



Verkenningsnotitie Processen op signalen bij UWV

Datum	17 oktober 2024
Status	Definitief

Colofon

Contactpersonen en
auteurs

[REDACTED]
Onderzoeker Toezicht
[REDACTED]
Onderzoeker Toezicht

Inhoud

1	Over deze verkenning—4
1.1	Organisatiegericht toezicht—4
1.2	Aanleiding—4
1.3	Doel—5
1.4	Centrale vraag en onderzoeksvragen—5
1.5	Gevolgde aanpak—5
1.6	Leeswijzer—6
2	Bevindingen—7
2.1	Initiatieven en gremia om te signaleren—7
2.1.1	De Maatwerkplaats—7
2.1.2	De Knelpuntenbrief—8
2.1.3	Actielijnen naar aanleiding van POC-KOT—9
2.1.3.1	<i>Programma Dienstverlening</i> —10
2.1.3.2	<i>Integrale Klantreis en het Klantsignaalmanagement</i> —10
2.2	Signaleringsprocessen genoemd door uitvoerende medewerkers—10
2.2.1	'De lijn', meldpunten en overleggen—10
2.2.2	Klantsignaalmanagement, Integrale Klantreis en Menselijke Maat Monitor—11
2.2.3	Team Geldzorgen—11
2.2.4	De Maatwerkplaats—12
2.2.5	Maatwerkplaats: ooit overbodig?—12
2.2.6	Maatwerkplaats: risico op willekeur?—13
2.3	Ruimte om te signaleren: de divisie Uitkeren—14
2.3.1	Casus terugvorderingen Toeslagenwet—16
3	Beschouwing—18
3.1	Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag—18
3.2	Voorstel voor vervolg—19
4	Bronnen—21

1 Over deze verkenning

1.1 Organisatiegericht toezicht

Deze verkenning is uitgevoerd door het team Toezicht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), dat gepositioneerd is binnen de afdeling Eigenaarsadvisering en rapporteert aan de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG). Dit team voert organisatiegericht toezicht uit in het kader van de bredere ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze organisaties zijn zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. Beide uitvoeringsorganisaties vallen onder het toezicht in relatie tot de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's), de Comptabiliteitswet en de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). Het Toezicht signaleert en verkent onderwerpen in relatie tot de continuïteit van deze organisaties op basis van risicoanalyses en informatie van andere toezichthouders en onderzoekers. Hierbij kijkt het naar het functioneren van de interne en externe governance bij de zbo's.

1.2 Aanleiding

'Als er fouten worden gemaakt, is het een absolute voorwaarde dat de signalen daarover worden opgepakt en problemen worden opgelost', schrijft het kabinet op 15 januari 2021 in reactie op de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK). In het geval van de Toeslagenaffaire is de overheid 'onvoldoende in staat [...] gebleken om te luisteren naar signalen van ouders en uit de praktijk van hulpverleners'. De parlementaire commissie merkte op dat de signalen vaak aan concrete gevallen werden gekoppeld, 'zonder dat de gehele omvang van de problematiek in beeld kwam.' Het kabinet schrijft dat het wil leren van de lessen van de POK om op andere plekken binnen de overheid vergelijkbare problemen te kunnen voorkomen.

De dienstverlening door UWV raakt miljoenen burgers op het gebied van werk en inkomen: hun bestaanszekerheid. De impact op het dagelijks leven van burgers is daarmee groot. Medewerkers kunnen op allerlei manieren signalen opvangen dat er voor een individuele cliënt of structureel iets mis gaat.

Tegelijkertijd gaat signaleren door medewerkers niet vanzelf. In het rapport *Signalen schatten* van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) formuleren de onderzoekers het aldus: 'Signalen worden [vaak] ingepast in de geldende vanzelfsprekende, heersende normen, bestaande verwachtingen en worden geïnterpreteerd vanuit het perspectief van continuïteit [...] omdat dat de meest nabije en vanzelfsprekende kaders voor betekenisgeving zijn.'

Als de overheid haar signalerend vermogen wil verbeteren, zal ze dus moeten inzetten op een andere omgang met en sensitiviteit voor signalen. In *Signalen schatten* wordt dit omschreven als 'rijker, breder, en diverser inschatten'. 'Daarbij is het nodig om bewust onzeker te zijn. Met alle kennis die we hebben weten we niet wat er precies speelt. Zo is het nu eenmaal en dat nodigt uit tot bescheiden betrokkenheid. Betrokken, dus met de wil om er het beste van te maken, zoveel mogelijk te weten te komen en écht te zoeken naar wat er aan de hand zou kunnen

zijn. Maar ook bescheiden, omdat het nooit volledig te weten, te kennen en te duiden is', aldus de NSOB.

Daarnaast is het van belang dat bij signalen van een probleem de gehele omvang ervan in beeld komt zodat er voor alle betrokken burgers een oplossing komt.

1.3 Doel

Het doel van de verkenning is enerzijds vast te stellen of en hoe de medewerkers van UWV in staat worden gesteld om sensitief te zijn voor en effectief om te gaan met gevallen waarbij het handelen van UWV leidt tot mogelijk onbedoelde negatieve gevolgen voor de burger. Anderzijds is het doel om na te gaan of en hoe UWV inzicht krijgt in de omvang van problemen die gesignaleerd worden en hoe opvolging georganiseerd wordt.

Hierbij staat het begrip 'signalerend vermogen' centraal: de capaciteit en de kwaliteit van het doorlopen van het proces van zenden, ontvangen, interpreteren en opvolgen van signalen. Dit beschouwen we als een permanent leerproces dat vraagt om een open, zoekende houding.

1.4 Centrale vraag en onderzoeksvragen

De centrale vraag van deze verkenning luidt:

Op welke wijze werkt het UWV aan het versterken van het signalerend vermogen van de medewerker en de organisatie als geheel – met betrekking tot voor burgers onbedoelde negatieve gevolgen van beleid of uitvoering?

De centrale vraag valt uiteen in de volgende deelvragen aan de hand waarvan de centrale vraag kan worden beantwoord:

1. Welk beleid bestaat er bij UWV met betrekking tot het signalerend vermogen en welke ontwikkelingen zijn er op dit gebied gaande?
2. Op welke manieren zijn processen om te signaleren en signalen op te volgen ingericht? Hoe en door wie worden signalen gemonitord en verzameld om patronen te kunnen herkennen? Hoe vindt terugkoppeling plaats aan de signaalgever(s) en andere relevante organisatieonderdelen?
3. Op welke verschillende manieren wordt er in de praktijk gesignaleerd bij UWV? Wat wordt gedaan om medewerkers te stimuleren om te signaleren?

De vragen zijn expliciet gericht op de dienstverlening van UWV aan privépersonen. Werkgeversdienstverlening valt daarmee niet binnen de scope van de verkenning.

In deze verkenning staat het signalerend vermogen binnen UWV centraal. In de praktijk is UWV soms op andere partijen als SZW aangewezen om signalen op te kunnen lossen, bijvoorbeeld door aanpassing van wet- en regelgeving. Dat viel buiten de scope van deze verkenning. SZW heeft tijdens de duur van deze verkenning een onderzoek naar het eigen signalerend vermogen laten uitvoeren (tevens door de NSOB), getiteld *Signalen managen*.

1.5 Gevolgde aanpak

Voor de verkenning is gebruik gemaakt van documenten van UWV, aangevuld met presentaties van en gesprekken met betrokkenen bij ontwikkelingen op het gebied van signaleren binnen UWV: directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum (SBK), de Maatwerkplaats, het programma Dienstverlening en Klantsignaalmanagementsysteem en de Knelpuntenbrief.

Daarnaast hebben we medewerkers met frequent cliëntcontact geïnterviewd over hun ervaringen met signaleren. We hebben bij de divisies Werkbedrijf, Sociaal Medische Zaken, Klant en Service, Uitkeren en de directie Bezwaar en Beroep een uitvoerende medewerker gesproken. Toezicht heeft om specifieke functionarissen bij deze divisies verzocht, UWV selecteerde de personen.

In augustus 2023 is besloten de verkenning te verdiepen door de directeur SBK te interviewen en verder op één divisie in te zoomen. Toezicht heeft verzocht om bij de divisie Uitkeren een districtsmanager, een specifieke directie-adviseur en de directeur Uitvoering te spreken.

1.6 Leeswijzer

De verkenningsnotitie is opgebouwd uit twee onderdelen. Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen in relatie tot de deelvragen: de paragrafen 2.1, 2.2 en 2.3 bevatten de opgehaalde inzichten over respectievelijk de onderzoeksvragen 1, 2 en 3. Hoofdstuk 3 beantwoordt de centrale onderzoeksvraag. In paragraaf 3.2 wordt aangegeven welke mogelijkheden voor vervolg Toezicht ziet naar aanleiding van de verkenning.

2 Bevindingen

2.1 Initiatieven en gremia om te signaleren

Met de Strategie 2021-2025 'Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening'¹ heeft UWV een strategie geformuleerd om de dienstverlening naar een hoger niveau te brengen. "Mensen die gebruik maken van onze dienstverlening ervaren een drempelloze klantreis door UWV heen. De mens staat centraal en niet de interne organisatiestructuur. Ondanks verschillende UWV-organisatieonderdelen waarmee een persoon te maken kan krijgen, is de dienstverlening en het contact in samenhang en consistent."

De UWV Strategie 2021-2025 is het vertrekpunt geweest van verschillende ontwikkelingen binnen UWV waarbij het signalerend vermogen een centrale rol speelt. De belangrijkste ontwikkelingen zijn de Maatwerkplaats, de Knelpuntenbrief, de actielijnen naar aanleiding van POC-KOT, het Programma Dienstverlening, de Integrale Klantreis en het Klantsignaalmanagement.

2.1.1 De Maatwerkplaats

De UWV Maatwerkplaats is in september 2020 op initiatief van UWV-medewerkers gestart. Het was een pilot waarbij het de bedoeling was om 'gewoon' te starten en werkendeweg met elkaar een aanpak te ontwikkelen. Tijdens de pilotperiode tot november 2021 groeide het aantal regionale Maatwerkplaatsen van twee naar twaalf. Daarnaast is er een landelijke Maatwerkplaats. Deze groei is niet van bovenaf geregisseerd maar 'organisch' tot stand gekomen.

Als medewerkers het gevoel hebben dat er iets niet klopt, of dat de uitkomst voor een cliënt niet de bedoeling kan zijn, dan kunnen zij een casus indienen bij de Maatwerkplaats. Daar worden ze begeleid door iemand die met hen een proces doorloopt om een oplossing te vinden binnen de bedoeling van de wet. De aanpak van de Maatwerkplaatsen draait niet alleen om het vinden van een oplossing voor een individuele cliënt, een zogenaamde 'fix', maar ook om het vinden van oplossingen wanneer een probleem structureel blijkt te zijn: een 'solve'. In het geval van een 'fix' blijft de indiener eigenaar, het signaal kan dan niet bij een ander onderdeel van UWV blijven liggen. Als er sprake is van een structureel probleem, wordt een zogenaamde 'solvetafel' geïnitieerd, waarin met collega's van SBK, staf van divisies, en andere betrokkenen naar een structurele oplossing wordt gezocht.

De opvolging en terugkoppeling zijn integraal in deze aanpak. Alle bij het dossier betrokken partijen gaan samen aan de slag met de casus: het 'whole system in the room' principe. Er wordt gewogen vanuit drie perspectieven (de Perspectiefcirkel): financieel-economisch, juridisch en sociaal-maatschappelijk. Als alle drie de perspectieven een voldoende scoren, is er sprake van een rechtmatig en rechtvaardig besluit. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, zijn eveneens leidend. Het uiteindelijk genomen maatwerkbesluit wordt onderbouwd en vastgelegd; transparantie is eveneens een van de maatwerkprincipes.

Uit de evaluatie van het Kenniscentrum UWV² blijkt onder meer dat de Maatwerkplaatsen een belangrijke rol spelen in het signaleren en oplossen van problemen van cliënten, meer en zorgvuldig maatwerk stimuleren en daarnaast

¹ [strategie-uwv-2021-2025_tcm94-441996.pdf](#)

² Het rapport 'Maatwerk bij professionele buikpijn - Een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen' van september 2022.

individuele medewerkers en UWV als organisatie de mogelijkheid bieden om te leren. Het Kenniscentrum constateert dat de Maatwerkplaats effectief is voor het signalerend vermogen als de oplossingen daadwerkelijk op alle relevante plekken terecht komen, en geeft aan dat hierin nog ontwikkeling kan plaatsvinden. De medewerkers in de Maatwerkplaatsen willen “registratie van de maatwerk-casuïstiek verbeteren en Maatwerkplaatsen benutten om signalen structureel op te lossen”.

De evaluatie sluit af met een aantal zaken waar UWV verder mee aan de slag wil gaan. Zo wil het medewerkers beter toerusten om maatwerk te kunnen leveren. “Dit is meer dan alleen het vergroten van kennis, het gaat ook over bewustwording, houding, handelingsvaardigheid en medewerkers ruimte en vertrouwen geven.”

Uit onze interviews blijkt dat UWV ten behoeve hiervan een breed scala aan initiatieven aanreikt aan de medewerkers. Veel medewerkers hebben deelgenomen aan bijeenkomsten en sessies waarin de principes van de Maatwerkplaats worden uitgelegd, zodat ze ook los van de Maatwerkplaats weten welke beoordelingsruimte ze zelf als professional hebben. “De training Maatwerkprincipes heeft echt bijna iedereen gehad,” zegt een van de geïnterviewden. Ook is het van belang dat een medewerker met klantcontact over een thema als professionele buikpijn een goed gesprek met zijn direct leidinggevende kan hebben. Om dit te bevorderen zijn er leiderschapsprogramma’s. Voorts speelt het programma Vakmanschap een belangrijke rol en wordt niet alleen in de eerste lijn, maar ook bij bijvoorbeeld Bezwaar en Beroep gewerkt aan het meer hanteren van de menselijke maat (in het programma ‘van geschilbeslechter naar probleemoplosser’).

2.1.2 *De Knelpuntenbrief*³

Sinds 2021 verschijnt jaarlijks de Knelpuntenbrief waarin UWV de minister en de Tweede Kamer informeert over knelpunten in wet- en regelgeving waar burgers last van hebben. De Knelpuntenbrief is bij UWV een van de ‘eindpunten’ van het signaleringsproces, voor knellende situaties waarvan UWV constateert dat deze slechts door aanpassing van wet- en regelgeving verholpen kunnen worden. We hebben de coördinator van de knelpuntenbrief bij SBK gesproken om een beeld te krijgen waar de signalen voor deze jaarlijkse brief vandaan komen.

De coördinator legt uit dat UWV lang gewend was om met uitvoeringstoetsen te reageren op wetsvoorstellen. Het formuleren van een opvatting over de impact op burgers van bestaande wetgeving was nieuw voor UWV.

De uitvraag voor onderwerpen voor de Knelpuntenbrief is geen open uitnodiging voor alle medewerkers van UWV, maar is gericht en gestructureerd. Alle bedrijfsonderdelen worden erbij betrokken via het Strategisch Directeurenoverleg en via vaste contactpersonen binnen de organisatie. De uitvraag wordt tevens gedaan bij de Landelijke Maatwerkplaats en bij de Centrale Cliëntenraad van UWV. Afhankelijk van de thematiek kunnen ook specifieke personen worden benaderd. Zo is in 2023 het gesprek aangegaan met het team Geldzorgen dat bij het Klantcontactcentrum in Goes zit.

Bij de uitvraag voor de eerste Knelpuntenbrief merkte SBK dat ze veel van de aangedragen signalen al kenden en onderdeel uitmaakten van de lopende gesprekken met SZW. Wel maakten de signalen de ernst van de problematiek inzichtelijker en soms ook meer tastbaar. Dit lag bijvoorbeeld op het vlak van

³ NB deze paragraaf is gebaseerd op een gesprek in juli 2023 met de toenmalige coördinator van de Knelpuntenbrief. De totstandkoming van de Knelpuntenbrief 2024 is hierin niet meegenomen.

bewustwording van het effect van terugvorderingen of van opgelegde maatregelen aan mensen met een uitkering (het korten van de uitkering). De cijfers en feiten over deze onderwerpen waren bekend bij UWV. Maar nu werd gevraagd, wat eerder minder gebruikelijk was, om bewust op een andere manier vanuit het burgerperspectief te kijken.

Om alle signalen van de uitvraag van de Knelpuntenbrief vast te leggen heeft SBK een eigen signalenmonitor aangelegd. Die fungeert als een werkagenda, om te zien welke signalen nog moeten worden opgepakt.

Bedrijfsonderdelen die veel input leveren voor de Knelpuntenbrief zijn Bezwaar & Beroep (via het Juridisch Kenniscentrum) en de divisies Uitkeren en Werkbedrijf. Bij het Werkbedrijf worden veel knelpunten gesignaleerd door adviseurs werk en arbeidsdeskundigen, omdat zij vaak een-op-een klantcontact hebben. Dan gaat het met name over werkbemiddeling en het niet mogen inzetten van re-integratie-instrumenten. Vanuit de Divisie Uitkeren komen veel signalen omdat die het meest te maken krijgen met verrekenen en inkomensvraagstukken. Medewerkers kunnen bijvoorbeeld standaard verrekencycli als niet passend ervaren. Bij Uitkeren zijn het de mensen van de afdeling Invorderen die debiteurengesprekken voeren die het meeste aanleveren.

Vanuit Klant & Service komt minder input voor de Knelpuntenbrief. De signalen van K&S zijn minder bruikbaar voor de knelpuntenbrief, omdat de ontvangen en geregistreerde signalen veelal betrekking hebben op de dienstverlening en niet zozeer op wet- en regelgeving. De signalen uit de klantsignaalmonitor van K&S zijn ook niet specifiek genoeg om precies inzicht te krijgen in het type wetstechnische probleem. Ook vanuit SMZ komt minder input. De eerste Knelpuntenbrief besteedde aandacht aan de WIA. De problematiek is daarna niet opnieuw aangedragen voor een Knelpuntenbrief.

We hebben gevraagd naar de ervaringen met het opvolgen van de knelpunten door SZW. Hierbij wordt opgemerkt dat een enkele beleidsambtenaar van SZW in het begin wel moeite had met de Knelpuntenbrief. Dat is inmiddels veranderd en de onderwerpen in de Knelpuntenbrief worden actief gezamenlijk gemonitord. Een aandachtspunt blijft wel dat het oplossen van de knelpunten vaak een lange termijn kwestie is. Signalen kunnen in lange wetgevingstrajecten vastlopen. De geïnterviewde vermoedt dat sommige oplossingen wel zeven jaar zullen duren. Dit leidt ook tot een zekere terughoudendheid bij het breed uitvragen van signalen. "Je kunt niet zeggen: ze zijn ook snel opgelost."

2.1.3 *Actielijnen naar aanleiding van POC-KOT*

In 2021 heeft UWV een nieuw Dienstverleningsconcept ontwikkeld. In dezelfde periode heeft UWV de zogenaamde POC-KOT middelen ter beschikking gekregen. In het bestedingsplan POC-KOT heeft UWV zes actielijnen geformuleerd waarop het de dienstverlening wil verbeteren: bereikbaar zijn voor de burger; tijd en aandacht hebben voor de burger; alert zijn op complexe situaties en signalen en passende hulp bieden; informatiehuishouding op orde brengen; samenwerking tussen uitvoering, beleid en politiek verbeteren; en versterken ambtelijk vakmanschap.

Om deze doelen te bereiken is UWV met meerdere programma's en initiatieven gestart waaronder het Programma Dienstverlening en de Integrale Klantreis/het Klantsignaalmanagementsysteem.

2.1.3.1 *Programma Dienstverlening*

Voor de regie op de uitvoering van het bestedingsplan POC-KOT is een programma ingericht, het Programma Dienstverlening. Onder regie van dit programma worden de gefinancierde initiatieven uit het bestedingsplan door de verschillende divisies en directies gerealiseerd. Het programma is in 2022 gestart en coördineert ongeveer dertig initiatieven die zowel gericht zijn op het verbeteren van processen, als op het versterken van vakmanschap en cultuurverandering. We hebben de programmamanager gesproken en die geeft aan dat deze initiatieven met name zijn gericht op het sneller opvangen en opvolgen van individuele klantsignalen. Voorbeelden van initiatieven en pilots zijn de nieuwe functies van cliëntondersteuner en de host op locatie. Beide functies zijn erop gericht om vroegtijdig receptief te zijn voor de behoeftes van cliënten.

2.1.3.2 *Integrale Klantreis en het Klantsignaalmanagement*

In plaats van de focus op het uitvoeren van wetten, komt er met 'klantreisdenken' meer nadruk op hoe burgers de dienstverlening ervaren. Voorheen werden klantreizen alleen per divisie ontwikkeld. Een cliënt kan te maken krijgen met meerdere divisies binnen UWV en kan daarbij tussen wal en schip belanden. De Integrale Klantreis is bedoeld om verbeteringen in de dienstverlening aan te kunnen brengen over de grenzen van de divisies heen zodat klanten één UWV gaan ervaren. De Integrale Klantreis moet leidend zijn in het maken van keuzes en prioriteiten, en wordt genoemd als 'de ordening waarlangs UWV wil gaan werken'.

Het digitale Klantsignaalmanagementsysteem is door divisie Klant & Service ontwikkeld om te monitoren welke knelpunten er in de Integrale Klantreizen optreden. Klantsignalen kunnen direct of via medewerkers gegeven worden. Per klantreis worden periodiek klantsignalen opgehaald vanuit meerdere bronnen. Bronnen zijn bijvoorbeeld de telefonie, de fixcasussen van de Maatwerkplaats, klanttevredenheidsonderzoek, Bezwaar en Beroep, maar ook (social) media. De bronnen leveren informatie over hoe klanten de dienstverlening op bepaalde momenten in de klantreis ervaren. Dit levert na analyse signaalthema's op waaruit handelingsperspectieven kunnen worden geformuleerd. Twee keer per jaar worden de bevindingen uit het Klantsignaalmanagementsysteem gerapporteerd in de Menselijke Maat Monitor.

2.2 **Signaleringsprocessen genoemd door uitvoerende medewerkers**

2.2.1 *'De lijn', meldpunten en overleggen*

In de gesprekken met uitvoerende medewerkers van de divisies Sociaal-medische Zaken, Klant en Service, Uitkeren, het Werkbedrijf, en Bezwaar en Beroep kwamen meerdere manieren naar voren waarop een medewerker met een signaal aan de slag kan gaan. Vaak heeft het team een weekstart of een dagstart waarin signalen met collega's en de manager gedeeld kunnen worden. In principe kan een signaal van een mogelijk structureel onbedoeld negatief gevolg voor burgers zo via 'de lijn' verder de organisatie in gebracht worden. De operationeel manager geeft het dan op zijn/haar beurt aan de districtsmanager door, die het horizontaal kan delen of aan een directeur van de divisie door kan geven, die het kan delen met andere directeurs UWV-breed, etc.

Voor het signalerend vermogen van de organisatie als geheel is dit een vrij indirecte en gemedieerde manier van signaleren: een signaal moet langs meerdere personen (en daarmee interpretaties) voor het op een meer centrale plek belandt waar de gehele omvang overzien of onderzocht kan worden. De kans dat het signaal

vervormd raakt of strandt is hoog. Een directeur die we interviewden gaf bijvoorbeeld aan dat die op een werkbezoek een signaal van een medewerker hoorde en de medewerker aanraadde het in de lijn te delen. In het eerstvolgende PO met de betreffende districtsmanager bleek het signaal daar niet aangekomen te zijn.

De door ons geïnterviewde medewerkers noemden 'de lijn' dan ook weinig als we naar manieren om te signaleren vroegen. Eén persoon vertelde dat die de manager iets had meegegeven voor een thematisch landelijk overleg. We hebben verder van enkele meldpunten gehoord waar medewerkers zelf direct met bepaalde signalen terecht kunnen. Binnen de divisie heeft de stafafdeling soms een servicedesk voor signalen over werkinstructies en systemen die onbedoelde effecten kunnen hebben. Van een directeur hoorden we dat er UWV-breed ook een risicomeldpunt met hetzelfde doel bestaat, maar de medewerkers die we hebben geïnterviewd hebben deze optie niet genoemd.

Soms noemden de uitvoerende medewerkers een overlegstructuur van de eigen divisie met medewerkers uit andere delen van het land, zoals een landelijk domeinoverleg, leercirkel, of vakinhoudelijk overleg. Soms is er op de eigen locatie een multidisciplinair overleg waarin casuïstiek besproken wordt. Maar er waren ook enkele medewerkers die niet van dergelijke mogelijkheden bij hun divisie wisten.

2.2.2

Klantsignaalmanagement, Integrale Klantreis en Menselijke Maat Monitor

Andere initiatieven zoals het Klantsignaalmanagementsysteem, Integrale Klantreizen en Menselijke Maat Monitor kwamen evenmin terug in de interviews met uitvoerende medewerkers. Bij navraag binnen de divisie Uitkeren hiernaar was het antwoord dat dit instrumenten zijn die "bij K&S zitten" om metingen uit te kunnen voeren. De instrumenten worden dus niet zozeer als signaleringsmiddel voor mogelijk onbedoelde negatieve effecten van beleid of uitvoering gezien, maar eerder als een geaggregeerde informatiebron over de dienstverlening, die bedoeld is voor het strategische niveau van de organisatie.

De medewerkers die wij hebben geïnterviewd noemden vrijwel allemaal team Geldzorgen van het klantcontactcentrum in Goes en de Maatwerkplaats.

2.2.3

Team Geldzorgen

Clënten met acute geldproblemen kunnen worden doorverwezen naar het team Geldzorgen. Dat bestaat uit klantadviseurs die getraind zijn in Stress-sensitieve en Motiverende gespreksvoering. De klantadviseur belt de cliënt die heeft aangegeven ondersteuning van het team te willen. De medewerker gaat na hoe hoog de nood is, welke mogelijkheden er zijn voor hulp en verwijst door naar bijvoorbeeld de voedselbank of andere hulpbronnen in de omgeving. Ook kan het gebeuren dat de medewerker binnen UWV navraag doet over de status van een uitkeringsaanvraag. Op die manier kan het team een signalerende functie uitoefenen voor het geval er bij een aanvraag iets mis is gegaan.

De werkwijze van Team Geldzorgen vormt een manier van signaleren die gericht is op schrijnende situaties van de klant, en grijpt ook op dat niveau in. Opvolging en terugkoppeling blijft ook in handen van de klantadviseurs van het team. Het lerend effect voor de rest van de organisatie is voor zover wij kunnen zien beperkt, en behoort ook niet tot de doelstellingen van het initiatief. De cases die bij dit team terecht komen hebben niet zozeer betrekking op mogelijk onbedoelde negatieve gevolgen van wet- en regelgeving of uitvoering. Ook als die effecten bedoeld zijn maar toch schrijnend, biedt UWV buiten de wettelijke taakuitvoering deze hulp aan.

2.2.4

De Maatwerkplaats

De Maatwerkplaats is het andere signaleringsmiddel dat door alle geïnterviewden werd genoemd. Hierbij is zowel de casus van de individuele cliënt als het lerend effect voor de organisatie of wetgever het doel. Een van de geïnterviewden bij de divisie Uitkeren benadrukte dat de Maatwerkplaats laagdrempelig is: de medewerkers weten de Maatwerkplaats vaker te vinden dan bijvoorbeeld de manager of de servicedesk van de stafafdeling om een signaal af te geven.

Zoals in paragraaf 2.1 al werd omschreven, kloppen medewerkers met 'professionele buikpijn' bij hun lokale Maatwerkplaats aan met een casus: ze hebben de indruk dat de uitkomst voor een cliënt niet de bedoeling van de wet kan zijn geweest. Als er sprake is van een structureel probleem, wordt een zogenaamde 'solvetafel' geïnitieerd, waarin met collega's van SBK, staf van divisies, en andere betrokkenen naar een structurele oplossing wordt gezocht. Dergelijke 'solves' hebben soms betrekking op wet- en regelgeving. Dan komen ze bij SZW terecht, en ze kunnen ook in de Knelpuntenbrief terecht komen. Voor interne solves vormt het IV-portfolio soms een bottleneck: er is beperkte IT-capaciteit om wijzigingen door te voeren. Op initiatief van de Maatwerkplaats voert het UWV Kenniscentrum op het moment een lerende evaluatie uit over wat beter kan in het solve-proces via de solve-tafel.

Voor de 'externe' solves is de eerdergenoemde stroperigheid van wetswijzigingen een belemmering voor het bieden van een oplossing. Ook werd genoemd dat het aanhangig maken bij SZW soms een uitdaging is. Hier werd de onafhankelijke status aparte van (de vertegenwoordigers van) de Maatwerkplaats als positief punt genoemd. Die onafhankelijke positie maakt het mogelijk om langere tijd stug te blijven volhouden tot een casus of een Knelpunt opgepakt wordt.

2.2.5

Maatwerkplaats: ooit overbodig?

Zoals in 2.1 is uitgelegd, staat 'de Maatwerkplaats' voor een netwerk van praktijkprofessionals dat informeel al eerder bestond. Sinds POC-KOT en de UWV Strategie voor 2021-2025 mochten deze professionals starten met een pilot, werd een methodiek uitgewerkt en werden collega's getraind in de principes. Vanaf het begin van deze pilot was het idee dat dit 'ripple effect' de Maatwerkplaats uiteindelijk overbodig zou maken. De gedachte was dat uiteindelijk iedereen zelf 'the whole system' rond een casus kan uitnodigen voor een gesprek, met collega's de principes toepassen, tot een gewogen oordeel komen en het eventuele maatwerkresultaat goed onderbouwen in een register. Daar heb je op den duur dan geen begeleidende collega meer voor nodig.

Zo gezien is de Maatwerkplaats geen gremium, maar een cultuurprogramma. Toch is het, als aanspreekpunt van regionale en landelijke experts op het gebied van maatwerk, die bovendien met elkaar overleggen en een breder netwerk hebben, een functie gaan vervullen die inmiddels onmisbaar is voor het signalerend vermogen van de organisatie. Juist omdat de Maatwerkplaats faciliterend is, zelf geen beslissingsmacht heeft en buiten de hiërarchie van 'de lijn' valt, is het een laagdrempelige en veiligere optie als het bij de eigen manager niet lukt. Er is geen (formele) toestemming nodig van de leidinggevende om een casus in te dienen.

De combinatie van praktijkervaring, betrokkenheid en het buiten de formele structuur staan van de Maatwerkplaatscollega's maakt dat medewerkers de Maatwerkplaats gezag toekennen, en die gezagspositie maakt de Maatwerkplaats als gremium in onze ogen onmisbaar voor het zenden, ontvangen, interpreteren en opvolgen van signalen.

Een andere belangrijke factor van het succes van de Maatwerkplaats als signaleringswijze is het 'geen verkeerde deur principe': alles kan gemeld worden, iedereen is welkom en wordt begeleid, ook als er uiteindelijk geen 'maatwerk'

oplossing nodig is. De andere manieren om iets te signaleren die wij in de interviews hoorden zijn vaak specifiek: signalen over werkinstructies, signalen over systemen, signalen over vakinhoud, signalen over fraude, signalen over risico's. Het is lastig daarin overzicht te hebben als medewerker, en die kan sneller de indruk krijgen dat zijn of haar signaal ergens niet past of moet zoeken naar de juiste plek ervoor. De Maatwerkplaats heeft die drempel niet.

2.2.6 *Maatwerkplaats: risico op willekeur?*

De Algemene Rekenkamer benoemt het risico van willekeur van de Maatwerkplaats: mensen zijn er afhankelijk van of de medewerker al dan niet buikpijn krijgt van hun casus, en of die over enkele drempels heen stapt om naar de Maatwerkplaats te gaan. Op die drempels gaan we bij de volgende deelvraag in: hoeveel ruimte en tijd is er nu daadwerkelijk voor een medewerker?

Wat betreft de afhankelijkheid van 'buikpijn' oordelen wij anders. Dit lijkt ons inherent aan deze aanpak: het blijft mensenwerk. Het risico dat anderen mogelijk geen maatwerk krijgen in dezelfde situatie kan gemitigeerd worden en hoeft niet te betekenen dat het beter is als niemand maatwerk krijgt. Het risico dat mensen maatwerk mislopen kan in onze ogen verminderd worden door medewerkers bewust te maken van de maatwerkprincipes en van redenen voor 'professionele buikpijn'. We hebben in onze interviews gezien dat hierop wordt ingezet. Zoals in 2.1 al werd vermeld, heeft het merendeel van de medewerkers de training 'Maatwerkprincipes' gevolgd. En bij Uitkeren is bijvoorbeeld een programma Menselijke Maat dat aandacht besteedt aan de randvoorwaarden van het toepassen van de menselijke maat.

Het risico dat mensen te weinig naar de Maatwerkplaats zouden gaan wordt bij Uitkeren overigens minder gevoeld, bleek uit onze interviews. Medewerkers weten de Maatwerkplaats zelfs heel goed te vinden. Er is een routekaart 'is dit je beoordelingsruimte of is dit maatwerk?' ontwikkeld om een gedeelte van de toestroom tot de Maatwerkplaats af te vangen. De ervaring is dat medewerkers houvast en begeleiding zoeken bij het toepassen van de menselijke maat en daarbij vaak de Maatwerkplaats inschakelen, terwijl het om zaken kan gaan die binnen hun eigen beoordelingsruimte vallen. Zeker na een verruiming van de beoordelingsruimte komt dit voor. Zoals recent bij het loslaten van de criteria voor of het 'redelijkerwijs duidelijk' was voor de cliënt dat die teveel uitkering ontving. Als er geen vaste norm meer voor is, hoe bepaal je dat dan? In de routekaart worden medewerkers aangemoedigd om te onderzoeken of de casus op te lossen valt binnen de eigen beoordelingsruimte. Daarbij wordt wel aangegeven dat de Maatwerkplaats te allen tijde toegankelijk blijft. Bij de maatwerkplaatsen wordt overigens geconstateerd dat het aantal ingediende casussen van divisie Uitkeren terugloopt.

Om het verschil in 'buikpijn' tussen medewerkers en daarmee mogelijke willekeur te ondervangen, geloven ze bij de divisie Uitkeren het meest in intercollegiale gesprekken. De routekaart spoort de medewerker aan om in gesprek te gaan met collega's om te onderzoeken of er maatwerk nodig is. "Het is vooral het gesprek waarvan wij denken: dan krijg je de mensen meer op één lijn. Je zult altijd verschil blijven houden maar dan maak je het bespreekbaar." Ook de mensen die meer geneigd zijn strak het handboek na te leven zullen door het gesprek met collega's meer aan het denken worden gezet en naar de Maatwerkplaats gaan, is de gedachte. Een andere geïnterviewde vertelde dat op de locatie Leeuwarden een 'mini-maatwerkplaats' is opgezet: om het gesprek tussen collega's bij twijfel over een casus te faciliteren.

De Algemene Rekenkamer doet verder de aanbeveling om een 'volledige en toegankelijke registratie van maatwerkbesluiten' te versterken. Een dergelijk 'maatwerkregister' van afgeronde fixcasussen voorkomt willekeur en bevordert het signaleren van rode draden. Een toegankelijk register heeft de functie van 'casusprudentie', zodat medewerkers die met iets soortgelijks worstelen ervan kunnen leren. Ook kan zo'n register gebruikt worden voor proactief maatwerk op basis van bekende gegevens: het bereiken van groepen mensen voor wie hetzelfde geldt maar die niet zijn gesignaleerd.

Wij hebben de registratie van maatwerkcases niet onderzocht. In de eerste lerende evaluatie van het kenniscentrum wordt de zoektocht naar passende registratie uitgebreid omschreven. De benodigde tijd en weinig affiniteit met registratie waren een belemmering voor zowel indieners als medewerkers van de maatwerkplaats. Net als onduidelijkheid bij de indieners over hoe uitgebreid de informatie moest zijn, en waarvoor die moest dienen. Destijds kwam men tot de conclusie dat het registratiebestand te veel doelen moest dienen waardoor geen van alle optimaal werd bereikt. De aanbeveling was dan ook om keuzes te maken tussen de doelen, zodat de registratievorm eenduidiger een doel kon dienen. Met de recente aanbeveling van de Rekenkamer is in elk geval de toegankelijkheid voor alle medewerkers als belangrijk doel aangemerkt. Vanuit het oogpunt van signalerend vermogen zijn daarnaast inzicht in de casusvoortgang en het herkennen van structurele problemen twee aanvullende cruciale doelen, die wellicht alleen met verschillende registratievormen voldoende worden bereikt.

Tot slot nog het risico dat medewerkers met 'buikpijn' niet de ruimte ervaren om een signaal op te pakken. Dat een medewerker formeel geen toestemming van de leidinggevende nodig heeft om met een casus naar de Maatwerkplaats te gaan, betekent niet automatisch dat die ook de ruimte *voelt* om dit te doen. Uit de lerende evaluatie van het UWV Kenniscentrum werden de tijdsinvestering die de maatwerkplaats vergt en een gebrek aan steun van de manager als drempels genoemd. Hierop gaan we in de volgende paragraaf verder in.

2.3 Ruimte om te signaleren: de divisie Uitkeren

In de interviews met uitvoeringsmedewerkers hebben wij verschillende manieren gehoord waarop wordt gesignaleerd en waarop sensitiviteit voor signalen wordt gestimuleerd. Op de vraag of ze er voldoende ruimte voor hebben, werd wisselend gereageerd. Ruimte en tijd voor signaleren bleek altijd afhankelijk van de werkdruk, en de een kon hier flexibeler mee omgaan dan de ander.

In onze interviews met directeur, districtsmanager, en directie-adviseur bij Uitkeren zijn wij ingegaan op het aansturen van medewerkers op productie en prestatie-indicatoren. Iedereen gaf aan dat het niet meer de bedoeling is om uitsluitend op snelheid, targets en kwantiteit te sturen, maar dat een KPI als tijdigheid evenmin is gewijzigd of losgelaten. De directeur Uitvoering van Uitkeren vertelde ons dat ze in de voortgangsgesprekken over de managementcontracten de districtsmanagers bevraagt op de menselijke maat en op welke manieren ze daar aandacht en vorm aan geven.

De beoordelingssystematiek voor medewerkers is ook een punt van aandacht. Aan de slag gaan met een signaal kost tijd die ten koste gaat van tijd voor andere taken. Als de leidinggevende die tijdsinvestering en inzet niet (formeel) waardeert, werkt dat ontmoedigend. Een geïnterviewde vertelde dat aan Human Resources van divisie Uitkeren is gevraagd de formats van de beoordelingsgesprekken te onderzoeken: komt de manier waarop de medewerker invulling geeft aan de menselijke maat ook aan bod? Volgens onze gesprekspartners bleken de formats te beginnen met de 'harde cijfers' over productie van de medewerker, met daarna de vaardigheden van

de medewerker. In dat gedeelte kunnen de mate van samenwerking en de menselijke maat bijvoorbeeld aan bod komen. De één is tevreden over het format, maar denkt dat de managers vaak nog eenzijdig op productie gericht zijn en dat met name op dat gebied nog veel te doen is. De ander zou liever zien dat het gesprek zou beginnen met de vraag wat de medewerker heeft gedaan om meer te werken met menselijke maat. Wat ons opviel in de interviews is dat 'werken met menselijke maat' niet als een prestatie op zich wordt gezien, maar meer als een vaardigheid of een 'manier waarop'.

Bij Uitkeren wordt het dilemma tussen productie en ruimte voor menselijke maat (en dus signaleren) gevoeld, en we merkten bij de gesprekspartners erkenning dat die ruimte er nog niet voldoende is. Iedereen onderstreepte het belang van het blijven sturen op tijdigheid zodat het gros van de cliënten tijdig beoordeeld wordt en tijdig de uitkering ontvangt. Maar er wordt ook geconstateerd dat deze focus de gevoelde ruimte om met een signaal aan de slag te gaan beperkt. Het opbellen van een cliënt die moeite heeft met het invullen van het formulier om inkomsten door te geven kost tijd die ten koste gaat van de hoeveelheid cliënten die je kunt afhandelen. Als daar erg strak op gestuurd wordt, werkt dat ontmoedigend. Terwijl de medewerker door te bellen en de cliënt te begeleiden handelt vanuit de menselijke maat, en uiteindelijk tijd bespaart voor Uitkeren als geheel, omdat de melding dat iemand zijn formulier niet heeft ingevuld niet meer zal blijven terugkeren.

In de gesprekken hoorden we vaak dat het bevorderen van 'samenwerking' en casuïstiekbespreking als een mogelijke oplossing voor het dilemma wordt gezien. De gedachte is dat hoe meer de teams regelmatig met elkaar bespreken wat zij tegenkomen, hoe meer collega's met elkaar de productie op peil kunnen houden door voor elkaar te compenseren als iemand meer tijd in een casus stopt. Maar ook hier geldt dat mensen in teams die ruimte wel moeten voelen. Uit de gesprekken bleek dat er managers zijn die weinig heil zien in wekelijkse casuïstiekbesprekingen. Als die besprekingen niet plaatsvinden of een plichtmatig karakter hebben, of als de manager daarnaast blijft uitdragen dat productie het belangrijkste is, dan zullen medewerkers nog steeds geen ruimte ervaren om met een signaal aan de slag te gaan.

Om de benodigde gedragsverandering te stimuleren, organiseert Uitkeren in het hele land managementconferenties over de menselijke maat. In de eerste reeks waren alle managers aanwezig en werd vooral aangespoord: zorg dat jouw medewerkers de ruimte ervaren om zich in te zetten voor de menselijke maat. Veel managers bleken dat niet concreet genoeg te vinden, en bovendien verwarrend. Ze wisten niet hoe ze dat moesten doen en wat er precies verwacht werd, als er niets zou veranderen aan de productie die ze moesten draaien. Het kreeg een vervolg in de vorm van tien regionale medewerkersbijeenkomsten waarbij zowel de managers als de medewerkers waren uitgenodigd. Het doel daarvan was op te halen wat medewerkers nodig hebben om meer uitvoering aan de menselijke maat te geven en wat hen nu nog belemmert daarin. De medewerkersbijeenkomsten worden beschouwd als een 'startsein' om in gesprek te blijven met medewerkers over hoe deze transitie naar meer menselijke maat te maken.

Dat dit een dilemma blijft voor de organisatie, blijkt bovendien uit een artikel in NRC van 20 april 2024. De journalisten hebben medewerkers gesproken die sturing op targets en weinig ruimte voor menselijke maat ervaren. Er wordt gerefereerd aan beoordelingsformulieren uit 2022 waarin klantadviseurs (telefonisten) van het Klantcontactcentrum nog op de snelheid van hun gesprekken worden beoordeeld en een slechtere beoordeling krijgen als de targets van 340 tot 420 seconden per gesprek niet worden gehaald. Bij Handhaving gaven de medewerkers aan dat er

geen formele productiedoelen meer waren, maar dat managers er in de praktijk wel op sturen.

De reactie van UWV in het artikel is dat kwantitatieve doelen niet horen bij dienstverlening waarin de menselijke maat moet gelden. Normtijden zouden geen onderdeel uitmaken van beoordelingscriteria of managementafspraken. "Uiteraard monitoren wij hoe het werk verloopt en de tijd die het kost om dossiers te behandelen en cliënten te helpen. Dit helpt ons bij het vergroten van de cliënttevredenheid, het ontwikkelen van onze medewerkers en de personeelsplanning."

Casus terugvorderingen Toeslagenwet

In onze interviews hebben wij de casus 'Max Meldpunt' aan de gesprekspartners van Uitkeren voorgelegd. In september 2023 kwamen door een uitzending van Max Meldpunt twee gevallen aan het licht van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Hun pensioenfonds was erachter gekomen dat zij jarenlang in aanvulling op de UWV-uitkering een arbeidsongeschiktheidspensioen hadden moeten ontvangen. Het pensioenfonds keerde dit met terugwerkende kracht in één keer uit. Dit betekende dat UWV jarenlang ten onrechte een aanvulling uit de Toeslagenwet had betaald en dat UWV dat nu bruto moest terugvorderen.

"De uitvoeringsinstantie geeft aan blij te zijn met het signaal dat er mogelijk meer situaties spelen rondom de terugbetaling van arbeidsongeschiktheidspensioenen door pensioenfondsen. UWV bekijkt hoe het hier het beste op kan handelen", vermeldt de website van Max Meldpunt.

De directie-adviseur van Uitkeren vertelde ons dat UWV in de polisadministratie een 'query' heeft gedraaid om klanten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, aanvulling Toeslagenwet én een eenmalige hoge storting van een pensioenfonds eruit te halen. Het bleek om een kleine groep te gaan. "We weten het nog niet precies, maar het kan bijna niet anders dan dat het om een fractie gaat van het aantal betalingen die vanuit de pensioenfondsen hersteld worden. En we zagen dat er ook mensen zijn die een aanvulling vanuit het pensioenfonds ontvangen met een aanvulling Toeslagenwet, die wij nog helemaal niet korten. Er zat nog geen automatische koppeling in de polisadministratie, inmiddels wel".

In beide gevallen heeft UWV een oplossing gevonden. De cliënten kregen een casemanager toegewezen en UWV heeft ze aangeboden de brutering te schrappen als ze in één keer het nettobedrag terugbetalen. "Deze mogelijkheid staat in de invorderregels van UWV, die gebaseerd zijn op wet- en regelgeving. Dat bleek bij onze medewerkers niet algemeen bekend."

Met een landelijk verspreid bericht werd medewerkers gevraagd alert te zijn op deze gevallen. "Daarin schreven we: stel niet die terugvordering in, maar neem contact op met de contactpersoon. Die schakelt met het projectteam dat we hebben geformeerd. Dan kunnen we het goed met de juristen uitzoeken en meteen uitleggen dat het bedrag meteen aan ons betaald moet worden".

Wij vroegen de geïnterviewden naar deze casus om erachter te komen wat de divisie Uitkeren hiervan leert over het eigen signalerend vermogen. Er is onderzoek gedaan naar waarom dit nieuws niet via de accounthouders pensioenfondsen van UWV aan het licht was gekomen. De pensioenfondsen bleken in de draaiboeken met mogelijke gevolgen geen rekening te hebben gehouden met de Toeslagenwet. Een nabetaling heeft geen gevolgen voor het recht op de WIA-uitkering en leidt op die

manier niet tot terugvorderingen. Dus redeneerden de pensioenfondsen dat het niet nodig was contact met UWV te zoeken.

En er is onderzocht wat er op medewerkersniveau is gebeurd in deze gevallen. Deze cliënten bleken niet te zijn gebeld, terwijl dit wel een werkinstructie is bij terugvorderingen. De directie-adviseur denkt dat vrees voor slechtnieuwsgesprekken soms een rol speelt bij de keuze niet te bellen. In een van deze gevallen was er niet gebeld omdat het telefoonnummer ontbrak. Als er was gebeld, was de kans misschien groter geweest dat de medewerker door de uitleg van de cliënt 'professionele buikpijn' had gekregen en naar de Maatwerkplaats was gegaan, merkt een van de geïnterviewden op. Op die manier zijn de problemen met WIA-voorschotten eerder ook aan het licht gekomen en geadresseerd, noemt hij. Maar het had evengoed gekund dat de medewerker er niet gealarmeerd door was geraakt. En ook daarna is het de vraag of het grootschalig zou zijn onderzocht na één maatwerkplaatscasus. UWV blijkt voor dit type signaal dus in grote mate afhankelijk van het handelen van de individuele medewerker en de Maatwerkplaats.

3 Beschouwing

3.1 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

De volgende vraag stond centraal in deze verkenning:

Op welke wijze werkt UWV aan het versterken van het signalerend vermogen van de medewerker en de organisatie als geheel – met betrekking tot voor burgers onbedoelde negatieve gevolgen van beleid of uitvoering?

Wij constateren dat UWV sinds een aantal jaren bezig is een andere weg in te slaan in relatie tot burgers en dat signalerend vermogen daar een onderdeel van is. We hebben een veelheid aan initiatieven gezien waarmee gesignaleerd kan worden op verschillende niveaus en plekken in de organisatie. We hebben ook gezien dat er signaleringsinstrumenten naast 'de lijn' nodig zijn om het signalerend vermogen te versterken.

Met het Programma Dienstverlening, de Knelpuntenbrief en de Integrale Klantreis met het Klantsignaalmanagement zijn ontwikkelingen in gang gezet die meer aandacht voor de menselijke maat opleveren. SBK draagt met de eigen monitor bij aan het overzicht van knelpunten, solves en signalen. Dit zijn positieve ontwikkelingen. Als signaleringsinstrument blijken ze echter beperkt bruikbaar, omdat ze niet zo bedoeld zijn of ver van de oorspronkelijke casus en uitvoeringspraktijk staan. De uitvoeringsmedewerkers die wij spraken bleken niet bekend met deze instrumenten.

Wij constateren dat de Maatwerkplaats verreweg het belangrijkste signaleringsinstrument is dat de medewerker en de organisatie nu ter beschikking hebben. Het is het meest bekend onder medewerkers, eenvoudig van opzet en is gericht op actie van de medewerker. Het komt niet van bovenaf maar wordt voortgedreven door intrinsieke motivatie. De maatwerkprincipes lijken bijna overal bekend, ook als men nog niet zelf heeft deelgenomen aan de Maatwerkplaats. De centrale maatwerkplaats en de lokale teams vormen samen een divisie overstijgend netwerk waarin de gehele omvang van een signaal in beeld kan komen. De solvetafels zijn een effectieve vorm om met structurele problemen aan de slag te gaan en om als organisatie te leren van signalen.

Maar de Maatwerkplaats is niet feilloos en geen wondermiddel. We hebben enkele zwakke punten en risico's gezien, die met de juiste inzet verminderd kunnen worden. Zo blijft de registratie belangrijk voor het centrale overzicht en casusprudentie, en daar is nog verbetering mogelijk.

Verder valt ons op dat het dilemma tussen ruimte om te signaleren en het behalen van productiedoelen voornamelijk als een cultuurkwestie wordt gezien. Achter 'ervaren ruimte' zit echter ook een 'harde kant'. Uit onze interviews blijkt dat operationeel managers dit terug blijven geven aan het hogere management: zolang dezelfde productie van ons wordt verwacht, vinden wij het moeilijk om meer ruimte te geven aan de menselijke maat en signaleren. Als een medewerker een casus indient bij de Maatwerkplaats of op een andere manier aan de slag gaat met een

signaal dan geeft hij uiting aan doelen van de UWV-Strategie: meer aandacht voor de menselijke maat en divisie-overstijgend werken zodat de burger één UWV ervaart. Het kost echter ook tijd en daarmee middelen voor een team.

Capaciteit reserveren voor de menselijke maat zou een praktische maatregel zijn, maar de reactie van operationeel managers leert ook dat er iets fundamenteels speelt. Er is sprake van botsende logica. UWV heeft lange tijd volgens principes van New Public Management gewerkt en met taakstellingen te maken gehad. Productie en efficiency stonden centraal en de werkprocessen, registratie en verantwoording zijn daar aanvankelijk op ingericht. Met de UWV-Strategie 2021-2025 wordt van UWV gevraagd te werken volgens bepaalde waarden. Dit past meer bij een Rijnlands organisatiemodel dat vertrouwen in autonome professionals, solidariteit, intrinsieke motivatie, en gedeelde waarden centraal stelt. In de gesprekken bij Uitkeren hoorden wij hier echo's van: inzet op gesprek met collega's om gedeelde waarden te creëren, bijspringen om ruimte voor een collega met een signaal te creëren. De organisatielogica faciliteert dit echter niet. Het is in onze ogen raadzaam om in de cultuurprogramma's bij de divisies er rekening mee te houden dat een andere cultuur en gedrag mogelijk diepgaandere wijzigingen in de randvoorwaarden vergen.

We zien nog een ander risico, en dat is in de positie en de randvoorwaarden van de Maatwerkplaats. Wij verklaren het relatieve succes van de Maatwerkplaats ten opzichte van de andere nieuwe en bestaande signaleringsinitiatieven die wij hebben gezien grotendeels door de status aparte die deze van begin af aan heeft gehad. Dit is te danken aan het ontstaan 'van onderaf'. Medewerkers hebben het gevoel dat ze met de Maatwerkplaats even buiten de werkelijkheid van kolommen, bureaucratie en hiërarchie kunnen stappen, om vanuit de inhoud en betrokkenheid van collega's versneld tot een goede oplossing te kunnen komen. De effectiviteit hiervan werkt motiverend. Soms ontkomt men overigens niet aan die werkelijkheid; als een fix om een solve vraagt, belandt die solve vaak alsnog in de bestaande structuren en procedures met bijbehorende vertraging en prioritering.

In de begintijd van de Maatwerkplaats werd ervanuit gegaan dat die zichzelf weer overbodig zou maken. Dat moment is nog niet bereikt. Nu de Maatwerkplaats wat langer bestaat en een belangrijke rol blijft spelen in het oppakken van signalen dat de menselijke maat in het geding is, is het tijdelijke karakter verloren gegaan en doemen er keuzes op over de positionering en toekomst van de Maatwerkplaats. De meerwaarde van de Maatwerkplaats staat of valt met het gezag en de autonomie die de bij de Maatwerkplaats betrokken medewerkers hebben, met het feit dat er 'geen verkeerde deur' is en met het feit dat de Maatwerkplaats buiten de hiërarchie van de organisatie valt. Als ook de Maatwerkplaats gaat behoren tot de kolommen en structuren met de bijbehorende organisatielogica, bestaat in onze ogen het risico dat de succesvoorwaarden van dit signaleringsinstrument worden ondergraven.

3.2 Voorstel voor vervolg

Op basis van het beeld dat de verkenning heeft opgeleverd, ziet het Toezicht op dit moment geen aanleiding voor het verrichten van een verdiepend onderzoek. Voor het verder versterken van het signalerend vermogen bij UWV noemen wij een aantal gebieden waaraan aandacht kan worden besteed:

- Bepalen hoeveel fte de menselijke maat een specifiek team of onderdeel zou mogen kosten en hoe die extra inzet vervolgens zichtbaar wordt. Hiermee kan men wellicht uit de situatie komen waarin hoger management aangeeft zowel productie als menselijke maat te willen en operationeel management aangeeft dat dit niet kan.
- De registratie en casusprudentie van de Maatwerkplaats, omdat die een cruciale rol in het signalerend vermogen spelen.

- Formuleren van een gezamenlijke visie op de volgende stap van de Maatwerkplaats - met 'the whole system in the room' en derhalve met mensen uit alle geledingen. Er zijn al stappen gezet om de organisatiestructuur meer dienend te maken aan de wens om meer menselijke maat in de dienstverlening toe te passen, maar wij denken dat er meer nodig is.
- Meer focus aanbrengen in de initiatieven en verbeterprogramma's op het gebied van dienstverlening. In de veelheid van de huidige initiatieven zien wij het risico dat die met elkaar concurreren en dat er verwarring ontstaat die het uiteindelijke doel niet ten goede komt. De gezamenlijke visie op wat er nodig is om de noodzaak van de Maatwerkplaats te verminderen kan daarbij helpen.

4 Bronnen

Voorgesprekken:

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

Geïnterviewde UWV-functionarissen:

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

Geraadpleegde documentatie en overige bronnen:

- 'Hoe maatwerk bij UWV het licht zag: verhalen uit de maatwerkplaats' Landelijke Maatwerkplaats, april 2022.
- 'Notitie Uitkomsten vooronderzoek UWV als lerende organisatie' Accountantsdienst UWV, juli 2022.
- 'Notitie aan de RvB: gesignaleerde rode draden' Accountantsdienst UWV, februari 2023.
- 'Programmaplan Dienstverlening' Programmteam Dienstverlening, februari 2023
- 'Programma Dienstverlening' Internal Audit Accountantsdienst UWV juli 2023.
- POC-KOT bestedingsplan UWV.
- UWV Dienstverleningsconcept, samenvatting november 2021.
- 'Sturen Igs ande Integrale Klantreis met een focus op de cliënt/werkgever' PP Presentatie
- 'UWV Klantreizen', PP presentatie, Klantreismanager.
- 'Menselijke maat in dienstverlening UWV' PP presentatie, Programmteam Dienstverlening.
- 'Maatwerk bij professionele buikpijn: een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen' UWV Kenniscentrum, 2022.
- 'Lerende Evaluatie naar het solve-proces via de solve-tafel UWV'

Plan van aanpak UWV Kenniscentrum, maart 2024.

- 'Bij handhaving is de menselijke maat zoek'

NRC, 20 april 2024.

- 'Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers'. Algemene Rekenkamer, 2024.



Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw K. Kuipers
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum

3 december 2024

Ons kenmerk

SBK/105920/HvD

Uw kenmerk

2024-

Bijlage(n)

Onderwerp

Bestuurlijke reactie verkenning processen op signalen bij UWV

Geachte mevrouw Kuipers,

Bij brief van 24 oktober 2024 heeft u de verkenningsnotitie processen op signalen bij UWV aan ons voorgelegd met het verzoek om een bestuurlijke reactie.

Wij hebben kennisgenomen van de verkenningsnotitie met daarin de voorstellen voor vervolg. Wij onderschrijven uw standpunt dat de verkenning geen aanleiding geeft tot een verdiepend onderzoek door SZW Toezicht. Zelf blijven we ons signaalmanagement doorlopend evalueren en op grond daarvan verbeteren. Daarin nemen we ook uw verkenning mee. Wij onderschrijven het belang van het onderwerp van deze verkenning. Het signalerend vermogen van medewerkers van UWV en de organisatie als geheel met betrekking tot voor burgers onbedoelde negatieve gevolgen van beleid en uitvoering is belangrijk voor het signaleren, agenderen en oplossen van knelpunten in regelgeving en (uitvoerings-)beleid. In het navolgende delen we onze reflectie op de uitgevoerde verkenning en de huidige stand van zaken met betrekking tot het oppakken van signalen.

Door de gekozen focus en per definitie relatief beperkte omvang van een verkenning is het voor ons begrijpelijk dat er geen volledig beeld gevormd kan worden van het aandragen en oppakken van signalen. Er zijn namelijk meerdere manieren en/of instrumenten die wij daarvoor in kunnen zetten. Daarbij zijn niet alle instrumenten altijd voor alle medewerkers beschikbaar en of nodig en worden daarom mogelijk ook niet door iedereen herkend.

Een doel van uw verkenning was om na te gaan of en hoe UWV inzicht krijgt in de omvang van problemen die gesignaleerd worden en hoe opvolging georganiseerd wordt. In de verkenning wordt vooral aandacht besteed aan de Maatwerkplaats waarbij aangegeven wordt dat dit het belangrijkste signaleringsinstrument is. Wij onderschrijven de waarde van de Maatwerkplaats en de plek die het inneemt in de verkenning, maar wij hebben een breder scala aan relevante signaleringsinstrumenten. Wij tekenen dan ook aan dat andere initiatieven onderbelicht blijven terwijl wij veel waarde hechten aan de bijdrage die deze leveren aan het signalerend vermogen en het agenderen van knelpunten in beleid en regelgeving. We wijzen in het bijzonder op initiatieven in het kader van het Programma Dienstverlening, de Knelpuntenbrief, de Integrale Klantreis, de menselijke maat monitor en de zogeheten solvetafel. Deze instrumenten hebben als doel om rode draden in beeld te brengen. Met aandacht voor deze ontwikkelingen had de verkenning meer recht gedaan aan hoe UWV via meerdere initiatieven werkt aan een sterker signalerend vermogen. Dat geldt in zekere zin ook voor een aantal reguliere instrumenten die daadwerkelijk bedoeld zijn om medewerkers meer handvatten te geven om meer menselijke maat toe te passen en signalen af te geven. Denk in dit kader bijvoorbeeld aan het initiatief van de divisie Bezwaar en Beroep in het programma 'van geschilbeslechter naar probleemoplosser', de routekaart bij de divisie Uitkeren 'is dit je beoordelingsruimte of is dit maatwerk?', de multidisciplinaire expertise teams en regionaal klachtenambassadeurs. Via dergelijke initiatieven versterkt UWV het signalerend vermogen in het dagelijks werk. Het is juist het samenspel van deze verschillende instrumenten dat ervoor moet

zorgen dat signalen vanwege de vele verschijningsvormen en bronnen (intern/extern; operationeel/tactisch/strategisch) aan de oppervlakte komen. Signaalmanagement is daarmee geen systeem of een alles omvattend proces maar wel een samenhangend geheel van signaleringsmogelijkheden.

Wij nemen uw voorstellen tot vervolg op deze verkenning ter harte en gaan daar als volgt mee aan de slag:

- **Formatie:** uw suggestie om benodigde bezetting (inclusief bijbehorende kosten) van maatwerk te expliciteren nemen wij mee in de verdere ontwikkeling van waardegedreven sturen.
- **Casusprudentie:** wij onderschrijven, evenals in onze reactie dit jaar op het onderzoek van de Algemene Kamer (AR) "Grip op de menselijke maat", het grote belang van de registratie van casusprudentie en daarmee willekeur in maatwerk te voorkomen en daarvan te leren en lessen te trekken voor de wetgever. Naar aanleiding van het onderzoek door de AR is actie ondernomen om de registratie van casuïstiek te verbeteren. Casusprudentie zien wij in dit kader niet alleen van belang voor het beschrijven van de oplossing (fix) maar ook belangrijke input vormt als signaal voor indien nodig een structurele oplossing (solve).
- **Focus aanbrengen:** wij onderschrijven dat focus (vanuit overzicht) belangrijk is om de verschillende initiatieven zo effectief als mogelijk in te zetten door onder meer te kijken naar de samenhang. Leiden bijvoorbeeld knelpunten die vanuit meervoudige individuele casuïstiek om een solve vragen waar relevant ook in een aanpassing van beleid en of wet- en regelgeving? Het aanbrengen van focus nemen wij onder meer mee in de borging van het programma dienstverlening en meer specifiek actielijn 5 (samenwerking tussen politiek, beleid en uitvoering) in de staande organisatie met namen voor wat betreft het solve proces. Op het versterken van het signalerend vermogen om knelpunten in Wet- en regelgeving en beleid lopen inmiddels diverse initiatieven waarmee we verder gaan.
- **In het verlengde hiervan betrekken we het voorstel om een visie op de volgende stap van de Maatwerkplaats te ontwikkelen.** Dit is namelijk niet los te zien van het geheel. Voor het versterken van het signalerend vermogen op de individuele casuïstiek is een maatwerkplaats een waardevol UWV-breed instrument die in de toekomst steeds meer aanvullend wordt op de reguliere processen waarin menselijke maat meer ruimte krijgt. Wij hebben daarbij al enkele jaren geleden besloten dat de Maatwerkplaats niet eindig is. De toekomst en de positionering van de Maatwerkplaats staan bij UWV dan ook niet ter discussie.

Wij herkennen de spanning die kan ontstaan in de uitvoering in de balans tussen productie en de menselijke maat in dienstverlening. Juist om die reden geven wij zoals eerder gesteld daar in het leiderschapsprogramma volop aandacht aan en moedigen wij medewerkers aan en geven hun ruimte om zich uit te spreken als zij "professionele buikpijn" hebben.

Wij zijn verheugd dat uw verkenning bevestigt dat we goede stappen zetten om het signalerend vermogen van UWV verder te ontwikkelen. Immers, door het juist en tijdig oppakken van signalen kunnen we fouten op individueel niveau waar mogelijk beperken of voorkomen en onze dienstverlening blijvend verbeteren. Over hoe we dat doen blijven wij graag met u in gesprek, ook vanwege uw inzichten met betrekking tot andere uitvoeringsorganisaties.



Voorzitter Raad van Bestuur