
Risicobeheersing en re-integratiebudgetten
UWV



Inspectie Werk en Inkomen
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Risicobeheersing en re-integratiebudgetten
UWV

Colofon

Nummer	R 10/06
Datum	oktober 2010
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-237-0

Voorwoord

In het voorjaar 2010 werd duidelijk dat het budget voor de re-integratie werklozen door UWV was overschreden. De minister heeft de Tweede Kamer in een brief van eind juni 2010 geïnformeerd over deze budgetoverschrijding. In deze brief heeft de minister ook een onderzoek aangekondigd door de Inspectie Werk en Inkomen naar de budgetoverschrijding in het licht van de risicobeheersing in brede zin binnen UWV.

Dit rapport is gebaseerd op het door de inspectie uitgevoerde onderzoek naar de opzet en werking van risicobeheersing. Daarnaast is onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken van de overschrijding van het re-integratiebudget voor werklozen door UWV in 2009 en 2010. De inspectie had een onderzoek naar re-integratiebudgetten zich al eerder voorgenomen.

Het rapport levert een bijdrage aan het advies dat de op 6 september 2010 ingestelde Commissie Interne Sturing UWV in december 2010 gaat uitbrengen. Tegelijkertijd met het uitbrengen van het advies, wordt dit rapport en de onderliggende nota van bevindingen openbaar.

mr. J.A. van den Bos
inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Colofon—2

1 Inleiding—7

1.1 Algemeen—7

1.2 Uitwerking en aanpak onderzoek—7

2 Context—9

2.1 Sturing- en verantwoordingscyclus Wet SUWI—9

2.1.1 Algemeen—9

2.1.2 Planning en verantwoordingscyclus—9

2.2 Samenwerking UWV/SZW—10

3 Referentiekader beoordeling risicobeheersing UWV—13

4 Organisatie UWV—15

5 Risicobeheersing—17

5.1 Inleiding—17

5.2 Bevindingen—17

5.2.1 Opzet systeem van risicobeheersing—17

5.2.2 Werking systeem van risicobeheersing—18

5.3 Conclusies—20

5.3.1 Opzet—20

5.3.2 Werking—20

6 Re-integratiebudgetten—21

6.1 Inleiding—21

6.2 Bevindingen—21

6.2.1 Inrichting sturing, verantwoording en risicobeheersing Werkbedrijf—21

6.2.2 Risico's bij de start van het Werkbedrijf—22

6.2.3 Taak- of kaderstellend budget en de te bedienen groep werklozen—23

6.2.4 Signalen over risico budgettenoverschrijdingen—24

6.2.5 Verbetermaatregelen najaar 2010—25

6.3 Conclusies—25

7 Oordeel—27

8 Reactie UWV—29

Bijlage 1: Ontwikkelingen rondom UWV—33

Bijlage 2: COSO (ERM)—39

Bijlage 3: Reactie UWV—41

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Op 15 maart 2010 heeft de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over een overschrijding van het re-integratiebudget WW 2010 door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De minister heeft de Kamer vervolgens toegezegd haar op een later moment nader te zullen informeren over de definitieve stand van zaken bij de uitgaven en verplichtingen van de re-integratie WW. Met brief van 29 juni 2010 heeft de minister aan de Kamer gemeld dat de totale budgetoverschrijding € 89 miljoen bedraagt. Voorts heeft hij aangekondigd de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) te vragen om (eerder dan was voorgenomen) bij UWV onderzoek te doen naar de interne beheersingsmaatregelen en de verantwoording van de re-integratiebudgetten en naar de 'risicobeheersing in den brede binnen UWV'. Met brief van 13 juli 2010 heeft de minister aan de inspecteur-generaal SZW verzocht dit onderzoek te doen.

Tevens heeft de minister op 6 september 2010 de Commissie Interne Sturing UWV ingesteld, die tot doel heeft advies uit te brengen over de mogelijkheden, beperkingen en verbeteringen van de sturing binnen UWV. De commissie houdt bij de beoordeling van de sturing rekening met de ontstaansgeschiedenis van UWV, met de bestuurlijke en politieke context waarin UWV als zelfstandig bestuursorgaan moet functioneren en met het gegeven dat het taken uitvoert op het gebied van zowel werk als inkomen.

De bevindingen van IWI zullen door de commissie worden meegenomen. Op basis van het advies zal de minister conclusies trekken over zonodig te treffen maatregelen.

1.2 Uitwerking en aanpak onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de inspecteur-generaal SZW door medewerkers van IWI en de Auditdienst van SZW. Voor onderdelen van het onderzoek is een beroep gedaan op externe expertise. Dit laatste om het systeem van risicobeheersing van UWV te kunnen spiegelen aan wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten.

De inspectie onderscheidt bij het onderzoek naar de risicobeheersing de volgende hoofdvragen:

1. Welk systeem wordt binnen het UWV in opzet gehanteerd en omvat dit systeem daarvoor geldende elementaire onderdelen van risicobeheersing?
2. Aan de hand van een aantal specifieke onderwerpen wordt de vraag beantwoord of het systeem van risicobeheersing van UWV op de beoogde wijze werkt? Aangezien gevraagd is de risicobeheersing bij UWV 'in den brede' te onderzoeken, heeft de inspectie zich niet beperkt tot de bovengenoemde overschrijding van het re-integratiebudget WW. Om een breder beeld van de risicobeheersing binnen UWV te verkrijgen, zijn in totaal vijf onderwerpen onderzocht:
 - het re-integratiebudget WW (directe aanleiding van onderzoek);
 - het re-integratiebudget AG (ter vergelijking met het budget WW);

gelet op het verzoek van de minister omvat het onderzoek naar de re-integratiebudgetten tevens de daarop gerichte interne beheersingsmaatregelen en verantwoording;

- de uitvoering van de herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidsregelingen (oplopende werkvoorraden);
- de uitkeringsverzorging (één van de kernactiviteiten van UWV; de schaal-grootte; financieel belang);
- de klachtenbehandeling (dienstverlening UWV).

Op basis van dit onderzoek doet de inspectie uitspraken over de opzet van het systeem van risicobeheersing en over de werking van dat systeem, met inbegrip van de op de re-integratiebudgetten WW en AG gerichte interne beheersingsmaatregelen en verantwoording.

Als onderdeel van het onderzoek naar de werking van het systeem van risicobeheersing heeft IWI ook expliciet gekeken naar de agendering van en actie op risicobeheersingsvraagstukken door (leden van) de Raad van Bestuur van UWV (Raad van Bestuur) en de Auditcommissie. In verband daarmee zijn de verslagen van vergaderingen van de Raad van Bestuur en de Auditcommissie bestudeerd.

Het onderzoek van de inspectie heeft betrekking op de periode 1 januari 2008 tot september 2010. Voor het onderwerp klachtenbehandeling is teruggegaan tot 1 januari 2006, aangezien UWV in 2006 werd geconfronteerd met een sterke toename van het aantal klachten. Sinds 2007 is het aantal klachten sterk teruggelopen en vervolgens gestabiliseerd.

Het onderzoek omvat literatuurstudie, documentbeoordelingen, dossieronderzoek en review-werkzaamheden bij de Accountantsdienst UWV, aanvullend eigen onderzoek en interviews met medewerkers van UWV, SZW, de Nationale Ombudsman en de (voormalig) externe accountant.

2 Context

UWV is een organisatie in ontwikkeling

De ontwikkelingen vloeien voort uit wetgeving en maatschappelijke omstandigheden. In bijlage 1 van dit rapport heeft de inspectie de ontwikkelingen beschreven. Dat UWV in ontwikkeling is blijkt onder andere uit twee significante ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen betreffen:

1. de kanteling van een procesgerichte (per wet) naar een klantgerichte organisatie, bekend onder de naam 'Vernieuwing' en
2. de fusie tussen het voormalige CWI en UWV.

Vernieuwing

Voorheen was de organisatiestructuur van UWV ingericht rond wetten (zoals WW, ZW, AG). Onder de titel 'Vernieuwingsagenda' lopend van 2007 tot 2010 heeft een reorganisatie plaatsgevonden, waarbij UWV is omgevormd van een procesgerichte (per wet) naar een klantgerichte organisatie. Hierbij zijn nieuwe klantprocessen gedefinieerd en ondergebracht in een nieuwe divisiestructuur.

De reorganisatie behelsde ook een herziening van de ICT-omgeving en een programma gericht op verandering van de bedrijfscultuur.

De reorganisatie is gefaseerd uitgevoerd: eerst de inrichting van de nieuwe organisatie, vervolgens het onderbrengen van de nieuwe werkprocessen in de nieuwe divisies. De divisiestructuur is per 1 januari 2009 van start gegaan.

Fusie CWI-UWV

Als voorbereiding op de fusie UWV-CWI, per 1 januari 2009, is een businessplan opgesteld (2008), waarin de missie en ambities zijn geformuleerd en hoe deze zijn te realiseren. Ook de transitie naar de nieuwe organisatie, met name belegd in de nieuwe divisie Werkbedrijf, is beschreven. De transitie strekt zich uit over de periode 2008 tot en met 2011. In het businessplan is in 2010 een tweede oplevering voorzien, een nieuw businessplan voor de verdere ontwikkeling van het Werkbedrijf.

2.1 Sturing- en verantwoordingscyclus Wet SUWI

2.1.1 Algemeen

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de aansturing van de SUWI-organisaties, waaronder het UWV. De in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) beschreven sturing- en verantwoordingscyclus vormt daarvan de kern. Via deze cyclus worden de financiële en inhoudelijke afspraken met het UWV geborgd. Door toezending van de producten uit de sturings- en verantwoordingscyclus informeert de minister het parlement periodiek over de stand van zaken en de voortgang in de uitvoering door de SUWI-organisaties.

2.1.2 Planning en verantwoordingscyclus

De Wet SUWI en onderliggende regelgeving schrijft ten aanzien van de planning en verantwoording door het UWV de volgende producten voor:

- Meerjarenbeleidsplan;
- Jaarplan en begroting;
- Tussentijds verslag (tussentijdse verantwoordingsrapportages);
- Jaarverslag inclusief jaarrekening;
- Fondsennota (volumegegevens, baten en lasten en vermogenspositie);

- VBTB-informatie ten behoeve van het jaarverslag van het ministerie van SZW (prognoses ten aanzien van prestatie-indicatoren, kengetallen verantwoordingsinformatie, de prognoses van de budgetuitputting van het afgelopen jaar).

In (bijlage VI bij) de Regeling SUWI is nader gespecificeerd voorgeschreven over welke onderwerpen UWV zich in dit kader dient te verantwoorden. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van grote projecten en invoering van wet- en regelgeving, dienstverlening, bedrijfsvoeringsaspecten en governance. Ten aanzien van governance is hierin vermeld: 'UWV rapporteert over de wijze waarop invulling is gegeven aan risicomangement. UWV gaat in op welke wijze risico's binnen de organisatie zijn geanalyseerd, hoe wordt omgegaan met risico's en hoe de risico's worden gemanaged'.

In bijlage VI is eveneens geregeld op welke tijdstippen de genoemde producten geleverd moeten worden. UWV levert twee planningsdocumenten op, te weten het meerjarenbeleidsplan (vóór 1 februari) en het jaarplan met begroting (ontwerp jaarplan met begroting vóór 1 juli, definitieve jaarplan met begroting vóór 1 oktober). De zogeheten meibrief van de minister van SZW dient als basis voor het opstellen van de planningsdocumenten. In de meibrief geeft de minister financiële en inhoudelijke kaders aan. In de zogeheten augustusbrieff aan UWV worden door de minister de geactualiseerde budgettaire kaders gegeven, die in de definitieve jaarplannen en begrotingen door UWV worden verwerkt.

UWV dient zich op verschillende momenten te verantwoorden over de uitvoering van het jaarplan. Deze verantwoording vindt plaats in twee tussentijdse verslagen en het jaarverslag. De tussentijdse verslagen worden uiterlijk zes weken na afloop van de verslagperiode (tertaal) aan de minister verstrekt. Het jaarverslag wordt vóór 15 maart aan de minister aangeboden.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag gaat UWV in op de besturing en beheersing van de bedrijfsprocessen en geeft zij aan in welke mate het management de bedrijfsprocessen beheerst. Zij doet dat mede op basis van risicoanalyses. De bedrijfsvoeringsparagraaf bestaat uit de onderdelen rechtmatigheid (waaronder M&O beleid), doelmatigheid, totstandkoming niet financiële informatie, financieel beheer en overige aspecten van de bedrijfsvoering (Sociaal beleid en HRM, ICT en informatiebeveiliging etc.)

Met de fondsennota's verstrekt UWV informatie over de volumegegevens, baten en lasten en de vermogenspositie van de door haar beheerde fondsen.

Het VBTB-verslag betreft een beperkte informatielevering vooruitlopend op het jaarverslag van UWV. Deze informatie wordt uiterlijk zes weken na afloop van het kalenderjaar aan SZW geleverd ten behoeve van het jaarverslag van SZW.

2.2 Samenwerking UWV/SZW

In zogenoemde laboratoriumsessies intensiveren UWV en SZW vanaf 2006 de samenwerking. In het samenwerkingsprotocol van oktober 2009 zijn de afspraken tussen UWV en SZW vastgelegd. Vroegtijdiger samenwerking bij beleidsontwikkeling moet de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving ten goede komen. Verder zijn afspraken gemaakt over de overleg- en afstemmingsstructuren, de samenwerking op het onderwerp communicatie en de aansturing van financiën. De overlegstructuur dient de onderlinge samenwerking te ondersteunen.

De financiële uitwerking van nieuw beleid maakt onderdeel uit van de beleidsmatige samenwerking. Uitgangspunt hierbij is dat de samenwerking rond inhoud en geld gezamenlijk dient op te gaan. In de hiervoor genoemde laboratoriumsessies stemmen beide organisaties deze onderwerpen met elkaar af.

In 2010 is een project 'Risicogerichte Aansturing' gestart om te komen tot een systeem van risicomanagement ten behoeve van de aansturing van de uitvoeringsorganisaties door SZW. UWV participeert in deze projectgroep.

3 Referentiekader beoordeling risicobeheersing UWV

Sinds begin 2007 hanteert UWV voor het gehele interne beheersingssysteem het managementmodel COSO II (dan wel Enterprise Risk Management Framework – ERM, zie bijlage 2). In dat model komen vragen aan de orde met betrekking tot de interne omgeving, het bepalen van doelstellingen, de identificatie van gebeurtenissen, risico-inschatting en de beoordeling van geïdentificeerde risico's, risicobeheersingsmaatregelen, controleactiviteiten, informatie, communicatie en monitoring. De inspectie neemt dit door UWV gekozen model als uitgangspunt voor haar onderzoek naar de opzet en werking van het systeem van risicobeheersing binnen UWV. Het door UWV gekozen model is bij de tijd passend. UWV is, evenals veel andere organisaties in Nederland, bezig het model nader te implementeren.

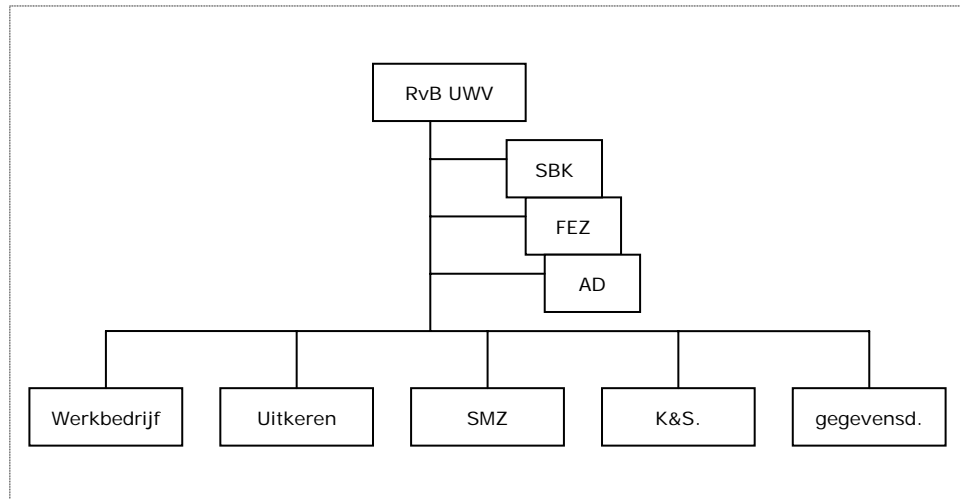
De inspectie zal de wijze waarop UWV dit model heeft ingericht beoordelen aan de hand van een referentiekader dat, behalve COSO/ERM, bestaat uit een set algemeen aanvaarde normen, zoals de zeven principes voor adequaat risicomanagement¹, de vragenlijst van het Nationaal onderzoek Risicomanagement in Nederland 2009 (in het bijzonder gericht op risico-inventarisatie- en analyse en risicomanagement-rapportage en -monitoring) en professionele standaarden (zoals Deming cirkel en het KAD-model).

¹ Beschreven in het rapport 'Risicomanagement in tijden van crisis', november 2009 (Nivra, Nyenrode, PriceWaterhouseCoopers en de Rijksuniversiteit Groningen – ISBN/EAN: 978-90-75103-63-2).

4 Organisatie UWV

Organisatiestructuur

Vanaf 1 januari 2009 kent UWV globaal de volgende hoofdstructuur.²



De Raad van Bestuur stuurt een organisatie aan die is opgebouwd rond vijf divisies (kernfuncties): Werkbedrijf, Uitkeren, Sociale medische zaken (SMZ), Klant en Service (K&S) en Gegevensdiensten. Het onderzoek richt zich op de eerste vier van deze divisies. Aangezien de werkprocessen onderling zeer verschillen, is de organisatorische indeling per divisie verschillend. Ook de aansturing is per divisie daardoor niet gelijk. Binnen de meeste divisies fungeert, naast de divisiedirecteur, een directeur Uitvoering die verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken c.q. bedrijfsvoeringsaspecten.

Drie stafdirecties spelen een belangrijke rol in het kader van het systeem van risicobeheersing:

- De directie Strategie Beleid en Kenniscentrum (SBK) vormt het draaipunt tussen enerzijds de coördinatie en afstemming van beleidsvraagstukken met de politiek en anderzijds de uitvoeringspraktijk met de dienstverlening aan de klant. SBK levert adviezen aan de RvB en directies. Daarnaast verzorgt SBK ook impactanalyses op voorgenomen beleid. Ook het bevorderen van eigen beleidsvoorstellen en het leveren van de strategische kaders voor uitvoeringstoetsen voor nieuwe wet- en regelgeving vallen hieronder.
- De directie Financieel Economische Zaken (FEZ) heeft een coördinerende rol in het risicobeheersingsproces en bij het verantwoordingsproces richting Raad van Bestuur. Controllers spelen een rol bij het in kaart brengen van de risico's. FEZ verstrekt met een werkset centrale richtlijnen aan de divisies.

² De formele organisatiestructuur is globaal beschreven. In 2009 was er ook een divisie AG. De divisie SMZ voerde in 2009 nog geen taken uit. De divisies Werkbedrijf en Uitkeren voerden in 2009 slechts de WW-taken uit.

- De Accountantsdienst (AD) heeft een onafhankelijke toetsende functie. De AD signaleert vroegtijdig risico's en geeft van daaruit eventuele adviezen. Indien noodzakelijk initieert de AD zelf onderzoeken. De AD rapporteert gevraagd en ongevraagd aan de Raad van Bestuur dan wel aan de Auditcommissie. De directeur AD heeft periodiek met de – individuele - leden van de Raad van Bestuur en divisiedirecteuren overleg over (de resultaten van) de uitgevoerde en uit te voeren audits.

Daarnaast is er nog een aantal stafdirecties (zoals Bestuurszaken, HRM, ICT en Facilitair bedrijf) en lijndirecties (zoals Handhaving, Bezwaar en Beroep).

5 Risicobeheersing

5.1 Inleiding

De wijze waarop risicobeheersing binnen UWV plaatsvindt is recentelijk (juli/augustus 2010) beschreven door de stafafdelingen FEZ en AD in een tweetal inventariserende notities. UWV geeft in deze notities aan wat het beoogde model is, wat de huidige stand van zaken is en hoe risicobeheersing in de praktijk bij UWV werkt. De inspectie maakt onderscheid tussen de opzet (hoe is het vormgegeven) en de werking (hoe werkt het in de praktijk) van het systeem van risicobeheersing. De inspectie heeft aan de hand van de door UWV beschreven opzet interviews gehouden en documentatie (zoals jaarplannen, managementcontracten en divisierapportages, risicoanalyses en notulen van diverse overleggen) opgevraagd en bestudeerd. Hiermee heeft de inspectie inzicht verkregen in de werking van het systeem van risicobeheersing binnen UWV, de divisies en de door de inspectie geselecteerde processen.

De inspectie heeft vervolgens de verkregen documentatie en informatie beoordeeld aan de hand van het referentiekader (zoals weergegeven in hoofdstuk 3) van het COSO/ERM framework, toegespitst op UWV. De keuze voor COSO/ERM is gemaakt doordat UWV dit zelf als kader hanteert en omdat het beschouwd wordt als een algemeen gangbaar systeem.

5.2 Bevindingen

5.2.1 *Opzet systeem van risicobeheersing*

De inspectie stelt vast dat de uitgangspunten van het systeem van risicobeheersing door UWV zijn benoemd en beschreven en dat deze uitgangspunten zijn doorvertaald naar de organisatie. Zowel de interne oriëntatie als de omgevingsanalyse is daarbij beschreven. UWV ziet zich als een uitvoeringsorganisatie die is ingericht op het nakomen van de in de jaarplannen en begrotingen afgesproken producten en prestatie-indicatoren. De planning & control cyclus is hierop ingericht en het systeem van risicobeheersing maakt daar onderdeel van uit doordat in jaarplannen en rapportages risicobeheersing een verplicht onderwerp is.

De wettelijke rechtmatigheidsnorm en de naleving van het jaarplan en begroting wordt in opzet als norm gehanteerd. UWV stuurt daarbij op het nakomen van de met de minister van SZW afgesproken inhoudelijke en budgettaire doelen. Over het bereiken van de doelen wordt verantwoording afgelegd aan de minister. De inspectie heeft in haar jaarlijkse verantwoordingsgerichte onderzoek vastgesteld dat deze doelen overwegend worden gehaald.

De inspectie merkt op dat een expliciete vastlegging van de mate waarin UWV risico's wil accepteren het startpunt zou moeten zijn van het systeem van risicobeheersing. Een expliciete vastlegging van de risicotolerantie is bij UWV niet aanwezig. Het onvoldoende duidelijk benoemen van de risicotolerantie werkt door in de risico-aanpak binnen de organisatie. Er is geen duidelijke relatie tussen de doelstellingen van de divisies, de risico's en de bijbehorende risicotolerantie en de daarbij beho-

rende risicostrategie. De risicotolerantie en risicostrategie zou meer expliciet uitgeschreven moeten worden.

De instructies die FEZ op centraal niveau voor 2010 heeft opgesteld zijn weinig expliciet en richtinggevend waardoor risicoanalyses weinig diepgang krijgen.

UWV kent in het systeem van risicobeheersing een ver doorgevoerd model van de-centraal risicomangement. Daarnaast geeft UWV aan dat vanaf 2011 een centraal signaleringsoverleg wordt ingericht waarin risicosignalen van de centrale stafafdelingen worden besproken. De inspectie stelt vast dat de divisies zelf hun risicoproces inrichten, maar dat tot op heden een centrale coördinatie en samenvoeging van de verschillende soorten risico's nog onvoldoende plaatsvindt. Het top-down proces en de bottom-up aanpak sluiten niet goed op elkaar aan.

De organisatiestructuur, taken en bevoegdheden zijn adequaat beschreven. Bij de door UWV uitgevoerde inventarisatie van risico's zijn de risico-eigenaren benoemd. Binnen UWV wordt geconstateerd dat dit in de praktijk niet goed lijkt te werken. Met de AD stelt de inspectie vast dat tijdens de reorganisatie is gebleken dat de verantwoordelijkheid voor risicobeheersing niet altijd duidelijk was belegd.

Als gevolg van de effectuering van de fusie per 1 januari 2009 van CWI en de werkonderdelen van UWV (WW Werk en Inkoop Re-integratie) tot het WERKbedrijf en het terugdraaien van de landelijke proefimplementatie van het klantproces WIA naar aanleiding van de uitspraak van de Ondernemingskamer heeft UWV in juni 2009 besloten om de strategische risicomatrix niet te actualiseren.

Voorts constateert de inspectie dat binnen UWV een duidelijke governancestructuur bestaat en dat structureel overleg plaatsvindt tussen en op diverse niveaus, ook met het ministerie van SZW en IWI.

5.2.2 *Werking systeem van risicobeheersing*

Op basis van de jaarplannen, maand- en divisierapportages van de vier onderzochte divisies stelt de inspectie vast dat binnen UWV adequaat wordt gestuurd op het nakomen van de in de jaarplannen gestelde doelen en prestatie-indicatoren. Tussen de divisies zijn verschillen zichtbaar, maar dit is verklaarbaar door de verschillende werkprocessen en de ruimte die de divisies hebben om op hun eigen systeem van risicobeheersing in te richten.

De inspectie stelt vast dat bij alle onderzochte divisies de informatie over risico's summier is en algemeen van aard. De risicoparagrafen in de managementcontracten ontbreken nagenoeg geheel, de informatie over risico's en te nemen maatregelen en de in control verklaringen per divisie in de maandrapportages geven weinig concrete informatie en in gespreksverslagen is weinig terug te vinden over risicobeheersing.

De inspectie heeft vastleggingen van risicobeheersing van de vier divisies onderzocht. Hierbij komt het beeld naar voren dat het management aangeeft de sturing en de risicobeheersing op orde te hebben. De inspectie stelt vast dat dit niet uit de documentatie is af te leiden.

Dit geldt voor de volgende divisies, respectievelijk de binnen de divisies vallende onderwerpen:

- Werkbedrijf (re-integratiebudgetten WW en AG);
- SMZ (herbeoordelingen);
- Uitkeren (uitkeringen WW en nWajong);

- K&S (proces klachtenbehandeling).

Sturing op de vastgestelde prestatie-indicatoren binnen de planning & control cyclus is zichtbaar aanwezig. Binnen de divisie Uitkeren wordt aangegeven dat het flink toegenomen aantal WW-aanvragen als gevolg van de economische crisis tijdig en adequaat is opgevangen door de inzet van extra capaciteit.

Bij de invoering van de nWajong zijn weliswaar veel onzekerheden benoemd, maar is niet aangegeven hoe risico's worden beheerst.

De inspectie constateert dat bij van de reguliere processen afwijkende nieuwe afspraken of instructies, die buiten het reguliere wetstraject vallen (verandertrajecten) sturing en risicobeheersing minder in beeld zijn. De risico's die uit nieuwe ontwikkelingen voortvloeien worden niet altijd als zodanig herkend. Ook worden risico's die zich binnen verschillende divisies voordoen niet in onderling verband of afhankelijkheid gezien.

Zo hebben de gewijzigde afspraken rond de omvang en doelgroepen van de re-integratiebudgetten WW onvoldoende geleid tot onderkenning van risico's en tijdige maatregelen. Een uitvoeringstoets is niet uitgevoerd. Tot en met 2009 was het ondersteunende registratiesysteem niet ingericht op een proactieve sturing en beheersing van de re-integratiebudgetten (uitgaven, aantallen, verplichtingen), maar op de verantwoording daarvan.

Risico's bleven niet alleen buiten de meldingsystemen, maar evenmin werd er deugdelijk geregistreerd.

Het ontbreken van risicobewustzijn komt naar voren in het feit dat volumeontwikkelingen op de lagere niveaus werden geconstateerd en via de maandrapportages gerapporteerd. Hierbij werd echter geen relatie gelegd met financiële/ budgettaire risico's. Het leidde althans niet tot tijdige rapportages of signalen aan de Raad van Bestuur.

Ook is bij de herbeoordelingen geen zichtbare aandacht voor het feit dat de bestaande capaciteit aan keuringsartsen/arbeidskundigen niet toereikend is om de oplopende voorraad herbeoordelingen op te vangen. Daarnaast valt op dat UWV stuurt op het niet uitvoeren van professionele herbeoordelingen, met een groeiende werkvoorraad als gevolg. UWV onderkende dit niet als een risico, waardoor de ontwikkelingen niet werden geregistreerd of bewaakt.

De Raad van Bestuur is verantwoordelijk voor de wijze waarop het systeem van risicobeheersing in de organisatie wordt belegd en uitgevoerd en moet (laten) nagaan of daarop gerichte besluitvorming wordt uitgevoerd. Ten aanzien van de beheersing van risico's bestaat het beeld dat de Raad van Bestuur actiever kan sturen op de follow up van genomen maatregelen.

Bij de reorganisatie/fusie is de nieuwe divisie Werkbedrijf opgericht, waarin grote delen van het voormalige CWI zijn opgenomen. UWV heeft ondanks een uitgebreid businessplan de impact van sommige veranderingen onderschat. Zo wordt het Werkbedrijf niet aangestuurd via wetgeving maar via programma's en afspraken met het ministerie van SZW. Hoewel bij de fusie een risicoanalyse, als onderdeel van de overdracht van het takenpakket CWI naar UWV is uitgevoerd, is de sturing en beheersing van re-integratiebudgetten WW niet als specifiek risico onderkend.

Zowel bij de re-integratiebudgetten als bij de herbeoordelingen heeft UWV het ministerie van SZW gewezen op uitvoeringstechnische problemen. UWV geeft aan niet altijd gehoord te worden, maar wordt wel verantwoordelijk gehouden voor de uitvoering.

Bij risicobeheersing op centraal niveau hebben de stafdirecties SBK, FEZ en AD een belangrijke rol. De AD en FEZ nemen samen met de externe accountant deel in de Auditcommissie. De inspectie wijst erop, dat de Auditcommissie eind 2010 weer van start gaat nadat zij sinds begin 2009 niet meer bijeen is geweest.

De AD heeft in 2006 een UWV breed evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het risicomanagement proces. Eén van de actiepunten die toen werd vastgesteld en door FEZ zou worden opgepakt, betreft het ontwikkelen van decentrale in control verklaringen ten behoeve van de in control verklaring UWV breed (door de Raad van Bestuur). De inspectie constateert dat hieraan in 2009/2010 nog geen opvolging is gegeven.

De inspectie constateert dat de gezamenlijke managementletter van de externe en interne accountant gericht is op de jaarrekening en rechtmatigheid van de uitvoering en geen informatie bevat over risico's en risico's in de bedrijfsvoering in brede zin. Naast de gezamenlijke managementletter rapporteert de AD ieder tertaal haar belangrijkste risico's uit de audits aan de RvB.

5.3 Conclusies

5.3.1 Opzet

De inspectie concludeert dat UWV een systeem van risicobeheersing heeft opgezet, conform de uitgangspunten van het COSO/ERM model, dat het UWV in staat stelt om de risico's die samenhangen met de reguliere taakuitvoering in voldoende mate te sturen en de afspraken met de minister van SZW na te komen. Het systeem kan worden verbeterd door meer expliciete informatie over risico's in relatie tot de doelstellingen en de wijze waarop risico's worden opgepakt af te dwingen. Hiervoor dient in elk geval de risicotolerantie en strategie meer expliciet te worden uitgeschreven.

Het systeem was/is tijdens de reorganisatie niet altijd adequaat ingericht op de daardoor veranderende taken en functies. Ook op andere verandertrajecten was het systeem niet optimaal ingericht om adequate risicobeheersing vorm te geven.

5.3.2 Werking

Ten aanzien van de reguliere processen concludeert de inspectie dat er voldoende sturing is geweest op het bereiken van de met de minister van SZW afgesproken producten.

Ten aanzien van (organisatie)verandertrajecten concludeert de inspectie dat het risicobewustzijn beperkt aanwezig is geweest. In de afgelopen jaren is er minder aandacht geweest voor centrale monitoring van ontwikkelingen en risico's, centrale sturing daarop en het feitelijk ontbreken van een Auditcommissie. De Raad van Bestuur kan hierin meer sturend optreden. De afdelingen SBK, FEZ en AD kunnen hierbij een meer prominente adviserende en monitorende/controlerende rol vervullen.

6 Re-integratiebudgetten

6.1 Inleiding

Het UWV heeft sinds 2002 als wettelijke taak de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van uitkeringsgerechtigden die werkloos of arbeidsongeschikt zijn. De aanbesteding van de re-integratiediensten is centraal gecoördineerd bij het onderdeel Inkoop Re-integratie. De inkoop en het beheer van re-integratiediensten vindt decentraal plaats op de vestigingen.

Bij de start van de uit de fusie tussen UWV en CWI ontstane divisie Werkbedrijf per 1 januari 2009, is de Inkoop Re-integratie daar ondergebracht als één van de taken. Voornamelijk geldt de overgang alleen het re-integratiebudget WW. De overgang van re-integratie voor arbeidsongeschikten (AG) naar het Werkbedrijf is in een later stadium (2010) voorzien.

In het onderzoek naar de gang van zaken rond de budgetoverschrijdingen is de inspectie nagegaan op welke wijze het Werkbedrijf vanaf de start invulling geeft aan risicomangement. In hoofdstuk 5 is de inspectie ingegaan op de risicobeheersing bij UWV in den brede. In paragraaf 5.3.1 zijn een aantal bevindingen betreffende de re-integratiebudgetten opgenomen. In dit hoofdstuk gaat de inspectie uitgebreider in op de risicobeheersing van het Werkbedrijf. Daarnaast heeft de inspectie gekeken naar hoe UWV de re-integratie WW en AG heeft ingericht zodat de uitvoering van de afspraken van de Raad van Bestuur UWV met de minister hierover (o.a. selectiviteit naar doelgroepen, budgetten) wordt geborgd. Ten slotte is in kaart gebracht hoe UWV in het verbetertraject vanaf maart 2010 een zorgvuldige uitvoering van de re-integratietaken borgt.

6.2 Bevindingen

6.2.1 *Inrichting sturing, verantwoording en risicobeheersing Werkbedrijf*

Het systeem van risicobeheersing van het Werkbedrijf maakt impliciet onderdeel uit van de P&C-cyclus. De sturing, verantwoording en beheersing richten zich op de afgesproken prestatie-indicatoren (pi's) tussen het ministerie van SZW en de Raad van Bestuur van UWV en de uitvoeringskosten van het Werkbedrijf. De inspectie heeft in haar jaarlijkse verantwoordingsgerichte onderzoek vastgesteld dat de afgesproken pi's overwegend worden gerealiseerd.

De afspraken met de minister over de re-integratiebudgetten WW en AG maken geen onderdeel uit van de pi's. UWV (het Werkbedrijf) heeft tot en met 2009 niet direct en expliciet gestuurd en het systeem van risicobeheersing was hierop niet gericht. Indirect en achteraf werden de uitgaven, de aantallen trajecten en de verplichtingen vanuit verschillende systemen en registraties gevolgd.

Ten behoeve van de inrichting van het jaarplan en de begroting wordt door FEZ van UWV jaarlijks aan de budgethouders (divisies) een zogenaamde Kaderbrief Jaarplan en begroting ter beschikking gesteld. In de kaderbrieven voor 2009, 2010 (en 2011) wordt niet rechtstreeks aandacht geschonken aan de re-integratiebudgetten.

Daarnaast bevat de zogenoemde werkset (2009) de voorschriften van FEZ voor de managementrapporten. Hierin is een opsomming opgenomen van de pi's die worden onderscheiden in een jaar. Een pi om binnen het budget te blijven is alleen opgenomen voor de bedrijfsvoering (uitvoeringskosten) en niet voor de re-integratiebudgetten WW en AG (programmakosten). Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat een risicoanalyse op het niveau van de pi's aanwezig is, maar dat de voorgeschreven format van de werkset met een apart risicohoofdstuk en een ingevulde risicomatrix daarbij niet is gevolgd.³ De risicobespreking beperkt zich tot de overeengekomen pi's waar de re-integratie budgetten geen onderdeel van uitmaken.

Via interne maandrapportages (van het Werkbedrijf) wordt de inzet van re-integratiemiddelen gemonitord met kengetallen om waar nodig te kunnen bijsturen. Het gaat hierbij om sturing op de aantallen in te zetten re-integratiemiddelen en niet om sturing op de financiën. De volume-ontwikkelingen worden bij de inzet van re-integratiediensten gedurende het jaar in de bijlage bij de maandrapportage uitvoering beschreven. Echter er zijn geen kengetallen of andere normeringen op grond waarvan door het Werkbedrijf gemonitord of bijgestuurd kon worden.

UWV respectievelijk Werkbedrijf zagen geen aanleiding voor verbetering van SIR (registratiesysteem) ondanks dat SIR niet gebouwd en geschikt was om te kunnen sturen op de re-integratiebudgetten en -verplichtingen tot en met 2009. Dit gezien het door UWV geïnterpreteerde openeindekarakter van de re-integratiebudgetten WW en AG.

SIR maakt wel deel uit van het transformatieprogramma (de tweede oplevering in 2010) binnen Werkbedrijf.

De hierboven kort beschreven inrichting van sturing, verantwoording en risicomanagement leidt ertoe dat in 2009 tot en met februari 2010 weinig tot geen sturing op de beheersing van het re-integratiebudget WW heeft plaatsgehad. Een constatering die overigens wordt gedeeld met de AD van UWV.⁴ In 2009 blijft de sturing van het Werkbedrijf gericht op het voortzetten en versterken van het bestaande beleid. Dat betekent dat wordt gestuurd op enerzijds kasuitgaven en aantallen en anderzijds niet op verplichtingen en selectiviteit naar doelgroepen. Daarnaast blijft het management Werkbedrijf tot aan het najaar van 2009 gericht op het inlopen van de onterecht veronderstelde onderuitputting uit begin 2009.⁵

6.2.2 *Risico's bij de start van het Werkbedrijf*

Bij de oprichting van het Werkbedrijf per 1 januari 2009 is de centrale afdeling Inkoop Re-integratie WW van UWV opgeheven en verdeeld over de districten van het Werkbedrijf. De centrale Inkoop Re-integratie AG zal pas na opheffing van de divisie AG in 2010 overgaan.

De inspectie stelt vast dat door de gedecentraliseerde organisatie van de inkoop re-integratie, het gehandhaafde beperkte stuur- en beheersingsinstrumentarium, de enorme toename van het aantal tot inkoop bevoegde werkcoaches en de onvoldoen-

³ In de werkset 2010 is een hoofdstuk over risicomanagement nog steeds voorgeschreven, maar wordt het format waarin over de risico's wordt gerapporteerd aan het eigen inzicht van de divisie of directie overgelaten.

⁴ Eindrapportage Audit Re-integratie WW 2010 van 29 juni 2010, blz. 5.

⁵ De veronderstelling van onderuitputting is gebaseerd op de financiële verantwoording in de vier- en achtmaandsverslagen. In het viermaandenverslag van juni 2009 is op pagina 15 te lezen dat in de eerste vier maanden ruim € 60 miljoen is besteed en dat € 69 miljoen is begroot.

de kennis en ervaring met het inzetten van re-integratiemiddelen bij de werkcoaches, vestigingsmanagers en de districtsmanagers van het Werkbedrijf de inkoop van re-integratie WW extra risico's hebben opgeleverd omdat in 2009 ook de gevolgen van de crisis zich lieten gelden.

Daarnaast onderschrijft de inspectie de volgende bevindingen van de AD:

Indien impactanalyse was uitgevoerd dan waren onderstaande risico's ten aanzien van het re-integratiebudget WW 2010 onderkend:

- De opschaling van het aantal werkcoaches die re-integratiegelden kunnen inzetten;
- De gevolgen van de gewenste selectieve inzet voor de WERKformule;
- Het hanteren van kasstelsel (inzet in 2009 kunnen (deels) leiden tot uitgaven in 2010);
- Het ontbreken van een goede verplichtingenadministratie;
- Het ontbreken van stuurinformatie;
- De effecten van de verhoogde inzet voor In Bedrijf en Proeftuinen

UWV wordt zich in 2009 meer bewust dat het Werkbedrijf niet via wetgeving maar via allerlei programma's en afspraken met het ministerie van SZW wordt aangestuurd.

Aan de inkoop en inzet van re-integratiediensten wordt in het jaarplan 2009 van UWV de nodige aandacht geschonken. Uit het jaarplan 2009 van UWV blijkt het voornemen om re-integratiediensten vooral ter voorkoming van en in het begin van de werkloosheid in te zetten. De minister van SZW keurt weliswaar het jaarplan goed, maar vraagt ook om bij deze insteek selectief en vraaggericht te werk te gaan. UWV had in het jaarplan 2009 ook zelf al aangegeven dat re-integratiediensten selectief zouden worden ingezet. In het jaarplan 2009 (net als in het jaarplan 2010) is de beheersing van de re-integratiebudgetten niet als risico onderkend.

De verwachting dat vanwege de economische crisis het aantal nieuwe werklozen in 2009 fors zou oplopen, was in de laatste maanden van 2008 bij de fuserende partijen aanwezig. Achteraf blijkt dat die verwachting terecht zou zijn; zo stijgt het aantal WW-cliënten die minder dan 1 jaar werkloos zijn van 88.000 in 2008 naar 188.000 in 2009. In lijn met deze aantallen is de stijging van het aantal ingekochte trajecten voor deze groep, namelijk van 14.000 in 2008 naar 44.000 trajecten in 2009. Het totaal aantal werklozen dat in 2009 een re-integratietraject krijgt, is 68.000 en dat is twee keer zoveel als in 2008.

De re-integratiebudgetten zijn door het ministerie van SZW niet aangepast aan de verwachte volumeontwikkelingen.

De verwachte forse toename van het aantal werklozen in combinatie met de andere hierboven beschreven omstandigheden, hebben bij UWV niet geleid tot het besef van het risico dat het re-integratiebudget WW sterk onder druk zou komen te staan.

6.2.3 *Taak- of kaderstellend budget en de te bedienen groep werklozen*

Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat vanaf najaar 2007 vanuit het ministerie SZW meer de nadruk komt te liggen op re-integratie van langdurig werklozen, dan wel van werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.⁶ In de jaarplancyclus 2009 verzoekt het ministerie in de goedkeuringsbrief (van het Jaarplan 2009 van

⁶ Coalitieakkoord Balkenende VI, Beleidsprogramma 'Iedereen doet mee (najaar 2007), Kabinetsstandpunt over de beleidsdoorlichting re-integratie, Plan van aanpak re-integratie (najaar 2008) en diverse brieven van de minister aan de tweede kamer en aan UWV.

UWV) van 1 december 2008 aan UWV om te sturen op een selectieve en vraaggerichte inzet van re-integratie binnen de beschikbaar gestelde budgetten.

UWV heeft zich in 2009, mede in het licht van de crisis, vooral gericht op preventie en bemiddeling van de grote instroom nieuwe werklozen.

Ook de UWV-voorstellen voor het concept jaarplan 2010 waren hierop nog steeds geënt. Voor 2010 heeft SZW de inzet van de re-integratiemiddelen WW in sterke mate gebonden aan langdurig werklozen, wat tot uiting komt in de op voorstel van UWV afgesproken budgetverdeling 20-20-86 van het re-integratiebudget WW (€ 86 miljoen voor de doelgroep langdurig werklozen).

Vanaf eind 2007 is door SZW ingezet op een betere sturing van het bedrag dat wordt aangewend voor de inkoop van re-integratiediensten bij private partijen door UWV. Zo werd in de goedkeuring van het jaarplan 2008 van UWV in november 2007 al vermeld dat het budget een maximum was, en dat UWV maatregelen in kaart moest brengen om overschrijding te voorkomen en daarover met SZW in overleg moest treden. Echter tot en met het jaar 2009 is in de praktijk sprake geweest van een openeinderegeling. Dit neemt niet weg dat UWV de sinds 2007 steeds sterker wordende signalen van SZW over het taakstellende karakter en de gewijzigde prioritering van doelgroepen onvoldoende heeft opgepakt.

Na de brief van de minister van 7 oktober 2009 aan UWV drong tot het centrale management van het Werkbedrijf door dat het ter beschikking gestelde budget voor 2010 daadwerkelijk niet overschreden mocht worden.

Met de AD constateert de inspectie dat de communicatie binnen UWV over het re-integratiebudget 2010 met name gaat over de doelgroepen en het al dan niet taakstellend karakter van het budget. De verschillende interpretaties daarover hebben niet geleid tot meer alertheid op de mogelijke gevolgen en de risico's daarvan. Gedurende 2009 is het vooral gezien als iets voor het nieuwe jaar (2010) en niet als iets dat ook al gevolgen zou hebben voor 2009 vanwege de over de jaargrens lopende verplichtingen.

Ten slotte blijkt dat SZW en UWV zich bij het in 2009 maken van de afspraken over de gewijzigde doelgroep voor 2010 onvoldoende rekenschap hebben gegeven van de effecten van het bestaande re-integratiebeleid bij UWV. De daaruit voortkomende overlopende verplichtingen zijn een gevolg van het beleid 2009 en hebben daarmee een remmend effect op het doorvoeren van een beleidswijziging in 2010 en later. Dit remmende effect is bij de jaarovergang 2009-2010 ook zo gebleken.

6.2.4 *Signalen over risico budgettenoverschrijdingen*

Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat in de maandrapportages van het Werkbedrijf vanaf maart 2009 sprake is van een sterke stijging van het aantal gestarte re-integratietrajecten WW. De vergelijking van de ontwikkeling 2009 met het budget in 2007 en 2008, en de aantallen toen gestarte trajecten, had een signaal voor Werkbedrijf en FEZ moeten zijn voor de te verwachten hoge kosten van inkoop re-integratie in 2009 en 2010. In het verlengde hiervan had duidelijk kunnen zijn dat de omvang van het budget WW in 2009 en 2010 zou worden overschreden.

De inspectie stelt vast dat voor het re-integratiebudget AG medio 2009 is gerapporteerd dat er een overschrijding zou komen in 2009, waarna UWV in overleg met SZW actie heeft ondernomen.

Vanaf de novemberrapportage (van medio december 2009) wordt binnen UWV duidelijk dat het re-integratiebudget WW 2009 wordt overschreden. In de november-rapportage is dan ook gemeld dat er actie wordt ondernomen om meer selectief in te zetten, en dat rekening moet worden gehouden met de verplichtingen voor 2010, omdat de opheffing is stopgezet.

In december 2009 is in een notitie voor het MT Werkbedrijf de inschatting opgenomen dat zonder maatregelen in juni 2010 het budget 2010 uitgeput zal zijn. Verder is de aanbeveling opgenomen om al in december 2009 de inkoop re-integratie te beperken en zo de kosten en verplichtingen voor 2010 niet verder te laten oplopen. Medio februari 2010 behandelt het MT Werkbedrijf de maandrapportage januari 2010, die meldt dat zonder bijsturing de uitgaven Werkbedrijf boven de € 200 miljoen uitkomen. Eind februari meldt MT Werkbedrijf in het voortgangsoverleg aan de Raad van Bestuur UWV dat een beheerste uitgavenontwikkeling wordt verwacht, zodat ultimo 2010 op 100 procent uitputting wordt gekomen. Begin maart 2010 wordt de Raad van Bestuur en vervolgens SZW geïnformeerd dat budget re-integratie WW 2010 bijna volledig is uitgeput.

6.2.5 *Verbetermaatregelen najaar 2010*

Het Werkbedrijf heeft de maatregelen om in het vervolg binnen de taakstellende re-integratiebudgetten te blijven uitgewerkt in het 'Beheersplan sturing op re-integratie' van 26 juli 2010. De Raad van Bestuur heeft over de verbeterplannen WW en AG op 6 augustus 2010 aan de minister gezonden. Het gaat in de kern om de volgende maatregelen: heldere prioriteitstelling, verscherpte en eenduidige lijn-sturing op alle niveaus, eenduidig beleggen van taken en verantwoordelijkheden, integreren van de sturing op het re-integratiebudget in de P&C-cyclus, onafhankelijke monitoring, integrale ondersteuning van de staf en juiste ondersteuning bij de implementatie van projecten/innovaties. De verbetermaatregelen die genoemd zijn voor de tweede oplevering, onderdeel verscherpte sturing, zijn deels een herhaling van de specifieke verbeterplannen voor de re-integratiebudgetten WW en AG en deels aanvullend en verbreedend voor de totale sturing binnen het Werkbedrijf.

Eind 2010 zullen deze maatregelen worden geëvalueerd met het oog op structurele keuzes voor 2011. De gevolgen van de getroffen verbetermaatregelen voor de zorgvuldige uitvoering van de re-integratietaken zijn op dit moment nog niet duidelijk.

6.3 **Conclusies**

De inspectie stelt vast dat het systeem van risicobeheersing van het Werkbedrijf impliciet onderdeel uitmaakt van de P&C-cyclus.

De sturing, verantwoording en beheersing richten zich op de in de jaarplannen afgesproken pi's tussen het ministerie van SZW en de Raad van Bestuur van UWV en de uitvoeringskosten van het Werkbedrijf. De inspectie heeft in haar jaarlijkse verantwoordingsgerichte onderzoek vastgesteld dat de afgesproken pi's overwegend worden gerealiseerd. De afspraken over de re-integratiebudgetten maken geen onderdeel uit van de pi's. UWV (het Werkbedrijf) heeft tot en met 2009 niet direct en expliciet gestuurd en het risicomangement was hierop niet gericht.

De inspectie constateert dat als gevolg hiervan in 2009 tot en met februari 2010 geen sturing op de beheersing van het re-integratiebudget WW is geweest.

Bij de start van het Werkbedrijf hebben de fuserende partijen niet geanticipeerd op het risico van overschrijding van met name het re-integratiebudget WW. Binnen het te starten Werkbedrijf was dit risico reëel aanwezig vanwege de sterk gedecentraliseerde organisatie van de inkoop re-integratie, het beperkte stuur- en beheersings-instrumentarium, de enorme toename van het aantal tot inkoop bevoegde werkcoaches, de onvoldoende kennis en ervaring met het inzetten van re-integratiemiddelen bij de werkcoaches, vestigingsmanagers en de districtsmanagers van het Werkbedrijf, de intentie van UWV re-integratie te richten op nieuwe werklozen en de te verwachte sterke toename van nieuwe werklozen in het kader van de economische crisis.

UWV heeft in 2009 (maar ook daarvoor) in de uitvoering van de jaarplannen nauwelijks invulling gegeven aan de departementale beleidslijn te sturen op een selectieve en vraaggerichte inzet van re-integratie binnen de beschikbaar gestelde budgetten.

De inspectie constateert dat de communicatie tussen SZW en UWV en binnen UWV over de te bedienen doelgroep werklozen en het taakstellend karakter van de budgetten, leidde tot verschillende interpretaties. Hierdoor was men niet alert op de mogelijke gevolgen daarvan en ontbrak het besef dat (overlopende) verplichtingen uit 2009 zouden drukken op het budget van 2010.

De inspectie is van mening dat het Werkbedrijf zich gedurende 2009 onvoldoende heeft gerealiseerd welke budgettaire consequenties er verbonden moesten worden aan de zeer sterke stijging van het aantal gestarte re-integratiediensten WW zoals die bleek uit de interne maandrapporthages vanaf maart 2009.

De inspectie constateert dat er tussen het moment (december 2009) waarop het Werkbedrijf daadwerkelijk zicht krijgt op de financiële overschrijdingen van het re-integratiebudget WW en het moment waarop dit aan de Raad van Bestuur en de minister van SZW bekend wordt gemaakt (maart 2010) een aanzienlijke termijn is gelegen. Het tijdig melden van budgetoverschrijdingen is onderdeel van de afspraken tussen SZW en UWV.

7 Oordeel

In antwoord op de door de minister gestelde vragen, geeft de inspectie hierna haar oordeel over de risicobeheersing binnen het UWV en over de interne beheersingsmaatregelen en verantwoording met betrekking tot de re-integratiebudgetten. De inspectie bespreekt eerst de opzet en daarna de werking van de risicobeheersing bij het UWV en gaat vervolgens specifiek in op de re-integratiebudgetten.

De inspectie concludeert dat UWV een risicobeheersingssysteem heeft opgezet, conform de uitgangspunten van het COSO/ERM model, dat het UWV in staat stelt om de risico's die samenhangen met de reguliere taakuitvoering in voldoende mate te sturen en de afspraken met de minister van SZW na te komen. Het systeem kan in opzet nog worden verbeterd door meer expliciete informatie af te dwingen over risico's in relatie tot beoogde doelen en de wijze waarop risico's worden opgepakt. Hiervoor dient de risicotolerantie en strategie meer expliciet te worden uitgeschreven.

Het systeem is nog niet ingericht op veranderende taken en functies van het UWV, die buiten het reguliere wetstraject vallen.

De inspectie constateert dat het systeem van risicobeheersing, in ieder geval ten aanzien van de reguliere uitvoeringstaken van het UWV, naar behoren werkt. UWV stuurt op prestatie-indicatoren en te bereiken doelen zoals deze zijn vastgelegd in door de minister van SZW goedgekeurde jaarplannen. Hoewel risicoparagrafen in managementrapportages vaak niet of summier worden ingevuld, wordt door middel van de ingevoerde planning en control cyclus over de uitvoering van deze jaarplannen verantwoording afgelegd en wordt het reguliere uitvoeringsproces gemonitord, bewaakt en zonodig bijgestuurd. Het uitvoeringsproces binnen de Divisie Uitkeren, in het bijzonder tijdens de grote toename van aanvragen als gevolg van de economische crisis, is daarvan een voorbeeld.

Ook heeft de inspectie in haar jaarlijkse onderzoek naar de verantwoording van het UWV vastgesteld, dat de in het kader van het jaarplan met de minister gemaakte afspraken in het algemeen worden gerealiseerd.

Op basis van de bevindingen uit de onderzochte onderwerpen, stelt de inspectie vast dat de werking van het systeem van risicobeheersing niet altijd voldoet indien er op basis van met de minister gemaakte nadere of aanvullende afspraken of een wijziging in de interne sturing, van het reguliere uitvoeringsproces moet worden afgeweken. De inspectie komt tot deze vaststelling gegeven de gang van zaken bij de besteding van het re-integratiebudget WWV en de uitvoering van de herbeoordelingen.

De gewenste veranderingen bij het re-integratiebudget met betrekking tot de aard en doelgroep van het budget zijn door UWV gekenschetst en ervaren als sterk afwijkend van de eerder geldende beleidslijn, maar werden desondanks niet als risicovol aangemerkt. Ditzelfde geldt voor de herbeoordelingen, waar uitdrukkelijk werd gestuurd op het achterwege laten van de zogeheten professionele herbeoordelingen, maar de mogelijke consequenties daarvan niet als een risico werden onderkend.

De inspectie stelt vast dat UWV zich onvoldoende bewust is van en zicht heeft op de risico's die dergelijke veranderingen met zich meebrengen.

De inspectie constateert dat dit ontbreken van voldoende risicobewustzijn bij veranderingen in de reguliere uitvoeringspraktijk ertoe leidt, dat daarvan geen registraties worden bijgehouden en dat deze veranderingen buiten de beschikbare instrumenten voor risicobeheersing blijven zodat daarover intern noch extern verantwoording plaatsvindt.

De inspectie stelt aldus vast dat de sturing binnen UWV op het bevorderen van het risicobewustzijn binnen de organisatie verbetering vergt. De centrale directies SBK, FEZ en AD kunnen hierbij een ondersteunende rol vervullen.

Op grond van deze constatering komt de inspectie tot het oordeel dat de risicobeheersing binnen UWV noodzakelijke verbeteringen behoeft. UWV heeft inmiddels verbetermaatregelen voorzien. Het effect van deze maatregelen kan de inspectie eerst op termijn beoordelen.

Daarnaast stelt de inspectie ten aanzien van de re-integratiebudgetten WW vast, dat bij de oprichting van de divisie Werkbedrijf als risico is onderschat dat daar met de samenvoeging van UWV en het voormalige CWI organisaties met sterk verschillende achtergronden en werkwijzen werden samengebracht. Als gevolg hiervan en door de grote mate van vrijheid bij de inkoop van re-integratietrajecten WW op districts- en vestigingsniveau, gecombineerd met het ontbreken van een systeem van budgetbewaking en de onervarenheid en zeer sterke toename van het aantal werkcoaches, is er een situatie ontstaan waarbij de risico's van budgetoverschrijding zich ook daadwerkelijk hebben kunnen voordoen.

Tevens stelt de inspectie vast dat het vanaf november 2009 tot in maart 2010 heeft geduurd voordat de Raad van Bestuur, en daarmee de minister van SZW, over de inmiddels ontstane situatie werd geïnformeerd.

Met de Raad van Bestuur van het UWV in de brief van 29 juni 2010 aan de minister van SZW is de inspectie van oordeel, dat de beheersing en verantwoording ten aanzien van het re-integratiebudget WW binnen de divisie Werkbedrijf tekort is geschooten en verbetering behoeft. De inspectie wijst er hier nog op, dat het UWV voor de besteding van het re-integratiebudget AG, die in 2009 bij de toen nog bestaande en meer stabiele divisie AG was ondergebracht, wel vroegtijdig een dreigende budgetoverschrijding signaleerde en daarop actie heeft ondernomen.

Resumerend komt de inspectie tot de slotsom dat risicobeheersing bij het UWV in opzet voldoet aan de gangbare normen, dat de werking van de risicobeheersing voldoet bij de uitvoering van de reguliere uitvoeringstaken maar verbetering behoeft ten aanzien van te realiseren veranderingen, en dat de sturing en risicobeheersing ten aanzien van het re-integratiebudget WW binnen de divisie Werkbedrijf moet worden verbeterd. De verbetermaatregelen die UWV in dat verband inmiddels heeft genomen, zullen eind 2010 worden geëvalueerd met het oog op structurele keuzes voor 2011.

8 Reactie UWV

Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

In de bestuurlijke reactie van UWV op het rapport van IWI, welke integraal in dit rapport is opgenomen, stelt UWV het nagenoeg geheel eens te zijn met het samenvattende oordeel in hoofdstuk zeven van dit rapport. Op vijf punten kan UWV zich niet vinden.

Het eerste punt betreft het theoretische kader van risicobeheersing. UWV stelt dat het oordeel van IWI over risicomangement is gebaseerd op een niet geëxpliciteerd eigen normenkader van IWI en niet is gebaseerd op hetgeen binnen bedrijfsleven en overheid gebruikelijk is. UWV zegt dat een vergelijking van UWV met instellingen die in een soortgelijke complexe politieke omgeving opereren ontbreekt in het rapport. Daarnaast stelt UWV in haar reactie dat het werken met risicotoleranties in het algemeen nog niet ver is ontwikkeld en dat het werken met risicotoleranties leidt tot het werken met onwerkbaar grote lijsten met risico's.

Ten tweede is UWV het niet eens met het oordeel van de inspectie dat UWV onvoldoende aandacht heeft besteed aan risicoanalyses van nieuwe processen, voor zover deze buiten het reguliere wetgevingsproces vallen. UWV wijst er op dat afgelopen jaren veel wetwijzigingen hebben geleid tot zeer veel procesaanpassingen binnen UWV. In het rapport komt IWI – zo stelt UWV – tot het oordeel dat UWV de gemaakte afspraken in het algemeen realiseert.

Vervolgens is UWV van mening dat het afwegen van en beslissen over een groot deel van de strategische risico's, primair een taak is van het Ministerie van SZW. In beleidsvoorbereidend overleg wijst UWV volgens eigen zeggen regelmatig op strategische risico's. Indien de wetgever bewust risico's neemt bij invoering van wet- en regelgeving en daardoor knelpunten ontstaan, dan zegt UWV zeer weinig tijd en zeer beperkte middelen te hebben om oplossingen te vinden. Wanneer UWV is gehouden om bij nieuwe wet- en regelgeving alle denkbare risico's te beschrijven, dan leidt dat volgens UWV tot niet acceptabele vertragingen en tot een substantiële toename van reguliere uitvoeringskosten.

Ten vierde meent UWV dat de conclusies van de inspectie ten aanzien van de herbeoordelingen in het licht van de voorgaande punten moet worden bezien. UWV heeft in deze casus prioriteiten gesteld om het knelpunt van beperkte capaciteit van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen het hoofd te bieden. UWV heeft de opvatting dat wanneer andere prioriteiten waren gesteld, dit tot grotere knelpunten had geleid.

Tenslotte wijst UWV op de combinatie van de fusie van UWV en CWI en de abrupte overgang naar een taakstellend budget als oorzaak voor het ontstaan van het risico van budgetoverschrijding. Daarnaast geeft UWV aan dat in 2009 en 2010 voor werklozen goede re-integratieresultaten zijn behaald, dat het totaal budget van de Werkorganisatie niet is overschreden en dat de overschrijding in 2010 van het budget re-integratie ww minder omvangrijk is dan eerder werd voorspeld. UWV is van opvatting dat op het punt van de risicobeheersing verbeteringen mogelijk en nodig zijn.

Nawoord IWI

Over de stelling dat de inspectie gebruik heeft gemaakt van niet geëxpliciteerde eigen normen, het volgende. De inspectie heeft zoals beschreven in hoofdstuk 3 van dit rapport het door UWV gekozen model COSO II als uitgangspunt gekozen voor haar onderzoek. De zeven principes, waaraan UWV refereert, zijn ontleend aan een aantal breed geaccepteerde standaarden van risicomanagement, zoals COSO II. De inspectie heeft deze principes betrokken in het door UWV zelf omarmde COSO II model. Dit model was het referentiekader van de inspectie om UWV hieraan te spiegelen. De zeven principes worden hierna benoemd:

- De periodiciteit/frequentie waarmee risicomanagement wordt toegepast;
- Het integrale karakter ervan;
- Bedrijfsbrede toepassing (tot op welk niveau in de organisatie doorgevoerd);
- De mate van proactiviteit;
- Het expliciete karakter;
- De mate van gestructureerdheid (methodisch karakter); en
- Het periodiek intern dan wel extern rapporteren over risico's en risicomanagement.

De verwachting van UWV dat de inspectie een vergelijking zou maken met instellingen die in een soortgelijke complexe politieke omgeving opereren is onterecht. De inspectie had immers tot opdracht de risicobeheersing bij UWV in den brede te onderzoeken. De inspectie is het met UWV oneens dat het werken met risicotoleranties zal leiden tot onwerkbaar grote lijsten van mogelijke risico's. De inspectie wijst in dit kader naar de ontwikkeling van het risicomanagement in de Loonaangifteketen waar overigens UWV bij betrokken is. De betrokken organisaties hebben hierbij het COSO II model als uitgangspunt gekozen.

UWV geeft in haar reactie bij risicoanalyses bij nieuwe processen aan het reguliere wetgevingsproces op orde te hebben. Zoals door de inspectie opgemerkt in het rapport wordt deze stelling onderschreven, echter voor zover het processen betreft buiten het reguliere wetgevingsproces zal UWV zich moeten verbeteren. Zo vallen bijvoorbeeld afspraken aangaande de divisie Werkbedrijf buiten het reguliere werkproces. Gelet op de reactie van UWV wordt in samenspraak met het ministerie van SZW een verbetering voorzien.

Het behoort niet tot de taak van de inspectie om onderzoek te doen naar de rol van het departement. Dat heeft de inspectie in dit onderzoek dus ook niet gedaan.

UWV stelt dat het vasthouden aan het theoretisch kader van de inspectie, inhoudt dat alle denkbare risico's worden beschreven, onderzocht en van beheersmaatregelen worden voorzien. Dit leidt volgens UWV tot niet acceptabele vertraging bij invoering van nieuwe wet- en regelgeving en tot een substantiële toename van de reguliere uitvoeringskosten. Zoals eerder aangegeven toetst de inspectie de door UWV voorgestane systematiek van risicobeheersing. In deze systematiek is het uitvoeren van risicoanalyses gerelateerd aan de door UWV benoemde doelstellingen, uitgangspunt. De stelling dat toepassing van deze systematiek leidt tot de door UWV beschreven consequenties, is door UWV niet onderbouwd.

De inspectie wijst er op dat het bij de herbeoordelingen wel degelijk gaat om het tijdig benoemen van risico's en het acteren door UWV daarop. De inspectie herkent de door UWV aangegeven punt van prioritering. Dat laat onverlet dat na afloop van de eenmalige herbeoordelingsoperatie, waaraan de prioritering was gerelateerd, UWV de risico's en beheersmaatregelen had kunnen herijken. Eerst nadat de inspectie UWV er eind 2009 op wees, voerde UWV de noodzakelijke impactanalyse uit en

kwam er beleidsoverleg op gang met het ministerie van SZW. Verder stelt de inspectie dat knelpunten ook kunnen leiden tot risico's.

Op het punt van de overgang van kaderstellend naar taakstellendbudget neemt de inspectie de reactie van UWV voor kennisgeving aan.

De door UWV aangekondigde verbeteringen worden door de inspectie met belangstelling gevolgd.

Bijlage 1

Ontwikkelingen rondom UWV

Inleiding

Bij de uitoefening van haar taken heeft het UWV te maken met de dynamiek van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, waarbinnen zij als zelfstandig bestuursorgaan moet functioneren. Deze ontwikkelingen komen tot uiting in nieuw en gewijzigd beleid, dat deels in wet- en regelgeving en deels in bestuurlijke afspraken wordt vertaald. Omdat deze ontwikkelingen van invloed zijn op het UWV en haar functioneren, worden in deze bijlage (niet limitatief) enkele daarvan beschreven.

2002 Het SUWI-stelsel

Op 1 januari 2002 is de Wet SUWI in werking getreden. Met deze wet werd de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid ingrijpend gewijzigd en werd onder meer het UWV ingesteld, waarin de vijf uitvoeringsinstellingen en (een deel van) het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen zijn opgegaan.⁷ Het UWV werd belast met de uitvoering van de premie-inning, de claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging voor de werknemersverzekeringen. Tevens werd UWV verantwoordelijk voor de re-integratie in het kader van de werknemersverzekeringen, voor zover de verantwoordelijkheid hiervoor niet werd gelegd bij werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties). UWV was verplicht en is verplicht om re-integratietaken uit te besteden aan private re-integratiebedrijven. Daarbij moet UWV de Europese aanbestedingsrichtlijnen volgen.

De hoofddoelen van de Wet SUWI zijn:

- *werk boven inkomen*: de uitvoeringsorganisaties moeten zich vooral richten op behoud van werk en op terugkeer van mensen naar de arbeidsmarkt. Pas als vaststaat dat werk niet beschikbaar is, moet het recht op een uitkering worden vastgesteld;
- *betere klantgerichtheid*: de klant (zowel werknemer als werkgever) moet meer centraal komen te staan. Hij moet gemakkelijker zijn weg kunnen vinden en ook de juiste hulp krijgen (maatwerk);
- *betere doelmatigheid*: een efficiëntere uitvoering zou moeten leiden tot lagere uitvoeringskosten.

Van het begin af aan was duidelijk dat het ging om een grote operatie, waarvoor vier jaar werd uitgetrokken. Dat betekende dat per 1 januari 2006 de SUWI-organisaties zodanig dienden te zijn ingericht dat zij optimaal bijdragen aan de hiervoor genoemde doelstellingen. Voor wat betreft UWV is de datum van volledige implementatie mede als gevolg van de noodzakelijke voorbereiding van het nieuwe beleidsprogramma (Wia, WW) uitgesteld naar 1 januari 2007.

2003 Hoofdlijnenakkoord 'Meedoen, meer werk, minder regels'

De inzet van het kabinet (Balkenende II) richtte zich onder meer op versterking van de economie door werkgelegenheid en arbeidsparticipatie te bevorderen. Om de arbeidsparticipatie structureel te bevorderen wilde het kabinet de werking van de socialezekerheidsregelingen verbeteren. Dat gold voor de werkloosheidsregelingen, voor hervorming van de WAO en voor de Waz. Aangekondigd werd dat de Waz zou worden afgeschaft. In het bijzonder de arbeidsparticipatie van mensen tussen 55 en 65 jaar zou fors moeten worden verhoogd.

⁷ In de Wet SUWI zijn, naast UWV, ook CWI en SVB (opnieuw) ingesteld. Samen met de colleges van burgemeester en wethouders vormen deze organisaties de SUWI-keten.

Het kabinet onderkende de noodzaak van een grondige herstructurering van de overheid. Deze modernisering moest in de eerste plaats worden gezocht in een wezenlijke hervorming van de rolverdeling tussen burgers en overheid. Burgers moeten meer zelf verantwoordelijkheid nemen, terwijl de overheid minder regels moet stellen. Een slagvaardige overheid betekent namelijk minder bureaucratie en regelzucht.

2004 Programma andere overheid

In dit actieprogramma, dat een uitwerking vormt van het hoofdlijnenakkoord, geeft het kabinet aan langs welke lijnen de overheid zou moeten worden gemoderniseerd. De actielijnen hebben onder meer betrekking op verbetering van de dienstverlening aan de burgers en het 'minder en anders regelen' door de overheid. Om de dienstverlening te verbeteren streeft het kabinet naar het realiseren van elektronische dienstverlening en invoering van het principe van eenmalige gegevensverstrekking. Bij het minder en anders regelen door de overheid streeft het kabinet onder meer naar een vermindering van de administratieve lasten voor de burger met 25%. Al deze voornemens raken ook de uitvoering door UWV. Een voorbeeld is de operatie Walvis (zie hierna bij 2006).

Het actieprogramma was vastgesteld voor de duur van de kabinetsperiode (Balkenende II en III), maar na de komst van het nieuwe kabinet in 2007 (Balkenende IV) is met name aan de thema's betere dienstverlening en elektronische overheid verder gewerkt.

2004 - 2009 Herbeoordelingsoperatie

Met het oog op de invoering van een nieuw arbeidsongeschiktheidsstelsel zijn de verplichte herbeoordelingen in de arbeidsongeschiktheidswetten afgeschaft. Deze herbeoordelingen zijn voor arbeidsongeschikten die op 1 juli 2004 jonger waren dan 55 jaar vervangen door een eenmalige herkeuring op basis van verscherpte criteria. Eind 2005 is de leeftijdsgrens voor de eenmalige herbeoordelingen met terugwerkende kracht verlaagd tot 50 jaar. Doel van de herbeoordeling was mensen te activeren om aan het werk te gaan of als zij al werken, het aantal werkuren uit te breiden. Voor degenen van wie de uitkering werd verlaagd of ingetrokken, is een re-integratieaanbod van toepassing.

In 2007 is naar aanleiding van het Coalitieakkoord (zie hierna bij 2007) het Schattingsbesluit zodanig aangepast dat arbeidsongeschikten die op 1 juli 2004 tussen de 45 en 50 jaar waren, niet opnieuw hoeven te worden beoordeeld volgens de nieuwe, strengere normen. Uitkeringsgerechtigden die reeds herbeoordeeld waren met toepassing van de strengere normen dienden opnieuw beoordeeld te worden. Dat ging om circa 24.000 uitkeringsgerechtigden. Totaal heeft UWV, met inachtneming van deze wisselende criteria, tussen 1 oktober 2004 en 1 mei 2009 circa 345.000 herbeoordelingen verricht.

2005 Digitaal Klantdossier

Naar aanleiding van de conclusies van de Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI onder leiding van prof. Keller heeft de staatssecretaris van SZW in 2005 de aanzet gegeven tot het project Digitaal Klantdossier (DKD). Kernpunt is de invoering van één Digitaal Klantdossier voor de SUWI-keten, dat beschikbare gegevens zowel aan de medewerker als aan de klant toont, en de invoering van een wettelijk verbod op meervoudige uitvraag van gegevens bij klanten van de SUWI-organisaties. Met DKD worden in samenhang de doelen gediend van vermindering van administratieve lasten voor burgers, verbetering van de dienstverlening aan de burger en ketensamenwerking door de organisaties, vergroting van efficiency van de uitvoering en versterking van de handhaving.

2006 Omvangrijke wijzigingen en overdracht premie-inning naar Belastingdienst

De Wet Wia, de Zorgverzekeringswet, de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis), de Wet financiering sociale zekerheid (Wfsv) en daarmee de overdracht van de premie-inning naar de Belastingdienst zijn tegelijk op 1 januari 2006 ingevoerd. In de loop van 2006 zijn verder wijzigingen in het WW-stelsel in werking getreden.

Met Walvis en Wfsv wil de wetgever een sterke vereenvoudiging van de uitvoering van de sociale verzekeringen bereiken die moet leiden tot onder meer vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel, verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers en verlaging van de uitvoeringskosten. Na de overdracht van de premie-inning is UWV voor het functioneren van de polisadministratie als onderdeel van de loonaangifteketen, afhankelijk van de Belastingdienst. Een goed functionerende polisadministratie bevat gegevens die van voldoende kwaliteit zijn om uitkeringen erop te kunnen baseren. De eerste jaren was daarvan nog geen sprake. In 2009 was sprake van een werkende loonaangifteketen. Verwacht wordt dat de betrokken partijen in 2010 een stabiele keten realiseren.

2007 Coalitieakkoord ' Samen Werken, Samen Leven'

In het coalitieakkoord geeft het kabinet (Balkenende IV) aan samen te willen werken aan vertrouwen in de toekomst. Het kabinetsbeleid wordt gedragen door zes pijlers, waaronder 'sociale samenhang' en 'de overheid als bondgenoot en een dienstbare publieke sector'. Van belang voor het functioneren van UWV is met name de intensivering op doelstellingen participatie/re-integratie en dienstverlening. In dit verband wordt een groot aantal maatregelen voorgesteld, waaronder:

- CWI, UWV en gemeenten worden via prestatieafspraken aangespoord om hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen en de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie te verbeteren. Op lokaal niveau worden arbeidsmarktbeleid en re-integratie samen gebracht in één loket (zie hierna bij 2009).
- Verhoging van de uitkering WAO, Waz en Wajong voor bestaande gevallen volledig arbeidsongeschikten van 70 naar 75 procent.
- De grens van boven de 50 jaar op de peildatum 1 juli 2004 voor de vrijstelling van de herbeoordelingsoperatie met het aangepaste schattingsbesluit wordt verlaagd naar 45 jaar (zie hiervoor bij 2004-2009).
- Creëren van 10.000 brugbanen voor herbeoordeelden. In 2009 is dit mede op basis van ramingen van UWV over de potentiële doelgroep verlaagd tot 3.000 plaatsingen.
- De WGA zal volledig privaat uitgevoerd gaan worden. In april 2010 is de Tweede Kamer meegedeeld dat het kabinet, gezien de demissionaire status, hiervoor geen voorstellen meer zal doen.

2008 Brede kabinetsaanpak om meer mensen aan het werk te helpen en te houden

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie 'Naar een toekomst die werkt' kiest het kabinet voor een omvattende en geïntegreerde aanpak langs verschillende lijnen, die alle aspecten van arbeid raakt. Een aantal van de voornemens van het kabinet zijn van belang voor het terrein van UWV. Zo geeft het kabinet aan, in lijn met het voorstel van de Commissie, met alle betrokken partijen, waaronder UWV en gemeenten, bindende meerjarenafspraken te zullen maken om werklozen, arbeidsgehandicapten en niet-uitkeringsgerechtigden aan werk te hel-

pen. Hierbij gaat het vooral om mensen met een grote afstand op de arbeidsmarkt, die al langdurig 'langs de kant staan'.

Om werkgevers te stimuleren langdurig werklozen in dienst te nemen wordt het voor UWV mogelijk tijdelijke loonkostensubsidies als re-integratie-instrument in te zetten. De prikkels binnen de WW worden versterkt door aanpassing van het begrip passende arbeid.

2009 wijziging Wet SUWI - samengaan UWV en CWI

Ingaande 1 januari 2009 is de wijziging van de Wet SUWI, die onder meer de samenvoeging van UWV en CWI regelt, in werking getreden. Doel van de wijzigingswet was bij te dragen aan een betere samenwerking in de keten van werk en inkomen en daarmee het verbeteren van de dienstverlening door die keten. De urgentie daarvan was ingegeven door het kabinetsbeleid om de participatie de komende periode substantieel te verhogen. Het kabinet was van mening dat de mogelijkheden van de afzonderlijke organisaties voor de ambities op het terrein van participatie tekortschieten en dat de publieke partijen in de keten intensiever moeten samenwerken en verbindingen leggen met andere partijen, zoals werkgevers. Dit sluit ook aan bij het Coalitieakkoord (zie hiervoor bij 2007).

Met de wetwijziging zijn, naast de fusie van UWV en CWI, onder meer geregeld:

- de samenwerking tussen ketenpartijen (UWV, SVB en Colleges van burgemeester en wethouders); en
- geïntegreerde dienstverlening door UWV en Colleges van burgemeester en wethouders in Locaties Werk en Inkomen (de werkpleinen), waarbij de partners gezamenlijk vormgeven aan de cliëntenparticipatie.

2009 grote toestroom en stijging aantal werkcoaches

Met de samenvoeging van UWV en CWI is de divisie UWV werkbedrijf ontstaan. De nieuwe divisie is als gevolg van de crisis meteen in 2009 geconfronteerd met een grote toestroom van werkzoekenden. Door de fusie en deze toestroom van werkzoekenden is het aantal werkcoaches in 2009 sterk gestegen (van 700 naar 3600).

2010 Wet Wajong

Op 1 januari 2010 is de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten omgezet in de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten. Deze wetwijziging vormt de uitwerking van de omslag in beleid en denken over jongeren met een beperking. In de oude wetgeving ligt de nadruk vooral op wat jongeren niet kunnen. Daarom kwamen zij in aanmerking voor zorg, (financiering van) extra ondersteuning in het onderwijs en - vanaf de leeftijd van 18 jaar - voor een levenslange uitkering op grond van de Wajong. Uitgangspunt van het nieuwe beleid is wat jongeren wél kunnen. Doel van de nieuwe wet is daarom ondersteuning van jongeren met een beperking bij het vinden en behouden van een baan bij een reguliere werkgever. Het recht op arbeidsondersteuning staat daarom centraal en niet het recht op een uitkering. Deze arbeidsondersteuning kan op verschillende manieren ingevuld worden, bijvoorbeeld door middel van werkaanbod, jobcoaching, loondispensatie en werkplekvoorzieningen. Alleen voor jongeren die door hun beperkingen in het geheel niet meer kunnen werken, en geen perspectief hebben om nu of in de toekomst met arbeid (zelfstandig) een inkomen te verwerven, staat inkomensbescherming voorop.

De wetgever heeft gekozen voor eerbiedigende werking van bestaande rechten van Wajongers. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat de nieuwe aanpak zich in de praktijk nog moet bewijzen. Het nieuwe regime geldt voor degenen die op of na 1 januari 2010 een aanvraag hebben ingediend. Iedereen die voor die datum een aanvraag heeft ingediend, op die datum 17 jaar of ouder is, en recht heeft op een uitkering op basis van de oude Wajong, behoudt dat recht. Dit betekent dat er op grond van de Wet Wajong twee regimes naast elkaar gelden.

Bijlage 2

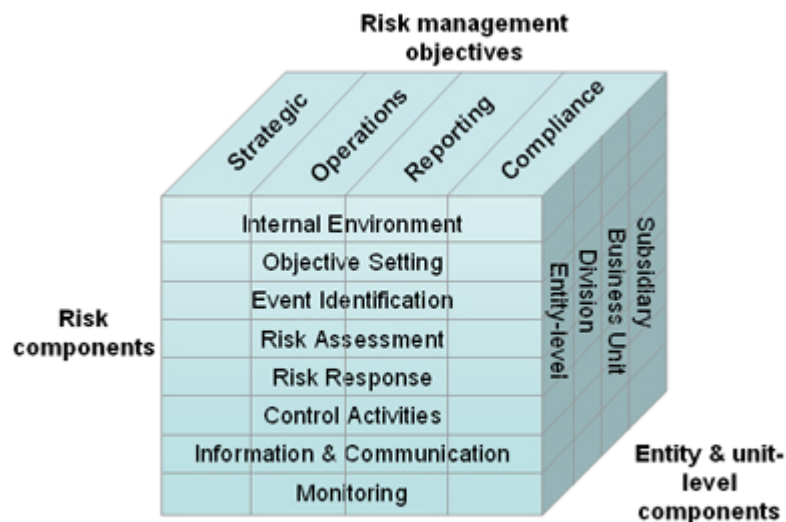
COSO (ERM)

COSO is een managementmodel dat is ontwikkeld door The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Dit comité, bestaande uit een aantal private organisaties, heeft in 1992 naar aanleiding van een aantal boekhoudschandalen en fraudegevallen aanbevelingen gedaan en richtlijnen aangegeven ten aanzien van interne controle en interne beheersing. In 1994 is daar nog een aanvulling opgekomen en werd dit samengevoegd in het COSO-rapport. Dit rapport is bedoeld om aan organisaties een uniform en gemeenschappelijk referentiekader voor interne controle aan te bieden en om het management te ondersteunen bij de verbetering van het interne controlesysteem. In 2004 werd het model geactualiseerd en richt het model zich niet meer alleen op interne controle maar op het gehele interne beheersingssysteem en staat bekend als COSO II of Enterprise Risk Management Framework (ERMF).

COSO is een van de standaardreferentiemodellen die door auditors worden gebruikt bij een onderzoek.

Als een organisatie haar doelstellingen wil bereiken dan moet ze omgaan met risico's en moet ze deze risico's proberen te beheersen. COSO beschrijft en definieert hiervoor verschillende elementen van een intern beheersingssysteem. Het model geeft in de COSO-kubus de directe relatie weer tussen:

- de doelstellingen van een organisatie;
- de controle-elementen;
- de activiteiten/eenheden waarvoor de interne controle benodigd is.



The COSO Enterprise Risk Management Framework

Organisatiedoelstellingen

COSO identificeert de relaties tussen de ondernemingsrisico's en het interne beheersingssysteem. COSO hanteert hierbij de gedachten dat interne beheersing een proces is dat gericht is op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid omtrent het bereiken van doelstellingen in de categorieën:

- bereiken van de strategische doelstellingen (Strategic);
- effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen (Operations);
- betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging (Reporting);
- naleving van relevante wet- en regelgeving (Compliance).

Controlecomponenten

Vervolgens definieert het model de controlecomponenten van een organisatie als:

1. Interne omgeving (de mate waarin risico's worden genomen (de risicobereidheid van een organisatie wordt hierin gedefinieerd, ook wel 'risk appetite' genoemd);
2. Bepaling van doelstellingen (objective setting);
3. Identificatie van de gebeurtenissen (kansen/risico's die een positieve of negatieve invloed kunnen hebben op het behalen van de doelstellingen);
4. De risico-inschatting of de beoordeling van de geïdentificeerde risico's (waarschijnlijkheid dat risico zich zal voordoen en de gevolgen indien het zich voordoet);
5. De risicobeheersingsmaatregelen (risk response) - (risico's vermijden, aanvaarden, delen of verminderen);
6. Controleactiviteiten (bv. functiescheiding);
7. Informatie en communicatie;
8. Monitoring.

Activiteiten

Tenslotte worden de activiteiten weergegeven waarvoor interne controle benodigd is en deze worden onderscheiden in vier niveaus op basis van de geldende organisatiestructuur.

Al deze componenten vormen samen een geïntegreerd systeem dat aan de veranderende omstandigheden kan worden aangepast.

Bijlage 3

Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen



29/10

Datum
29 oktober 2010

Van
R. Timmer
T (020) 687 5458, F (020) 698 5495
ruud.timmer@uwv.nl

Uw kenmerk
2010/8195

Ons kenmerk
SBK/81501

Pagina
1 van 3

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de Inspecteur-Generaal Inspectie Werk en Inkomen
De heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Onderwerp
Onderzoek Risicobeheersing

Geachte heer Van den Bos,

Naar aanleiding van uw brief van 20 oktober 2010, waarin u ons in de gelegenheid stelt een bestuurlijke reactie te geven op bovengenoemd rapport, delen wij u het volgende mede.

Wij zijn het nagenoeg geheel eens met uw samenvattende oordeel zoals beschreven in de laatste alinea van hoofdstuk 7. Met dat oordeel wordt duidelijk gemaakt dat de risicobeheersing in den brede bij het UWV in opzet en werking op orde is maar dat het wel nodig is op een aantal terreinen verbeteringen tot stand te brengen. Op deze verbeteringen komen wij aan het slot van deze brief terug.

Op de volgende punten kunnen wij ons niet in uw rapport vinden:

1. Het theoretisch kader van risicobeheersing.
2. De risicoanalyses bij nieuwe processen.
3. Het afwegen van en beslissen over een deel van de strategische risico's.
4. De herbeoordelingen.
5. De overgang van een kaderstellend naar een taakstellend re-integratiebudget WW.

Het theoretisch kader van risicobeheersing

Uw onderzoek is mede gebaseerd op de zeven principes voor adequaat risicomanagement uit het rapport "Risicomanagement in crisistijd". In dit rapport wordt op basis van een inventarisatie bij 900 organisaties de conclusie getrokken dat risicomanagement nog in de kinderschoenen staat. In uw onderzoek gaat u aan deze conclusie voorbij. Uw opvatting over het risicomanagement bij UWV lijkt daarmee gebaseerd te zijn op een - niet geëxpliciteerd - eigen normenkader en niet op hetgeen binnen bedrijfsleven en overheid gebruikelijk is. Een vergelijking van UWV met instellingen die in een soortgelijke complexe politieke omgeving opereren, ontbreekt.

Ter nadere toelichting: U geeft een aantal keren aan dat UWV in zijn risicobeheersing moet gaan werken met risicotoleranties. Uit het eerder genoemde rapport blijkt dat het operationaliseren van dit begrip verre van eenvoudig is. Het rapport spreekt over een "zoektocht naar de steen der wijzen" en stelt "dat geen enkele organisatie zich hoeft te schamen als die steen nog niet gevonden is". Deze nuance ontbreekt in uw rapport terwijl uw rapport ook geen handvatten biedt voor de toepassing. Wij vrezen dan ook dat het volgen van uw benadering zal leiden tot onwerkbaar grote lijsten van mogelijke risico's.

Risicoanalyses bij nieuwe processen

U bent van oordeel dat het UWV onvoldoende aandacht besteedt aan risicoanalyses van nieuwe processen, voor zover deze buiten het reguliere wetgevingstraject vallen. Het algemene karakter van dit oordeel verbaast ons, vooral omdat het oordeel in het rapport niet

wordt onderbouwd en omdat nagenoeg alle procesaanpassingen en geheel nieuwe processen juist wél samenhangen met reguliere wetgevingstrajecten. Het rapport zelf schetst in het hoofdstuk context en in de bijlage de grote hoeveelheid majeure wetwijzigingen waarmee UWV in de periode 2002-2010 geconfronteerd is. Het aantal wetwijzigingen dat procesaanpassingen vereiste, is daar een veelvoud van. Wij wijzen er op dat vrijwel al deze wijzigingen door UWV in korte tijd op een adequate wijze zijn doorgevoerd.

Het algemene karakter is voor ons ook niet in verbinding te brengen met de algemene performance van UWV, zoals gemeten in de prestatie-indicatoren en uw constatering elders in het rapport dat de in het kader van het jaarplan met de minister gemaakte afspraken in het algemeen worden gerealiseerd.

Strategische risico's

Het afwegen van en beslissen over een belangrijk deel van strategische risico's is primair een taak voor het Ministerie van SZW. Deze notie blijkt niet uit uw rapport. Het betreft hier de risico's die samenhangen met wet- en regelgeving. In het beleidsvoorbereidende overleg en in zijn uitvoeringstoetsen wijst UWV regelmatig op strategische risico's en draagt UWV alternatieven aan. Soms leidt dit tot aanpassing van de voorgenomen wet- en regelgeving. In geval de wetgever met de wet- en regelgeving bewust risico's neemt of creëert, is er niet langer sprake van een risico, maar van een knelpunt. Een knelpunt waarvoor in een zeer beperkte tijd en met beperkte middelen een oplossing moet worden gevonden.

Het is een misvatting te veronderstellen dat UWV na het tot stand komen van de wet- of regelgeving nog uitvoerig de tijd heeft voor nadere analyses en eventueel uitstel van de implementatie. De ingangsdatum ligt in de wet vast en doorgaans zit er slechts een periode van enkele maanden (soms zelfs weken) tussen de publicatie van de wet of lagere regelgeving en de invoeringsdatum.

Uw opvattingen over strategische risico's en risicoanalyses bij nieuwe processen alsmede het ontbreken van handvatten voor de toepassing van uw theoretisch kader houden de facto in dat alle denkbare risico's worden beschreven, onderzocht en van beheersmaatregelen voorzien. Wij verwachten dat dit zal leiden tot extreme en in onze ogen niet acceptabele vertragingen bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving en tot een substantiële toename van de reguliere uitvoeringskosten.

Herbeoordelingen

Wij menen dat uw conclusies ten aanzien van de herbeoordelingen in het licht van het voorgaande moeten worden gewogen. Wij beschouwen de situatie rond de herbeoordelingen eerder als een knelpunt dan als een risico. Er was wel degelijk aandacht voor de gevolgen van de beperkte beschikbare capaciteit van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Het management heeft daarom – zoals het rapport aangeeft – prioriteiten gesteld ten aanzien van de inzet van deze schaarse capaciteit. Er had wellicht een andere keuze bij de prioritering kunnen worden gemaakt, maar die had andere, meer zwaarwegende, knelpunten veroorzaakt.

De overgang van kaderstellend naar taakstellend budget

In uw rapport staat u uitgebreid stil bij de overschrijding van het re-integratiebudget WW. Wij hebben in onze brief van 29 juni 2010 aan de Minister aangegeven dat de beheersing en verantwoording ten aanzien van het re-integratiebudget WW tekort is geschoten en verbetering behoeft. Maar ten aanzien van de achterliggende oorzaken van de budgetoverschrijding missen wij in het rapport de nuance.

Het rapport schetst weliswaar de bijzondere context waarin de overschrijding plaats heeft gevonden, i.c. de combinatie van een omvangrijke fusie en een zware economische crisis maar de invloed van deze factoren op het budgetteringsproces wordt in het rapport fors onderschat. De fusie is door ons primair beschouwd als een kans en niet als een risico. Het is de combinatie van de fusie met de abrupte overgang naar het taakstellend budget waardoor een risico ontstond.

U geeft aan dat UWV al in 2009 of eerder had moeten anticiperen op de overgang in oktober 2009 van een kaderstellend naar een taakstellend budget. In onze ogen is dit een benadering die geen recht doet aan de praktische mogelijkheden die wij hadden. Verder moet niet worden vergeten dat UWV tot en met 2009 gehouden was een sluitende aanpak te realiseren en dat het budget tot en met 2009 niet taakstellend was. Wel zijn wij van mening dat de communicatie op dit punt tot oktober 2009 beter had gekund. UWV had meer duidelijkheid moeten vragen en SZW had die duidelijkheid moeten geven. Het rapport concentreert zich alleen op de in mei 2010 voorspelde budgetoverschrijding, maar gaat daarbij voorbij aan enkele belangrijke feiten:

1. Ondanks de door u genoemde enorme instroom van nieuwe klanten zijn mede dankzij de inzet van de re-integratiemiddelen zowel in 2009 als in 2010 goede resultaten behaald bij de re-integratie van werklozen.
2. Op het totaal budget van werkorganisatie en re-integratiebudget samen is geen sprake geweest van een overschrijding, omdat de overschrijding van het inkoopbudget werd gecompenseerd door een onderbezetting in de werkorganisatie.
3. Ten slotte zijn we dank zij de ingezette sturingsmaatregelen in staat gebleken de overschrijding van het budget 2010 ten opzichte van hetgeen in mei werd voorspeld, fors te beperken.

Onze kritiek op uw rapport neemt niet weg dat ook wij van mening zijn dat op het punt van de risicobeheersing verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Op het specifieke onderdeel re-integratiebudgetten is al een aantal maatregelen genomen.

Ten aanzien van de risicobeheersing in algemene zin zal UWV met ingang van 2011 een aantal verbetermaatregelen treffen. Het gaat daarbij onder meer om:

1. Het aanpassen van het risicobeheersingsproces zodat een deel van de risico's van de divisies worden beoordeeld op UWV-brede relevantie; op basis hiervan en vanuit de signalen van de centrale stafafdelingen zal periodiek agendering in de raad van bestuur plaatsvinden van UWV-brede risico's.
2. Het bevorderen, in aansluiting op het lopende traject met SZW inzake risicogerichte aansturing, dat bij nieuw/gewijzigd beleid dat buiten het reguliere wetgevingstraject valt, altijd een uitvoeringstoets wordt gevraagd en uitgebracht.
3. Het expliciet opnemen van de belangrijkste UWV-brede risico's in de tertaalverslagen.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Dr. J.M. Linthorst', written over a horizontal line.

Dr. J.M. Linthorst
Voorzitter Raad van Bestuur UWV

