsorganisaties. ‘Politieke tijd’ en ‘tijd voor uitvoering’ zijn niet automatisch gelijk. Bij verschil domineert de eerste. Het gevolg is vaak dat de verantwoordelijke bewindspersoon zich op een gegeven, vaak **ongelukkig, moment dient te verantwoorden voor de onvermijdelijke gevolgen van de fricties** die zich bij de uitvoering van het afgesproken beleid voordoen en waar burgers last van hebben.

Het voorafgaande klemt temeer, omdat zeker sinds 2010 in de publieke sector een substantiële sanering heeft plaatsgevonden. Achtereenvolgende kabinetten en ook het parlement hebben tot een serie **bezuinigingsoperaties** besloten, die cumuleren tot 61 miljard euro (structurele opbrengst) aan saldo verbeterende maatregelen. Het merendeel hiervan wordt gerealiseerd door besparingen op de collectieve uitgaven die grotendeels in 2017 hun maximale beslag krijgen. De economische crisis moge dan voorbij zijn, de impact van de besparingen bereikt juist nu haar hoogtepunt.

Daarbij is relevant dat besparingen -geheel volgens de bedoeling van alle partijen- juist ook zijn gerealiseerd door kortingen op apparaatsuitgaven, dus ook op organisaties waarvan de realisering van het nieuwe beleid in belangrijke mate afhangt.

De **taakstellingen** werden vaak verbonden met **reorganisaties**, schaalvergroting en uitbreiding van taken, **versobering** van personele formaties en (her-)huisvesting, **digitalisering** en beleids- cq. wetswijzigingen. Veel publieke organisaties hebben de afgelopen jaren daarmee te maken gehad. Daarbij was niet altijd sprake van grote consistentie (arbeidsbemiddeling UWV).

De gevolgen zijn merkbaar. Veel uitvoeringsorganisaties hebben **moeite** hun primaire taak naar behoren uit te voeren en deze uitvoering **robuust en toekomstbestendig** te maken.

Daarnaast wordt steeds miskent dat inzicht in de kosten en de baten wel kwantitatief mogelijk (en nodig) is, maar dat dat inzicht weinig zegt over de kwaliteit. **Kwaliteit is een ‘saldo-begrip’** met aan de ene kant eisen en verwachtingen, en aan de andere kant uitkomsten en (neven-) effecten.

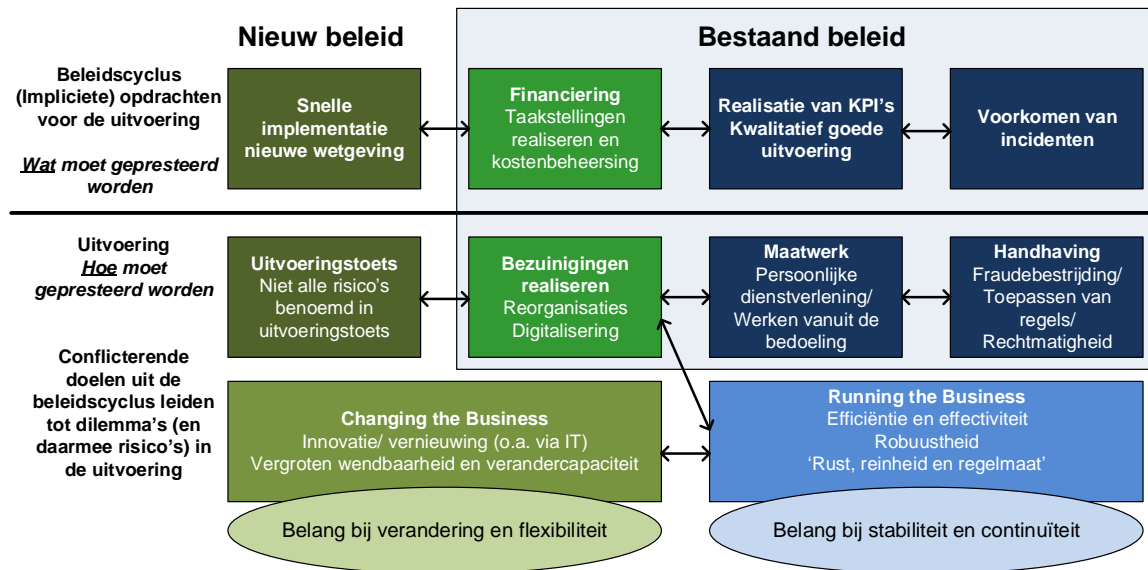
6.6 Dilemma’s en taai inhoudelijke vraagstukken in de uitvoering (bij UWV en de SVB)

Uit de vorige paragraaf en de eerdere hoofdstukken van dit rapport zijn een aantal dilemma’s in de uitvoerende cyclus te destilleren waar UWV en de SVB in de uitvoering een oplossing voor moeten zien te verzinnen. De dilemma’s in de beleidscyclus zorgen voor de combinatie van -meer of minder impliciete- opdrachten die met elkaar conflicteren en zorgen voor risico’s in de uitvoerende cyclus. Daarbij heeft de uitvoering te maken met een steeds complexer wordende omgeving.

De volgende figuur geeft modelmatig inzicht in de belangrijkste dilemma’s die zorgen voor conflicterende opdrachten (vanuit de beleidscyclus) en uitvoeringsdilemma’s (in de uitvoeringscyclus) die uit ons onderzoek naar voren kwamen.⁶¹

⁶¹ Ter toelichting op de figuur het volgende. De pijlen in de figuur geven dilemma’s aan. In de tweede plaats merken we op dat het feit dat in de huidige situatie -vergelijkbaar met de metafoor van de etapperace- de scheiding tussen beleid en uitvoering niet zo strikt is als de figuur suggereert:

- de zbo’s kunnen invloed uitoefenen op de beleidscyclus (en daarmee het ‘wat’), bijvoorbeeld via de uitvoeringstoetsen;
- het ministerie wordt betrokken bij de uitvoeringscyclus (het ‘hoe’), bijvoorbeeld hoe de persoonlijke dienstverlening vorm gaat krijgen.



Figuur 10: Conflicterende opdrachten en uitvoeringsdilemma's

De figuur bestaat uit twee hoofdonderdelen. Het bovenste deel geeft inzicht in de meer of minder impliciete doelstellingen die een zbo krijgt in de opdracht vanuit het ministerie. Het gaat dan om:

- het snel en probleemloos invoeren van nieuw beleid;
- voor bestaand beleid: financiële doelstellingen (kostenbeheersing en realiseren van taakstellingen); realisatie van KPI's inzake de kwaliteit van uitvoering (hoge klanttevredenheid en hoge score op rechtmatigheid) en voorkomen van incidenten (zodat de minister niet in verlegenheid wordt gebracht in de media en de politiek).

Deze (deels) conflicterende doelstellingen vloeien voort uit de dilemma's in de beleidscyclus en zorgen -als gevolg daarvan- voor dilemma's en daarmee ook risico's in de uitvoering bij het zbo.⁶² Dit is te zien in het onderste deel van de figuur. We lichten een aantal van deze dilemma's in de figuur als volgt kort toe:

- Vanuit de beleidscyclus is er druk om nieuwe wetgeving snel en probleemloos te implementeren, en de scherpe randjes van de uitvoeringstoets af te halen.⁶³ Deze opdracht aan de uitvoering leidt tot verschillende dilemma's (risico's), waaronder die van '*changing the business versus running the business*'. Voor het (snel) invoeren van *nieuwe* wetgeving zijn veranderingen (wijzigingen) noodzakelijk in de uitvoeringspraktijk. Om de KPI's voor het *bestaande* beleid te kunnen realiseren is het echter belangrijk om te zorgen voor stabiliteit (continuïteit) en beheersing.

⁶² Zie voor een analyse van dilemma's van publieke managers ook *Publiek management* (Van Noort et al., 2018). Hierin wordt onder meer Hood (1991) geciteerd die betoogt dat publieke managers te maken hebben met drie verschillende fundamentele sets van waarden die ten grondslag liggen aan dilemma's en vraagstukken waarmee publieke organisaties worden geconfronteerd bij het nastreven van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Deze waarden zijn: (1) betrouwbaar en rechtvaardig, (2) doeltreffend en efficiënt en (3) robuust en veerkrachtig (om zich zo aan te kunnen passen aan ontwikkelingen in de context). Tegenwoordig zijn alle drie de sets van bestuurlijke waarden relevant. Ze zijn echter ook onderling tegenstrijdig en concurreren dus met elkaar.

⁶³ In ons onderzoek is naar voren gekomen dat in de beleidsvoorbereidende fase er soms uitvoeringsrisico's uit beeld raken en uiteindelijk niet door de zbo's benoemd worden in de uitvoeringstoets. Vandaar dat in de figuur staat 'Niet alle risico's benoemd in uitvoeringstoets'. Voor sommige van dit soort uitvoeringsrisico's vinden de zbo's dat -terugkijkend- deze beter wél benoemd hadden kunnen worden in de uitvoeringstoets en dat erop gehandeld had moeten worden. In hoofdstuk 4 is verder aangegeven dat risico's die in de verschillende uitvoeringstoetsen worden benoemd, ook niet stelselmatig worden bijgehouden door de zbo's (na invoering van de nieuwe of gewijzigde wetgeving).

- Maatwerk en persoonlijk contact in de dienstverlening versus digitalisering. Het gevolg van het steeds verder digitaliseren van klantprocessen is dat maatwerk en persoonlijk contact voor groepen burgers die dat nodig hebben, onder druk komen te staan.⁶⁴
- Handhaving versus dienstverlening. In het rapport 'Werk aan uitvoering' wordt het dilemma inzake handhaving versus dienstverlening als volgt geformuleerd: 'De druk op de uitvoering is versterkt door het uitvergroten in media en politiek van incidenten en de regelreflex die dat veelal tot gevolg had. Met zigzagbeleid op de dimensies dienstverlening en handhaving en te hoge politieke verwachtingen op snel resultaat.'⁶⁵
- *Bezuinigingen versus running the business.*
De taakstellingen die de zbo's sinds de start van de kredietcrisis van 2008 hebben moeten realiseren, maken een steeds efficiënter werkende uitvoeringsorganisatie noodzakelijk. De belangrijkste manier om dit te realiseren is verhoging van de arbeidsproductiviteit. De arbeidsproductiviteit kan verhoogd worden door het steeds verder digitaliseren van de processen. Digitaliseren van de processen vraagt weer om een inrichting van een 'change' organisatie. Running the business is echter gebaat bij 'rust, reinheid en regelmaat'.

Wellicht is het belangrijkste dilemma voor de raad van bestuur van een zbo om deze dilemma's *in samenhang met elkaar* te beheersen. Bovenstaande dilemma's beïnvloeden elkaar immers; anders gezegd zijn ze niet los van elkaar te zien. In de praktijk (bijvoorbeeld de media) gebeurt dit echter wel.⁶⁶ De manier om om te gaan met deze dilemma's is door het maken van een *belangenafweging* c.q. prioritering tussen de verschillende doelen die opdrachtgever en eigenaar meegeven. Dit zien wij echter als een belangrijk taai inhoudelijk vraagstuk in de uitvoering.

Complexer wordende omgeving en complexere IT-infrastructuur

Bij de genoemde dilemma's is het tevens van belang te bedenken dat de uitvoering te maken heeft met een steeds complexer wordende omgeving en een steeds complexere IT-infrastructuur. We noemen in dit kader de volgende factoren:

- Ten aanzien van de steeds complexere IT-infrastructuur in combinatie met een complexere omgeving, noemen we de volgende factoren:
 - De toenemende mate van digitalisering van processen zorgt er voor dat beide zbo's in de bedrijfsvoering ('going concern') steeds afhankelijker worden van steeds complexere IT.
 - Het toenemende belang van privacy van gegevens aan de ene kant en cybercriminaliteit aan de andere kant, zorgt eveneens voor een complexere en duurder wordende IT-infrastructuur.
 - De toenemende mate van digitalisering van processen en het toenemende belang van informatieveiligheid zorgt voor meer vraag naar IT en data experts. Voor deze functies is echter sprake van een krappe arbeidsmarkt. Inhuur is relatief duur en zorgt voor een verminderde continuïteit in de organisatie.
 - Een toenemende ketenbenadering van gegevens, mede in het kader van het principe 'eenmalig verzamelen voor meervoudig gebruik' zorgt voor grotere afhankelijkheid voor UWV en de SVB (en daarmee risico's) van gegevens van ketenpartners.
 - In vervolg op het vorige punt - toenemende ketenbenadering van gegevens - zijn beide zbo's steeds afhankelijker van samenwerking met andere organisaties om SUWI-doelen te realiseren. Een voorbeeld

⁶⁴ Zie ook *Regels en Ruimte. Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* (ABDTOPConsult, 2019).

⁶⁵ Bron *Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse* (ABDTOPConsult, 2020).

⁶⁶ Als er bijvoorbeeld een fraude incident plaatsvindt bij UWV, wordt niet de vraag gesteld in hoeverre dit voorzien was in de uitvoeringstoets en in hoeverre UWV over voldoende formatie beschikt voor specifieke handhaving op het betreffende dossier. Keuringen en onderzoeken in het buitenland zijn bijvoorbeeld complexer te realiseren en kosten extra formatie.

hiervan is werkgeversdienstverlening, waarbij UWV afhankelijk is van gemeenten. In 2016 heeft de Inspectie bijvoorbeeld een (kritisch) rapport geschreven over de weerbaarheid van regionale samenwerking op gezamenlijke dienstverlening aan werkgevers.

- (Sommige) burgers worden mondiger en uiten zich bijvoorbeeld via social media. De prestaties van een zbo komen daarmee meer onder een vergrootglas te liggen. Daarbij duikt de pers regelmatig op incidenten. Dit leidt dan weer tot vragen in de Tweede Kamer.
- De veranderde rol van de media. In het boek *Publiek Management*⁶⁷ wordt dit als volgt omschreven: 'Media zijn steeds kritischer en assertief ten opzichte van autoriteiten. Tegelijkertijd is er minder tijd en geld voor diepgravende journalistiek. De media zijn in hun jacht naar scoops steeds meer gefocust op incidenten rond politici. Daardoor zijn politici genoodzaakt steeds meer tijd te besteden in incidentenpreventie en -beheersing en in pogingen de berichtgeving en hun imago te beïnvloeden.'

Naarmate de omgeving van een organisatie complexer en dynamischer wordt, neemt de onzekerheid toe en groeit de behoefte aan informatie en organisatorische wendbaarheid.⁶⁸

Complexe / taaie inhoudelijke vraagstukken

Mede als gevolg van de complexer wordende omgeving spelen in de uitvoering vaak ook 'taaie' vraagstukken. In hoofdstuk 4 hebben we daar al aandacht aan besteed. In de bestuurskunde is voor taaie inhoudelijke vraagstukken de zogenaamde 'wicked problem theory' ontwikkeld.⁶⁹ Een vraagstuk is taaier naarmate:

- de context (omgeving) van het vraagstuk complexer en dynamischer is;
- de betrokken stakeholders meer uiteenlopende belangen en perspectieven hebben en daarmee ook verschillende opvattingen wat de beste oplossingsrichting is voor een vraagstuk.

In onze ervaring helpt het om te vraagstukken te categoriseren naar de mate van complexiteit/'taaiheid'. Naar mate een vraagstuk taaier wordt, geldt een andere handelingsstrategie als effectief. Voor de indeling van vraagstukken zijn verschillende modellen beschikbaar. We hebben een voorbeeld van zo'n categorisering opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

Naar mate een inhoudelijke veranderopgave taaier wordt, zullen de verschillende betrokken stakeholders ook meer van mening gaan verschillen over wat nu precies het vraagstuk is en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn.

Deze verschillen van inzichten dragen er -naast de inhoudelijke complexiteit- mede toe bij dat het lastig is om het taaie vraagstuk opgelost te krijgen.

In ons onderzoek kwamen diverse taaie inhoudelijke vraagstukken naar voren waar de zbo's mee te maken hebben en waarop ook afstemming plaatsvindt met het ministerie. Hoe om te gaan met de dilemma's in de uitvoering is bijvoorbeeld een belangrijk taaie inhoudelijk vraagstuk. Andere genoemde voorbeelden zijn handhaving in het buitenland, het werven van voldoende artsen bij UWV en de wijze waarop kennis over risico's in de uitvoeringstoetsen wordt vastgehouden. In het algemeen helpt het als alle betrokken sleutelfiguren onderkennen dat er sprake is van een taaie inhoudelijk vraagstuk, waarvoor -zeker op de korte termijn- geen eenduidige en simpele oplossing beschikbaar is. Dit zorgt ten eerste voor een juist verwachttingsmanagement qua mogelijkheid en snelheid van het vinden van oplossingen. Ten tweede kan dan gezamenlijk worden

⁶⁷ Zie paragraaf 2.5.5 van *Publiek management* (Van Noort et al., 2018).

⁶⁸ Zie onder meer *Organisatietheorie en -ontwerp* (Daft, 2006).

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld *Verstandig handelen in lastige (transitie)opgaven* (Stolk, Wesseling en Baltus, 2018) en *Plezier beleven aan taaie vraagstukken* (Vermaak, 2015). Overigens is ons pleidooi om de wicked problem theory (en vergelijkbare theorieën) vooral praktisch toe te passen, en niet om bijvoorbeeld een semantische discussie te gaan voeren over de definitie van termen als 'gecompliceerd', 'complex' en 'taai' in combinatie met de vraag tot welke categorie een bepaald vraagstuk gerekend zou moeten worden. Dit zal ten alle tijde voorkomen moeten worden.

geconcludeerd dat de werkwijze van een ploegentijdrit hier belangrijk is. Uit ons onderzoek komt naar voren dat een dergelijke bewuste afweging door de betrokkenen aan de kant van ministerie en zbo nu niet (of niet tijdig) op deze wijze gemaakt wordt.

Dilemma's en steeds complexere omgeving zorgen voor toenemende druk op de zbo's

Deze dilemma's in combinatie met de ontwikkelingen in de externe omgeving, de aandacht voor incidenten en lastig oplosbare taaie inhoudelijke vraagstukken, zorgen voor een steeds groter wordende druk op de zbo's. Zoals in 2006 reeds beargumenteerd in het boek 'Sturing in de rijksdienst'⁷⁰ is enige mate van druk -ofwel prikkels om 'de lat steeds hoger te leggen'- nodig om ervoor te zorgen dat de zbo's steeds beter gaan presteren.⁷¹ De analyse in deze paragraaf laat echter zien dat deze druk vele malen hoger is geworden. Het volgende citaat uit het boek 'Sturing in de rijksdienst' laat zien wat er gebeurt als de druk te hoog wordt.

Te veel druk kan verlamvend werken. Een combinatie van bezwarenonderzoek, onderzoek van de Algemene Rekenkamer, bevindingen van de accountantsdienst en toezicht vanuit het departement kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de uitvoeringsorganisatie daar zoveel energie aan moet besteden dat er te weinig aandacht overblijft voor de taakuitvoering. In een lichtere vorm kan te veel druk, vooral op het beheersen van (politieke) risico's, leiden tot een gebrek aan 'ondernemerschap'.

De tekst in de bijlage van het regeerakkoord (van Tjeenk Willink, zie paragraaf 6.4), het daaruit voortvloeiende onderzoek 'Werk aan uitvoering' van ABDTopconsult en ook dit onderzoek, geven indicaties dat de druk voor de zbo's te hoog wordt.

Wij concluderen op basis van het onderzoek dat er bij SZW (zowel de eigenaar als de opdrachtgever) nog onvoldoende inzicht bestaat in de (aard van de) toenemende druk die de zbo's als opdrachtnemer ervaren en de complexe belangenafweging die steeds gemaakt moet worden.

Conclusie: over het totaal aan dilemma's wordt nog maar beperkt het gesprek gevoerd

Wij concluderen dat het gesprek over de hiervoor genoemde dilemma's (en de risico's die uit deze dilemma's voortkomen) nog maar beperkt gevoerd wordt. Bij de drie rollen kan meer inzicht ontstaan in de dilemma's die leven bij het ministerie, de (deels conflicterende) opdrachten die hieruit voortkomen richting de zbo's en (de effecten hiervan op) de dilemma's waar de uitvoering voor staat. De beleidscyclus en uitvoerende cyclus raken elkaar hierop volgens ons onvoldoende.

In termen van het big-8 model constateren wij dat -voor hoe als zbo de verschillende doelen/belangen⁷² tegen elkaar af te wegen- geen operationele beleidskaders beschikbaar zijn (met kaders en randvoorwaarden). Daarbij constateren we in ons onderzoek dat de inhoudelijke vraagstukken die ter sprake komen in het gesprek tussen SZW en beide zbo's geen onderscheid wordt gemaakt in type vraagstuk (zoals de mate van 'taaiheid'). De sturing kan dus op dit punt aan *effectiviteit* winnen.

De mate van onderling vertrouwen zal -naar onze verwachting- groeien naarmate de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer voor hun eigen taakuitvoering beter inzicht hebben in (effecten en risico's van) elkaars dilemma's. Dit zal resulteren in een betere aansluiting tussen de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus. Het identificeren en vervolgens bespreken van het effect van dilemma's en daaruit voortvloeiende risico's vanuit de beleidscyclus naar de uitvoerende cyclus (en vice versa), vergt een ingewikkeld samenspel. Het vraagt onder meer interesse en

⁷⁰ *Sturing in de rijksdienst* (Linker, 2006).

⁷¹ In dit boek staat het als volgt omschreven: 'Druk is de benzine in de motor van een auto, de wind in de zeilen van een (zeil)boot, het stromend water voor het waterrad.' Te weinig druk van binnenuit of van buitenaf om voortdurend beter te presteren kan ervoor zorgen dat er een zekere gemakzucht insluip.

⁷² Het gaat dan om doelen/ belangen als snelle implementatie van nieuw beleid, realiseren financiële doelstellingen, hoge klanttevredenheid, beperken risico op imagoschade, etc.

begrip voor elkaars (uiteenlopende) context en perspectief. In dit samenspel kunnen zbo's en ministerie volgens ons nog groeien. Hierbij blijft het wel van belang het verschil in elkaars rollen (en daaruit voortvloeiende belangen) te erkennen en te respecteren.

7. Aanbevelingen

7.1 Inleiding

We beginnen dit hoofdstuk, waarin we onze aanbevelingen doen, met de conclusie dat sinds de vorige SUWI-evaluatie veel verbeteringen zijn doorgevoerd in de sturings- en toezichtsrelatie. In termen van een cijfer kwalificeren wij de huidige situatie qua werkbaarheid en effectiviteit (van sturing en toezicht) als een ruime voldoende. Onze aanbevelingen zijn er dan ook op gericht om deze positieve trend verder te versterken.

Wij hebben onze aanbevelingen in vier categorieën onderverdeeld:

1. Aanbevelingen om in de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus het gesprek over de dilemma's in de uitvoering te bespreken.
2. Aanbevelingen over het herijken van het onafhankelijk organisatiegericht toezicht, door bij dit toezicht de focus te leggen op de wijze waarop de uitvoering omgaat met haar uitvoeringsdilemma's.
3. Onze derde categorie aanbevelingen gaat over het herijken van de sturingsvisie uit 2016.
4. Tot slot doen we aanbevelingen met betrekking tot het gebruik van KPI's in de sturingsrelatie tussen SZW en de zbo's.

In de rest van dit hoofdstuk benoemen we bij onze aanbevelingen steeds het 'wat' en soms ook het 'hoe'. Wij werken met opzet niet bij alle aanbevelingen het 'hoe' uit, omdat het volgens ons namelijk primair van belang is om dit in een *gezamenlijk* proces tussen ministerie en de zbo's te doen.

7.2 Aanbevelingen ten aanzien van het bespreken van de dilemma's

Uit de analyse in het vorige hoofdstuk volgt dat het -voor een effectieve en werkbare sturingsrelatie- volgens ons belangrijk is dat:

- het ministerie (beleidscyclus) inzicht heeft/krijgt in de uitvoeringsdilemma's van de zbo's (uitvoerende cyclus);
- de zbo's (uitvoerende cyclus) inzicht heeft/krijgt in de beleidsdilemma's van het ministerie.

Het identificeren en vervolgens bespreken van het effect van dilemma's en daaruit voortvloeiende risico's vanuit de beleidscyclus naar de uitvoerende cyclus (en vice versa), vergt een ingewikkeld samenspel. Het vraagt onder meer interesse en begrip voor elkaars (uiteenlopende) context en perspectief. In dit samenspel kunnen zbo's en ministerie volgens ons nog groeien. Rolvastheid is hierbij wel een belangrijke randvoorwaarde: door toenemend inzicht in elkaars dilemma's, belangen en manieren van kijken naar vraagstukken, ligt het risico van rolvermenging namelijk op de loer.

In het vervolg geven wij een aantal concrete aanbevelingen om specifiek de dilemma's in de uitvoering te bespreken:

- Voor een effectieve en werkbare sturingsrelatie is het volgens ons van overkoepelend van belang dat het ministerie ten behoeve van haar beleidscyclus tijdig inzicht vraagt in hoe de uitvoering met haar dilemma's omgaat als het om beoogde nieuwe wet- en regelgeving gaat. De uitvoerders op hun beurt, vragen tijdig aandacht van het ministerie als de uitvoeringsdilemma's (en keuzes hoe daarmee om te gaan) in de praktijk teveel inbreuk geven op de kwaliteit van de uitvoering van bestaande opdrachten.
- Onderken daartoe als eigenaar en opdrachtgever -op de verschillende organisatorische niveaus- dat de zbo's te maken hebben met verschillende dilemma's, die voortkomen uit conflicterende opdrachten in combinatie met uiteenlopende, steeds complexer wordende externe factoren. Om hiermee om te gaan is een complexe belangenafweging (prioritering) noodzakelijk. Voor een effectieve sturing is het volgens ons nodig dat -op hoofdlijnen- ook opdrachtgever en eigenaar betrokken worden bij deze belangenafweging, juist ook als het

gaat om de uitvoering van al bestaande opdrachten. Een extra argument hiervoor is dat dit voor de opdrachtgever nieuwe inzichten kan geven, die belangrijk zijn om mee te nemen bij de evaluatie van het huidige beleid. Hierdoor raken de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus meer op elkaar aangesloten (volgens de metafoer van de ploegentijdrit). Het is van belang dat het gesprek hierover in de top begint, zodat kaders geformuleerd kunnen worden voor de andere organisatorische niveaus.

- Het is hierbij ook van belang om meerjarig te kijken naar de uitvoeringsdilemma's. Het ligt in de aard van de P&C-cyclus om een tijdshorizon van een jaar te hebben, terwijl de dilemma's meerjarig spelen.⁷³
- De uitdaging is vervolgens om een 'werkbaar' werkvorm te vinden om als zbo de dilemma's en belangenafweging bespreekbaar te maken met de opdrachtgever en eigenaar. Dit geldt zeker als het gaat om de uitvoering van bestaande opdrachten. Het primaat voor het vinden van een werkbaar proces ligt volgens ons bij de eigenaar. Om er achter te komen wat een werkbaar werkvorm is, zou een lerende (evaluerende) cyclus ingericht moeten worden. Wellicht biedt de systematiek van de uitvoeringstoetsen hiervoor een goed vertrekpunt. Deze systematiek wordt nu alleen toegepast voor nieuw beleid, maar zou ook (op aangeven van bijvoorbeeld de opdrachtnemer) ook ingezet kunnen worden voor het adresseren van dilemma's in de uitvoering van bestaand beleid.⁷⁴
- Bij het inrichten van het gesprek over de dilemma's en de belangenafweging is het van belang de big-8 te volgen. Richtlijnen voor de belangenafweging zouden opgenomen moeten worden in de operationele beleidskaders. Dit wordt vertaald in het uitvoeringsplan van het zbo. In de uitvoering blijkt hoe een en ander uitpakt. Dit wordt via rapportages (monitoring) gedeeld met de eigenaar en opdrachtgever. Op basis hiervan kan vervolgens periodiek geëvalueerd worden of er een heroverweging moet plaatsvinden van de operationele beleidskaders. Door periodiek te evalueren ontstaat een lerende big-8 cyclus.

7.3 Aanbevelingen ten aanzien van het onafhankelijk organisatiegericht toezicht

Onze tweede categorie aanbevelingen is gericht op het herijken van de invulling van het onafhankelijk organisatiegericht toezicht. Onze aanbevelingen zijn:

- Beantwoord -mede aan de hand van deze rapportage- de vraag wat SZW precies van het toezicht verwacht, inclusief de aansluiting van het organisatiegerichte toezicht met het stelseltoezicht. Leidt hier vervolgens uit af welke rol (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) het onafhankelijk organisatiegericht toezicht krijgt.
- Laat de werkagenda van de onafhankelijk toezichtmedewerkers deels bepalen door de uitvoeringsrisico's die de Audit Committees⁷⁵ en raad van advies signaleren. Allen hebben namelijk een gedeeld belang inzake risicomanagement.⁷⁶ Voor zowel het onafhankelijk toezicht als de adviesorganen, is het belangrijk dat dit bestaat uit mensen met expertise van het snijvlak van beleid en uitvoering.
- Het onafhankelijk toezicht en de adviesorganen zouden dan in de eerste plaats als opdracht moeten krijgen te onderzoeken welke belangenafwegingen in de driehoek gemaakt worden ten aanzien van dilemma's/risico's (in combinatie met externe factoren)⁷⁷ en in hoeverre de interne beheersstructuur van het zbo hiertoe voldoende geëquipeerd is. Onderzoek hierbij in hoeverre SZW voor de belangenafweging de juiste informatie krijgt vanuit de zbo's.

⁷³ Onderdeel hiervan is het ontwikkelen van een systeem voor het borgen van 'organisatiegeheugen' over de in het verleden uitgevoerde uitvoeringstoetsen met de daarbij behorende risico's.

⁷⁴ Hierbij is van belang op te merken dat een uitvoeringstoets een arbeidsintensieve exercitie is, wat een zorgvuldige afweging noodzakelijk maakt over wanneer en voor welk vraagstuk dit instrument het beste ingezet kan worden.

⁷⁵ In het delen van gesignaleerde risico's tussen de Audit Committees van de uitvoeringsorganen en die van SZW is al voorzien.

⁷⁶ In plaats van een koppeling aan de P&C-cyclus, want dat heeft te weinig meerwaarde (zoals diverse onderzoeken laten zien).

⁷⁷ Voor de goede orde: dit gaat dus verder dan sec het onderzoeken van de 'risk appetite' (bij risicomanagement).

- Om inzicht te krijgen in het presteren van de zbo's en de vraag of de druk niet te hoog wordt opgevoerd, is het van belang dat het toezicht indicatoren ontwikkeld die inzicht geven in het presteren van het zbo vóórdat het fout gaat ('early warning system'). Het gaat dan om indicatoren als toename van het ziekteverzuim. Geef het onafhankelijk toezicht en de adviesorganen de mogelijkheid om nieuwe vraagstukken (zoals nieuwe externe factoren en dilemma's) te agenderen.

7.4 Herijk de sturingsvisie uit 2016

Uit het onderzoek komt naar voren dat de sturingsvisie uit 2016 heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking binnen de driehoek, onder meer door het scheiden van de rollen eigenaar en opdrachtgever, en duidelijkheid over rollen en taken in het algemeen. Het over en weer winnen van vertrouwen was de afgelopen jaren een belangrijk aandachtspunt in het werkend krijgen van de nieuwe sturingsvisie.

De sturingsvisie als zodanig staat dus niet ter discussie. Wel zijn er gedurende het onderzoek een aantal aandachtspunten naar voren gekomen die een herijking van de sturingsvisie uit 2016 volgens ons noodzakelijk maken. Achtereenvolgens gaan we in op de volgende aandachtspunten en daarmee samenhangende aanbevelingen:

- herijk de rolinvulling van (met name) opdrachtnemer en eigenaar;
- maak een meerjarige agenda voor thema's die de jaarlijkse P&C-cyclus overstijgen;
- herijk de concrete werkafspraken (uitgangspunten) ten aanzien van de wijze van samenwerken;
- zorg voor het -periodiek- gezamenlijk doorleven van de sturingsvisie.

Herijk de rolinvulling van (met name) opdrachtnemer en eigenaar

Aandachtspunten ten aanzien van de rolinvulling in de praktijk zijn met name:

- De opdrachtnemer voelt zich (nog steeds) niet gelijkwaardig aan opdrachtgever en eigenaar. De opdrachtnemer voelt nog niet echt te ruimte om 'nee' te zeggen tegen nieuwe opdrachten, als dat voor de continuïteit en wendbaarheid van de eigen organisatie eigenlijk wel nodig zou zijn. Onze eerste aanbeveling is erop gericht om dit inhoudelijk te adresseren, door het meer bespreekbaar maken van de dilemma's in de uitvoering.
- De rolvastheid van de eigenaar in relatie tot de opdrachtgever(s) van UWV en de SVB. Volgens geïnterviewden bij UWV en de SVB heeft de eigenaar in sommige gevallen nog moeite om stevig op te treden tegen de opdrachtgever(s) en om het soms voor de uitvoerder 'op te nemen'. Dit heeft volgens geïnterviewden ook deels te maken met de capaciteit (aantal fte), maar soms ook met onvoldoende zicht op (inhoudelijke taken/opdrachten van) het zbo.

In de sturingsvisie uit 2016 staan al handvatten om beide aandachtspunten te adresseren, bijvoorbeeld: 'De eigenaar steekt energie en tijd in het bespreken en continu verbeteren van de kwaliteit van een gelijkwaardige relatie met het zbo.' Bij deze twee aandachtspunten is het dus primair van belang om de theorie uit de sturingsvisie te vertalen naar de dagelijkse praktijk. Zie ook onze aanbeveling inzake het -periodiek- gezamenlijk doorleven van de sturingsvisie in het vervolg.

Maak een meerjarige agenda voor thema's die de jaarlijkse P&C-cyclus overstijgen

In de sturing speelt de jaarlijkse P&C-cyclus een belangrijke rol. Tegelijkertijd zijn er een aantal vraagstukken die deze jaarlijkse cyclus overstijgen. Wij bevelen daarom aan, om een meerjarige werkagenda te maken met structurele aandacht voor thema's als de geïdentificeerde complexe/taaiere inhoudelijke vraagstukken en de (ontwikkeling van de) risk appetite bij ministerie en zbo. We werken beide thema's nu verder uit.

Vergroot de besluitvaardigheid op taaie inhoudelijke vraagstukken

Ten aanzien van 'taaie inhoudelijke vraagstukken' hebben wij de volgende aanbevelingen:

- In de eerste plaats is het van belang om (meer) bewust onderscheid te maken in de aard van het vraagstuk wat op tafel ligt. Het gaat dan met name om de mate van 'taaiheid' en complexiteit van het type vraagstuk. Maak daarbij een bewuste afweging welk model (ploegentijdsrit versus estafetterace) het beste past voor welk vraagstuk/dossier. Met name voor taaie inhoudelijke vraagstukken zal er vaak sprake zijn van een ploegentijdsrit.
- Ontwikkel vervolgens met elkaar werkafspraken over hoe met name de complexe/taai inhoudelijke vraagstukken het beste aangepakt kunnen worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om afspraken over wanneer - voor een taai vraagstuk- geëscaleerd moet worden naar een hoger ambtelijk niveau om handelen af te dwingen.
- Hierbij is het specifiek van belang om werkafspraken te maken die gericht zijn op het vergroten van de besluitvaardigheid, met name in het vinden van oplossingen voor taaie inhoudelijke vraagstukken. Het zbo kan daarbij winnen aan realisatiekracht als het ministerie daadkrachtiger is in het nemen van besluiten, zeker wanneer het een taai vraagstuk betreft waar risico's voor de uitvoering aan kleven. Het ministerie heeft daarvoor wel snelle en heldere informatie nodig vanuit het zbo.
- Meer in zijn algemeenheid is het van belang dat alle relevante stakeholders bewust worden van het feit dat - omdat de wereld niet maakbaar is- juist voor taaie inhoudelijke vraagstukken geldt dat niet altijd een optimale oplossing mogelijk is en dat het enige tijd (jaren) kan duren voordat een adequate oplossing in het verschiet ligt.

Risk appetite

Uit het onderzoek bleek dat het risicomanagement bij het ministerie en de zbo's sterk in ontwikkeling is. Belangrijk onderdeel van de risicomanagementcyclus is de risk appetite, oftewel de mate van bereidheid om bepaalde risico's te lopen. Het ministerie en de SVB zijn recent begonnen met het afstemmen van de wederzijdse risk appetite ten aanzien van de belangrijkste geïdentificeerde risico's. Met UWV wordt de risk appetite nu niet afgestemd. Wij bevelen daarom aan om -als onderdeel van de meerjarige agenda- dit ook met UWV te gaan doen ten aanzien van de belangrijkste geïdentificeerde risico's in de uitvoering van deze organisatie.

Herijk de werkafspraken (uitgangspunten) ten aanzien van de wijze van samenwerken

Uit ons feitenonderzoek komt naar voren dat de sturing op de SVB en UWV werkbaarder en effectiever kan worden, als er (meer) concrete afspraken worden gemaakt over de wijze van samenwerken (waaronder de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld) van het ministerie met de zbo's. Onze aanbeveling is daarom om de sturingsvisie (ook) op dit punt te herijken. Voorbeelden van mogelijke (concrete) werkafspraken zijn:

- 'We verrassen elkaar niet.'
- 'We benaderen collega's langs één lijn.'
- 'Agree to disagree: we hoeven het niet altijd met elkaar eens te zijn.'
- 'Rechtstreekse feedback: spreek elkaar zo vroeg mogelijk aan in het proces.'
- 'Bij overleggen zijn steeds gesprekspartners van een gelijk functioneel niveau aanwezig.'
- Werkafspraken over hoe te komen tot gedeelde feiten bij een bepaald vraagstuk.
- Werkafspraken om de besluitvaardigheid inzake taaie inhoudelijke vraagstukken te vergroten, bijvoorbeeld over wanneer geëscaleerd moet worden naar een hoger niveau.
- Werkafspraken inzake meer zakelijkheid en transparantie (en daarmee soms minder 'vriendelijkheid') in de overleggen. Ook dit punt werken wij in het volgende onderdeel nader uit.

Voer het ‘metagesprek’ over organisatorische vraagstukken

Er zijn organisatorische vraagstukken waar verschillen van inzicht over bestaan tussen het ministerie en de zbo's. Het ‘metagesprek’ hierover, met interesse en begrip voor elkaars (uiteenlopende) context en perspectief (en daarmee samenhangende belangen), zou meer gevoerd kunnen worden, zodat deze vraagstukken worden opgelost. Een mogelijke uitkomst van een dergelijk gesprek zou volgens ons ook ‘agree to disagree’ kunnen zijn. We delen verder het beeld dat sommige respondenten hebben over wat een dieperliggende oorzaak is van het blijven bestaan van dit soort organisatorische vraagstukken, namelijk houding en gedrag in het onderlinge contact. Er is (te)veel sprake van een vriendelijke opstelling naar elkaar, wat het moeilijker maakt om elkaar kritisch te bevragen over (het blijven bestaan) van dergelijke vraagstukken. Nader onderzoek naar dit fenomeen is aan te bevelen, dit zou aangrijpingspunten kunnen opleveren om de sturingsvisie verder aan te scherpen.

Zorg voor het -periodiek- gezamenlijk doorleven van de herijkte sturingsvisie

Onderdeel van deze herijking zou volgens ons ook het in een gezamenlijk proces met elkaar doorleven van de verschillende (herijkte) rollen en samenwerkingsafspraken moeten zijn, vergelijkbaar met de eerder gehouden ‘meet-and-greet’ bijeenkomsten. Waarbij dit niet een eenmalige exercitie is, maar -mede gezien de wisselingen in sleutelfiguren bij ministerie en zbo's- periodiek herhaald zou moeten worden. Op deze wijze wordt zo veel mogelijk voorkomen dat er een verschil kan gaan ontstaan tussen wat is opgeschreven in de sturingsvisie en de feitelijke (uit)werking in de praktijk. Bovendien kunnen deze sessies bijdragen aan een lerende cyclus, waardoor ‘gedoe’ in de relatie tussen ministerie en zbo vroegtijdig op tafel kan komen (en vervolgens opgelost kan worden).

7.5 Gebruik KPI's als onderdeel van het ‘goede gesprek’

Uit het onderzoek komt naar voren dat een (groot) deel van het takenpakket van beide zbo's zich niet in een stelsel van indicatoren laat vangen. In lijn met de redenering zoals gepresenteerd in bijlage 4, zou de aandacht moeten verschuiven van een zoektocht naar de juiste output- en outcome-indicatoren naar de vormgeving van een ‘goed gesprek’. Het gaat dan om de vraag wat (1) een goed inhoudelijk format is voor zo'n gesprek, (2) wat de spelregels zijn voor zo'n gesprek en (3) hoe wordt omgegaan met de spanning tussen verantwoording van de zbo's en het samen met elkaar leren. De scores op de KPI's, en specifiek de trend waarop deze scores zich bewegen, vormt daarbij belangrijke input voor dit goede gesprek.

We merken daarbij op dat de weg naar het goede gesprek al enige tijd geleden is ingeslagen door het ministerie en de zbo's. Deze verdere verschuiving naar het goede gesprek biedt de mogelijkheid om -in lijn met de eerste aanbeveling- steeds meer tot de essentie van waar het om gaat in de zbo's door te dringen.

Literatuurlijst

Voor onze evaluatie hebben we zowel openbare documenten (onderzoeksrapporten en kamerstukken) als interne documentatie van SZW, UWV en SVB bestudeerd. Hieronder is het overzicht opgenomen van de bestudeerde openbare onderzoeksrapporten.

- ABDTOPConsult (2019). *Regels en Ruimte. Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*. Algemene Bestuursdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Algemene Rekenkamer (2017). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Rekenkamer.nl.
- Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 SZW*.
- Berenschot (2018). *Verstandig handelen in lastige (transitie)opgaven. GS-onderzoek 2018*. Berenschot.nl
- Berenschot Fundatie (2008). *Prestaties afspreken doe je zo! Lessen over outputsturing uit acht sectoren*. Van Gorcum.
- Berg, C. van der & Meer, F. van der (2017). *De ongemakkelijke waarheid van Tjeenk Willink*. Bestuurskunde.nl
- Blommaert, T. & Broek, S. van den (2013). *Vertrouwen als bron van winst. De harde resultaten van soft control*. Business Contact.
- Bruijn, J.A. de e.a (2015). *Indicatoren voor het presterend vermogen van veiligheidsregio's*. Den Haag: Kwink Groep.
- Claassen, U. (2019). *Risicomanagement. Integratie van risico en prestatie management*. Management Impact.
- Cools, K. (2007) *Controle is goed, vertrouwen nog beter. Over bestuurders en corporate governance*. Stichting Management Studies.
- Daft, R. (2006). *Organisatietheorie en -ontwerp*. Academic Service.
- KPMG (2009) *Eindrapport ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma*. KPMG Advisory.
- Linker, P.-J. (2006). *Sturing in de rijksdienst. Nieuwe en bestaande inzichten verenigd in het sturingsmodel*. Van Gorcum.
- Noort, W. van e.a. (2018). *Publiek management*. Coutinho.
- Panteia (2015). *Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*. Zoetermeer.
- Plug, P.J. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties*. Van Gorcum.
- Swieringa, J. & Wierdsma, A.F.M. & (2017). *Lerend organiseren. Als meer van hetzelfde niet helpt*. Noordhoff Uitgevers bv Groningen.
- Tjeenk Willink, H. (2017) *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regerakkoord) of: hoe geloofwaardig is de overheid?* Bijlage bij eindverslag informateur. Den Haag.
- Vermaak, H. (2015). *Plezier beleven aan taaiere vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Management Impact.
- Voortman, P.M. (2012). *Vertrouwen werkt. Over werken aan vertrouwen in organisaties*. Erasmus University Rotterdam.
- VROM, IPO, VNG en V&W (2002). *Kwaliteitscriteria. Doe je voordeel met het oordeel*. Den Haag.

Bijlage 1. Overzicht respondenten (groeps)interviews

UWV – Algemene interviewronde - 8 (groeps)interviews

UWV - Detentie (2 groepsinterviews)

UWV - Casus sociaal medisch handelen (2 groepsinterviews)

UWV – AI workshop

SZW – Algemene interviewronde – 7 (groeps)interviews

SZW – Casussen – 2 groepsinterviews

SZW – AI workshop relatie SZW en SVB

SZW – AI workshop relatie SZW en UWV

SVB – Algemene interviewronde - 8 (groeps)interviews

SVB – Casussen – 2 groepsinterviews

SVB – AI workshop

Berenschot

Bijlage 3. Mogelijke driedeling in complexiteit van veranderopgaven

In de mate van complexiteit van veranderopgaven kunnen drie niveaus onderscheiden worden, met ieder een andere benodigde aanpak (handelingsperspectief):⁷⁸

1. Het eerste niveau richt zich op het aanpassen van het bestaande. De huidige situatie is bekend, de problemen worden onderkend, en de oplossingen zijn duidelijk. Het gaat daarmee om een verandering van een bekende situatie naar een nieuwe gewenste situatie. En het is ook duidelijk wat er gedaan moet worden om de verbetering te realiseren. Ook de strategie, structuur en cultuur blijven hetzelfde. Wat wel wordt veranderd zijn technische systemen en werkrouines. Een voorbeeld is invoering van een nieuw IT-systeem, om hiermee de huidige klanten met bestaande producten beter en goedkoper te bedienen. Hiervoor is in de regel een projectmatige aanpak voldoende.
2. Het tweede niveau richt zich op het vernieuwen van het bestaande. De huidige situatie is (min of meer) bekend, maar de nieuwe situatie is nog niet geheel duidelijk. Belangrijke vragen zijn hoe de nieuwe situatie eruit kan zien, en hoe een organisatie het beste van de huidige situatie naar de nieuwe situatie kan komen. Bij deze zogenaamde ‘tweede orde veranderingen’ gaat het om vernieuwing van visie/ beleid, structuur, werkprocessen, (informatie)technologie en gedrag.

Bij ‘derde orde veranderingen’ gaat het om transformatie, oftewel het zoeken naar nieuwe mogelijkheden in een onzekere situatie. De huidige situatie is onduidelijk en ook de toekomst is onzeker. In feite is alles aan verandering onderhevig. De identiteit van de organisatie staat onder druk en er bestaat onzekerheid over het bestaansrecht. De veranderingen zijn ingrijpend en raken iedereen die er bij betrokken is.

⁷⁸ Dit wordt ook wel drieslag leren of triple-loop leren genoemd. Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4 uit *Lerend organiseren. Als meer van hetzelfde niet helpt* (Wierdsma & Swieringa, 2002).

Bijlage 4. Beperkingen van KPI's

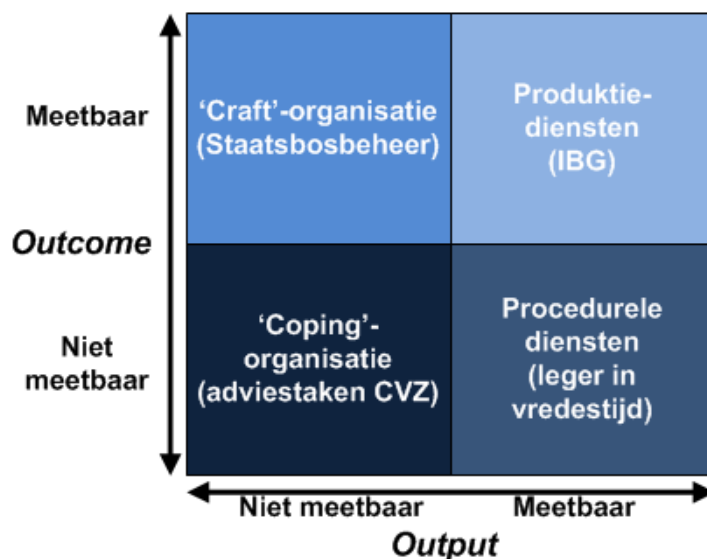
Inleiding

Onze bevindingen maken duidelijk dat de in eerdere onderzoeken benoemde problemen/tekortkomingen bij het toepassen van de KPI's nog steeds gelden. Voor wat betreft het in de vorige SUWI-evaluatie genoemde punt dat de KPI's (en de verantwoording daarop) geen inzicht bieden in de bijdrage van de uitvoering door UWV en de SVB in het bereik van de SUWI-doelen en/of de hoofdoelen van de sociale zekerheid in Nederland, geldt dat die constatering ook al in eerdere SUWI-evaluaties is gedaan.

Het is onze verwachting dat nooit een set van KPI's ontwikkeld zal kunnen worden dat deze ambitie (volledig) gaat inlossen. Deze stelling beargumenteren we in deze bijlage.⁷⁹

Typologie van uitvoerende diensten (Wilson)

In de eerste plaats is van belang onderscheid te maken in het type uitvoerende dienst c.q. het type uitvoerende taak. In het boek 'Sturing in de rijksdienst'⁸⁰ wordt Wilson geciteerd die tot een (voorzichtige) typologie van uitvoerende diensten komt op basis van de meetbaarheid van output (resultaten) en/of outcome (effecten). Zie de nu volgende figuur.



Figuur 11: Typologie van uitvoerende diensten (Wilson)

In het eerder genoemde boek wordt deze figuur als volgt nader toegelicht:

- Bij productiediensten is zowel de output als outcome meetbaar, zoals bij (onderdelen van) de Informatie Beheer Groep.
- Bij procedurele diensten zijn wel de resultaten te meten, maar niet de effecten. Als voorbeeld noemt Wilson het leger in vreedstijd. De realisatie van oefenplannen en de paraatheid kunnen worden gemeten, maar de effecten kunnen alleen in oorlogstijd worden vastgesteld.

⁷⁹ Over dit thema valt overigens veel meer te schrijven dan we in deze bijlage doen. Zie bijvoorbeeld *Prestaties afspreken doe je zo! Lessen over outputsturing uit acht sectoren* (Berenschot Fundatie, 2008). We hebben ons in deze bijlage gefocust op de hoofdlijn van de beargumentering.

⁸⁰ *Sturing in de rijksdienst* (Linker, 2006).

- 'Craft'-organisaties kunnen niet hun resultaten meten, maar wel hun effecten. Staatsbosbeheer zou een dergelijk voorbeeld kunnen zijn. Via een zogenaamde doeltypesbenadering kunnen zij wel aangeven in hoeverre in de door hen beheerde gebieden de gewenste natuurontwikkeling plaatsvindt (aanwezigheid van bepaalde flora en fauna bijvoorbeeld), maar of zij hun gebieden objectief goed beheren is lastiger te meten.
- 'Coping'-organisaties zijn organisaties waarbij zowel de output als de outcome moeilijk zijn te meten. Men kan bijvoorbeeld denken aan de adviestaken van het College voor zorgverzekeringen (CVZ), waarbij adviezen worden gegeven over de samenstelling van het ziekenfondspakket. Natuurlijk kan men iets meten op het punt van tijdigheid van uitbrengen van adviezen, maar indien dat niet kritisch is wordt het meten van resultaten heel dun. Welke effecten het uiteindelijk met zich meebrengt is ook buitengewoon lastig, laat staan dat deze als prestatie zijn toe te wijzen aan het CVZ.

Als we deze figuur vertalen naar de context van UWV en de SVB is onze conclusie dat er bij beide zbo's sprake is van een divers takenpakket. Bij sommige taken gaat het om een 'productiedienst', waarbij zowel outcome als output gemeten kunnen worden, terwijl andere taken als een 'coping-organisatie' gekwalificeerd zouden kunnen worden.

WODC onderzoek 'Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's'

Onze stelling is dat -naarmate zowel output als outcome lastiger meetbaar zijn- (alleen) KPI's veel minder geschikt zijn om als ministerie werkbaar en effectief te kunnen sturen op de zbo's. Deze stelling wordt onderbouwd door het onderzoek 'Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's' van WODC.⁸¹ Dit betreft een onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een stelsel van indicatoren voor het presterend vermogen van veiligheidsregio's.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het WODC onderzoek is beoogd inzicht te krijgen in de mogelijkheid en wenselijkheid om de prestaties van veiligheidsregio's meer te baseren op output- of zelfs outcome-indicatoren, tegenover de randvoorwaardelijke indicatoren (naleving wettelijke normen, organisatie-eisen) waarop deze organisaties nu beoordeeld worden. In het onderzoek stonden de volgende hoofdvragen centraal:

- In hoeverre en hoe -op basis van theoretische en praktische inzichten- is het mogelijk om een stelsel van indicatoren te ontwikkelen waarmee een beeld kan worden verkregen van het presterend vermogen van veiligheidsregio's?
- In hoeverre is de ontwikkeling van een stelsel van indicatoren wenselijk vanuit het perspectief van de betrokken actoren?

Aanpak

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden is in de eerste plaats een literatuurstudie uitgevoerd naar de theorie van prestatiemeting. Tevens is documentonderzoek gedaan naar ervaringen met prestatiemeting in het bredere veiligheidsdomein en vijf andere sectoren (zorg, universiteiten, politie, onderhoud civiele infrastructuur en offshore gas). Daarnaast zijn in de volle breedte van het domein van de veiligheidsregio's gesprekken gevoerd, zowel op rijksniveau als op decentraal niveau, en zowel op bestuurlijk niveau als op directieniveau en operationeel niveau.

⁸¹ *Indicatoren voor het presterend vermogen van veiligheidsregio's* (J.A. de Bruijn et al., 2015).

Conclusies prestatiemeting in de literatuur

Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat een goed functionerend systeem van prestatiemeting, indicatoren dient te bevatten die hoog scoren op de volgende drie aspecten: *meetbaarheid*, *relevantie* en *toerekenbaarheid*:

- Meetbaarheid heeft betrekking op de vraag of de prestatie eenduidig te meten is. En dus of aantoonbaar kan worden gemaakt dat sprake is van een verbetering of een verslechtering.
- Bij relevantie draait het om de vraag of de prestatie uitdrukking geeft aan het bereiken van de doelstelling van de organisatie. Met andere woorden: doet de gemeten prestatie ertoe of niet?
- Toerekenbaarheid heeft betrekking op de vraag of de prestatie die wordt gemeten toerekenbaar is aan degene die de prestatie op papier levert.

Of prestatiemeting leidt tot positieve effecten of tot perverse effecten hangt ook af van de *impact* van een prestatie-meetsysteem. Is die hoog of laag? Een hoge impact betekent dat het wel of niet behalen van een te meten prestatie grote gevolgen heeft in termen van verantwoording. Het gaat daarbij niet alleen om de feitelijke maar juist ook om de gepercipieerde impact: heeft het wel of niet behalen van een prestatie in de perceptie van de betrokken spelers een hoge impact? Ervaart de professional het systeem als oneerlijk of 'dom' dan neemt de kans op pervertering toe.

Als er sprake is van problematische meetbaarheid, relevantie en toerekenbaarheid in combinatie met een hoge (gepercipieerde) impact, dan is het risico van pervertering zeer groot en zal de sturende werking gering zijn. Het logische alternatief lijkt: reken niet hard af op prestaties, maar richt prestatiemeting op 'leren'. Het risico is dan echter dat er weinig sturende werking van prestatiemeting uitgaat. De effectiviteit van prestatiemeting is optimaal als een goede balans wordt gevonden in de sterkte van de prikkels doordat zowel aandacht is voor 'leren' als 'verantwoorden'.

Conclusies prestatiemeting in de praktijk

De ervaringen in de sectoren zorg, universiteiten, politie, onderhoud civiele infrastructuur en offshore gas en ook eerdere initiatieven met prestatie-indicatoren in het veiligheidsdomein, leverden de volgende inzichten op voor de zoektocht naar output- en outcome-indicatoren voor de veiligheidsregio's:

- Prestatiemeting en de bijbehorende stelsels zijn complex. Er is sprake van een veelheid aan actoren en functies die aan prestatiemeting worden gekoppeld. De toerekenbaarheid van prestaties aan actoren vormt veelal een probleem.
- In geen van de onderzochte sectoren is het gebruik te zien van betekenisvolle outcome-indicatoren, er is sprake van hooguit output-indicatoren.
- Ervaringen met eerdere initiatieven op het gebied van prestatiemeting in het veiligheidsdomein laten zien dat een zuiver kwantitatieve benadering van prestatie-indicatoren niet tot de gewenste resultaten leidt en 'schijnzekerheid' creëert.
- Als de indicatoren in de prestatie-meetsystemen een hoge impact hebben, is het risico op perverse effecten eveneens hoog.
- In veel van de onderzochte sectoren zijn systemen 'doorontwikkeld'. Het lijkt er bijvoorbeeld op dat de aandacht verschuift van *scores* op indicatoren naar een *gesprek* met behulp van indicatoren.

Eindconclusie WODC onderzoek

De eindconclusie van het onderzoek is dat het -bezien vanuit de theorie en de praktijk- niet mogelijk en wenselijk is om met een stelsel van output- en/of outcome-indicatoren uitdrukking te geven aan het presterend vermogen van veiligheidsregio's. Output- en outcome-prestaties in veiligheidsregio's laten zich moeilijk vatten in een systeem van indicatoren. De combinatie van problematische meetbaarheid en toerekenbaarheid en hoge

gepercipieerde impact bij veiligheidsregio's leidt tot sterke prikkels voor pervertering en ritualisering. De sturende werking van een systeem bestaande uit output- en outcome-indicatoren zal gering zijn. Het zal leiden tot 'afvinken' en een schijnwerkelijkheid creëren.

Reflectie en aanbeveling

Het onderzoeksrapport sluit af met de volgende reflectie en aanbeveling.

De conclusie dat het ontwikkelen en implementeren van een stelsel van output- en outcome-indicatoren een weinig heilzame weg is, roept de vraag op hoe de Inspectie VenJ en de NCTV⁸² dan wel beter inzicht kunnen verkrijgen in het presterend vermogen van veiligheidsregio's. Dit leidt tot de volgende reflectie en aanbeveling.

Wij beargumenteren dat wanneer wordt erkend dat het werk van de regio's zich niet in een stelsel van indicatoren laat vangen, dit wel eens de ruimte zou kunnen bieden voor veel vruchtbaarder discussies over verantwoording en leren. De aandacht zou moeten verschuiven van een focus op output- en outcome-indicatoren naar het 'gesprek' of de 'kritische interactie' tussen het ministerie van VenJ (Inspectie VenJ en NCTV) en regio. Dat biedt de mogelijkheid om tot de essentie van waar het om gaat in de veiligheidsregio's door te dringen.

De aandacht zou daarmee moeten verschuiven van een zoektocht naar output- en outcome-indicatoren naar de vormgeving van die kritische interactie – naar de vraag wat (1) een goed inhoudelijk format is voor zo'n gesprek, (2) de spelregels zijn voor zo'n gesprek en (3) hoe wordt omgegaan met de spanning tussen verantwoorden en leren.

Van indicatoren naar een gesprek: het lijkt de overgang van iets dat hard en uitdagend is (indicatoren) naar iets dat zacht en (te) gemakkelijk is (gesprek). Het tegenovergestelde is waar. Indicatoren zijn bij nadere beschouwing vaak boterzacht. En een gesprek kan een harde confrontatie zijn. Bovendien, een gesprek vergt ook wat van de Inspectie en de regio. Indicatoren scheppen afstand: je meet of een indicator is behaald en komt tot je conclusie. Daarvoor is, bij wijze van spreken, geen enkel onderling contact nodig. Als de aandacht verschuift naar het gesprek, is interactie geboden. De regio moet zich intelligenter verantwoorden. De Inspectie moet intelligenter kijken.

Betekenis van het WODC voor SZW en beide zbo's

Uit het WODC onderzoek kan de conclusie getrokken worden dat het bij veiligheidsregio's (ook) gaat om organisaties waarbij zowel de output als de outcome moeilijk te meten zijn. De conclusies én de aanbeveling uit dit onderzoek zijn daarom volgens ons één op één toepasbaar voor de context van SZW, UWV en de SVB.⁸³ Uit dit onderzoek komt als bevinding naar voren dat het 'gesprek' tussen ministerie en beide zbo's steeds meer en steeds beter gevoerd wordt. Onze aanbevelingen zijn erop gericht de kwaliteit van dit 'gesprek' verder te versterken.

⁸² Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

⁸³ En dan met name voor die onderdelen van beide zbo's waarvoor zowel de output als de outcome moeilijk te meten zijn.

Berenschot



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)