

Toezicht op UWV en SVB - Uitgangspunten

datum	17 juni 2021
status	Definitief

Inhoud

Inleiding—4

1	Grondslag van het toezicht—6
1.1	Terreinafbakening—6
1.2	Actoren rond toezicht, controle en verantwoording—7
1.3	Uitgangspunten en doel van het toezicht—10
2	Uitvoering van het toezicht—12
2.1	Onafhankelijk—12
2.2	Samenwerkend—12
2.3	Selectief—13
2.4	Slagvaardig—13
2.5	Professioneel—14
2.6	Transparant—15
3	Effectiviteit van het toezicht—16
	Bijlage 1 Interventiemogelijkheden toezicht—17

Inleiding

Het sociale zekerheidsstelsel in Nederland heeft ten doel het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het bieden van bestaanszekerheid aan diegenen die niet (meer) in staat zijn door arbeid in hun levensonderhoud te voorzien. De wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) regelt ten behoeve van deze doelen de uitvoering van de sociale zekerheid. Op grond van de wet SUWI zijn taken toegekend aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Beide uitvoeringsorganisaties zijn zelfstandige bestuursorganen.

Het UWV en de SVB ontlenen hun taken rechtstreeks aan de wet en voeren deze taken onafhankelijk uit. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de vervulling van de aan de zbo's opgedragen taken en voor het functioneren van de organisaties. De minister is conform de Kaderwet zbo's en de wet SUWI bevoegd voor de aansturing van en het toezicht op het UWV en de SVB. Het toezicht door de minister is onderscheiden in organisatiegericht toezicht en doeltreffendheidstoezicht. Het ministerie voert het organisatiegerichte toezicht uit en de Inspectie SZW (ISZW) het doeltreffendheidstoezicht.

Recente historie

Het toezicht door de ISZW omvat, zoals bepaald in de wet SUWI, de doeltreffendheid van de taakuitvoering door het UWV en de SVB, de samenwerking tussen de zbo's en gemeenten en de wijze waarop de gemeenten gezamenlijk bijdragen aan het behalen van de doelen op het terrein van werk en inkomen. Tot 2016 voerde de ISZW daarbij het organisatiegerichte toezicht uit op het UWV en de SVB. Dit toezicht betrof met name een rechtmatigheidstoetsing, bestaande uit een beoordeling van de jaarverantwoording en een review op de werkzaamheden van de accountants van het UWV en de SVB. Vanwege de veranderende maatschappelijke visie op toezicht – zoals meer focus op doeltreffendheid – vond een herbezinning op taken van de ISZW plaats. Aangezien daarnaast verschillende maatregelen waren getroffen om de interne sturing en beheersing bij de zbo's, de controle daarop door accountants en de sturing door het departement te verbeteren, is besloten het organisatiegerichte toezicht door de ISZW te beëindigen.

Het organisatiegerichte toezicht is sinds 2016 onderdeel geworden van de eigenaarsadvisering binnen het ministerie van SZW. Dit toezicht was gericht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van taken door de individuele zbo's. In lijn hiermee is in 2016 het Toezichtbeleid SZW - UWV en SVB vastgesteld. De kern van dit toezichtbeleid was het opstellen van (meerjarige) risicoagenda's, op basis waarvan geadviseerd werd over eventuele interventies. De risicoagenda's werden gebaseerd op via de sturingslijn ontvangen informatie, (SUWI-) evaluaties en informatie van andere toezichthouders als de accountantsdiensten en Audit Committees van de zbo's en de ISZW. Hierbij werd een single audit benadering gehanteerd, waarbij op basis van ingebouwde controles werd vertrouwd op de ontvangen informatie.

Evaluaties

De afgelopen jaren hebben verschillende evaluaties en onderzoeken verbetermogelijkheden opgeleverd ten aanzien van het organisatiegerichte toezicht. Allereerst vond begin 2019 een zelfevaluatie plaats van de uitvoering van het toezichtbeleid. Deze leverde het beeld op dat de invulling van het

organisatiegerichte toezicht onvoldoende meerwaarde had in relatie tot de bredere sturing vanuit de eigenaar. Aanbevelingen uit de zelfevaluatie waren onder meer om meer verbinding te maken met de reguliere sturing, af te stappen van de oplevering van risico-agenda's, de bemensing van toezicht te versterken en meer gebruik te maken van alternatieve bronnen en eigen onderzoeken. Ongeveer in dezelfde periode onderzocht de Algemene Rekenkamer (ARK) het toezicht in het Verantwoordingsonderzoek 2018. De ARK gaf eveneens aan dat het toezicht meer van alternatieve bronnen en eigen onderzoek gebruik zou moeten maken. Naar aanleiding hiervan is een aantal praktische verbeteringen in het toezicht doorgevoerd. Vervolgens heeft de ADR in 2019 op verzoek van SZW een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar het departementale uitvoeringstoezicht op zbo's. De resultaten hiervan zijn in maart 2020 opgeleverd. En tenslotte zijn in juni 2020 de resultaten gepubliceerd van een evaluatie door Berenschot van de sturing en het toezicht op UWV en SVB, als onderdeel van de evaluatie van de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). De overkoepelende evaluatie van de wet SUWI is in maart 2021 afgerond. Aanbevelingen uit de evaluatie door Berenschot behelzen het expliciteren van de verwachtingen ten aanzien van het organisatiegerichte toezicht; de werkagenda van het toezicht deels laten bepalen door uitvoeringsrisico's die adviesorganen signaleren; en het toezicht de mogelijkheid geven om nieuwe vraagstukken (zoals externe factoren en dilemma's) te agenderen.

De aanbevelingen en suggesties zijn, voor zover deze in lijn liggen met de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen SZW en de uitvoeringsorganisaties, in dit document verwerkt. Dit document bevat de herijkte meerjarige invulling van het toezicht voor de jaren 2021-2025¹. Het vervangt daarmee het Toezichtbeleid uit 2016. In 2021 vindt ook een herijking van de sturingsvisie plaats.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft het speelveld en doel van het toezicht. In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe het toezicht wordt uitgevoerd. Hoofdstuk 3 schetst de wijze waarop de effectiviteit en actualiteit van het toezicht geborgd worden.

¹ Na besluitvorming over het Inlichtingenbureau (IB) en het Bureau Ketinformatisering Werk en Inkomen (BKWI) naar aanleiding van de SUWI-evaluatie 2020 wordt bepaald wat dit betekent voor het toezicht op deze organisaties.

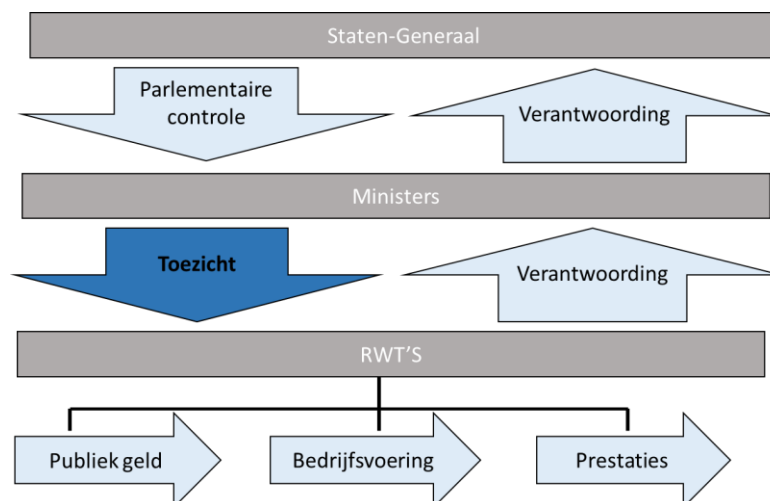
1 Grondslag van het toezicht

1.1 Terreinafbakening

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.²

In dit document zijn de uitgangspunten beschreven van het instellings- of organisatiegerichte toezicht op het UWV en de SVB. UWV en SVB zijn zowel zelfstandig bestuursorgaan (zbo) als rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Het hier beschreven toezicht wordt uitgeoefend in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het integraal functioneren van het UWV en de SVB en ziet op de continuïteit op de lange termijn van de organisaties.

Het UWV en de SVB voeren op basis van de wet SUWI en van bekostiging door de minister van SZW de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen uit. Beide organisaties vallen onder de werking van de Kaderwet zbo's, de Comptabiliteitswet en de Wet SUWI. De organisaties zijn zelfstandig en voeren hun taken zelfstandig uit. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatige besteding van het publieke geld dat in de organisaties omgaat en op het functioneren en presteren van de organisaties. Hij moet daarover verantwoording kunnen afleggen aan de Eerste en Tweede Kamer. In *figuur 1* is dit schematisch weergegeven.³



Figuur 1 Verantwoording en Toezicht bij rwt's

Inbedding toezicht

Met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' is in 2015 de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer geïntroduceerd.⁴ In de sturingsvisie is deze circulaire vertaald in werkafspraken tussen de minister, het departement en de zbo's. De rollen zijn op basis van de sturingsvisie als volgt ingevuld.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs 1-2

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 850, nr. 2

⁴ Circulaire 'Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's)', 11-05-2015

De coördinerend *opdrachtgever* van de zbo's namens de minister is de Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie (DGSZI). Ondersteuning van de opdrachtgever ten aanzien van het UWV wordt verzorgd door de directie Werknemersregelingen (WR), en voor de SVB door de directie Stelsel & Volksverzekeringen (SV). Ook de Directeur-Generaal Werk (DGW) en de Directeur-Generaal Langdurige Zorg van het Ministerie van VWS vervullen de rol van opdrachtgever.

De opdrachtgever kijkt vooral naar de taken die de organisatie uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij de organisatie zijn belegd.

De *eigenaar* is namens de minister vanuit de sturingsvisie vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het functioneren van de organisaties betreffen, waaronder de continuïteit en wendbaarheid. De eigenaarsrol wordt ingevuld door de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG). Ondersteuning van de eigenaar ten aanzien van zowel UWV als SVB wordt verzorgd door de afdeling Eigenaarsadvisering van de directie SV.

De *opdrachtnemers* - de zbo's/rwt's - hebben de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de taken die bij hen zijn neergelegd. Daarnaast dienen zij zorg te dragen voor interne sturing en beheersing. Zij leggen hierover verantwoording af aan de minister.

De opdrachtgever en eigenaar geven conform de gemaakte werkafspraken invulling aan sturing en toezicht in ruime zin. Het toezicht is ingebed in de reguliere sturingsrelatie tussen SZW en de zbo's, waarbij de opdrachtgever aandacht heeft voor de doelmatigheid en rechtmatigheid van specifieke wet- en regelgeving en daaruit voortvloeiende dienstverlening (taakgericht toezicht) en de eigenaar zich richt op het bredere organisatie(w)zijn van de zbo's (instellingstoezicht). Het toezicht dat beschreven is in dit document richt zich op het functioneren van de waarborgen in het governancestelsel van de zbo's en de randvoorwaarden voor dit functioneren vanuit de sturing en het toezicht door de opdrachtgever en eigenaar.

1.2 Actoren rond toezicht, controle en verantwoording

Verschillende partijen spelen een rol bij het toezicht en de controle op het UWV en de SVB. In deze paragraaf wordt kort de rol van de voor het onderhavige toezicht meest relevante spelers weergegeven.

Interne governance

De organisaties zijn zelf primair verantwoordelijk voor het goed functioneren van de uitvoering en het toezicht daarop. Het kwaliteitsniveau van de interne governance binnen de zbo's/rwt's is medebepalend voor de focus van het toezicht door de minister.

Bij UWV is het management als 1^e lijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van wet- en regelgeving. Businesscontrol en Kwaliteit monitoren als 2^e lijn de kwaliteit van de uitvoering en adviseren hierover.

Bij SVB zijn de afdelingsdirecteuren 1^e lijns-verantwoordelijk voor de uitvoering van de primaire processen. De 2^e lijn bestaat uit stafdirecties en stafafdelingen die het risicomanagement ondersteunen en richten. Een concernrisicomanager ondersteunt de directeur Bedrijfsvoering bij het adviseren van de Raad van Bestuur over risicomanagement.

Binnen zowel het UWV als de SVB bestaat een interne auditfunctie als 3^e lijn. Bij het UWV wordt deze functie uitgeoefend door de Accountantsdienst UWV en bij de SVB door de Audit Dienst SVB. Zij voeren onderzoeken uit om een onafhankelijke beoordeling te kunnen geven over het functioneren van de organisatie en geven adviezen om geconstateerde tekortkomingen te ondervangen.

De Accountantsdienst UWV en de Audit Dienst SVB zijn ook de controlerend accountant (4e lijn) van respectievelijk UWV en SVB. Zij controleren alle verantwoordingen van de betreffende organisatie en verstrekken de daarbij behorende accountantsrapportages. In geval van het SUWI-jaarverslag wordt het accountantsverslag verstrekt aan de raden van bestuur en aan het Ministerie van SZW. Daarnaast functioneert in de 4e lijn ook een externe accountant. Deze controleert het publicitaire jaarverslag en verstrekt een accountantsverslag aan de respectievelijke raden van bestuur.

Ook heeft het UWV een Audit Advies Commissie (AAC) en de SVB een Audit Committee (AC). Zij fungeren als reflectie- en adviesorganen voor de raden van bestuur en richten zich op onderwerpen als de kwaliteit van de bedrijfsvoering, het auditbeleid, het risicomanagementbeleid en de beheersing van de primaire processen.

Binnen de SVB bestaat daarnaast een raad van advies, die de raad van bestuur gevraagd en ongevraagd adviseert over de strategische koers van de SVB. Ook wordt de raad van advies om reflectie gevraagd over governance vraagstukken, waaronder het interne en externe toezicht. Andere adviesorganen bij de SVB zijn de Klantenadviesraad en het IT-committee. Het UWV heeft een cliëntenraad die advies geeft over de uitvoering en regelmatig overlegt met de raad van bestuur en de divisiedirecteuren. Naast een centrale cliëntenraad zijn er districtscliëntenraden.

De interne beheersstructuur van het UWV en de SVB is zodanig vormgegeven, dat deze de raden van bestuur voldoende comfort kan bieden. Dit is de basis voor het toezicht vanuit SZW.

Verhouding interne en externe governance

De interne governance bij het UWV en de SVB is in het eerste deel van deze paragraaf beschreven. De externe governance omvat het toezicht op afstand op de zbo's namens de minister.

In *figuur 2* is de verhouding tussen in- en externe sturing, toezicht en verantwoording in beeld gebracht.⁵ Het toezicht waarvan dit document de uitgangspunten bevat maakt, zoals beschreven in paragraaf 1.1, deel uit van de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen SZW en de uitvoeringsorganisaties en betreft het blauw omrande deel van het 'huis'.

In de figuur geeft de kern van het huis, de 1^e tot en met de 4^e lijn en de laag rond de Raden van Bestuur, de interne governance van de zbo's weer. De kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken is belegd in de reguliere interne sturing. Aan de doelmatigheid, rechtmatigheid en continuïteit van de organisaties wordt eveneens via de interne governance aandacht besteed.

Rondom de kern van het huis en daarboven bevindt zich de externe governance. Ten behoeve van sturing, toezicht en verantwoording ontvangen de opdrachtgever

⁵ Berenschot, 2020, Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV

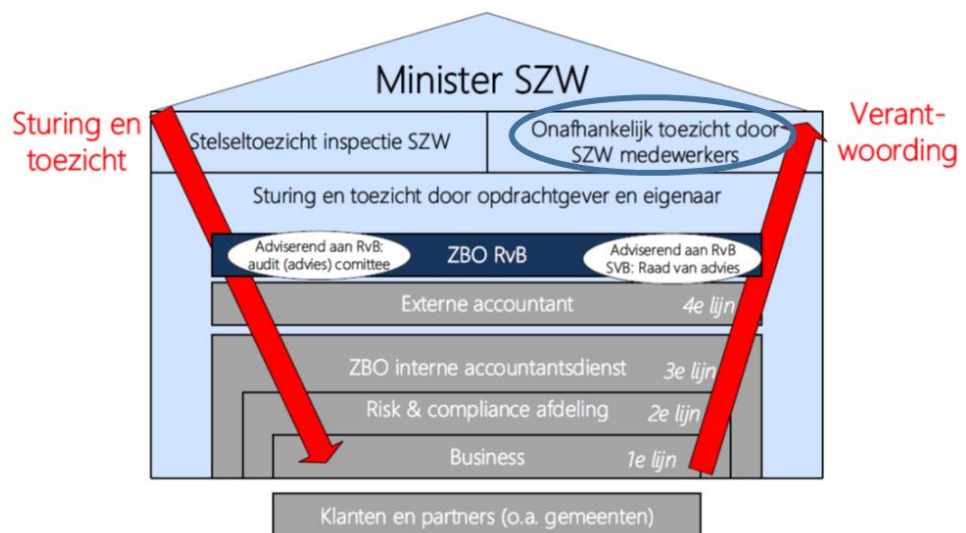
en eigenaar informatie uit de P&C-cyclus en overige verantwoordingsinformatie over het presteren en functioneren van de organisaties. De informatie wordt beoordeeld en naar aanleiding hiervan wordt, waar nodig, bijgestuurd - meestal via de overlegstructuur tussen SZW en de zbo's.

Het *stelseltoezicht door de ISZW* en het *toezicht door SZW-medewerkers* functioneren onafhankelijk van de sturing en het toezicht door opdrachtgever en eigenaar en zijn in het huis er boven weergegeven.

De ISZW voert namens de minister het stelseltoezicht uit en heeft als wettelijke taak toe te zien op de doeltreffende uitvoering van de sociale zekerheid door de individuele zbo's, de gezamenlijke gemeenten en op de samenwerking tussen partijen. De ISZW richt het toezicht op de uitvoering in de volle breedte van het stelsel van werk en inkomen, binnen de op dat moment geldende wet- en regelgeving. Het toezicht door de ISZW omvat het volgen en duiden van trends en ontwikkelingen, aangevuld met verdiepende onderzoeken naar risicovolle onderdelen van het stelsel. Doel is om verklaringen te geven en mechanismen te duiden. De ISZW biedt de stelselpartijen handvatten om de doeltreffendheid van de uitvoering te verbeteren.

Overkoepelend ten aanzien van de driehoek van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer wordt het onafhankelijke toezicht (verder: het (onderhavige) toezicht) uitgevoerd, waarbij zelfstandig informatie wordt verzameld. Waar het toezicht door de ISZW zich richt op de werking en doeltreffendheid van het uitvoerend stelsel van werk en inkomen, richt het onafhankelijke toezicht door SZW-medewerkers zich op het verdiepen van inzicht in risico's, knelpunten en dilemma's bij de zbo's en de randvoorwaarden voor de uitvoering. Het toezicht geeft een oordeel over de mate waarin deze in beeld en beheerst zijn en doet naar aanleiding daarvan voorstellen voor mogelijke interventie.

De bouwstenen van het 'huis' geven de minister de basis om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer.



Figuur 2 'Huis van sturing en toezicht': de organisatie van de aansturing van en het toezicht op UWV en de SVB

Specifiek op het gebied van IT bij de zbo's hebben hiernaast de CIO en CISO van SZW een rol. De CIO SZW verzamelt informatie over de IT-governance, het IT-landschap en grote projecten bij de zbo's om de eigenaar te kunnen adviseren over eventuele risico's ten aanzien van de continuïteit en stabiliteit, en om afwijkingen van rijksbrede kaders, voor zover van toepassing, te kunnen signaleren. De CISO⁶ monitort of er afwijkingen zijn van het rijksbrede kader op het gebied van informatiebeveiliging bij de zbo's en adviseert de eigenaar hierover. De informatievoorziening van de zbo's aan de CIO en CISO verloopt via de eigenaar.⁷

Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer

Van belang in het geheel van controle, toezicht en verantwoording rond het UWV en de SVB zijn ook externe partijen als de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (ARK). De ADR is de onafhankelijke interne auditor van de rijksoverheid en doet onderzoek naar sturing, beheersing en verantwoording. Onder meer kijkt de ADR jaarlijks naar de dechargeverlening en budgettoekenning aan de zbo's door de minister.

De ARK is een Hoog College van Staat en de onafhankelijke externe auditor van het rijk en controleert de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de rijksoverheid. Dit onderzoek wordt uitgevoerd bij zowel de ministeries als bij de zbo's.

Het toezicht maakt gebruik van de uitkomsten van de bevindingen van de andere spelers. In hoofdstuk 2 is uitgewerkt op welke wijze dit plaatsvindt.

1.3 Uitgangspunten en doel van het toezicht

Het onderhavige toezicht maakt deel uit van het organisatiegerichte toezicht door de minister in het kader van zijn verantwoordelijkheid voor het presteren en functioneren van het UWV en de SVB. Het ziet vanuit een overkoepelend perspectief en in aanvulling op de inzet van andere partijen op het integraal functioneren van de zbo's in relatie tot de continuïteit van de organisaties op de lange termijn, en de randvoorwaarden daarvoor. De focus ligt op het signaleren van risico's, knelpunten en dilemma's in de uitvoering en het verkrijgen van inzicht in de beheersing hiervan door UWV en SVB. Daarbij wordt ook gekeken naar de wijze waarop de opdrachtgever en eigenaar hun rol invullen. Hierdoor draagt het toezicht bij aan de feedbackloop van de uitvoeringspraktijk naar beleid.

Bij de taakuitoefening voorkomt het toezicht zoveel mogelijk dat overlap ontstaat met de activiteiten van andere partijen. Hiertoe neemt het kennis van informatie van de zbo's en van de andere in paragraaf 1.2 beschreven actoren. Het toezicht zorgt voor afstemming met deze partijen en monitort overige relevante bronnen. Hiermee wordt een breed overzicht verkregen van de beschikbare informatie, waaruit rode draden kunnen worden getrokken met het maatschappelijke perspectief als uitgangspunt. Toezicht deelt de aldus verkregen kennis met belanghebbenden bij de zbo's en SZW. Waar lacunes in de informatie worden geconstateerd, onderneemt het toezicht actie via agendering, verkenning of uitvoering van onderzoek.

Met deze werkwijze wil het toezicht er enerzijds voor zorgen dat alleen eigen onderzoek wordt uitgevoerd waar daadwerkelijk een onontgonnen kwestie speelt.

⁶ artikel 71 besluit CIO-stelsel Rijksdienst <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-62488.html>

⁷ Op het moment van vaststelling van dit toezichtbeleid is de werkwijze van CIO/CISO in ontwikkeling.

Anderzijds wil het door onderzoek nieuwe of verdiepende inzichten opleveren en reflectie stimuleren. Het toezicht oordeelt met oog voor context en doet aanbevelingen voor verbetering. Met de aanbevelingen biedt het toezicht handelingsperspectief om een positieve verandering teweeg te brengen ten aanzien van geconstateerde knelpunten.

De basis voor de rolinvulling én de door het toezicht te hanteren normen ligt onder meer in de volgende wet- en regelgeving en kaders:

- Kaderwet zbo's;
- Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI);
- Comptabiliteitswet 2016;
- Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's';
- Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht.

Naar gelang het onderwerp van onderzoek kunnen aanvullende normenkaders worden gehanteerd.

2 Uitvoering van het toezicht

Voor de uitvoering van het toezicht in relatie tot de in hoofdstuk 1 geschetste uitgangspunten, worden de 6 principes voor goed toezicht, zoals beschreven in de Kaderstellende Visie op Toezicht, toegepast. In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe dit in de praktijk vorm krijgt.

2.1 Onafhankelijk

De uitvoering van het toezicht valt functioneel onder de DGSZI en de directeur Stelsel en Volksverzekeringen (SV). Toezicht is gepositioneerd als onderdeel van de bredere eigenaarsondersteuning in de afdeling Eigenaarsadvies (EIG), maar is tegelijkertijd onafhankelijk en herkenbaar. Inhoudelijk wordt toezicht aangestuurd door de pSG. Het is verbonden met de taak van de eigenaar, die wordt uitgevoerd door teams die zich op de sturing, toezicht en verantwoording van het UWV respectievelijk de SVB richten. De medewerkers die zich met het toezicht bezighouden, bekleden niet tevens een andere rol in relatie tot sturing en verantwoording.

De onafhankelijkheid van de toezichtmedewerker bij de uitvoering van het toezicht is gewaarborgd door een principe van non-interventie in de lijn, alsmede de mogelijkheid om de pSG direct te adviseren. Op basis van de uitgevoerde activiteiten vormt het toezicht een eigen oordeel. Toezichtrapporten worden eerst aangeboden aan de pSG en aan de betrokken actoren. Bevindingen worden besproken in de eigenaars- en driehoeksoverleggen. Tevens kunnen de toezichtrapporten worden geagendeerd in het Audit Committee en in de Bestuursraad van SZW.

In het geval de eigenaar zelf (pSG) onderwerp is van de toezichtbevindingen, is escalatie in de lijn mogelijk naar de SG en de minister.

Als het toezicht verdiepend onderzoek uitvoert, wordt dit via een vastomlijnd proces uitgevoerd. Het object van onderzoek wordt geïnformeerd over de invulling van de processtappen (projectvoorstel, uitvoeringsfase, rapportagefase) en er vindt hoor en wederhoor plaats over de bevindingen en conclusies uit het onderzoek. De inhoud van het hoor en wederhoor wordt, eventueel vergezeld van een nawoord vanuit toezicht, verwerkt in de eindrapportage. Voorafgaand aan en tijdens het onderzoeksproces vindt intercollegiale toetsing plaats door de overige toezichtmedewerkers.

2.2 Samenwerkend

Om de toezichtlast voor de zbo's zoveel mogelijk te beperken, stemt het toezicht toezichtactiviteiten, risico inschattingen en meerjarenplannen af op die van andere relevante toezichthouders. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van informatie van en vindt overleg en afstemming plaats met de verschillende in paragraaf 1.2 genoemde actoren.

Jaarlijks voert de directeur van de Accountantsdienst UWV respectievelijk de Auditdienst SVB een overleg met de directeurs van SV, ISZW, ADR en de AR om het auditplan voor het komende jaar te bespreken.

De door de auditcommissies van het UWV en de SVB en Raad van Advies van de SVB gesignaleerde uitvoeringsrisico's dienen, naast andere informatie mede als input voor de focus van het toezicht.

De ISZW houdt toezicht op het hele SUWI-stelsel vanuit een doeltreffendheidsperspectief. Het toezicht vanuit SZW betreft het functioneren van de zbo's en de aansturing in de driehoek vanuit het perspectief van beheersing en continuïteit. Samen met de opdrachtgever voert de eigenaar iedere 2 maanden een signaaloverleg ter uitwisseling van bevindingen en ervaringen van beide toezichthouders. Met ingang van het jaar 2021 zal jaarlijks voor de zomer worden gesproken over onderwerpen die vanuit de perspectieven van de ISZW en het toezicht van belang zijn om aan de Auditdienst SVB en Accountantsdienst UWV mee te geven ten behoeve van het opstellen van het auditjaarplan. De ISZW sluit per 2021 tevens aan bij de bespreking van de auditjaarplannen van het UWV en de SVB.

2.3 Selectief

UWV en SVB zijn zelf verantwoordelijk voor het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van de interne beheersing en interne controle. En de opdrachtgever en eigenaar hebben hun respectievelijke rollen ten aanzien van sturing, verantwoording en toezicht. Het onderhavige toezicht is verdiepend en terugkijkend op kwesties die het functioneren in relatie tot de continuïteit van de zbo's betreffen ook in relatie tot de driehoek opdrachtgever-eigenaar-opdrachtnemer.

Het toezicht vanuit SZW gaat risicogericht te werk. Het monitort signalen van andere actoren in het controlebestel en de mate waarin de zbo's gesignaleerde risico's oppakken. Waar de opvolging van risico's niet helder is, en waar het een onderwerp betreft met mogelijke negatieve impact op het functioneren van de organisatie, wordt eerst een verkenning uitgevoerd. Onderwerpen in het kader van het functioneren van de organisaties in relatie tot de continuïteit hebben bijvoorbeeld betrekking op ICT, personeel, dienstverlening en internationale ontwikkelingen. Als een urgent thema blijkt een verkenning niet eenduidig wordt opgepakt, voert toezicht onderzoek uit of laat het onderzoek uitvoeren.

2.4 Slagvaardig

Informatie verzamelen en beoordelen

Om de identificatie en selectie van thema's voor toezicht in samenhang met en dienstbaar aan de focus van sturing te maken, zijn toezichtmedewerkers integraal onderdeel van de afdeling Eigenaarsadvisering van het Ministerie van SZW. In het kader van intercollegiale toetsing en samenwerking van toezichtmedewerkers vindt tevens wekelijks overleg en afstemming tussen de toezichtmedewerkers onderling plaats.

Het toezicht maakt gebruik van de informatie uit de P&C-cyclus, de overlegstructuur, rapporten en adviezen van andere toezichthouders in het stelsel. Daarnaast gebruikt het horizontale (verantwoordings)informatie, informatie van inspraak- en consultatieorganen als klantenraden, ondernemingsraden en vakbonden, en bronnen als de Nationale Ombudsman, de Centrale Raad van Beroep en de media. Ook het risicomanagement – een taak van de opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, vormt een belangrijke informatiebron.

Informatie heeft een sturende rol voor het bepalen van de (vervolg)activiteiten door toezicht. Indien voor de toezichtuitoefening aanvullende informatie nodig is over specifieke onderwerpen, die niet tot de reguliere informatievoorziening behoort en die niet binnen het departement beschikbaar is, vraagt het toezicht dit apart op bij

het betreffende zbo. De zbo's leveren deze informatie aan.⁸ Ook hebben de toezichtmedewerkers in het kader van hun taak de bevoegdheid met medewerkers van de zbo's te overleggen en bij hen inlichtingen in te winnen. De toezichtmedewerkers maken zelf een keuze met welke functionarissen het wenst te spreken.

Op basis van monitoractiviteiten en verkenningen wordt bepaald of nader onderzoek volgt ten aanzien van een onderwerp. Dit onderzoek kan door de toezichtmedewerkers zelf worden uitgevoerd. Ook kan specifieke expertise aan het onderzoeksteam worden toegevoegd, en kan onderzoek worden uitbesteed aan een externe partij.

Interveniëren

Bevindingen uit het toezicht worden gedeeld met het betrokken object van onderzoek door middel van een conceptrapport van bevindingen. Na hoor en wederhoor wordt dit rapport van bevindingen definitief gemaakt (zie ook paragraaf 2.1).

In proportie met de bevindingen wordt geïntervenieerd. De mogelijke interventies zijn opgenomen in bijlage 1 – conform de interventiepiramide van veelvoorkomende, lichtere (wettelijke) interventies naar minder voorkomende en zwaardere interventies -. Het uitgangspunt is dat toezichtbevindingen bijdragen aan het functioneren van de zbo's en de driehoek als geheel. De partij waarop de aanbevelingen betrekking hebben is in eerste instantie verantwoordelijk voor het oppakken ervan. Naast bespreking van de bevindingen in de reguliere overleggen, vindt aansluiting plaats van de toezichtactiviteiten en -bevindingen op de P&C-cyclus. Zo kan in de P&C-brieven een vraag worden opgenomen naar de wijze waarop de bevindingen naar aanleiding van een of meerdere toezichtonderzoeken worden opgevolgd. Ook kan bijvoorbeeld in de Meibrief worden verzocht om naar aanleiding van bevindingen een passage over het betreffende onderwerp in het jaarplan op te nemen.

Aangezien een goede informatievoorziening vanuit de zbo's cruciaal is voor slagvaardig toezicht, dient opgevraagde informatie onverwijld te worden verstrekt. Indien hierbij belemmeringen worden ondervonden, wordt dit via de reguliere sturingslijn aan de orde gesteld. Ook kan in de sturingscyclus aandacht worden gevraagd voor medewerking en informatievoorziening bij onderzoeken.

2.5 Professioneel

Het toezicht wordt uitgeoefend door medewerkers met kennis op de verschillende vlakken van de uitvoering door het UWV en de SVB. De toezichtmedewerkers beschikken over deskundigheid op het terrein van UWV en SVB en daarnaast over (onderzoeks)deskundigheid op het gebied van governance, IT, bedrijfsvoering en financiën. Bij hun werkzaamheden beoordelen de toezichtmedewerkers de betrouwbaarheid van de verkregen informatie.

Toezicht steunt onder andere op de werkzaamheden van de intern en externe accountants van het UWV en de SVB. De audit/accountantsdiensten van het UWV en de SVB worden periodiek getoetst aan de vereisten van de beroepsgroepen (de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, de Beroepsorganisatie van IT-auditors en het Instituut van Internal Auditors). Om aanvullende zekerheid te krijgen dat het toezicht op de verkregen informatie kan vertrouwen, laat toezicht de

⁸ Onder meer op basis van artikel 72 wet SUWI; artikel 20 Kaderwet zbo's.

ADR elke drie jaar een review uitvoeren op de werkzaamheden inzake de controle van de verantwoordingen van de zbo's. De eerstvolgende review vindt plaats in 2022, over het verantwoordingsjaar 2021.

Er vindt kennisuitwisseling plaats met andere departementen die verantwoordelijk zijn voor toezicht op zbo's. Ook wordt informatie verkregen uit de interdepartementale contactgroep voor verzelfstandiging en toezichtbeleid.

2.6 Transparant

Dit toezichtbeleid wordt openbaar gemaakt. Het document wordt geactualiseerd als een wijziging van wet- en regelgeving of een evaluatie van het toezichtbeleid daar om vraagt. Om de administratieve last beperkt te houden, worden minder urgente wijzigingen opgespaard en in een eerstvolgende actualisatie meegenomen. Na wijziging wordt het toezichtbeleid op de website geactualiseerd.

Het toezicht werkt met ingang van het jaar 2021 aan de hand van een jaarplan en een jaarverantwoording. Hiermee wordt inzicht gegeven in de focus, planning, activiteiten en producten van het toezicht. Deze documenten worden met de zbo's en binnen SZW gedeeld.

Het toezicht levert gedurende het jaar de volgende producten op:

- Verslagen van activiteiten (zoals deelname aan overleggen, monitor- en verkenningsnotities);
- Rapporten van bevindingen over uitgevoerd onderzoek.

De rapporten van bevindingen worden eerst in concept teruggedeed bij de onderzochte organisatie voor reactie. In het definitieve rapport worden de ontvangen reacties verwerkt.

In periodieke toezichtoverleggen met het UWV en de SVB worden actuele zaken en voortgang op de respectievelijke onderwerpen besproken. Ook in de reguliere overleggen in het kader van de sturing en in de informele contacten kunnen aandachtspunten uit het toezicht geagendeerd worden. Het toezicht stimuleert transparantie over dilemma's in de uitvoering. Dit draagt bij aan het borgen van onderling vertrouwen en het gezamenlijke verbetervermogen.

De minister rapporteert tweemaal per jaar, in de Stand van de Uitvoering, aan de Tweede Kamer over de belangrijkste bevindingen van het toezicht en de maatregelen die op grond daarvan zijn/worden genomen.

3 Effectiviteit van het toezicht

Het toezicht draagt bij aan de werking van de interne en externe governance rond het functioneren van het UWV en de SVB in relatie tot de continuïteit van de organisaties. Hiertoe signaleert het toezicht knelpunten in relatie tot de uitvoeringspraktijk, voert het waar toepasselijk verdiepend onderzoek uit en monitort het de opvolging van aanbevelingen - bijvoorbeeld via de P&C-cyclus. De belangrijkste bevindingen uit het toezicht worden tweemaal per jaar op hoofdlijnen gerapporteerd aan de Tweede Kamer in de Stand van de uitvoering sociale zekerheid.

Het toezicht is effectief als het slaagt in het bieden van aanvullend inzicht – voor de zbo's en/of voor SZW - in kwesties die het functioneren van de zbo's en hun aansturing betreffen. Bij uitgevoerde onderzoeken streeft het toezicht er naar om zinvolle aanbevelingen te doen, waarvan de opvolging bijdraagt aan de oplossing van een geconstateerd probleem.

Jaarlijks legt het toezicht verantwoording af over de gerealiseerde activiteiten in een jaarverslag. Geconstateerde knelpunten in het toezicht worden tussentijds besproken en opgelost. Na afronding van onderzoeken wordt geëvalueerd met de objecten van onderzoek.

Dit toezichtbeleid is meerjarig en geldt van 2021-2025.

De opzet, werking en effectiviteit van het toezichtbeleid maakt onderdeel uit van de vijfjaarlijkse evaluatie van de Wet SUWI. Ook de doelmatigheid van de uitvoering door het UWV en de SVB maakt deel uit van deze vijfjaarlijkse beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 11. De Tweede Kamer ontvangt deze doorlichting en de kabinetsreactie daarop.

Vooruitlopend op de evaluatie SUWI, die gepland staat voor 2025, zal in 2023 een zelfevaluatie van het toezichtbeleid plaatsvinden, met als doel om eventuele (pragmatische) verbeteringen in kaart te brengen en door te kunnen voeren.

Bijlage 1 Interventiemogelijkheden toezicht

Uitgangspunt van het toezicht is dat de uitkomsten van verkenningen en onderzoeken worden gedeeld met betrokkenen en hierop onderling wordt gereflecteerd.

Naar gelang de situatie heeft de minister in het kader van het toezicht verschillende mogelijke (wettelijke) bevoegdheden die kunnen worden weergegeven in de zogeheten interventiepiramide (*figuur 3*). Deze bevoegdheden, of instrumenten, kunnen variëren naar de ernst van een situatie (van A naar C), maar ook in relatie tot de geschiktheid van een interventie-instrument binnen 1 laag van de piramide.

Onder de piramide zijn de bevoegdheden van de minister van SZW ten aanzien van de zbo's op hoofdlijnen – niet uitputtend – weergegeven. In het kader van het toezicht kunnen instrumenten onder A. in relatie tot het bespreken van kwesties ook worden gebruikt ten aanzien van de opdrachtgever en eigenaar als partijen in de sturingsrelatie.



Figuur 3 Interventiepiramide - ontleend aan Toezichtarrangement DNB en AFM

A. Overreding

Interventie ⁹	Bevoegd te besluiten
Bespreken tijdens periodiek overleg met voorzitter Raad van	Eigenaar
Bespreken tijdens eigenaaroverleg of driehoeksoverleg	Eigenaar
Bespreken tijdens strategische werkconferentie	Eigenaar
Verzoek aan zbo om onderzoek te doen (bijvoorbeeld door AD)	Eigenaar
ADR (of andere accountant) verzoeken om een (additionele) review op de controlewerkzaamheden van de AD uit te voeren	Bewindspersoon
Opnemen in brieven P&C cyclus	Bewindspersoon

⁹ De interventies onder A. zijn over het algemeen de gebruikelijk te volgen procedures van behandeling en bespreking van verkenningen of onderzoeken

Vraaggericht onderzoek Algemene Rekenkamer/ADR/Inspectie SZW	Bewindspersoon
Onafhankelijk onderzoek externe partij	Bewindspersoon
Bij grote risico's, bijvoorbeeld op systeemniveau, met zbo overleggen over dieper onderzoeken of ingrijpen in de organisatie	Bewindspersoon

B. Zachte wettelijke bevoegdheden

Interventie	Bevoegd te besluiten
Goedkeuring bestuursreglement (artikel 11, Kaderwet zbo's)	Bewindspersoon
Bestuurders benoemen/schorsen/ontslaan (artikel 12, Kaderwet zbo's)	Bewindspersoon
Inlichtingen en gegevens vorderen (artikel 20, Kaderwet zbo's en artikel 72, Wet SUWI)	Bewindspersoon
Aanwijzing geven (artikel 9, lid 5, Wet SUWI)	Bewindspersoon
Beleidsregels vaststellen taakuitoefening (artikel 21, Kaderwet zbo's)	Bewindspersoon

C. Harde wettelijke bevoegdheden

Interventie	Bevoegd te
Voorziening treffen bij taakverwaarlozing (artikel 23, Kaderwet zbo's)	Bewindspersoon
(Onthouden) Goedkeuring van vaststelling begroting/jaarrekening (artikel 29 en 34, Kaderwet zbo's)	Bewindspersoon