

Vergaderjaar 2009–2010

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 437

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2010

Bij brief van 15 maart 2010 (Kamerstuk 26 448, nr. 427) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de overschrijding van het re-integratiebudget WW voor 2010 als gevolg van het niet conform de gemaakte afspraken over een selectieve inzet aangaan van verplichtingen met betrekking tot de re-integratie van WW gerechtigden door UWV. In het licht daarvan werd door de Raad van Bestuur van UWV besloten het aangaan van verdere verplichtingen voorsnog op te schorten, teneinde zicht te krijgen op de aangegane verplichtingen en toezeggingen en daarmee het resterende budget. Nadien heeft UWV in de loop van april de inzet van re-integratiemiddelen ten behoeve van langdurig werklozen weer hervat.

Bij de bespreking van de brief van 15 maart en tijdens het Algemeen Overleg re-integratie op 8 april jongstleden, heb ik uw Kamer gemeld dat de geschatte overschrijding van het budget € 35 mln bedroeg. Daarbij heb ik aangegeven dat er nog geen duidelijk beeld bestond van de budgettaire effecten, mede omdat dit afhing van de gesprekken van UWV met de re-integratiebedrijven over welke verplichtingen wel of niet waren aangegaan en welke andere mogelijkheden er nog zijn. Ik heb u toen toegezegd u nader te zullen inlichten over de uiteindelijke omvang van de overschrijding wanneer dit duidelijk zou zijn.

Ik heb UWV daartoe verzocht om mij nader te informeren over de exacte omvang van de financiële problematiek en de noodzakelijke verbeteringen in de sturing. Heden heb ik de brief van de voorzitter Raad van Bestuur UWV ontvangen. In de bijgevoegde brief (inclusief bijlage)¹ geeft UWV een beeld van de werkelijke omvang van de overschrijding. Hiervoor bleek, zoals in de brief wordt gemeld, meer tijd nodig dan gedacht gezien de aard en complexiteit van de materie. UWV heeft een en ander laten valideren door de Accountantsdienst van UWV.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In deze brief voldoe ik aan mijn toezegging aan uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg re-integratie. Ik zal daarbij ingaan op de gevolgen voor het re-integratiebudget WW in 2010 en de maatregelen die getroffen zijn om herhaling van deze overschrijding te voorkomen. Voorts bevat de bijlage bij deze brief de door de Kamer in de motie van de heer van Hijum (Tweede Kamer, 26 448, nr. 428) van 16 maart 2010 gevraagde informatie.

Inventarisatie aangegane verplichtingen en toezeggingen

Zoals ik uw Kamer eerder heb gemeld vergde de vaststelling van de overschrijding een voorafgaande inventarisatie van de onderhanden werkvoorraad en de toezeggingen. Toezeggingen aan langdurig werklozen zijn daarbij volgens UWV conform de gemaakte afspraken uitgevoerd. Bij toezeggingen aan andere werklozen heeft UWV in overleg met de klant en het re-integratiebedrijf gezocht naar goedkopere alternatieven. Voorts is getracht om waar met een re-integratiebedrijf was afgesproken een bepaald aantal trajecten af te nemen voor kortdurend werklozen, deze om te zetten in trajecten voor langdurig werklozen.

Dit proces is niet zonder fricties verlopen. Door de re-integratiebranche zijn signalen afgegeven dat door UWV eenzijdig afspraken werden gewijzigd en bedrijven onder druk zijn gezet om hieraan mee te werken. Ook verweet de branche het UWV openstaande facturen niet meer te betalen. Over deze klachten heeft overleg plaatsgevonden tussen UWV en de re-integratiebranche, naar aanleiding waarvan UWV een instructie heeft doen uitgaan om openstaande facturen voortvarend af te doen. Tevens heeft UWV een meldpunt ingericht voor klachten van re-integratiebedrijven. Tot en met 23 juni zijn van 38 bedrijven meldingen ontvangen. Alle meldingen worden door UWV onderzocht.

Overschrijding re-integratiebudget WW in 2010

Op basis van de inventarisatie heeft UWV in haar brief een totaaloverzicht van de budgetbesteding geschetst. Daaruit blijkt dat de overschrijding van het budget aanzienlijk groter is dan aanvankelijk werd geschat. De overschrijding bedraagt € 89 mln in plaats van de € 35 mln waarvan in maart werd uitgegaan. Dit betekent dat een extra budget ad € 54 mln benodigd is.

De Raad van Bestuur van UWV berekent voor 2010 een uitgavniveau (gerealiseerd + verplicht) van € 195 mln. Daarvan is € 56 mln besteed aan langdurig werklozen en € 139 mln aan kortdurend werklozen (incl. ca € 3,5 mln die nog beschikbaar is voor kortdurende werkloosheid). Hiermee wordt het oorspronkelijk beschikbare budget voor 2010 van € 126 mln overschreden met € 69 mln; € 34 mln meer dan de € 35 mln waarvan in de brief van 15 maart 2010 sprake was. Om evenwel, als toegezegd, het oorspronkelijke budget voor langdurig werklozen van € 86 mln daadwerkelijk beschikbaar te hebben, zijn nog eens € 30 mln extra nodig. Daarvan zal € 20 mln ten laste moeten komen van het budget voor 2010 en € 10 mln ten laste van 2011. Het voor 2010 benodigde budget komt daarmee op € 215 mln.

Ik heb het UWV verzocht mij op zo kort mogelijk termijn een aangepaste begroting voor 2010 voor te leggen, waarbij in aanvulling op de middelen waarvan in mijn brief van 15 maart al sprake was dekking wordt geboden voor het extra benodigde bedrag ad € 54 mln. Dit zal gevonden moeten worden door besparingen, reallocatie van middelen en een scherpe prioritering, waarbij zo goed mogelijk voorkomen wordt dat hierdoor de dienstverlening aan de klanten nadelig zal worden beïnvloed.

Selectieve inzet van het resterende budget

In de brief van 15 maart heb ik al aangegeven dat het budget verder selectief zal worden ingezet. De re-integratiegelden WW moeten in 2010 worden geconcentreerd op langdurig werklozen. Zoals de Raad van Bestuur van UWV in maart heeft besloten loopt de verdere inkoop via een klein team en centrale inkoop. In de brief van 15 maart heb ik aangegeven dat besloten was om vooralsnog uitsluitend trajecten in te kopen voor klanten die langer dan 1 jaar werkloos zijn en waarbij er sprake moet zijn van een baangarantie van minimaal zes maanden. Zowel de re-integratiebranche als de Accountantsdienst van UWV signaleren dat de voorwaarde van een baangarantie in relatie tot de huidige situatie op de arbeidsmarkt, dusdanig strikt is dat dit de inkoop van trajecten voor langdurig werklozen belemmert. Daarom is met UWV afgesproken dat bij voorrang trajecten worden ingekocht waarbij bij aanvang zicht bestaat op een baan van minimaal zes maanden.

Analyse oorzaken

De stijging van het benodigde budget ten opzichte van de schatting in maart, heeft volgens UWV dezelfde oorzaken als welke aan de overschrijding zoals in maart gemeld ten grondslag lagen, namelijk een tekortschietend verplichtingensysteem, als gevolg van de fusie met CWI een zeer sterke toename van het aantal gemandateerde werkcoaches en tactische en operationele keuzes die samenhangen met de fusie en crisisaanpak. Daarnaast is gebleken dat eind 2009 en begin 2010 voor een groter deel van het budget verplichtingen zijn aangegaan, waardoor de overloop van verplichtingen naar 2011 kleiner is dan in maart werd geraamd. Hierdoor komt een groter deel van de extra uitgaven ten laste van 2010.

In de brief erkent de Raad van Bestuur van UWV te laat en onvoldoende effectief te hebben gestuurd op de met mij gemaakte afspraken.

Ter verklaring voert de Raad van Bestuur van UWV een aantal oorzaken aan. De eerste oorzaak betreft de fusie van UWV en CWI op 1 januari 2009. De feitelijke integratie van het Werkbedrijf en de afdeling Inkoop Re-integratie van UWV is echter pas medio 2009 voltooid. Daarnaast is met deze fusie het aantal werkcoaches dat re-integratiemiddelen kan inzetten gestegen van circa 700 tot ruim 3600, waarna in 2009 alle nieuwe werkcoaches zijn opgeleid.

De tweede oorzaak betreft het uitbreken van de crisis met de daarmee gepaard gaande significante stijging van de instroom. Dit heeft er volgens het UWV toe geleid dat nog meer dan voorheen het Werkbedrijf gedwongen was keuzes te maken bij de inzet van crisis- en re-integratiemiddelen. De crisisaanpak was sterk gericht op bemiddeling van werk naar werk, zo nodig met de inzet van re-integratiemiddelen, terwijl de nadruk bij de inzet van re-integratiemiddelen in 2010 kwam te liggen bij langdurig werklozen. Dit heeft binnen het Werkbedrijf een spanningsveld gecreëerd tussen bemiddeling van werk naar werk en re-integratie van langdurig werklozen, waarbij de inzet van re-integratiedienstverlening voor niet-langdurig werklozen is doorgeschooten.

Naast deze oorzaken gaf het administratieve systeem waarin de re-integratiecontracten en inkoop werden vastgelegd, onvoldoende betrouwbare informatie over de verplichtingen waardoor sturing op vestigingsniveau niet mogelijk was, aldus het UWV. Een verbeterde versie van dit systeem is als onderdeel van het aan de fusie gekoppelde transformatieprogramma volgens planning in februari 2010 opgeleverd.

Tot slot leidt de Raad van Bestuur van UWV uit de verplichtingenregistratie af, dat tegen de instructie van het management van het Werkbedrijf

van 5 maart jl. in, gedurende twee weken daarna in een aantal gevallen re-integratiediensten zijn ingekocht voor niet-langdurig werklozen. Deze gevallen worden nagegaan en er zullen zo nodig passende maatregelen worden getroffen.

Getroffen maatregelen

In maart heeft het UWV voor in ieder geval de rest van dit jaar de inkoop gecentraliseerd, het mandaat voor inkoop is beperkt tot een kleine groep personen, er vindt een maandelijkse monitoring plaats op de voortgang van de relevante verplichtingen en er wordt maandelijks verantwoord aan de Raad van Bestuur van UWV. De Raad van Bestuur van UWV geeft aan dat deze maatregelen voldoende zekerheid bieden dat verdere overschrijdingen zich dit jaar niet zullen voordoen en dat de Accountantsdienst van UWV dit nauwlettend zal bewaken.

In de brief van 15 maart werd u geïnformeerd dat het UWV in ieder geval tot het einde van dit jaar maandelijks aan mij rapporteert over de besteding van het re-integratiebudget WW. Deze maandelijkse rapportage is met het rapport over de inventarisatie van werkvoorraad en aangegane verplichtingen, en de financiële consequenties daarvan, van start gegaan.

Voor de lange termijn acht het UWV een volledig gecentraliseerde inkoop van re-integratietrajecten niet wenselijk. Ik heb de Raad van Bestuur van UWV evenwel te kennen gegeven dat de centrale inkoop, het beperkte mandaat tot het aangaan van verplichtingen en de maandelijkse monitoring gehandhaafd moeten blijven tot er een systeem ontwikkeld is dat structureel afdoende waarborgen biedt dat de begroting niet wordt overschreden en de beschikbare middelen conform de daarover gemaakte afspraken worden ingezet. De Raad van Bestuur van UWV onderschrijft dit en heeft inmiddels het Werkbedrijf opdracht gegeven om voor 1 augustus de hiervoor vereiste maatregelen op te stellen.

Beoordeling en conclusie

Uit de inventarisatie van werkvoorraad en aangegane verplichtingen en uit de berichtgeving van de Raad van Bestuur van UWV over de analyse van de oorzaken van de overschrijding van de re-integratiebudgetten 2009 en 2010, komen tekortkomingen naar voren inzake sturing, financieel beheer en controle van de uitvoeringsorganisatie. Onvoldoende aandacht voor de naleving van gemaakte afspraken over de inzet van middelen en ontoereikende mechanismen om te bewaken dat het aangaan van verplichtingen binnen de grenzen blijft van de beschikbare budgetten, hebben ertoe geleid dat de beschikbare middelen met € 89 mln worden overschreden.

Ik aanvaard dat inmiddels door de Raad van Bestuur van UWV de nodige maatregelen zijn getroffen om een verdere overschrijding van het re-integratiebudget te voorkomen. Bij alle begrip voor de ongelukkige samenloop van bijzondere omstandigheden – de crisis, de fusie UWV-CWI, oprichting in korte tijd van mobiliteitscentra – wijzen de oorzaken van deze overschrijding op mogelijk meer dan een incidenteel probleem van sturing. Bij welke samenloop van omstandigheden dan ook, kan het niet zo zijn dat een begroting zo fors wordt overschreden voordat dit wordt opgemerkt. De Raad van Bestuur van UWV wijst er in zijn brief op dat ook de «noodstop» in maart van dit jaar nog enige tijd vergde voordat deze was uitgevoerd. Het wijst mogelijk op tekortkomingen in de wijze van besturing en controle op het functioneren van het uitvoeringsapparaat van het UWV.

Ik ben mij er van bewust dat de door UWV gehanteerde mechanismen van sturing het UWV de afgelopen jaren in staat hebben gesteld om een uiterst heterogene verzameling van instellingen en organisaties, met verschillende tradities en verschillende werkwijzen op het punt van administratie en ICT systemen, om te vormen tot een flexibel uitvoeringsapparaat dat in staat is gebleken om de nasleep van de economische crisis in de jaren 2000 – 2004 op te vangen, de ingrijpende veranderingen in de sociale zekerheid in de afgelopen jaren te verwerken, de hoogconjunctuur in de jaren 2006-2008 te begeleiden, om vanaf eind 2008 weer in te spelen op de acute gevolgen van de financiële en economische crisis. In dat proces is het uitvoeringsapparaat niet alleen tot een eenheid omgevormd, maar ook met bijna 50% van het personeel afgeslankt en gefuseerd met het CWI. Daarbij is het bedrijfsleven tevreden over de prestaties van de mobiliteitscentra en is de klanttevredenheid van cliënten en werkgevers toegenomen.

De Raad van Bestuur van UWV stelt in zijn brief dat de overschrijding het gevolg is van de samenloop van twee uitzonderlijke omstandigheden – de fusie van UWV en CWI, en de financieel-economische crisis. Daarbij wordt aangegeven dat in lastige economische omstandigheden dienstverlening is ingekocht en dit tot zichtbare resultaten heeft geleid bij het van werk naar werk begeleiden van klanten door de mobiliteitscentra en tot een hogere uitstroom naar werk dan normaliter in crisistijd zou zijn verwacht. Tegelijkertijd realiseert de Raad van Bestuur van UWV zich zeer goed dat dit in veel ruimere mate is gebeurd dan was geraamd en met mij is afgesproken.

Vooralsnog kan en wil ik er niet vanuit gaan dat de nu gebleken tekortkomingen in sturing en controle de onvermijdelijke keerzijde vormen van de genoemde prestaties in de afgelopen jaren. Uitgangspunt moet zijn dat het functioneren van UWV door middel van begroting en afspraken tussen UWV en minister stuurbaar dient te zijn. Om die reden acht ik een nader onderzoek en een bezonnen oordeel nodig over de mogelijkheden en beperkingen van de besturing en beleid van een organisatie als het UWV. Ik heb daartoe IWI verzocht om het in het jaarverslag 2009 aangekondigde vervolgonderzoek naar de interne beheersingsmaatregelen en de verantwoording van de re-integratiebudgetten, dat IWI in aansluiting op het onderzoek over 2009 zou verrichten, nu reeds te starten. Ik zal IWI eveneens verzoeken om hierbij de risicobeheersing in den brede binnen het UWV te onderzoeken. IWI zal hierover in het najaar rapporteren. Daarnaast zal ik een drietal personen met onder andere ervaring op het terrein van de besturing van een publieke organisatie als het UWV verzoeken, mede op basis van het IWI-rapport, de sturing door UWV te beoordelen met het oog op de mogelijkheden, beperkingen en verbeteringen. Op basis van hun advies zal ik conclusies trekken met betrekking tot zonodig te treffen maatregelen. Hierover zal ik uw Kamer informeren.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

BIJLAGE:

Beantwoording motie van Hijum (Tweede Kamer, 26 448, nr. 428) van 16 maart 2010

In de motie van de heer Van Hijum wordt gevraagd:

- Inzicht te verschaffen in de besteding van re-integratiemiddelen door het UWV in de jaren 2009 en 2010 (inclusief uitvoeringskosten), de mate waarin deze middelen selectief en vraaggericht zijn ingezet en het aantal duurzame plaatsingen;
- Snelle toegang van werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt tot re-integratie op basis van een goede diagnose bij de intake te waarborgen;
- Te onderzoeken hoe de re-integratieketen effectiever en doelmatiger kan worden vormgegeven en de Kamer hierover voor 1 mei te informeren.

Zoals tijdens het debat van 16 maart al aangegeven, verwijs ik voor het derde onderdeel van de motie (onderzoek naar een effectievere en doelmatiger re-integratieketen) naar het onderzoek dat wordt uitgevoerd naar aanleiding van de motie van de heer Meeuwis. Hierover zal ik u separaat informeren.

Besteding van re-integratiemiddelen in 2009 en 2010

In 2009 en in de eerste vier maanden van 2010 waren per doelgroep hiermee de volgende middelen gemoeid.

WW-periode	Re-integratiemiddelen 2009	Re-integratiemiddelen t/m april 2010
< 3 mnd	€ 42,4 mln	€ 31,4 mln
3 – 12 mnd	€ 55,3 mln	€ 31,7 mln
> 12 mnd	€ 52,3 mln	€ 19,7 mln
totaal	€ 150,0 mln	€ 82,8 mln

Inzet van re-integratietrajecten/diensten naar doelgroep

Bij een totale instroom in de WW in 2009 van 428 000 personen werd voor ruim 20 000 personen een re-integratietraject/dienst ingezet voordat zij 3 maanden werkloos waren. Bij de 128 000 personen die in 2009 op enig moment 3 maanden of langer werkloos waren, werd voor ruim 25 000 personen een re-integratietraject/dienst gestart voordat zij 12 maanden werkloos waren. Van de 82 000 personen die in 2009 op enig moment langer dan van 12 maanden WW kregen, werd voor ruim 12 000 personen een re-integratietraject/dienst gestart.

In 2009 was het plaatsingspercentage van re-integratietrajecten, diensten en korte trainingen: 57%, en in de eerste vier maanden van 2010: 54,3%.

Uitvoeringskosten re-integratie WW

De uitvoeringskosten re-integratie WW bedroegen in 2009 € 174 mln. Daarvan hangen de kosten van het bedrijfsonderdeel inkoop re-integratie direct samen met de besteding van het re-integratiebudget (€ 31 mln). Daarnaast verzorgen medewerkers werk en inkomen (€ 25 mln) voor werkcoaches de administratieve afhandeling van trajectinkoop. Een deel van hun kosten (zij hebben een breder takenpakket) zijn derhalve aan de trajectinkoop toe te rekenen. In de uitvoeringskosten re-integratie is

bovendien voor € 83 mln de (intensievere) individuele begeleiding van personen die langer dan 3 maanden werkloos zijn door werkcoaches begrepen. Deze werkzaamheden zijn echter niet één op één te relateren aan de inkoop van re-integratie. Datzelfde geldt uiteraard voor de overigens aan de uitvoeringskosten re-integratie toegerekende kosten van management, stafactiviteiten en concern (€ 35 mln).

Resultaten re-integratie

In 2009 zijn de volgende resultaten geboekt:

- Meer dan 107 453 mensen zijn van werk naar werk begeleid of na een korte WW-periode herplaatst bij nieuwe werkgever;
- Totaal aantal klanten aan het werk geholpen met een WW-uitkering van langer dan 3 maanden: 105 488.

Tot en met mei 2010 zijn de volgende resultaten geboekt:

- 51 653 mensen zijn van werk naar werk begeleid of na een korte WW-periode herplaatst bij nieuwe werkgever;
- Totaal aantal klanten aan het werk geholpen met een WW-uitkering van langer dan 3 maanden: 70 124.

Diagnosestelling

Tenslotte wordt in de motie gevraagd naar de waarborgen voor een goede diagnose bij intake. Met het oog hierop is in opdracht van het UWV onderzoek verricht naar de belangrijkste factoren die van invloed zijn op snelle werkhervatting van werkzoekenden. De nog voorlopige resultaten laten zien dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen categorieën werkzoekenden en dat naast een aantal «harde» kenmerken (leeftijd, opleiding) ook tal van «zachte» factoren (motivatie, zelfbeeld) van invloed zijn op de kans op hervatting. Het onderzoek moet ertoe leiden dat vanaf 2011 met behulp van een profiling instrument bij de intake preciezer kan worden onderscheiden wie er wel en geen hulp nodig heeft om weer aan de slag te komen en bevordert daarmee de selectiviteit van het re-integratiebeleid. De volgende fase in het re-integratieproces betreft het maken van een goede diagnose. Op basis van «harde» en «zachte» kenmerken wordt vastgesteld welke belemmeringen iemand heeft in relatie tot werkaanvaarding en wordt bezien wat diens kansen zijn op de arbeidsmarkt. Er bestaan verschillende modellen die dit proces ondersteunen. De werkcoach blijft echter altijd eindverantwoordelijk.