
De rol van UWV in het beleidsproces: een onderzoek naar de uitvoeringstoets

Een adviesrapport aan de UWV-directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum over de beleidsvoorbereiding en de uitvoeringstoets in het beleidsproces van SZW en UWV

Auteur

Bram Spaai (Universiteit Utrecht & Universiteit Leiden)

Onder begeleiding van:

prof.dr. Sandra van Thiel (Erasmus Universiteit)

dr. Suzanne Lagerveld (UWV – Kenniscentrum)

30-6-2024

Samenvatting

In opdracht van de UWV-directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum (SBK) is een adviesrapport geschreven over de uitvoeringstoets. SBK is de gesprekspartner van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en is betrokken bij de totstandkoming van wet- en regelgeving waarvan UWV de beoogde uitvoeringsorganisatie is. De directie is daarom ook eindverantwoordelijk voor de uitvoeringstoets. De uitvoeringstoets brengt de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel in kaart. In zes weken tijd beoordeelt UWV de impact van een beleidsvoorstel door toetsing aan de hand van acht beoordelingscriteria. Nagenoeg alle UWV-divisies zijn betrokken in de uitvoeringstoets-fase.

Het onderzoek richt zich op de beleidsvoorbereiding, de uitvoeringstoets-fase en de invloed van de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel. Voor dit onderzoek zijn vier recente uitvoeringstoetsen onderzocht (ze bijlage D) met behulp van een documentanalyse en interviews. De documentanalyse bevat openbare documenten en interne documenten van UWV. Er zijn interviews afgenomen met beleidsadviseurs van de beleidsdirecties van SZW, beleidsadviseurs van SBK en medewerkers uit andere stafdirecties en divisies van UWV.

Het onderzoek laat zien dat de uitvoeringstoets een belangrijk instrument is in het beleidsproces en van grote invloed is op het wetsvoorstel. In de vier onderzochte cases zijn wetsvoorstellen op basis van de uitvoeringstoets aangepast op tactisch en vooral ook op operationeel niveau. Praktische uitvoeringsbezwaren kwamen vroegtijdig aan het licht en vroegen om aanpassingen van het wetsvoorstel. In andere gevallen deed UWV suggesties voor aanpassingen aan het wetsvoorstel. Het ministerie toont daarbij bereidheid om de nodige aanpassingen aan het voorstel te doen om een positief oordeel in de uitvoeringstoets te ontvangen.

Het adviesrapport doet de onderstaande vijftien aanbevelingen om de beleidsvoorbereiding, de uitvoeringstoets en algemene randvoorwaarden van het beleidsproces te verbeteren:

Beleidsvoorbereiding

- Maak concrete afspraken met SZW over het betrekken van UWV tijdens de beleidsvoorbereiding van een wetsvoorstel
- Experimenteer met een minder gesloten vraagstelling bij een pre-toets of impactanalyse vroeg in de beleidsvoorbereiding
- Formaliseer het go/no-go moment en zie erop toe dat gezamenlijk (SZW en UWV) en schriftelijk wordt vastgesteld dat een wetsvoorstel 'uitvoeringstoets-rijp' is

Uitvoeringstoets

- Uniformeer de behandeling van de beoordelingscriteria in de uitvoeringstoets
- Licht in de uitvoeringstoets meer toe hoe een bepaald onderdeel is onderzocht, welke informatie daarvoor is verzameld en hoe deze informatie (bestuurlijk) is gewogen
- Benut de kennis over doelgroepen van UWV en maak expliciet in de uitvoeringstoets wat de gevolgen van een wetsvoorstel zijn voor cliënten
- Besteed meer aandacht aan de 'Verantwoordings- en beleidsinformatie'
- Maak de gevraagde capaciteit van het nieuwe wetsvoorstel expliciet in de uitvoeringstoets

Creëer meer tijd voor het bepalen van de impact van het wetsvoorstel

- Koppel de totale doorlooptijd van de uitvoeringstoets aan de complexiteit en omvang van het wetsvoorstel en maak hier concrete afspraken over
- Breng de tijd voor besluitvorming in evenwicht met de tijd voor het bepalen van de impact van het wetsvoorstel op UWV en de cliënten
- Beperk de administratieve last van de beleidsadviseur van SBK tijdens het coördineren van de uitvoeringstoets

Algemene randvoorwaarden

- Deel kennis over de uitvoeringstoets van UWV met SZW-beleidsmedewerkers
- Verzorg opleiding en begeleiding van (nieuwe) beleidsmedewerkers van SBK in het coördineren van een uitvoeringstoets
- Evalueer na iedere uitvoeringstoets in samenwerking met SZW en doe jaarlijks een meta analyse van alle uitvoeringstoets evaluaties
- Stel een overzicht op van alle voorstellen (en de status daarvan) die op UWV afkomen en breng de gevraagde 'implementatie- en beleids capaciteit' in kaart

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	5
2. Het beleidsproces	6
2.1 Driehoeksmodel: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer	6
2.2 Beleidscyclus	6
2.3 Uitvoeringstoets	7
3. Onderzoeksaanpak	10
3.1 Onderzoeksstrategie.....	10
3.2 Casusselectie.....	10
3.3 Dataverzamelingmethoden.....	11
4. Bevindingen	12
4.1 Invloed van de uitvoeringstoets op de beleidsvoorstellen.....	12
4.2 Beleidsvoorbereiding	14
4.3 Uitvoeringstoets	16
4.4 Algemene randvoorwaarden.....	19
5. Conclusie en aanbevelingen	21
5.1 Wat is de invloed van de uitvoeringstoets van UWV op de wetsvoorstellen?	21
5.2 Met welke acties kan de beleidsvoorbereiding en de uitvoeringstoets verbeterd worden?	21
Bibliografie	29
Bijlagen	30
Bijlage A: Theoretische achtergrond van het artikel.....	30
Bijlage B: Overzicht van documenttypen van de documentanalyse.....	32
Bijlage C: Interviewguides	33
Bijlage D: Casusomschrijvingen.....	40

1. Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ontwikkelt elk jaar tal van nieuwe wetten en lagere regelgeving voor de sociale zekerheid. Dat beleid moet vervolgens worden uitgevoerd door onder andere het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Aan de totstandkoming van beleid gaat een intensief samenspel vooraf van beleidsmakers van het ministerie en de uitvoeringsorganisatie. Dat begint bij de vorming van beleidsideeën en loopt via verschillende stappen in het wetgevingsproces, waaronder een uitvoeringstoets, naar implementatie. In opdracht van de UWV-directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum is onderzoek gedaan naar de uitvoeringstoets. Het onderzoek richt zich op de beleidsvoorbereiding voorafgaand aan de uitvoeringstoets, de uitvoeringstoets-fase en de invloed van de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel.

Het onderzoeksproject bestaat uit twee onderdelen: een academisch artikel en een praktisch adviesrapport. Het artikel is meer theoretisch van aard en brengt de beleidsinvloed van UWV met behulp van de uitvoeringstoets in kaart en probeert dat te verklaren aan de hand van vooraf bepaalde variabelen (Zie Bijlage A voor de theoretische achtergrond van het artikel). Het adviesrapport is meer praktisch van aard en doet aanbevelingen ter verbetering van de beleidsvoorbereiding en de uitvoeringstoets. De theorie in het artikel heeft het onderzoek handvatten gegeven, onder andere door de analyse te richten op bepaalde variabelen zoals geïdentificeerd in het theoretisch kader van het artikel. De bevindingen en aanbevelingen in het adviesrapport bouwen dan ook gedeeltelijk voort op het artikel.

De vraagstelling van het adviesrapport is: *wat is de invloed van de uitvoeringstoets van UWV op de wetsvoorstellen en met welke acties kan de beleidsvoorbereiding en de uitvoeringstoets worden verbeterd?* Op basis van de bevindingen uit de analyse worden aanbevelingen gedaan voor de inrichting van de beleidsvoorbereiding, de uitvoeringstoets en ten aanzien van algemene randvoorwaarden van het beleidsproces. Het adviesrapport gaat verder niet in op de theorieën en variabelen uit het artikel. Wel maakt het adviesrapport gebruik van dezelfde methodologie (embedded case study), casuïstiek (vier uitvoeringstoetsen) en dataverzamelingmethoden (documentanalyse en interviews) als het artikel. Daarnaast maakt het adviesrapport gebruik van aanvullende data, zo zijn in de interviews vragen gesteld waarvan de antwoorden hoofdzakelijk relevant zijn voor dit adviesrapport. Het gaat dan bijvoorbeeld om vragen over het interne besluitvormingsproces van UWV of over verbetermogelijkheden ten aanzien van de uitvoeringstoets.

Het is goed om te vermelden dat zowel de samenwerking tussen UWV en SZW als de uitvoeringstoets van UWV constant in ontwikkeling zijn. Hoewel de geselecteerde uitvoeringstoetsen relatief recent zijn uitgebracht (Q1 en Q2 2023), zijn de meest recente ontwikkelingen in 2024 niet meegenomen in dit onderzoek.

2. Het beleidsproces

In dit hoofdstuk wordt het bestaande beleidsproces toegelicht. In de beschrijving is aandacht voor het driehoeksmodel en de verschillende stappen in de beleidscyclus. Daarnaast wordt de uitvoeringstoets van UWV toegelicht, met aandacht voor de totstandkoming van de uitvoeringstoets, de beoordelingscriteria en het eindoordeel.

2.1 Driehoeksmodel

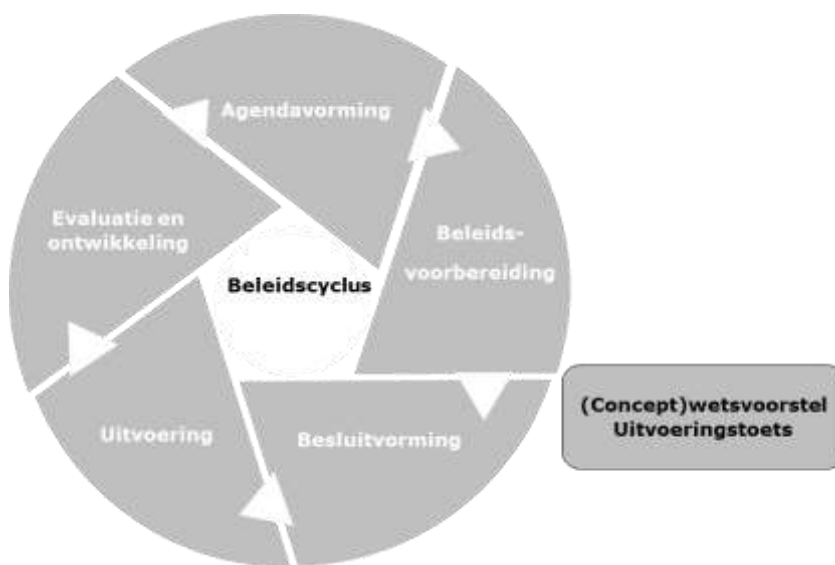
Goede wet- en regelgeving die uitvoerbaar is voor de beoogde uitvoeringsorganisatie wordt in Nederland geborgd door de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de sturingsdriehoek. (SZW, 2023). De sturingsdriehoek kent drie rollen: de opdrachtgever, de opdrachtnemer en de eigenaar. De opdrachtgever is de beleidsdirectie die primair verantwoordelijk is voor de totstandkoming van beleid. De opdrachtnemer is de uitvoeringsorganisatie die het beleid tot uitvoering brengt. De opdrachtnemer doet op verzoek van de opdrachtgever een toets op uitvoerbaarheid (uitvoeringstoets) van het voorstel. De eigenaar (eigenaarsadvies) is verantwoordelijk voor de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie. In het beleidsproces geeft de eigenaar advies over de toepassing van de uitvoeringstoets en kan indien nodig bemiddelen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (SZW, 2023). In dit onderzoek is hoofdzakelijk aandacht voor de opdrachtgever (viertal beleidsdirecties van SZW) en opdrachtnemer (UWV, voornamelijk de directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum).

2.2 Beleidscyclus

Het beleidsproces wordt vaak omschreven aan de hand van een model. Het beleidsproces als cyclus met vijf verschillende fases is de meest bekende vorm (Anderson, 1984). De eerste stap van de cyclus is agendavorming waarbij beleidsmakers een probleem identificeren en verschillende oplossingen verkennen (Howlett, Ramesh en Perl, 2009). Ideeën voor een beleidsmaatregel kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit een coalitieakkoord, vanuit de Europese Unie maar ook naar aanleiding van een incident. De meeste wetten die UWV uitvoert zijn afkomstig van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In sommige gevallen is het voorstel afkomstig van een ander ministerie, ook dan is SZW de aangewezen partij om dit te signaleren en hierover met UWV in gesprek te gaan (UWV, 2022). De tweede stap van de beleidscyclus is de beleidsvoorbereiding (Howlett, Ramesh en Perl, 2009). Deze fase begint vaak met een startnotitie geschreven door SZW. In deze startnotitie staat de doelstelling, planning en algemene opdracht voor UWV omschreven. De directie SBK wordt hierover geïnformeerd en inventariseert welke onderdelen van UWV geraakt worden door dit voorstel. In deze fase worden ideeën en voorstellen gezamenlijk uitgewisseld en besproken. Zodra het voorstel voldoende is uitgewerkt, vindt er een 'go/no-go moment' plaats waarbij SZW en UWV besluiten of het voorstel voldoende gevorderd is om een uitvoeringstoets te doen ('uitvoeringstoets-rijp'). In de uitvoeringstoets-fase beoordeelt UWV aan de hand van beoordelingscriteria of het voorstel uitvoerbaar is (UWV, 2022).

De tweede fase loopt over in de besluitvormingsfase waarin keuzes worden gemaakt over het voorstel (Howlett, Ramesh en Perl, 2009). Zo wordt er besloten wat er nog eventueel aangepast moet worden voordat de documentatie naar de Tweede Kamer gaat. In de

Tweede Kamer en Eerste Kamer vindt vervolgens verdere besluitvorming plaats. Zodra het voorstel wordt aangenomen, gaat de vierde fase in waarin het voorstel wordt geïmplementeerd. De implementatiefase start met SZW die een implementatieopdracht stuurt aan UWV. UWV bereidt vervolgens de implementatieopdracht voor waarna het nieuwe beleid wordt geïmplementeerd vanaf een afgesproken implementatiedatum (UWV, 2022). In de laatste fase, de evaluatiefase, wordt het beleid geëvalueerd. Wat zijn de (gewenste en ongewenste) effecten van het beleid en worden de doelstellingen bereikt? Vaak komen er in deze fase weer nieuwe problemen of ideeën naar boven en begint de cyclus opnieuw (Howlett, Ramesh en Perl, 2009). Het adviesrapport focust op de beleidsvoorbereiding voorafgaand aan de uitvoeringstoets, de uitvoeringstoets-fase en besluitvorming na afloop van de uitvoeringstoets.



Figuur 1. Moment van de uitvoeringstoets in de beleidscyclus

2.3 Uitvoeringstoets

De uitvoeringstoets is een vast onderdeel van het wetgevingstraject, vaak vindt deze plaats aan het einde van de beleidsvoorbereiding wanneer het wetsvoorstel in concept al is uitgewerkt. De uitvoeringstoets is een toetsing van het voorstel op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door een uitvoeringsorganisatie die het betreffende voorstel in de toekomst gaat uitvoeren (KCBR, z.d.). In een tijdbestek van zes weken beoordeelt UWV aan de hand van acht beoordelingscriteria, in hoeverre het voorstel uitvoerbaar is en waar het nog vraagt om aanpassingen om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Het eindoordeel kent vier mogelijke oordelen: 'Ja', 'Ja, mits', 'Nee, tenzij' en 'Nee'. 'Ja' betekent dat het voorstel uitvoerbaar is. 'Ja, mits' betekent dat het voorstel uitvoerbaar is mits er rekening wordt gehouden met gemaakte opmerkingen. 'Nee, tenzij' betekent dat het voorstel niet uitvoerbaar is tenzij het voorstel op onderdelen wordt aangepast. Tot slot, 'Nee', betekent dat het voorstel niet uitvoerbaar is vanwege zwaarwegende bezwaren (UWV, 2022).

Het voorstel wordt getoetst aan de hand van een format met beoordelingscriteria. UWV implementeerde op 1 september 2022 het uitvoeringstoets format zoals dat tot op heden wordt gebruikt. Dat format kent de volgende acht beoordelingscriteria (UWV, 2022):

1. *Uitvoerbaarheid*: Dit criterium beoordeelt of het voorstel, naar mening van UWV, in technische zin uitvoerbaar is. Vaak zijn ICT en gegevensuitwisseling de twee belangrijkste aspecten van dit criterium.
2. *Effectiviteit*: onder dit criterium wordt beschreven in hoeverre wordt verwacht dat het voorstel bijdraagt aan het beleidsdoel van de maatregel.
3. *Effecten voor de klant*: met dit criterium maakt UWV inzichtelijk wat de effecten van het voorstel zijn op haar klanten (over het algemeen werkgevers en/of werknemers). Bij dit criterium wordt gekeken naar de aspecten: uitlegbaarheid, doenvermogen van de klant, dienstverlening en de regeldruk.
4. *Handhaafbaarheid*: onder dit criterium oordeelt het UWV of het beleidsvoorstel handhaafbaar is en welke risico's er zijn van misbruik en oneigenlijk gebruik.
5. *Informatie- en gegevenshuishouding*: hierbij gaat UWV na in hoeverre het voorstel past in de bestaande informatiehuishouding en informatievoorziening.
6. *Minimale implementatietermijn*: hierbij wordt getoetst of de beoogde implementatiedatum haalbaar is voor UWV. Hoewel uitvoeringstoetsen de voorstellen geïsoleerd toetsen, hangt dit criterium vaak samen met de samenloop van andere wet- en regelgeving.
7. *Uitvoeringskosten*: hier gaat het om de incidentele en structurele kosten aan het uitvoeren van het voorstel. De kosten bestaan o.a. uit de kosten om iets te bouwen of in te richten, de kosten aan gevraagde capaciteit (personeel, opleidingen) en overkoepelende kosten zoals huisvesting.
8. *Verantwoordings- en beleidsinformatie*: in het voorstel staat ook aangegeven óf en indien het geval welke verantwoordings- en beleidsinformatie de wetgever wil ontvangen. UWV beoordeelt of die informatie geleverd kan worden en wat de consequenties daarvan zijn (capaciteit en kosten).

Nadat het wetsvoorstel is beoordeeld door de verschillende divisies aan de hand van de acht beoordelingscriteria, vindt er besluitvorming binnen verschillende lagen van de organisatie plaats. De divisiebijdragen worden gekeurd door de verschillende directieteams (DT), waarna de divisiebijdragen worden gestuurd aan SBK. De SBK dossierhouder comprimeert de verschillende divisiebijdragen tot één integrale uitvoeringstoets. Ook wordt er een begeleidende brief aan SZW opgesteld. Deze integrale uitvoeringstoets en brief worden vervolgens na goedkeuring door het directieteam van SBK, voorgelegd aan de directieteams en de Raad van Bestuur (RvB). De RvB behandelt de uitvoeringstoets en brief, waarna de uitvoeringstoets en begeleidende brief naar SZW wordt gestuurd (UWV, 2022).

Het ministerie stuurt vervolgens een officiële reactiebrief waarin het ministerie ingaat op de gemaakte opmerkingen en de geuite bezwaren in de uitvoeringstoets. De uitvoeringstoets is een stuk dat samen met andere documenten wordt gestuurd naar de Tweede Kamer. De uitvoeringstoets is dan ook inzichtelijk voor de Tweede Kamer en een openbaar stuk. In de memorie van toelichting reflecteert het ministerie op de uitvoerbaarheid van de wet, hierbij wijst het ministerie ook nog een keer op de uitgebrachte uitvoeringstoets(en) (UWV, 2022).

Afwijkingen van dit ideale beleidsproces komen regelmatig voor om verschillende redenen. Zo kan de timing en manier van toetsing verschillen. Soms vraagt het ministerie

in een eerder stadium van het beleidsproces om een impactanalyse of een pre-toets. Simpel gezegd zijn dit afgeslankte vormen van een uitvoeringstoets waarbij nog niet alles getoetst kan worden omdat het beleidsvoorstel nog minder ver is uitgewerkt. Daarnaast is het niet altijd het 'moederdepartement' (SZW) dat een verzoek voor een uitvoeringstoets verstuurt. In gevallen van bijvoorbeeld generieke wetgeving kunnen het ook andere ministeries zijn, in deze gevallen is SZW (in overleg met het andere ministerie) wel nog steeds de gesprekspartner van UWV. Tot slot besluit UWV soms zelfstandig, zonder uitvoeringstoets-verzoek van een ministerie, om een zogenaamde spontane uitvoeringstoets te doen. Een spontane uitvoeringstoets wordt bijvoorbeeld uitgebracht wanneer de Centrale Raad van Beroep een uitspraak heeft gedaan die vraagt om een andere uitvoeringswijze van UWV. In dat geval doet UWV een spontane uitvoeringstoets om te evalueren hoe navolging gegeven kan worden aan deze uitspraak (UWV, 2022).

3. Onderzoeksaanpak

3.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksaanpak is een ‘embedded case study’ waarbij vier verschillende uitvoeringstoetsen van één organisatie (UWV) worden geanalyseerd en vergeleken. Voor alle vier de casussen was UWV de beoogd uitvoerder en was UWV nauw betrokken in verschillende fases van het beleidsproces. De case study maakt het mogelijk om de vier casussen gedetailleerd te beschrijven en vergelijken. Voor aanvang van de case study is een case study protocol opgesteld om zorgvuldige dataverzameling te waarborgen voor het artikel en het adviesrapport (Yin, 2017). Ook is er een code-boom opgesteld ter ondersteuning van de contentanalyse van de documenten en interviewtranscripten (Yin, 2017).

3.2 Casusselectie

Voor dit onderzoek zijn in overleg met SBK vier verschillende uitvoeringstoetsen geselecteerd. De selectie is gemaakt aan de hand van een aantal selectiecriteria. Allereerst is een tijdsframe gekozen van 1 september 2022 (wanneer het laatste format van de uitvoeringstoetsen van UWV werd geïmplementeerd) tot en met 31 december 2023. Een tweede criterium was dat de wetsvoorstellen op het moment van selecteren de besluitvormingsfase hadden doorlopen. Op die manier kon de invloed van UWV op het betreffende dossier bepaald worden aan de hand van de reactiebrief van het departement, de memorie van toelichting en de finale wetstekst die naar het parlement is verstuurd. Het toepassen van deze twee criteria resulteerde in een pool van zestien uitvoeringstoetsen. Vervolgens is in overleg met het managementteam van de directie Strategie, Beleid & Kenniscentrum (SBK) een zo divers mogelijke selectie gemaakt. Gekozen werd voor uitvoeringstoetsen die verschillen qua timing en type toets, juridische vorm van het voorstel, onderwerp (wat samenhangt met verscheidenheid in betrokken SZW en SBK medewerkers) en het eindoordeel van de uitvoeringstoets. In de pool van zestien cases was geen uitvoeringstoets met een eindoordeel ‘Nee’ (4). De geselecteerde casussen zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 1 Casusselectie uitvoeringstoetsen

Uitvoeringstoets	Type voorstel	SBK-team	SZW-Directie	Dictum	Toets
Herijking uitvoeringstoets wensouderverlof	Wetsvoorstel	Inkomen	Arbeidsverhoudingen	1	Spontaan
Tijdelijke verhoging LIV	Nota van wijziging	Planning & control	Werknemersregelingen	1	Regulier
Regeling IPS voor gemeenten	Wijzigingsregeling	Werk	Participatie & decentrale voorzieningen	2	Regulier
Herijking handavingsinstrumentarium	Wetsvoorstel	Dienstverlening	Stelsel & volksverzekeringen	-	Pre-toets

Opmerking. De nummers van het eindoordeel corresponderen met: 1 (‘Ja’), 2 (‘Ja, mits’), 3 (‘Nee, tenzij’) en 4 (‘Nee’). Het eindoordeel van de pre-toets van het handavingsinstrumentarium is nog niet openbaar.

3.3 Dataverzameling

Het onderzoek maakt gebruik van een tweetal dataverzamelingmethoden: documentanalyse en interviews. Voor de documentanalyse zijn zowel interne als openbare documenten gebruikt. De documentanalyse bevat algemene documenten die niet specifiek gerelateerd zijn aan een van de casussen, bijvoorbeeld de 'Roadmap van het SBK-beleidsproces' of de 'Handreiking uitvoeringstoets SZW-UWV-SVB'. Daarnaast zijn voornamelijk casus-specifieke documenten meegenomen in de analyse, zoals de uitvoeringstoets, divisiebijdragen en reactiebrief van het ministerie op de uitgebrachte uitvoeringstoets. Een overzicht van alle documenttypen is terug te vinden in Bijlage B.

Daarnaast zijn er 28 semigestructureerde interviews afgenomen met 37 medewerkers van UWV en SZW. Respondenten zijn geselecteerd vanwege hun expertise en betrokkenheid bij een of meerdere casussen. Binnen UWV zijn 5 beleidsmedewerkers van SBK geïnterviewd die de geselecteerde uitvoeringstoetsen hebben gecoördineerd. Daarnaast zijn er 28 medewerkers van stafdirecties en uitvoerende divisies geïnterviewd. Hierbij gaat het om vaste 'uitvoeringstoets-coördinatoren' wiens hoofdwerkzaamheden bestaan uit het doen van uitvoeringstoetsen (bijvoorbeeld voor medewerkers van 'Klant & Service' of 'FB-gegevensdiensten') maar ook medewerkers die incidenteel betrokken worden bij uitvoeringstoetsen vanwege hun specifieke expertise. Tot slot zijn 4 beleidsmedewerkers van SZW geïnterviewd, het gaat hierbij om de medewerkers die de vier geselecteerde beleidsdossiers hebben gecoördineerd. De interviews zijn afgenomen met behulp van vooraf opgestelde interviewguides. De interviewguides (zie Bijlage C) kennen enige overlap maar zijn afwijkend vanwege de verschillende rollen van de respondenten binnen het beleidsproces. Voorafgaand aan de interviews zijn de respondenten gevraagd om een toestemmingsverklaring te ondertekenen. De interviews zijn opgenomen en vervolgens anoniem getranscribeerd.

Zowel de documenten als interviewtranscripten zijn gecodeerd met behulp van een vooraf opgestelde codeboom. De tekstpassages uit de documenten en interviewtranscripten zijn geïdentificeerd en gelabeld volgens de codes van de codeboom. Nadat al het materiaal was gecodeerd zijn de cases sequentieel geanalyseerd.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven wat de invloed van de uitvoeringstoets in de vier verschillende beleidstrajecten op de besluitvorming was. Vervolgens worden bevindingen beschreven ten aanzien van de beleidsvoorbereiding met aandacht voor de betrokkenheid van divisies van UWV en het go/no-go moment. Het tweede deel van de bevindingen heeft betrekking op de uitvoeringstoets-fase met aandacht voor de beoordelingscriteria, het dictum en het besluitvormingsproces binnen UWV. Het hoofdstuk eindigt met een aantal algemene bevindingen. De beschrijvingen van de vier verschillende casussen zijn bijgevoegd in Bijlage D. De casusbeschrijvingen zijn gebaseerd op de openbare stukken en de interviews met de beleidsadviseurs van SZW en SBK (UWV). Interviews met ambtenaren van de uitvoerende divisies zijn gebruikt om de schriftelijke informatie te valideren en de technische opmerkingen en bezwaren van UWV beter te begrijpen.

4.1 Invloed van de uitvoeringstoets op de beleidsvoorstellen

Vrijwel alle respondenten, zowel van SZW als UWV, gaven aan dat de uitvoeringstoets een invloedrijk instrument is binnen het beleidsproces. Zowel de beleidsadviseurs van SZW als van UWV benadrukten dat het instrument goed is vormgegeven o.a. omdat het voorstel getoetst wordt op relevante criteria. Deze beoordelingscriteria worden volgens de beleidsadviseurs in verschillende fases van het beleidsproces meegewogen, ook al in de fase voorafgaand aan de uitvoeringstoets. Bovendien is het instrument een leidraad voor de beleidsadviseurs van SBK wat zij het ministerie kunnen toezeggen ten aanzien van de uitvoerbaarheid van beleidsvoorstellen. Veel respondenten benadrukten ook dat zwaar wordt getild aan het eindoordeel van de uitvoeringstoets. Dat eindoordeel, dat over het algemeen een formeel einde is van de uitvoeringstoets-fase, garandeert ook dat de uitvoeringsorganisatie al eerder wordt betrokken bij de beleidsvoorbereiding. Het ministerie toont daarbij voorafgaand aan de uitvoeringstoets bereidheid om de nodige aanpassingen aan het voorstel te doen om later een positief oordeel te ontvangen. De beleidsadviseurs van SZW die betrokken waren bij twee verschillende cases, vatten het als volgt samen:

"Het is ook niet fijn als de herijkte uitvoeringstoets het oordeel: onuitvoerbaar heeft. Het was wel, in ieders belang, gedurende die uitvoeringstoets er gezamenlijk uit te komen." [R14].

"Daarmee ruim je allerlei bezwaren op tijdens het maken van die regeling, houd je een regeling over waarop je een uitvoeringstoets kunt vragen. Waarvan je denkt, laten we hopen, de kans is groot, dat we daarop niet een onuitvoerbaar krijgen." [R34].

Respondenten gaven ook aan dat de uitvoeringstoets een "laatste controle" zou moeten zijn [R13]. Wanneer tijdens de beleidsvoorbereiding zorgvuldige stappen zijn gezet in samenspraak met UWV, mag de uitvoeringstoets "niet tot verrassingen leiden" en is de toets zelf een "formaliteit" [R20] met slechts beperkte invloed. Hoewel de beleidsadviseurs van SBK vergelijkbare conclusies trokken over het oordeel van de uitvoeringstoets, merkten zij ook op dat de bezwaren die binnen de uitvoeringstoets werden geuit "kwetsbaar" zijn en "zeer gemakkelijk worden vergeten" [R13].

Respondenten van UWV benadrukten dat er veel aandacht uitgaat naar het eindoordeel maar dat de opmerkingen en suggesties in de uitvoeringstoets soms verdwijnen naar de achtergrond.

De invloed van de uitvoeringstoets kan beoordeeld worden op drie besluitvormingsniveaus (strategisch, tactisch, operationeel) (Verschuere en Bach, 2012). In geen enkele casus heeft UWV het voorstel op strategisch niveau (doelen, gewenste maatschappelijke effecten en algemene principes) beïnvloed. In de eerste (wensouderverlof), derde (IPS) en vierde (handhaving) casus kwamen de strategische beslissingen van het ministerie grotendeels overeen met het standpunt van UWV en was er ook geen noodzaak om op strategisch niveau invloed uit te oefenen. In de tweede casus (LIV) heeft UWV wel geprobeerd om het voorstel op strategisch niveau te beïnvloeden maar is dat niet gelukt. UWV gaf aan dat het LIV werd ingezet voor een ander doel (compensatie van werkgevers) dan voor het oorspronkelijke doel (versterken positie van werknemers met een laag inkomen). SZW heeft in haar reactiebrief toegelicht dat de keuze gemaakt is om werkgevers te compenseren voor de stijging van het minimumloon. Door werkgevers hiervoor te compenseren via het LIV worden de werkgevers die het meest geraakt worden door de minimumloonstijging gecompenseerd. Er is dan ook niet gekozen voor een ander instrument.

De uitvoeringstoetsen van UWV hebben in twee casussen op verschillende tactische besluiten (doelgroep, instrument, output) invloed gehad. In de eerste casus (wensouderverlof) leidden praktische bezwaren tot aanpassingen in de doelgroepen die van de regeling gebruik konden maken. Het bleek voor UWV door het ontbreken van noodzakelijke informatie die het ook niet kon vergaren, onuitvoerbaar om draagmoeders uit te sluiten voor het couveuseverlof en partners van draagmoeders uit te sluiten voor de kraambedsterfteregeling. Daarom heeft SZW besloten om het couveuseverlof ook voor draagmoeders beschikbaar te stellen en de kraambedsterfteregeling ook voor de partners van de draagmoeders beschikbaar te stellen. In de vierde casus (handhaving) was UWV intensief en vroegtijdig betrokken bij de totstandkoming van het beleid. UWV bracht een pre-toets uit op basis van een beleidsnotitie en een conceptwetstekst. UWV was in staat om een aantal tactische besluiten te beïnvloeden. Zo kreeg UWV op verzoek de bevoegdheid om langer dan vijf jaar terug te kijken bij het terugvorderen van uitkeringsgelden van mensen die opzettelijk of met grove nalatigheid ten onrechte een uitkering hebben ontvangen. Op verzoek van UWV is in het voorstel ook de mogelijkheid geïntroduceerd om burgers die niet aan de verplichtingen hebben voldaan officieel te waarschuwen. Tot slot, deelde UWV twijfels over de effectiviteit van een tweedeling in het sanctieregime (licht en zwaar). Op basis van deze zorgen is uiteindelijk besloten om deze indeling niet te introduceren. UWV heeft in deze casus (handhaving) dus grote invloed gehad op de tactische besluiten. In de tweede (LIV) en derde casus (IPS) zaten SZW en UWV grotendeels op één lijn over de tactische beslissingen en is er niet geprobeerd om deze besluiten te beïnvloeden.

In alle cases hebben de uitvoeringstoetsen invloed gehad op operationele besluiten (proces en condities van uitvoeringswijze). In de eerste casus (wensouderverlof) heeft UWV allereerst invloed uitgeoefend op het beleidsproces door een 'herijking' van de eerdere uitvoeringstoets te initiëren (spontaan uit te brengen). Ook kreeg UWV ruimte in

de vormgeving van handhaving van deze regeling. Daarnaast heeft UWV verzocht om dit voorstel gelijktijdig met andere wetgeving (vereenvoudiging van de Wet Arbeid en Zorg) te implementeren. SZW is hier niet in meegegaan en benadrukte in haar reactiebrief dat dit een uitdaging is omdat het ministerie het besluitvormingsproces van de Tweede Kamer niet in de hand heeft. In de tweede casus (LIV) beperkte de operationele invloed zich tot het beleidsproces (het verzoek van UWV om een uitvoeringstoets te doen nadat het voorstel al was geïmplementeerd), implementatieplanning (het aanvragen van een voorwaardelijke uitvoeringsopdracht) en de communicatie (SZW werd verzocht om de aanpassingen te communiceren). Al deze verzoeken werden ingewilligd door SZW. In de derde casus (IPS) was de invloed op operationele beslissingen groot. Zo werd het beleidsproces beïnvloed. UWV bracht namelijk geen uitvoeringstoets uit, ondanks het verzoek van SZW, omdat niet gezamenlijk was vastgesteld dat het wetsvoorstel “uitvoeringstoets-rijp was” [R24]. En ook de uitvoeringswijze werd beïnvloed; op basis van input van UWV is gekozen om gebruik te maken van meerdere betalingen in plaats van één betaling en terugvordering. En ook de kosten (uitvoeringskosten werden gedekt door SZW) en de verantwoordingsafspraken (op verzoek van UWV werd UWV niet verantwoordelijk en hoefde het niet te verantwoorden over de rechtmatigheid) zijn beïnvloed op basis van input van UWV. Voor de vierde casus (handhaving) geldt, dat op het moment van schrijven van dit rapport veel operationele zaken nog moeten worden bepaald. De invloed op de operationele besluiten kan voor deze casus dan ook nog niet worden vastgesteld.

4.2 Beleidsvoorbereiding

Betrokkenheid SBK

In de onderzochte cases werd UWV op verschillende momenten in het beleidsproces voor het eerst betrokken door SZW. Over het algemeen was dit in een vroeg stadium, waarbij er nog ruimte was voor aanpassingen aan het wetsvoorstel op basis van input van UWV. Uit de gesprekken met medewerkers van SZW en UWV blijkt ook een gedeeld begrip te bestaan over het betrekken van de uitvoeringsorganisatie bij het beleidsproces. In een aantal interviews met medewerkers van SZW bleek bijvoorbeeld dat het op prijs gesteld wordt dat medewerkers vanuit de uitvoerende divisie ook al vroegtijdig meedenken in de beleidsvoorbereiding. Volgens de beleidsadviseurs van SZW zijn dit de experts die in staat zijn om een voorstel te vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Daarmee wordt ook voorkomen dat beleidsadviseurs van SBK praktische bezwaren over het hoofd zien of zelfs zaken toezeggen die later uitvoeringstechnisch toch niet mogelijk blijken te zijn.

De timing van het moment van eerste betrokkenheid van UWV (SBK) verschilt wel tussen de cases. De timing vertaalt zich ook naar de mate waarin het conceptwetsvoorstel al is uitgewerkt. Zo was UWV bij de herijking van het handhavingsinstrumentarium (casus 4) nagenoeg vanaf het ontstaan van het beleidsidee betrokken toen nog onderzocht werd in hoeverre een herijking noodzakelijk was. Terwijl in de andere cases UWV pas betrokken geraakte toen er op strategisch en tactisch niveau al het een en ander was ingevuld. Daarnaast blijkt dat medewerkers in de uitvoerende divisies, toch vaak pas voor het eerst geraadpleegd worden zodra er een uitvoeringstoets wordt gedaan. Aan het begin van het beleidsproces beperkt de betrokkenheid zich tot de beleidsmedewerkers van SBK en vaak een of meerdere (beleids)medewerkers uit één uitvoerende divisie waarvoor het

beleidsvoorstel de meeste impact kent. Dit is vaak de divisie bij wie ook uiteindelijk de grootste verantwoordelijkheid kwam te liggen voor de uitvoering van het voorstel.

Betrokkenheid uitvoerende divisies

Op een zeker moment worden medewerkers vanuit de uitvoerende divisies betrokken bij het beleidstraject. In alle vier de cases waren de divisies bij wie de grootste verantwoordelijkheid lag voor de implementatie, al voor de uitvoeringstoets-fase betrokken. De meeste andere divisies raakten pas intensief betrokken op het moment van de uitvoeringstoets. De SBK-medewerker coördineert het beleidsproces aan de kant van UWV en bepaalt dan ook wie wanneer aan te haken in het proces. In de interviews met medewerkers van de uitvoerende divisies komt stevast terug dat mensen liever te vroeg en te vaak gevraagd worden, dan pas te laat betrokken worden in het beleidsproces. Want “In een vroeg stadium kan je sturen. Terwijl als je geconfronteerd wordt met voldongen feiten, moet je vanaf daar verder. Vaak levert dat dan ook problemen op...” [R31].

Of iedereen tijdig wordt aangehaakt hangt volgens respondenten veel af van ervaring bij de SBK-beleidsmedewerker. Hierbij wijzen respondenten op de doorloop binnen SBK als een van oorzaken waardoor die ervaring kan ontbreken en dit daardoor niet altijd goed verloopt. Mensen weten elkaar daardoor minder makkelijk te vinden en weten soms onvoldoende wie over welke kennis beschikt.

Daarnaast geven respondenten uit de uitvoerende divisies van UWV aan dat ze meer zouden willen meedenken over *hoe* een regeling vormgegeven kan worden in de uitvoering. Tijdens de uitvoeringstoets is er alleen ruimte voor de vraag *of* een bepaald wetsvoorstel uitvoerbaar is. Het is een gesloten vraag, die aan de hand van de beoordelingscriteria beantwoord wordt. Respondenten geven aan dat in dit stadium van het beleidsproces niet de ruimte en tijd meer is om nog suggesties te doen. Een respondent [R11] uit een van de uitvoerende divisies betrokken bij de uitvoeringstoets van het LIV en het wensouderverlof, gaf als voorbeeld dat ook de vraag aan hen gesteld kan worden hoe een beleidsinstrument ingericht zou kunnen worden of zelfs welke instrumenten volgens UWV het meest geschikt zijn voor de doelstelling. De gesloten vraagstelling geeft namelijk onvoldoende ruimte om kennis uit de uitvoering te benutten, de effecten in brede zin kaart te brengen en voor de inhoudelijke experts uit de uitvoering om suggesties te doen. Betrokkenen zijn het erover eens dat er in de beleidsvoorbereiding voorafgaand aan de uitvoeringstoets ruimte zou moeten zijn om ook bij experts in de uitvoering de ‘hoe vraag’ te stellen en hen de ruimte te geven om suggesties aan te dragen.

Go/no-go moment

Onderdeel van de beleidsvoorbereiding is ook het go/no-go moment. Volgens afspraken tussen SZW en UWV is dit het moment waarop gezamenlijk wordt vastgesteld of het voorstel ‘uitvoeringstoets-rijp’ is (SZW, 2023). Om dit vast te kunnen stellen is afgesproken dat een aantal onderliggende documenten (concept wettekst en toelichting, concept wetsanalyse, GEB-check van SZW, IV-risicomatrix en doenvermogenstoets) gereed moet zijn (UWV, 2022). Wanneer respondenten gevraagd wordt naar dit moment, blijkt dit in praktijk minder formeel van aard te zijn of soms zelfs helemaal niet plaats te vinden. “Daar hebben we afspraken over maar ik heb nog nooit een go/no-go moment meegemaakt als zodanig” [R13]. Ook blijkt met enige regelmaat dat de uitvoeringstoets-

fase al wordt gestart zonder dat alle onderliggende documenten gereed zijn. Zo vinden er soms nog aanpassingen aan de wetstekst plaats of is de wetsanalyse nog niet gereed. Respondenten uit de uitvoerende divisies geven aan hier last van te hebben omdat zij volledig varen op de wetstekst en voornamelijk de wetsanalyse. Zolang er aanpassingen worden gedaan aan deze teksten kunnen de divisies nog niet (of slechts beperkt) starten met de toetsing van de impact van het voorstel op hun divisie.

4.3 Uitvoeringstoets

Beoordelingscriteria

Ten aanzien van de beoordelingscriteria zijn er een viertal bevindingen. Allereerst lijken de beoordelingscriteria niet altijd op eenduidige wijze te worden behandeld. Zo wordt bijvoorbeeld bij het beoordelingscriterium ‘effectiviteit’ soms niet alleen de effectiviteit (doeltreffendheid) maar ook de efficiëntie (doelmatigheid) beschreven. Ook zijn de antwoorden om het criterium te onderbouwen niet altijd eenduidig opgebouwd aan de hand van dezelfde aspecten. Logischerwijs vraagt de beoordeling van uiteenlopende wet- en regelgeving om vrijheid in het opstellen van een uitvoeringstoets. In de formulering en behandeling van aspecten binnen een beoordelingscriterium (ook als daarop geen impact wordt voorzien), zijn echter wel verbetermogelijkheden.

Daarnaast geven medewerkers van SZW aan dat de wijze waarop een antwoord bij een criterium is onderbouwd soms niet goed inzichtelijk is. Een SZW-medewerker die het dossier herijking handhavingsinstrumentarium coördineerde omschrijft de uitvoeringstoets dan ook als een “black box waar iets uitkomt” (R35). Het blijkt voor de SZW-beleidsadviseurs soms onduidelijk op welke informatie de behandeling van het beoordelingscriterium gebaseerd is. Enkel in de gevallen dat er verwezen wordt naar (wetenschappelijk) onderzoek blijkt dit duidelijk vermeld te zijn. Dit lijkt niet bij te dragen aan de uitlegbaarheid van (het oordeel van) de uitvoeringstoets voor medewerkers van SZW. Hoewel aan de uitvoeringstoets en begeleidende brief die aan SZW worden verstuurd een zorgvuldig toetsings- en besluitvormingsproces voorafgaat, geven SZW-beleidsadviseurs aan dat dit proces en de beoordeling niet altijd inzichtelijk is.

Tijdens de uitvoeringstoets-fase heeft UWV zes weken de tijd om een wetsvoorstel te beoordelen. Dat beperkt UWV in de manieren waarop zij de impact van het voorstel kan bepalen. Ondanks dat een van de beoordelingscriteria is ‘effecten voor de cliënt’ blijft dit in de uitvoeringstoets-fase vaak bij een theoretische exercitie om te bepalen wat (bijvoorbeeld op basis van klantreizen en toegankelijkheidstoetsen) de mogelijke effecten zijn. Het benutten van een advies van de cliëntenraad is een optionele stap in de beleidsvoorbereiding en/of de uitvoeringstoets-fase (UWV, 2022). In geen van de uitvoeringstoetsen was er ruimte of noodzaak voor het raadplegen van de cliëntenraad. Wanneer de cliëntenraad niet geraadpleegd is in de beleidsvoorbereiding en de uitvoeringstoets-fase, staat de doelgroep vrij ver weg in het beleidsproces.

Daarnaast lijkt het laatste beoordelingscriterium in het format van UWV, ‘verantwoordings- en beleidsinformatie’, onvoldoende aandacht te krijgen. De verantwoording en monitoring van een voorstel lijkt voorafgaand aan de implementatie weinig aandacht te krijgen. In de onderzochte cases is hier niet of nauwelijks aandacht voor. Dat kan zijn omdat de wetgever in deze gevallen geen nieuwe verantwoordings- of

beleidsinformatie uitvraagt. Volgens het handboek van de uitvoeringstoets hoeft er dan ook niets besproken of uitgezocht te worden. In deze gevallen heeft UWV vermeld dat er geen nieuwe of gewijzigde beleidsinformatie wordt uitgevraagd en aangegeven dat dit geen uitvoeringsgevolgen heeft voor UWV. Echter, ieder voorstel raakt aan bestaande afspraken over de verantwoording van UWV aan SZW en zal op een bepaalde manier moeten worden gemonitord. De beleidsvoorbereiding en de uitvoeringstoets-fase lijken de uitgelezen mogelijkheden om te bespreken waarop het voorstel wordt geëvalueerd, welke informatie daarvoor wordt verzameld en hoe UWV zich verantwoordt. Een van de beleidsmedewerkers van UWV gaf aan dat dit onderwerp simpelweg “niet populair is onder beleidsmensen” [R29]. Volgens deze respondent (R29) hebben betrokkenen het liever over het waarom en het hoe van het voorstel in plaats van over de verantwoording en monitoring. Ook opvallend is dat de eigenaar (eigenaarsadvisering van SZW) en planning en control (afdeling van de SBK directie) niet genoemd worden wanneer beleidsadviseurs (of andere medewerkers) gevraagd wordt naar dit onderwerp. Dat terwijl dit een aanknopingspunt kan zijn, zeker voor de eigenaar om vroegtijdig continuïteitsrisico's van nieuwe opdrachten in kaart te brengen en te adviseren over de verantwoordings- en beleidsinformatie.

Tot slot komt de gevraagde capaciteit vaak niet expliciet terug in de uitvoeringstoets. Er wordt wel altijd een disclaimer geplaatst dat het voorstel vraagt om de inzet van schaarse ICT-capaciteit en de gevraagde capaciteit komt impliciet terug onder de uitvoeringskosten. De capaciteit is namelijk de voornaamste kostenpost van de geraamde incidentele en structurele uitvoeringskosten. Dat terwijl de gevraagde capaciteit een belangrijk onderdeel is van de beoordeling door UWV-medewerkers. Respondenten houden bijvoorbeeld rekening met schaarse capaciteit van bepaalde arbeidskrachten (bijvoorbeeld in de ICT of verzekeringsartsen) of wegen de gevraagde capaciteit af tegen het aantal cliënten dat geholpen kan worden met een voorstel. De gevraagde capaciteit komt desondanks in de uitvoeringstoets niet expliciet terug.

Eindoordeel

Het eindoordeel ('Ja', 'Ja, mits', 'Nee, tenzij' of 'Nee') is een samenvattend antwoord op de vraag of het voorstel uitvoerbaar is. Dit eindoordeel komt voort uit de beoordeling van het voorstel aan de hand van acht beoordelingscriteria. Aan dat oordeel gaat een proces vooraf waarbij veel inhoudelijke experts betrokken zijn vanuit de gehele UWV-organisatie en eindigt met een zorgvuldig besluitvormingsproces. Betrokkenen van SZW en UWV hechten veel waarde aan dit eindoordeel, niet in de laatste plaats omdat de uitvoeringstoets ook wordt verstuurd naar de Tweede Kamer. Dat oordeel wordt soms ook gebruikt om SZW op voorhand te waarschuwen voor een negatief uitvoerbaarheidsoordeel (dictum 3 of 4) als UWV niet betrokken wordt of bepaalde onderdelen niet aangepast worden. Opdat gezamenlijk voorkomen moet worden dat de uitvoeringstoets resulteert in een 'Nee, tenzij' of 'Nee', noopt de uitvoeringstoets tot vroegtijdige samenwerking tussen SZW en UWV.

Daarnaast kent het uitvoerbaarheidsoordeel van de uitvoeringstoets ook een precedentwerking. Zodra UWV iets als uitvoerbaar heeft beoordeeld, scheidt dat oordeel een precedent voor de toekomst. Uit de casus van het IPS-traject bleek bijvoorbeeld dat SZW lang in de veronderstelling was dat UWV het nieuwe voorstel uitvoerbaar zou achten

omdat UWV dezelfde uitvoeringswijze in een eerdere uitvoeringstoets uitvoerbaar had bevonden. Omdat het voor SZW onbekend was dat deze eerdere uitvoeringswijze relatief veel uitvoeringscapaciteit vroeg, zijn beleidsmedewerkers een voorstel gaan voorbereiden met eenzelfde uitvoeringsvorm. Dit bleek voor UWV niet haalbaar omdat het nieuwe voorstel voor een veel grotere groep cliënten zou zijn.

Beperkte tijd

In principe is de gestelde termijn voor de uitvoeringstoets zes weken. De termijn kan worden aangepast bijvoorbeeld vanwege de stapeling van uitvoeringstoetsen, complexe beleidsvoorstellen of in vakantieperiodes (SZW, 2023). In veel gesprekken met UWV-medewerkers komt terug dat deze tijd té beperkt is voor bepaling van de impact van het voorstel op de divisie en de beoordeling van het voorstel aan de hand van de beoordelingscriteria. SZW-beleidsadviseurs daarentegen geven aan dat zij de uitvoeringstoets soms als een vertraging in het proces ervaren en niet begrijpen waarom de toetsing zes weken en niet minder duurt. In de gesprekken met UWV-medewerkers komen een aantal oorzaken van die beperkte tijd naar voren. Deze zullen hieronder kort worden beschreven.

Allereerst zorgt (politieke) druk er soms voor dat de beleidsvoorbereiding en uitvoeringstoets onder druk komen te staan. In deze gevallen krijgt UWV onvoldoende ruimte om na te gaan wat het voorstel betekent voor de uitvoerende divisies. In de casus van de tijdelijke verhoging van het LIV was er zelfs helemaal geen tijd voor uitvoeringstoets en werd de uitvoerbaarheid bepaald aan de hand van een laag-ambtelijke inschatting. In de casus van IPS zorgde het besteedbaar maken van budget dat SZW beschikbaar had, voor druk op het halen van een implementatiedatum en daarmee op beschikbare tijd in het laatste deel van de beleidsvoorbereiding en uitvoeringstoets-fase.

Daarnaast geven UWV-betrokkenen aan dat er relatief veel tijd wordt besteed aan het besluitvormingsproces ten opzichte van de tijd die beschikbaar is voor de daadwerkelijke toetsing en bepaling van de impact van het beleidsvoorstel. De divisiebijdragen moeten vaak worden goedgekeurd door het MT van de directie of divisie (DT) voordat deze naar SBK kan worden verstuurd. SBK stelt een integrale uitvoeringstoets op basis van de divisiebijdragen en deze wordt goedgekeurd door het MT van SBK waarna de integrale uitvoeringstoets (opnieuw) ter goedkeuring langs alle divisies gaat. De DT's besluiten vervolgens of ook de integrale toets akkoord is. Tot slot komt de uitvoeringstoets en begeleidende brief nog in de Raad van Bestuur van UWV voordat deze twee stukken naar SZW gaan. Terugrekenend, is er voor het opleveren van de divisiebijdragen meestal een termijn beschikbaar van ongeveer twee weken inclusief besluitvorming door het DT. Daarmee blijft er vaak anderhalve week over om de impact van het wetsvoorstel voor een divisie te bepalen. Daar tegenover staat een besluitvormingsprocedure die ruim vier weken in beslag neemt en waarbij de verschillende besluitvormingsrondes over het algemeen gebaseerd zijn op dezelfde input. Er wordt dus na de eerste twee weken nauwelijks nieuwe informatie vergaard of besproken.

Tot slot blijken er meer praktische oorzaken te zijn voor de beperkte tijd tijdens de uitvoeringstoets. Zo vinden er soms nog aanpassingen aan het voorstel plaats tijdens de uitvoeringstoets-fase. Hoewel dit vaak op papier kleine aanpassingen betreffen kunnen

deze grote gevolgen hebben voor de uitvoerende divisies. Die geven aan nog niet van start te kunnen zolang er nog aanpassingen worden gedaan, zoals bijvoorbeeld werd aangegeven door een respondent betrokken bij twee van de geselecteerde uitvoeringstoetsen:

“Je krijg stukken binnen, je gaat toetsen op dat wat je binnenkrijgt. Dan ben je bezig met die toets en dan verandert er weer wat. Dan kan je weer opnieuw beginnen of weer aanpassen. Dat was tijdens deze uitvoeringstoets wel een bron van irritatie.” [R31]

Daarnaast worden met regelmaat uitvoeringstoetsen verzocht vlak voor vakantieperiodes, en ondanks extra tijd die dan beschikbaar wordt gesteld, bemoeilijkt dit het proces. Zelfs in een grote organisatie als UWV, blijken er in vakantieperiodes bepaalde medewerkers gemist te worden. Ook geven beleidsadviseurs van SBK aan dat de verplichte uitvoeringstoets-stukken die naar de divisies gaan veel tijd vragen. Zeker wanneer er nog wijzigingen optreden in het wetsvoorstel zeggen beleidsadviseurs dat zij ieder document waarin het wetsvoorstel wordt toegelicht moet worden gewijzigd. Een van de beleidsadviseurs beschrijft het einde van de uitvoeringstoets als: “plakken-knippen-plakken-knippen. [...] Oh daar is iets verandert, daar is iets verandert. Zo ziet het einde eruit. Dat je denkt dat moet of kan toch slimmer” [R24].

4.4 Algemene randvoorwaarden

Kennis en expertise

In de beleidsvoorbereiding en in de uitvoeringstoets-fase wordt verschillende expertise samengebracht en medewerkers vullen elkaar goed aan. In de gesprekken met medewerkers van SZW en UWV blijkt dat men over ruime politieke en wetenschappelijke kennis beschikt. Zo is men goed op de hoogte van de formele stappen in het wetgevingsproces en zijn beide organisaties goed op de hoogte van de laatste wetenschappelijke inzichten in hun werkveld. Op deze inzichten wordt sterk geleund bij de totstandkoming van het beleid. Toch zijn er ook verschillen aan te merken in de kennis waarover men beschikt. Zo blijken medewerkers uit de uitvoerende divisies minder te leunen op politieke kennis maar door hun lange werkhistorie binnen de sociale zekerheid over veel praktische kennis te beschikken. Zij kunnen gemakkelijk voorstellen vertalen naar hun werkgebied en zijn goed op de hoogte van samenloop van wet- en regelgeving. Zo gaf een respondent uit de uitvoerende divisie betrokken bij meerdere onderzochte uitvoeringstoetsen aan dat vanuit hun divisie de suggestie werd gedaan om de implementatie “een jaar doorschuiven en dit mee te nemen in een ander wetsvoorstel. Want nu ga je een wijziging aanbrengen om die te regelen en een half jaar later weer een en een half jaar nog een.” [R17]. In de casus van de herijking van de handhaving gaf een respondent uit een uitvoerende divisie aan dat “Het terugvorder stuk en alles wat daar dan op van toepassing is in een wetsvoorstel consistent moet zijn en in lijn zijn met het boeteregime. Het raakt dus niet alleen handhaving maar je moet ook gaan nadenken over hoe raakt dat UWV integraal.” [R30].

Daarnaast valt op dat veel uitvoeringstoetsen afwijken van het standaard of ideaal beleidsproces. Vaak wordt dit gedaan met goede redenen en in overleg tussen SZW en UWV. In dit soort gevallen rust het succes van het beleidsproces op flexibiliteit en ervaring van beleidsmedewerkers. Ervaring die soms gemist wordt door betrokkenen bij de

uitvoeringstoets onder andere vanwege de doorloop binnen de SBK-directie. “Dat betekent dat je geheugen, contact en netwerk weg is. [...] Dat geeft ook een risico” [R4].

Ook valt op dat de uitvoeringstoets lang niet altijd geëvalueerd wordt na afloop. Ook gebeurt dit meestal niet in samenwerking met SZW. Dat stelt betrokkenen bij de uitvoeringstoets niet in staat om te leren van goede en slechte ervaringen in het beleidsproces.

Overzicht nieuwe opdrachten UWV

Tot slot valt op te maken uit de gesprekken met SBK-beleidsmedewerkers dat een overzicht van het totaal aan nieuwe opdrachten ontbreekt. De directie heeft enkel de voorstellen waarover een uitvoeringstoets gedaan wordt in beeld. De te verwachte voorstellen, opdrachten waarover een uitvoeringstoets is gedaan maar die nog door het parlement moeten worden gekeurd en aanstaande implementatieopdrachten lijken minder goed in het vizier van SBK. Laat staan dat volledig in beeld is hoeveel capaciteit wanneer gevraagd wordt van welke divisie. De uitvoerende divisies beschikken vaak wel over een dergelijk overzicht waarin de gevraagde capaciteit voor de toekomst in beeld is gebracht. Hiermee samenhangend constateren een aantal medewerkers vanuit de uitvoerende divisies dat in sommige beleidstrajecten beperkt wordt teruggekoppeld over de voortgang van het wetsvoorstel. De uitvoerende divisies moeten in deze gevallen zelf informeren wat de status van het traject is en hoe dat van invloed is op de implementatieplanning.

5. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag *wat is de invloed van de uitvoeringstoets van UWV op de wetsvoorstellen en met welke acties kan de beleidsvoorbereiding en de uitvoeringstoets worden verbeterd?* De aanbevelingen komen voort uit de bevindingen van het vorige hoofdstuk. In verschillende sessies met medewerkers van de SBK directie zijn de aanbevelingen voorgelegd. Feedback en commentaar van deze medewerkers is verwerkt in de aanbevelingen van dit adviesrapport.

5.1 Wat is de invloed van de uitvoeringstoets van UWV op de wetsvoorstellen?

Het onderzoek laat zien dat de uitvoeringstoets een belangrijk instrument is in het beleidsproces dat van grote invloed kan zijn op het wetsvoorstel. In de vier onderzochte cases zijn wetsvoorstellen in de beleidsvoorbereiding (vooruitlopend op de uitvoeringstoets) en tijdens de uitvoeringstoets-fase aangepast. Praktische uitvoeringsbezwaren kwamen vroegtijdig aan het licht en vroegen om aanpassingen van het wetsvoorstel. In andere gevallen deed UWV suggesties bijvoorbeeld om te voorkomen dat het wetsvoorstel in uitzonderlijke gevallen op een onwenselijke manier zou uitpakken. Het ministerie toont daarbij bereidheid om de nodige aanpassingen aan het voorstel te doen om een positief oordeel in de uitvoeringstoets te ontvangen. In sommige gevallen betrof dit aanpassingen op tactisch niveau waarbij bijvoorbeeld de toelating van doelgroepen werd aangepast (casus wensouderverlof) of aanpassingen aan het beleidsinstrument (casus handhavingsinstrumentarium). In alle casussen werden de nodige aanpassingen gedaan aan het wetsvoorstel op operationeel niveau. Het ging hierbij bijvoorbeeld om aanpassingen aan de uitvoeringswijze, de implementatieplanning of communicatie. De uitvoeringstoets waarborgt dus betrokkenheid van de beoogde uitvoeringsorganisatie in het beleidsproces mede omdat aan het einde van de beleidsvoorbereiding een eindoordeel wordt gegeven waar zwaar aan wordt getild.

Voor eventueel vervolgonderzoek is het aanbevelenswaardig om ook naar de rol van de Tweede kamer te kijken. De uitvoeringstoets wordt meegestuurd met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer. In hoeverre en op welke manier Kamerleden de informatie uit de uitvoeringstoets van UWV benutten is onbekend.

5.2 Met welke acties kan de beleidsvoorbereiding en de uitvoeringstoets verbeterd worden?

Het beleidsproces van SZW en UWV is in beweging. Volgens respondenten is de rol van UWV in dit beleidsproces daarbij veranderd en is er steeds meer en vroeger aandacht voor de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Ook is het proces geformaliseerd en geprofessionaliseerd. Medewerkers van beide organisaties weten welke stappen moeten worden doorlopen en erkennen daarbij elkaars verschillende rollen. Wel valt op dat in nagenoeg ieder beleidsproces, op een manier afgeweken wordt van het standaard proces. Daar zijn vaak goede redenen voor en meestal gebeurt dit in goed overleg tussen SZW en UWV. Het proces vraagt dan ook om flexibiliteit van de organisaties en haar medewerkers. Het beleidsproces leunt daardoor in sterke mate op het ambtelijk vakmanschap van de beleidsmedewerkers van beide organisaties.

Dit onderzoek laat ook zien dat er nog ruimte voor verbetering mogelijk is. Hieronder worden de verbeteracties voor de beleidsvoorbereiding en uitvoeringstoets(-fase) toegelicht:

Beleidsvoorbereiding:

- *Maak concrete afspraken met SZW over het betrekken van UWV tijdens de beleidsvoorbereiding van een wetsvoorstel.* Op dit moment wordt uitgegaan van elkaar vroegtijdig en proactief benaderen volgens de handreiking van de uitvoeringstoets. Dat maakt dat de timing van eerste betrokkenheid van UWV verschilt van dossier tot dossier. Om te waarborgen dat UWV altijd vroegtijdig wordt betrokken bij de totstandkoming van wet- en regelgeving is het verstandig om in de 'Handreiking uitvoeringstoets SZW-UWV-SVB' concretere afspraken te maken. Er kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat bij een startgesprek van SZW waarbij een beleidsidee voor het eerst besproken wordt, UWV aanwezig moet zijn. Ook kan worden afgesproken dat de inbreng van UWV in dit overleg schriftelijk moet worden vastgelegd om zo de tijdige betrokkenheid en inbreng van UWV te waarborgen.
- *Experimenteer met een minder gesloten vraagstelling bij een pre-toets of impactanalyse vroeg in de beleidsvoorbereiding.* Op dit moment zijn voorstellen vaak al ver gevorderd wanneer deze met de uitvoeringstoets worden getoetst. Het ex-ante toetsingsinstrumentarium (impactanalyse, pre-toets en uitvoeringstoets) waarborgt dat het wetsvoorstel door alle uitvoerende divisies van UWV beoordeeld wordt. Veel uitvoerende divisies worden vaak pas voor het eerst betrokken in de uitvoeringstoets-fase. De vraagstelling van de uitvoeringstoets laat echter geen ruimte om suggesties te doen over uitvoeringsalternatieven, laat staan over alternatieve beleidsinstrumenten. De contactpersonen uit de uitvoerende divisies die betrokken zijn bij de uitvoeringstoetsen beschikken over ruime ervaring in de sociale zekerheid en veel kennis over de uitvoeringspraktijk. Dat is kennis en ervaring die nu gedeeltelijk onbenut blijft doordat deze medewerkers nog niet betrokken worden in de beleidsvoorbereiding en door de gesloten vraagstelling in de uitvoeringstoets-fase weinig ruimte krijgen. Er kan medewerkers uit de uitvoerende divisies ook een minder gesloten vraag worden gesteld tijdens de beleidsvoorbereiding in de pre-toets of met een impactanalyse. Bijvoorbeeld door te vragen hoé de doelstelling met een bepaald instrument het best kan worden behaald en ingevuld. Op deze manier wordt de betrokkenheid van de uitvoerende divisies vroeg in het beleidsproces gewaarborgd wordt hen de ruimte gegeven suggesties te doen. Daar waar UWV de ruimte heeft genomen of gekregen om alternatieven aan te dragen (zoals bijvoorbeeld bij IPS t.a.v. de uitvoeringswijze of bij het Handhavingsinstrumentarium t.a.v. instrumenten) werd dat over het algemeen gewaardeerd door SZW en droeg het bij aan verbeteringen van (de uitvoerbaarheid) het wetsvoorstel. Gezien de timing van de uitvoeringstoets, de beperkte doorlooptijd en de kracht van het eindoordeel (het antwoord op de gesloten vraag) ligt het niet voor de hand om de vraagstelling van de uitvoeringstoets aan te passen.

- *Formaliseer het go/no-go moment en zie erop toe dat gezamenlijk (SZW en UWV) en schriftelijk wordt vastgesteld dat een wetsvoorstel 'uitvoeringstoets-rijp' is.* In meerdere casussen bleken er documenten nog niet gereed te zijn op het moment dat de uitvoeringstoets-fase al van start was gegaan. Deze documenten werden tijdens de uitvoeringstoets nog aangepast. Zolang er nog aanpassingen worden gedaan aan deze stukken kunnen divisies slechts gedeeltelijk of helemaal niet van start met de toetsing van het wetsvoorstel. Het go/no-go moment verdient daarom meer aandacht om zo te voorkomen dat er nog aanpassingen moeten worden gedaan tijdens de uitvoeringstoets-fase. Het go/no-go moment zou meer gewicht kunnen worden toegekend door een besluit hierover standaard naar boven in de organisatie te delegeren (clusterhoofd, afdelingshoofd, directieteam) en in gezamenlijkheid met SZW schriftelijk vast te leggen. Daarnaast is het aanbevelenswaardig om af te spreken dat niet een conceptversie van de wetsanalyse, maar de definitieve wetsanalyse afgerond moet zijn voordat UWV start met de uitvoeringstoets. Door de politieke turbulentie zal ongetwijfeld af en toe de noodzaak zijn om hierop af te wijken, in dat geval is het van belang dat de beleidsadviseurs van SZW en SBK de (nog aan te brengen) wijzigingen in het wetsvoorstel duidelijk toelichten aan de uitvoerende divisies die het wetsvoorstel gaan toetsen in de uitvoeringstoets-fase.

Uitvoeringstoets:

- *Uniformeer de behandeling van de beoordelingscriteria in de uitvoeringstoets.* Enig verschil in behandeling van beoordelingscriteria is te begrijpen gezien de verscheidenheid aan wetsvoorstellen. Ook is enige professionele ruimte in de manier waarop een beoordelingscriterium onderbouwd wordt gewenst. De uitvoeringstoets moet namelijk geen checklist worden. De verscheidenheid draagt alleen niet bij aan de inzichtelijkheid en uitlegbaarheid van de uitvoeringstoets voor SZW-beleidsmedewerkers. In lijn met de instructies uit het handboek, is het van belang om dezelfde aspecten terug te laten komen wanneer een beoordelingscriterium wordt behandeld en er uniformiteit is in de opbouw van het antwoord. Ook wanneer bepaalde voorstellen op bepaalde aspecten van het beoordelingscriterium geen impact hebben, is het van belang om de aspecten terug te laten komen en kort toe te lichten waarom het voorstel op dit specifieke aspect geen impact heeft. Het is de verantwoordelijkheid van de SBK-beleidsadviseur om deze aspecten terug te laten komen in de uitvoeringstoets, het is aan het afdelingshoofd om erop toe te zien dat dit ook gebeurt.
- *Licht in de uitvoeringstoets meer toe hoe een bepaald onderdeel is onderzocht, welke informatie daarvoor is verzameld en hoe deze informatie (bestuurlijk) is gewogen.* Medewerkers van SZW geven aan dat het soms onduidelijk is hoe de uitvoeringstoets tot stand is gekomen en op welke informatie UWV zich baseert. Dit komt de uitlegbaarheid van (het eindoordeel van) de uitvoeringstoets niet ten goede. Voor het uitvoeren van een uitvoeringstoets wordt een zorgvuldig traject doorlopen waar veel inhoudelijke experts bij betrokken zijn en gedegen besluitvorming aan ten grondslag ligt. Deze stappen zijn echter voor de eindgebruiker van de uitvoeringstoetsen (ministerie en parlement) beperkt terug te herleiden. Het is aan de contactpersonen van de divisies om dit beter toe te lichten in de divisiebijdragen en het is aan de SBK-

beleidsadviseur om deze informatie en afweging duidelijker te maken in de integrale uitvoeringstoets. Als informatie uit de uitvoeringstoets later in het besluitvormingsproces nog anders gewogen wordt is het van belang dat dit teruggekoppeld wordt aan betrokkenen bij de uitvoeringstoets en deze afweging terugkomt in de begeleidende brief en/of uitvoeringstoets. Ook zou er een standaard A4 kunnen worden toegevoegd (als bijlage) in de uitvoeringstoets die het proces van de uitvoeringstoets visualiseert. Aanvullend, kan de uitvoeringstoets inhoudelijk worden toegelicht door de SBK-beleidsadviseur en medewerkers uit andere divisies door deze te presenteren aan de SZW-counterpart.

- *Benut de kennis over doelgroepen van UWV en maak expliciet in de uitvoeringstoets wat de gevolgen van een wetsvoorstel zijn voor cliënten.* UWV is als uitvoeringsorganisatie de organisatie die dagelijks in contact staat met veel cliënten. Door dit dagelijkse cliëntcontact heeft UWV veel kennis en expertise opgebouwd over verschillende doelgroepen. Kennis die SZW erkent en waar in sommige gevallen het departement zelfs stevig op leunt bij de beleidsontwikkeling. Deze kennis lijkt wel verspreid te zijn binnen de organisatie van UWV (o.a. Kenniscentrum, Klant & Service, Maatwerkplaats, gedragsexperts) en om die reden niet altijd duidelijk naar voren komt in de uitvoeringstoets. Tijdens de voorbereiding is aandacht voor de cliënt onder andere gewaarborgd door het doen van een doenvermogenstoets. Ondanks dat 'effecten voor de cliënt' een van de beoordelingscriteria is van de uitvoeringstoets, is de aandacht voor de doelgroep maar beperkt tijdens de uitvoeringstoets-fase. Om recht te doen aan de samenwerkingsvisie van SZW, UWV en SVB, 'de klant centraal', kan er meer aandacht besteed worden aan het clientperspectief en kennis (bijvoorbeeld in de vorm van klantreizen) beter worden benut. Ook kunnen de gevolgen van het voorstel voor verschillende doelgroepen inzichtelijker worden gemaakt door gebruik te maken van persona's en verschillende mensbeelden in de uitvoeringstoets. Op deze manier wordt in de uitvoeringstoets nog duidelijker wat de effecten van het voorstel voor verschillende cliëntgroepen zijn.
- *Besteed meer aandacht aan de 'Verantwoordings- en beleidsinformatie'.* De aandacht beperkt zich in veel gevallen tot het controleren of de wetgever geen nieuwe of gewijzigde verantwoordings- en beleidsinformatie vraagt (zoals ook is meegeven in het handboek van SBK). In dat geval neemt UWV op dat dit geen uitvoeringsgevolgen heeft en is daarmee dit beoordelingscriterium afgedaan. Echter, ieder voorstel zal in de regel verantwoordings- en beleidsinformatie verlangen om te kunnen monitoren of het voorstel doet wat het beoogt te doen. Ook hebben nieuwe opdrachten invloed op de gestelde KPI's door UWV. Meer aandacht voor dit beoordelingscriterium kan ook helpen in het nemen van een besluit over het doen van een invoeringstoets op dit beleid in de toekomst. De verantwoordings- en beleidsinformatie blijken zeer beperkt onderwerp van gesprek te zijn in dit stadium van het beleidsproces. In theorie ziet de eigenaar (eigenaarsadvisering) hierop toe en is er dus ook een rol voor de eigenaar weggelegd tijdens de uitvoeringstoets, in de praktijk blijkt dit niet het geval. Door de eigenaar te betrekken bij de uitvoeringstoets wordt die in staat gesteld om vroegtijdig mee te denken over de gevolgen van nieuwe opdrachten op de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie en kunnen de opdrachtgever en opdrachtnemer geadviseerd

worden over de beleids- en verantwoordingsinformatie. Binnen UWV zou Financieel Economische Zaken (FEZ), het Kenniscentrum (SBK) en Planning & Control (SBK) ook kunnen ondersteunen op dit onderwerp.

- *Maak de gevraagde capaciteit van het nieuwe wetsvoorstel expliciet in de uitvoeringstoets.* Hoewel de gevraagde capaciteit de voornaamste kostenpost is binnen de incidentele en structurele uitvoeringskosten, worden alleen de kosten duidelijk en niet hoeveel arbeidskrachten (fte) dit vraagt van verschillende divisies. In de uitvoeringstoets is die capaciteit vaak niet zichtbaar omdat de uitvoeringskosten zijn samengevat tot de totale incidentele en structurele kosten (zonder uitsplitsing van posten). Dat terwijl de capaciteitsvraag een belangrijk aspect is dat niet alleen invloed heeft op de kosten maar ook op de implementatiedatum, handhaafbaarheid en soms zelfs op de gehele uitvoerbaarheid. Vaak is deze wel duidelijk voor UWV maar komt dit niet expliciet terug in de uitvoeringstoets en is het daardoor niet duidelijk voor SZW en de Tweede Kamer. Inzicht in uitvoeringsvormen en gevraagde capaciteit draagt ook bij aan de totstandkoming van wet- en regelgeving. Voorstellen die té arbeidsintensief en daardoor onrealistisch zijn kunnen vroegtijdig voorkomen of aangepast worden. Ook wordt voor de wetgever en het parlement duidelijk welke keuzes ten aanzien van de inzet van (schaarse) arbeid worden gemaakt. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt is het ook voor UWV lastig om bepaalde arbeidskrachten te vinden en is het belangrijk om duidelijk te maken dat ook hierin een keuze wordt gemaakt. De aanbeveling is dan ook om de gevraagde capaciteit van het voorstel explicieter (bijvoorbeeld uitgedrukt in totale fte's) in de introductie, samenvatting en/of onder één van beoordelingscriterium te vermelden (bijvoorbeeld de uitvoeringskosten) en toe te lichten.

Creëer tijd voor toetsing van het wetsvoorstel tijdens de uitvoeringstoets-fase

- *Koppel de totale doorlooptijd van de uitvoeringstoets aan de complexiteit en omvang van het wetsvoorstel en maak hier concrete afspraken over.* De afspraak is nu dat er flexibel wordt omgegaan met de totale doorlooptijd en dat langer dan de normale zes weken mogelijk is, bijvoorbeeld maar niet uitsluitend in gevallen van complexiteit, ketensamenwerking en vakantieperiodes. Volgens respondenten van UWV blijkt dat deze flexibiliteit in praktijk tegenvalt, dat zelden wordt afgeweken van de termijn of dat de nieuw gestelde termijn nog onvoldoende soelaas biedt. De aanbeveling is om bijvoorbeeld met drie verschillende termijnen te werken en af te spreken wanneer welke termijn gehanteerd wordt. Dit kan bepaald worden door bijvoorbeeld te kijken naar het aantal divisies dat wijzigingen moet doorvoeren om een wetsvoorstel te implementeren, de afhankelijkheid van een ketenpartner en de omvang van de wijzigingen op de werkvloer. Bijvoorbeeld tijdens het go/no-go moment kan bepaald worden welke totale doorlooptijd afgesproken wordt.
- *Breng de tijd voor besluitvorming in evenwicht met de tijd voor het bepalen van de impact van het wetsvoorstel op UWV en de cliënten.* De tijd beschikbaar voor toetsing van het voorstel door divisies (1,5 - 2 weken) ten opzichte van de tijd beschikbaar voor het besluitvormingsproces is niet evenwichtig (4 - 4,5 weken). Een zorgvuldig besluitvormingsproces is van belang en de stappen in het besluitvormingsproces

dragen ook bij om meer vat op het voorstel te krijgen. Echter, voor een deel van de voorstellen is dit traject van beperkte meerwaarde ook omdat er vaak weinig nieuwe informatie op tafel komt. Een alternatief is om de omvang van het voorstel te koppelen aan twee of drie typen besluitvormingsprocedures. De default optie zou een vereenvoudigd besluitvormingsproces kunnen zijn met een aantal additionele processtappen voor omvangrijkere of complexere uitvoeringstoetsen. Het besluitvormingsproces kan worden afgeslankt door bijvoorbeeld een DT te 'informer' over een divisiebijdrage die naar SBK verstuurd wordt en/of DT te 'informer' over de integrale uitvoeringstoets. Nu wordt over deze twee documenten tweemaal door ieder DT 'besloten', waardoor veel tijd besteed wordt aan besluitvorming en minder tijd beschikbaar is voor de toetsing. De afslanking zou kunnen gelden voor alle divisies of enkel de divisies waarvoor het voorstel een kleine of geen impact heeft. De vereenvoudiging levert direct extra tijd op voor divisies om de impact van het voorstel te toetsen. Bijvoorbeeld tijdens het go/no-go moment kan bepaald worden welke besluitvormingsprocedure doorlopen zal worden.

- *Beperk de administratieve last van de beleidsadviseur van SBK tijdens het coördineren van de uitvoeringstoets.* Het aantal verplichte stukken ter onderbouwing van de uitvoeringstoets vraagt veel tijd van de beleidsadviseurs van SBK. UWV-medewerkers zien enerzijds de meerwaarde van de (nieuwe) stukken maar noemen ook dat de verplichte documenten overlap kennen. Ook geven respondenten uit de uitvoerende divisies aan dat sommige stukken (voornamelijk de wetsanalyse) er kwalitatief op achteruit zijn gegaan. Waarbij naast de doorloop binnen SBK, de stapeling van verplichte stukken als mogelijke oorzaak wordt aangewezen. De wetsanalyse, context A4, IV-risicomatrix, de doenvermogenstoets en de voorlegger van de RvB kennen overlap. Wanneer er nog aanpassingen worden gedaan aan het voorstel werken deze door in al deze verplichte stukken en is de SBK-beleidsmedewerker veel aan het 'knippen en plakken'. Een foutje is in dit soort situaties gemakkelijk gemaakt, dat terwijl deze stukken van groot belang zijn. Het voor de hand liggende advies is dan ook om een aantal verplichte stukken samen te voegen. Andere verplichte documenten kunnen worden afgeslankt zonder daarmee de functie van het document tekort te doen. Zo wordt in verschillende documenten het wetsvoorstel geïntroduceerd en toegelicht, het lijkt hier te gaan om onnodige herhaling.

Algemene Randvoorwaarden

- *Deel kennis over de uitvoeringstoets van UWV met SZW-beleidsmedewerkers.* SZW-beleidsmedewerkers geven aan beperkt inzicht in de uitvoeringstoets te krijgen. Zij geven aan dat ze onbekend zijn hoe de toets precies tot stand komt en soms niet te begrijpen waarom het uitbrengen van een uitvoeringstoets zes weken tijd vraagt. UWV zou daarom met enige regelmaat presentaties kunnen verzorgen om inzicht te geven in de totstandkoming van de uitvoeringstoets. Dergelijke presentaties vinden nu ook al plaats maar beperken zich tot een samenvatting van de handreiking en het uitlichten van een aantal beoordelingscriteria. Daarmee wordt het voor (nieuwe) SZW-beleidsmedewerkers maar beperkt duidelijk wat de uitvoeringstoets behelst. Meer inzicht in en kennis van de uitvoeringstoets bij SZW-beleidsmedewerkers geeft de beleidsadviseurs een beter beeld bij 'de uitvoering', kan het vertrouwen (normen,

gedeeld begrip) vergroten en borgt dat vroegtijdig stil wordt gestaan bij de uitvoerbaarheid. De gezamenlijke dag van de starter (met SZW, SVB en UWV) lijkt een uitgelezen mogelijkheid te zijn om langer stil te staan bij het hoe en wat van de uitvoeringstoets van UWV. Geef daarbij bijvoorbeeld ook ruimte aan vaste uitvoeringstoets-coördinatoren van uitvoerende divisies om aan de hand van een casus toe te lichten wat zij doen binnen hun divisie met een uitvoeringstoets.

- *Verzorg opleiding en begeleiding van (nieuwe) beleidsmedewerkers van SBK in het coördineren van een uitvoeringstoets.* Ondanks dat het beleidsproces goed is geformaliseerd en geprofessionaliseerd en er een handboek is voor SBK-beleidsmedewerkers, leunen de beleidsprocessen voornamelijk op het vakmanschap van de beleidsmedewerkers van SZW en UWV. Nagenoeg ieder beleidsproces wijkt op een bepaald onderdeel af van het ideaal proces en vraagt om flexibiliteit van SZW en UWV. Het vraagt dan ook, naast kennis, ervaring om zo'n beleidsproces te coördineren. Ook het bewustzijn over welke kennis en expertise verschillende betrokkenen (beleidsmedewerkers SZW, beleidsmedewerkers SBK en medewerkers uit andere UWV-divisies) wel en niet beschikken lijkt van belang. Voor de kennis waarover men niet beschikt is het van belang om te weten waar die kennis wel beschikbaar is binnen of buiten de organisatie. Meer dan eens blijken inhoudelijke experts over het hoofd gezien, simpelweg omdat medewerkers niet weten waar deze kennis beschikbaar is in de organisatie. Zorg voor (meer) begeleiding rondom de uitvoeringstoets. Zo zou een eerste en tweede uitvoeringstoets voor een SBK-beleidsadviseur bijvoorbeeld in duo's kunnen worden gecoördineerd. Ook zou in het inwerkprogramma (nog) meer aandacht kunnen worden besteed aan het proces van de uitvoeringstoets en beschikbaarheid en vindbaarheid van kennis en expertise in de organisatie.
- *Evalueer na iedere uitvoeringstoets in samenwerking met SZW en doe jaarlijks een eenvoudige meta analyse van alle uitvoeringstoets evaluaties.* De uitvoeringstoets wordt met enige regelmaat niet geëvalueerd meestal vanwege afwijkingen in het beleidsproces of simpelweg omdat een ander dossier op dat moment urgenter is. Het spreekt voor zich dat een (korte) evaluatie in samenwerking met SZW na iedere uitvoeringstoets om verschillende redenen verstandig is. Misschien zelfs des te meer in situaties waarbij het beleidsproces afwijkt van het standaard beleidsproces. Het geeft betrokkenen vanuit de divisies de gelegenheid feedback te geven op het proces en SBK medewerkers (met minder ervaring met uitvoeringstoetsen) kunnen ervan leren. Ook stelt het de directie SBK in staat om met enige regelmaat een meta-analyse te doen en de uitvoeringstoets te verbeteren aan de hand van deze evaluaties. Wanneer het beleidsdossier een nieuwe dossierhouder krijgt kan de evaluatie van de beleidsvoorbereiding en uitvoeringstoets ook nuttig zijn voor het inwerktraject. Een derde suggestie is om een (laagdrempelige) vergelijking te doen tussen de uitvoeringstoets en invoeringstoets die gedaan zijn op hetzelfde beleid. Hoewel de uitvoeringstoets en invoeringstoets naast de timing (respectievelijk voor en na implementatie) ook qua manier van onderzoek en beoordelingscriteria van elkaar verschillen, kan het belangrijke inzichten opleveren. Deze vergelijking kan bijdragen aan de kwaliteitsontwikkeling van de uitvoeringstoets.

- *Stel een overzicht op van alle voorstellen (en de status daarvan) die op UWV afkomen en breng de gevraagde 'implementatie- en beleidscapaciteit' in kaart.* Op dit moment ontbreekt een overzicht van alle voorstellen die op UWV afkomen bij SBK. Het is van belang dat SBK een beter overzicht krijgt van de voorstellen van SZW en andere ministeries die op UWV afkomen. Dan gaat het om voorstellen die nog in de beleidsvoorbereiding zitten, lopende uitvoeringstoetsen, voorstellen die nog behandeld moeten worden door het parlement en lopende implementaties. Zelfs geruchten over nieuwe voorstellen en beleidsideeën kunnen worden toegevoegd aan dit overzicht. Dit overzicht is voor SBK van belang om ook de implementatiecapaciteit van de verschillende divisies in kaart te kunnen brengen. De samenloop met andere wetstrajecten wordt door divisies van groot belang geacht o.a. voor hun implementatieplanning en uitvoeringskosten. Ook wordt met dit overzicht de beschikbare 'beleidscapaciteit' van divisies in de ondersteuning van het beleidsproces inzichtelijk. De verschillende toetsen (doenvermogenstoets, pre-toets, impactanalyse, uitvoeringstoets, invoeringstoets) vragen steeds meer 'beleidscapaciteit' van de divisies. De divisies geven aan regelmatig overbevraagd te worden door alle toetsen van nieuwe voorstellen. Dit geldt bovenal voor de divisies waar één regieteam alle uitvoeringstoetsen (en ander soort toetsen) behandelt. Een overzicht met de status van de wetsvoorstellen stelt SBK ook gemakkelijk in staat om aan divisies hierover terug te koppelen, iets waar het nu volgens betrokkenen nog wel eens aan schort. Als counterpart van SZW, coördinator van het beleidsproces en adviseur van de Raad van Bestuur is het van belang dat SBK de opdrachten die op UWV afkomen en de gevraagde 'implementatiecapaciteit' en 'beleidscapaciteit' beter in beeld brengt. De beleidsmonitor is op dit moment in ontwikkeling en biedt kansen voor SBK om dit overzicht in kaart te brengen. Mogelijk kan de Public Affairs afdeling adviseren en de monitor van (aanvullende) input voorzien. Ten aanzien van de capaciteit is deze informatie over het algemeen terug te vinden in de divisiebijdragen die worden aangeleverd aan SBK.

Bibliografie

- Bach. (2012). The involvement of agencies in policy formulation: Explaining variation in policy autonomy of federal agencies in Germany. *Policy & Society*, 31(3), 211–222.
- Bach, T., Niklasson, B., & Painter, M. (2012). The role of agencies in policy-making. *Policy & Society*, 31(3), 183–193.
- Christensen, J. (2021). Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda. *Policy And Politics*, 49(3), 455–471.
- Christensen, J., Holst, C., & Molander, A. (2022). *Expertise, Policy-making and Democracy*. New-York: Routledge.
- Gains, F. (2003). Executive agencies in government: The impact of bureaucratic networks on policy outcomes. *Journal of Public Policy*, 23(1), 55–79.
- Head, B. (2008). Three Lenses of Evidence-Based Policy. *Australian Journal of Public Administration*. 67. 1 - 11.
- Howlett, M. (2023). What is a policy tool? In Howlett, M. (Ed.) *The Routledge Handbook of Policy Tools* (1st ed.). London: Routledge.
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (KCBR). (z.d.). *Uitvoeringsanalyse [handleiding uit het beleidskompas]*. Verkregen via: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh/uitvoeringsanalyse>.
- Kurth, R., & Glasmacher, S. (2011). Looking through the telescope quality assurance in scientific advice to politics. In J. Lentsch & P. Weingart *The politics of scientific advice. Institutional design for quality assurance* (pp. 270–285). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2023). *Handreiking uitvoeringstoets (u-toets) SZW-UWV-SVB*. Den Haag: SZW.
- Pollitt, C., & Talbot, C. (2004). *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London: Routledge.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. London, England: Palgrave Macmillan.
- Rommel, J., & Christiaens, J. (2009). Steering from ministers and departments: Coping strategies of agencies in Flanders. *Public Management Review*, 11(1), 79–100.
- UWV (2022). *Het volledige SBK-beleidsproces (V1.0)*. Amsterdam: UWV.
- Verschuere, & Bach, T. (2012). Executive Agencies, Ministers, and Departments: Can Policy and Management Ever be Separated? *Administration & Society*, 44(2).
- Yin, R. K. (2017). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th edition). Washington: SAGE Publications, incorporated.

Bijlagen

Bijlage A Theoretische achtergrond van het artikel

Het artikel brengt de invloed van de uitvoeringstoetsen in vier verschillende beleidstrajecten in kaart en probeert de invloed te verklaren aan de hand van vooraf geïdentificeerde variabelen. Het artikel maakt gebruik van inzichten gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar ‘agencies’ (Bijvoorbeeld Pollit en Talbot, 2004; Verschuere en Bach, 2012; Bach, Niklasson en Painter, 2012), ‘evidence-based policy-making’ (Bijvoorbeeld Head, 2008; Howlett, 2023) en de rol van kennis en expertise bij de totstandkoming van beleid (Bijvoorbeeld Christensen, 2021; Christensen, Holst en Molander, 2022).

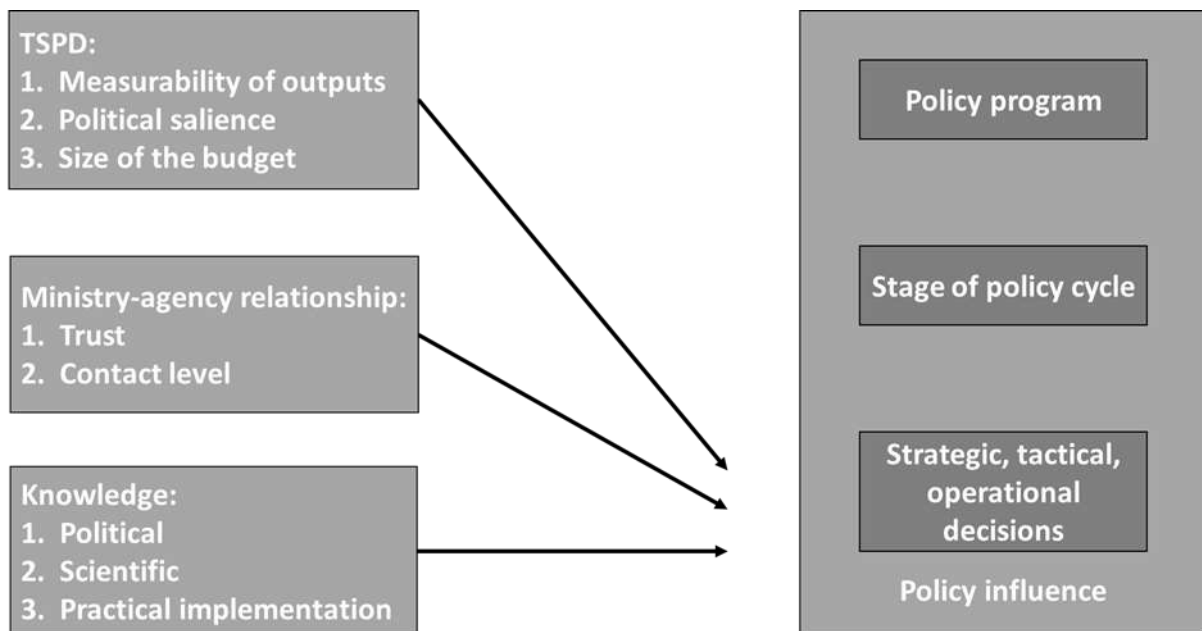
Om de beleidsinvloed van de uitvoeringstoetsen in kaart te brengen wordt een model uit een eerder onderzoek (Verschuere en Bach, 2012) gebruikt. Dit analytisch model beschrijft hoe de beleidsinvloed van een uitvoeringsorganisatie kan worden onderzocht. Het model suggereert om dat te doen aan de hand van verschillende analyseniveaus. Het artikel brengt de beleidsinvloed via de uitvoeringstoets in kaart door de invloed te vergelijken tussen verschillende voorstellen (niveau 1) en in verschillende fasen van de beleidscyclus (niveau 2). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in het type besluiten dat wordt beïnvloed (niveau 3): strategische (algemene principes, doelstelling en gewenste effecten), tactische (doelgroep, output, instrument) en operationele (uitvoering) besluiten (Verschuere en Bach, 2012).

In een poging om de beleidsinvloed van de uitvoeringstoets te verklaren, wordt gebruik gemaakt van variabelen ontleent uit drie theorieën. De eerste theorie (“Task-specific-path-dependency”) veronderstelt dat de ontstaansgeschiedenis en het type taak dat de uitvoeringsorganisatie uitvoert de sturingsmechanismen bepalen (Pollitt et al., 2004). De sturingsmechanismen van het ministerie bepalen vervolgens in welke mate een uitvoeringsorganisatie de ruimte krijgt voor beleidsinvloed. De veronderstelling is dat taken die beter meetbaar zijn, een omvangrijker budget hebben en die politiek gevoeliger zijn minder ruimte laat voor beleidsinvloed vanuit de uitvoeringsorganisatie (Pollitt et al., 2004).

De tweede theorie veronderstelt dat de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie bepalend is voor de beleidsinvloed (bijvoorbeeld Gains, 2003). Het maken van beleid vraagt tenslotte nauwe samenwerking van medewerkers van ministerie en uitvoeringsorganisatie. Factoren die in deze onderzoeken worden geïdentificeerd zijn vertrouwen (op basis van routines, geloofwaardigheid en normen) (Rommel en Christiaens, 2009) en het niveau waarop er contact is tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie (Kurth en Glasmacher, 2011). De veronderstelling is dat wederzijds vertrouwen en contact op een hoger organisatieniveau leiden tot grotere beleidsinvloed van de uitvoeringsorganisatie (Bach, 2012).

Tot slot maakt het artikel gebruik van theorie rondom ‘evidence-based policy making’. De uitvoeringstoets wordt gedefinieerd als een ex-ante evaluatie waarbij de impact op de uitvoering wordt bepaald voorafgaand aan de implementatie van het beleid. Voor die impactsbepaling leunt de uitvoeringstoets op kennis en expertise van professionals uit de

organisatie. Vanuit de veronderstelling dat het ministerie bij het maken van beleid in meer of mindere mate leunt op deze specifieke kennis en expertise van het UWV kan de invloed van de uitvoeringstoets mogelijk worden verklaard. (Head, 2008; Christensen et al., 2022). Het theoretisch model uit het artikel is hieronder weergegeven.



Figuur 2. Theoretisch model van het artikel

Bijlage B Overzicht van documenttypen in de documentanalyse

Voor het onderzoek zijn verschillende documenten onderzocht. Hieronder een overzicht van de verschillende documenttypes:

Algemene documenten:

- Integraal toetsingskader beleid en regelgeving (KCBR)
- Samenwerkingsvisie van UWV, SVB en SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV en SVB)
- Handreiking uitvoeringstoets (u-toets) SZW-UWV-SVB (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- SBK Roadmap: Het volledige SBK-beleidsproces (UWV)

Casus-specifieke documenten:

- Verzoek van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om een uitvoeringstoets uit te voeren (SZW)
- Informatievoorziening Risicomatrix (UWV)
- Context A4 (UWV)
- Planningsdocument uitvoeringstoets (UWV)
- Wetsanalyse (UWV)
- Divisiebijdragen op het wetsvoorstel en uitvoeringstoets: Financieel-Economische Zaken, CIO Office, Handhaving, Juridische Zaken, Bezwaar- en Beroep, Juridisch Kenniscentrum, Facilitaire Dienstverlening, Werkbedrijf, Klant & Service, Sociaal-Medische Zaken. (UWV)
- Voorlegger Raad van Bestuur (UWV)
- Uitvoeringstoets en begeleidende brief aan ministerie (UWV)
- Interne evaluatie uitvoeringstoets (UWV)
- Reactiebrief Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de uitvoeringstoets (SZW)
- Memorie van toelichting zoals verstuurd aan de Tweede Kamer (SZW)
- Definitief wetsvoorstel zoals verstuurd aan de Tweede Kamer (SZW)
- Implementatieverzoek SZW (SZW)

Bijlage C Interviewguides

1. Beleidsadviseur UWV-Directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum

Mijn naam is Bram Spaai student aan de Universiteit Utrecht en de Universiteit Leiden. Onder begeleiding van Sandra van Thiel (Erasmus Universiteit) en Suzanne Lagerveld (Kenniscentrum) doe ik een scriptieonderzoek naar de rol van UWV en de uitvoeringstoets in het beleidsproces. In overleg met het MT van SBK hebben we een viertal uitvoeringstoetsen geselecteerd voor het onderzoek. Waaronder [uitvoeringstoets X], waarin u betrokken was als dossierhouder van SBK.

Zoals in de mail ook al aangekondigd doe ik een documentanalyse waarin ik o.a. de wetstekst, de uitvoeringstoets en de begeleidende brieven van UWV en SZW analyseer. Daarnaast neem ik interviews af met medewerkers van UWV en SZW die bij de betreffende beleidstrajecten betrokken waren. In dit interview kom ik graag meer te weten over de beleidsvoorbereiding, het uitvoeringstoets-proces en het vervolg na afronding van de uitvoeringstoets.

Deelname aan het onderzoek is geheel vrijwillig, u heeft het recht om te allen tijde de verleende toestemming voor dit interview weer in te trekken en de deelname te stoppen zonder opgaaf van redenen.

Voordat we beginnen heeft u hierover vragen?

Daarnaast wil ik u vragen of u het goed vindt dat dit interview ook wordt opgenomen? Het interview wordt getranscribeerd waarna we de opname verwijderen. Het transcript zal geanonimiseerd worden en kan niet herleid worden naar u als persoon. De gegevens, zowel opname als transcript, worden opgeslagen op een goed beveiligde server van UWV, en zullen enkel worden gebruikt voor dit onderzoek en niet gedeeld worden met andere partijen.

1. Achtergrond ambtenaar

- Kunt u uzelf introduceren? Wat is uw achtergrond? Hoe lang bent u werkzaam voor UWV?
- Wat is uw functie en wat houdt dat in?
 - o Hoe bent u betrokken bij de uitvoeringstoetsen?

2. Algemeen

- Welke invloed heeft deze uitvoeringstoets gehad in het beleidsproces?
- Welke factoren speelden daarbij een rol volgens u?
- In welke mate was er sprake van wederzijds vertrouwen tussen SZW en UWV in dit beleidsproces?

Ik zou graag, zo goed als mogelijk, chronologisch met u door het beleidsproces van X heen willen lopen. Beginnend bij de beleidsvoorbereiding.

3. Beleidsvoorbereiding

- Kunt u mij eens schetsen hoe de beleidsvoorbereiding voorafgaand aan het verzoek voor een uitvoeringstoets eruitzag?
 - o Wat was de rol van u en SBK in die beleidsvoorbereiding? Welke divisies waren betrokken bij de beleidsvoorbereiding?
 - o Hoe was het contact met SZW in die periode? Op welk niveau was er contact met SZW over dit voorstel?
 - o Waren er afwijkingen ten opzichte van het standaard beleidsproces?
 - o Wat verliep goed? Wat verliep niet goed?
- Wat was het standpunt van UWV ten aanzien van dit voorstel?
- Zijn er aanpassingen o.b.v. input van UWV gedaan aan het voorstel in deze periode?
 - o Zo ja, welke? Zo nee, waar lag dat aan denkt u?

Ik zou het nu graag met u hebben over de periode vanaf het moment dat UWV het verzoek kreeg van SZW om een uitvoeringstoets te doen tot het moment dat definitieve brief en uitvoeringstoets naar SZW werd verstuurd.

4. *Uitvoeringstoets*

- Kunt u mij eens schetsen hoe het uitvoeringstoets-proces verliep?
 - o Waren er afwijkingen t.o.v. het standaard u-toet proces?
 - o Wat verliep goed? Wat verliep niet goed?
- Is er contact met SZW in de periode van de uitvoeringstoets?
 - o Op welk niveau? Hoe verloopt dat contact?
- Hoe bent u tot een eindoordeel gekomen?
 - o Konden de divisies zich daarin vinden? Zijn er nog punten besproken/geopperd die het finale document niet hebben gehaald?

Ik zou het nu graag met u hebben over de periode nadat UWV de definitieve brief en uitvoeringstoets naar SZW heeft verstuurd.

5. *Na oplevering van de uitvoeringstoets*

- Kunt u mij schetsen wat er gebeurde op dit onderwerp nadat jullie de uitvoeringstoets hadden verstuurd?
 - o Wat deed SBK? Wat doen de divisies in die periode?
- Is er na de oplevering van de uitvoeringstoets/rondom het opstellen van de reactiebrief nog contact met SZW over dit onderwerp?
 - o Op welk niveau? Hoe verloopt dat contact?
- O.b.v. de wetstekst en de implementatieopdracht kunnen we stellen dat SZW in grote mate/enigszins/beperkt/niet de bezwaren/aanbevelingen van UWV heeft

overgenomen. Welke redenen heeft SZW genoemd voor het wel/niet overnemen van UWV-input?

6. *Afsluiting*

- Wat zou u verder nog willen meegeven dat niet in dit gesprek aan bod is gekomen?
- Welke tip zou u meegeven voor de uitvoeringstoetsen om de invloed van het UWV te vergroten?

2. Contactpersoon uitvoeringstoets uitvoerende divisie UWV

Mijn naam is Bram Spaai student aan de Universiteit Utrecht en de Universiteit Leiden. Onder begeleiding van Sandra van Thiel (Erasmus Universiteit) en Suzanne Lagerveld (Kenniscentrum) doe ik een scriptieonderzoek naar de rol van UWV en de uitvoeringstoets in het beleidsproces. In overleg met het MT van SBK hebben we een viertal uitvoeringstoetsen geselecteerd voor het onderzoek. Waaronder [Uitvoeringstoets X], waarin u betrokken was als contactpersoon van divisie [...].

Zoals in de mail ook al aangekondigd doe ik een documentanalyse waarin ik o.a. de wetstekst, de uitvoeringstoets en de begeleidende brieven van UWV en SZW analyseer. Daarnaast neem ik interviews af met medewerkers van UWV en SZW die bij de betreffende beleidstrajecten betrokken waren. In dit interview kom ik graag meer te weten over de beleidsvoorbereiding, het uitvoeringstoets-proces en het vervolg na afronding van de uitvoeringstoets.

Deelname aan het onderzoek is geheel vrijwillig, u heeft het recht om te allen tijde de verleende toestemming voor dit interview weer in te trekken en de deelname te stoppen zonder opgaaf van redenen.

Voordat we beginnen heeft u hierover vragen?

Daarnaast wil ik u vragen of u het goed vindt dat dit interview ook wordt opgenomen? Het interview wordt getranscribeerd waarna we de opname verwijderen. Het transcript zal geanonimiseerd worden en kan niet herleid worden naar u als persoon. De gegevens, zowel opname als transcript, worden opgeslagen op een goed beveiligde server van UWV, en zullen enkel worden gebruikt voor dit onderzoek en niet gedeeld worden met andere partijen.

1. *Achtergrond ambtenaar*

- Kunt u uzelf introduceren? Wat is uw achtergrond? Hoe lang bent u werkzaam voor UWV?
- Wat is uw functie en wat houdt dat in? Hoe bent u betrokken bij de uitvoeringstoetsen?

2. *Algemeen*

- Welke invloed heeft deze uitvoeringstoets gehad in het beleidsproces?

- Welke factoren speelden daarbij een rol volgens u?
- In welke mate was er sprake van wederzijds vertrouwen tussen SZW en UWV in dit beleidsproces?

Ik zou graag, zo goed als mogelijk, chronologisch met u door het beleidsproces van [X] heen willen lopen. Beginnend bij de beleidsvoorbereiding.

3. *Beleidsvoorbereiding*

- In hoeverre was uw divisie betrokken bij de beleidsvoorbereiding?
- Kunt u mij schetsen hoe de beleidsvoorbereiding voorafgaand aan het verzoek voor een uitvoeringstoets eruitzag?
 - o Waren er afwijkingen t.o.v. van het standaard beleidsproces?
 - o Wat verliep goed? Wat verliep niet goed?
- Hoe werd het voorstel aanvankelijk ontvangen door UWV?
 - o Wat vond uw divisie van dit voorstel?
- Zijn er aanpassingen o.b.v. input van UWV gedaan aan het voorstel in deze periode?
 - o Zo ja, welke? Zo niet, waarom niet?

Ik zou het nu graag met u hebben over de periode vanaf het moment dat UWV het verzoek kreeg van SZW om een uitvoeringstoets te doen tot het moment dat definitieve brief en uitvoeringstoets naar SZW werd verstuurd.

4. *Uitvoeringstoets*

- Kunt u mij schetsen hoe het uitvoeringstoets-proces verliep?
 - o Waren er afwijkingen t.o.v. het standaard uitvoeringstoets-proces? Wat verliep goed? Wat verliep niet goed?
- Hoe heeft u de impact van het voorstel op uw divisie bepaald? Wie zijn daarbij betrokken?
- Kon u zich vinden in het eindoordeel van de u-toets opgesteld door de SBK-medewerker?
 - o Was u betrokken bij de totstandkoming van dit eindoordeel? Hoe bent u hiermee omgegaan?

Ik zou het nu graag met u hebben over de periode nadat het UWV de definitieve brief en uitvoeringstoets naar SZW heeft verstuurd

5. *Na versturing van de uitvoeringstoets*

- Kunt u mij schetsen wat er gebeurde op dit onderwerp nadat jullie de uitvoeringstoets hadden verstuurd?
 - o En specifiek binnen uw divisie?

- O.b.v. de wetstekst en de implementatieopdracht kunnen we stellen dat SZW in grote mate/enigszins/bepoort/niet de bezwaren/aanbevelingen van UWV heeft overgenomen. Heb je vernomen wat de beweegredenen zijn geweest om deze wel/niet over te nemen?
- Wat gebeurt er in de divisie zodra de reactiebrief & implementatieverzoek van SZW is ontvangen?

6. *Afsluiting*

- Wat zou u verder nog willen meegeven dat niet in dit gesprek aan bod is gekomen?
- Welke tip zou u meegeven voor de inrichting van het uitvoeringstoets-proces?

3. *Beleidsadviseur van beleidsdirectie SZW*

Mijn naam is Bram Spaai student aan de Universiteit Utrecht en de Universiteit Leiden. Onder begeleiding van Sandra van Thiel (Erasmus Universiteit) en Suzanne Lagerveld (Kenniscentrum UWV) doe ik een scriptieonderzoek naar de rol van UWV en de uitvoeringstoets in het beleidsproces. In overleg met UWV (MT van SBK) hebben we een viertal uitvoeringstoetsen geselecteerd voor het onderzoek. Waaronder dus ook [Beleidstraject X], waarin u vanuit SZW betrokken was als beleidsmedewerker.

Zoals in de mail ook al aangekondigd doe ik een documentanalyse waarin ik o.a. de wetstekst, de uitvoeringstoets en de begeleidende brieven van UWV en SZW analyseer. Daarnaast neem ik interviews af met medewerkers van UWV en SZW die bij de betreffende beleidstrajecten betrokken waren. In dit interview kom ik graag meer te weten over de beleidsvoorbereiding, de uitvoeringstoets en de periode tussen ontvangst van de uitvoeringstoets en het versturen van het opdrachtverzoek.

Deelname aan het onderzoek is geheel vrijwillig, u heeft het recht om te allen tijde de verleende toestemming voor dit interview weer in te trekken en de deelname te stoppen zonder opgave van redenen.

Voordat we beginnen heeft u hierover vragen?

Daarnaast wil ik u vragen of u het goed vindt dat dit interview ook wordt opgenomen? Het interview wordt getranscribeerd waarna ik de opname zal verwijderen. Het transcript zal geanonimiseerd worden en kan niet herleid worden naar u als persoon. De gegevens, zowel opname als transcript, worden opgeslagen op een goed beveiligde server van UWV, en zullen enkel worden gebruikt voor dit onderzoek en niet gedeeld worden met andere partijen.

1. *Achtergrond ambtenaar*

- Kunt u uzelf introduceren? Hoe lang bent u werkzaam voor SZW? Wat is uw functie en wat houdt dat in? Welke afdeling?

2. *Algemeen*

- Welke invloed heeft deze uitvoeringstoets gehad in het beleidsproces?

- Welke factoren speelden daarbij een rol volgens u?
- In welke mate was er sprake van wederzijds vertrouwen tussen SZW en UWV in dit beleidsproces?
 - o Kunt u een voorbeeld geven? Waar baseert u dat op?

Ik zou graag, zo goed als mogelijk, chronologisch met u door het beleidsproces van [X] heenlopen. Beginnend bij de beleidsvoorbereiding.

3. *Beleidsvoorbereiding*

- Kunt u mij schetsen hoe de beleidsvoorbereiding voorafgaand aan het verzoek voor een uitvoeringstoets eruitzag?
 - o Wat was uw rol in de beleidsvoorbereiding?
 - o Hoe verliep het contact met UWV in die periode? Op welk niveau vond er contact plaats over dit voorstel?
 - o Waren er afwijkingen t.o.v. van het standaard beleidsproces?
 - o Wat verliep goed? Wat verliep niet goed?
- Wat was het standpunt van UWV t.a.v. dit voorstel?
- Zijn er aanpassingen o.b.v. input van UWV gedaan aan het voorstel in deze periode? Zo ja, welke?
 - o Welke factoren bevorderende/belemmerde dit?
 - o Welke zijn er niet gedaan? Waar lag dat aan?

Ik zou het nu graag met u hebben over de periode vanaf het moment dat SZW het verzoek stuurde om een uitvoeringstoets te doen tot het moment dat de definitieve brief en uitvoeringstoets door SZW werden ontvangen

4. *Uitvoeringstoets*

- Wat is de rol van SZW en u in de periode dat UWV een uitvoeringstoets uitvoert?
 - o Op welk niveau was er contact?
 - o Wat deed SZW in de tijd dat UWV hiermee bezig was?
- Zijn er nog aanpassingen aan het beleidsvoorstel gedaan in deze periode?

Ik zou het nu graag met u hebben over de periode nadat SZW de brief en uitvoeringstoets van UWV heeft ontvangen

5. *Na ontvangst van de uitvoeringstoets*

- Hoe werd de uitvoeringstoets en het oordeel ontvangen?
 - o Konden u en uw collega's zich vinden in deze bezwaren? Waarom wel/waarom niet?

- Is er na de oplevering van de uitvoeringstoets/ rondom de reactiebrief nog contact met UWV over dit onderwerp?
 - o Op welk niveau? Hoe verloopt dat contact?
- O.b.v. de wetstekst en de implementatieopdracht kunnen we stellen dat SZW in grote mate/enigszins/bepoort/niet de bezwaren/aanbevelingen van UWV heeft overgenomen. Waarom heeft SZW besloten om die bezwaren/aanbevelingen wel/niet over te nemen?
- Hoe verliep het proces van het opstellen van een reactiebrief op deze uitvoeringstoets?
- Kunt u mij meenemen in het proces nadat de kamer het voorstel heeft aangenomen?

6. *Afsluiting*

- Wat zou u verder nog willen meegeven dat niet in dit gesprek aan bod is gekomen?
- Welke tip zou u meegeven voor de inrichting van het uitvoeringstoets-proces?

Bijlage D Casusomschrijvingen

De casusomschrijvingen zijn vertaald overgenomen vanuit het artikel:

Casus 1: Herijking uitvoeringstoets wensouderverlof

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een nieuwe wet geïntroduceerd met betrekking tot draagmoeders. De wet heeft als doel de positie van het kind, de draagmoeder en de wensouders te versterken. Het voorstel bevat wijzigingen in de wet Arbeid en Zorg die relevant zijn voor het UWV. Het voorstel voorziet in een nieuwe verlofregeling. UWV is verantwoordelijk voor de beoordeling en voor de uitbetaling van het verlof (100% van het gemaximeerde dagloon gedurende zes weken). Het instrument is gericht op een kleine groep burgers, volgens de memorie van toelichting van SZW worden er op jaarbasis 300 aanvragen verwacht.

In 2020 heeft het ministerie UWV verzocht een uitvoeringstoets te doen op dit voorstel. UWV beoordeelde het voorstel en concludeerde dat het uitvoerbaar was (oordeel 1). Het proces liep echter vertraging op omdat de Raad van State adviseerde het voorstel aan te passen. Twee jaar later werd UWV verrast toen het ministerie van Justitie en Veiligheid de wens uitsprak om het voorstel door te zetten en aan de ministerraad aan te bieden. UWV was echter niet op de hoogte van wijzigingen in dit voorstel. Daarom heeft UWV, SZW gevraagd om een uitvoeringstoets te verzoeken aan UWV. Desondanks zette het ministerie vraagtekens bij de noodzaak van een nieuwe uitvoeringstoets omdat UWV al eerder een uitvoeringstoets uitbracht op dit voorstel. Uiteindelijk koos SZW ervoor om geen verzoek te sturen. Daarom heeft UWV het initiatief genomen om zelf een uitvoeringstoets te doen, een 'spontane uitvoeringstoets'. Gedurende het hele beleidsproces bleven beleidsadviseurs van SBK en SZW in nauw contact met ambtenaren van de Uitkerende Divisie 'Uitkeringen' van het UWV. Tijdens het uitvoeren van de uitvoeringstoets heeft UWV laten weten dat twee specifieke onderdelen van het nieuwe voorstel niet uitvoerbaar waren. Hierin ging het om de uitsluiting van de draagmoeder van couveuseverlof en de uitsluiting van de partner van de draagmoeder van de kraambedsterfteregeling. De onuitvoerbare elementen zijn uiteindelijk uit het voorstel gehaald en UWV achtte het voorstel in 2023 uitvoerbaar (oordeel 1). Het voorstel en andere beleidsdocumenten zijn aan de Tweede Kamer aangeboden. Op het moment van schrijven van dit adviesrapport (mei 2024) moeten het debat en de stemming in de Tweede Kamer nog worden gepland.

Casus 2: Tijdelijke verhoging laag inkomensvoordeel

Het laag inkomensvoordeel (LIV) is een uitkering gericht op werkgevers die werknemers in dienst nemen met een salaris binnen de bandbreedte van 100% en 125% van het wettelijk minimumloon. De uitkering stimuleert werkgevers om werknemers met een laag inkomen in dienst te nemen. Het totale laag inkomensvoordeel wordt aan het eind van elk jaar door UWV berekend. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de betaling aan werkgevers. De hoogte van de uitkering en de bandbreedte van de salarissen worden regelmatig aangepast. Eind 2022 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid UWV benaderd om de uitvoerbaarheid van een tijdelijke verhoging voor

de jaren 2022 (met terugwerkende kracht) en 2023 te beoordelen. Deze aanpassing was bedoeld om werkgevers te compenseren voor de verhoging van het minimumloon. Aangezien de verhoging van het minimumloon budgetneutraal moest worden gerealiseerd, waren ook aanpassingen van de bandbreedte van de salarissen noodzakelijk.

Aan UWV is gevraagd of deze aanpassingen per 1 januari 2023 doorgevoerd konden worden. De Belastingdienst bracht eerder al een uitvoeringstoets uit en concludeerde dat de aanpassingen haalbaar waren. Vanwege tijdgebrek was UWV niet in staat om een reguliere uitvoeringstoets te doen. De beleidsadviseur van SBK informeerde bij de verantwoordelijke divisie of deze aanpassingen konden worden doorgevoerd. De ambtenaar van 'Gegevensdiensten' gaf aan dat dit haalbaar was. Vervolgens is een officiële verklaring ('laag ambtelijke inschatting') vanuit UWV naar SZW gestuurd waarin staat dat deze aanpassingen uitvoerbaar zijn. In de verklaring stond daarnaast dat UWV ondanks het uitbrengen van deze verklaring, graag een reguliere uitvoeringstoets doet. Daarnaast merkte UWV op dat het LIV werd gebruikt voor een ander doel dan het oorspronkelijke doel (verbetering van de arbeidsmarktpositie van werknemers met een laag inkomen) en niet consistent is met latere plannen om dit instrument bij te stellen (2024) en af te schaffen (2025). De officiële verklaring van UWV was voor het ministerie voldoende om het voorstel door te zetten, de nota van wijzigingen is later naar de Tweede Kamer gestuurd en goedgekeurd. Direct na goedkeuring door de Eerste Kamer heeft UWV een voorwaardelijke uitvoeringsopdracht ontvangen en gereed gemaakt voor implementatie. Begin 2023 heeft UWV, na de implementatie, de officiële uitvoeringstoets gedaan op verzoek van SZW. De conclusie van UWV bleef in lijn met de eerdere verklaring: de aanpassingen waren uitvoerbaar (oordeel 1). Vervolgens heeft UWV in februari 2023 de officiële implementatieopdracht ontvangen die was opgenomen in de reactiebrief van SZW.

Casus 3: Regeling Individuele Plaatsing en Steun (IPS) voor gemeenten

Dit individuele begeleidingsprogramma is een re-integratieprogramma voor burgers met psychische problemen. Het ondersteuningsprogramma integreert psychologische zorg, job coaching en re-integratie. Het programma is bedoeld voor mensen met een common mental disorder (een tweejarig traject) en voor mensen met een ernstige psychische aandoening (een driejarig traject). Het ondersteuningsprogramma is een samenwerking tussen SZW, gemeenten, GGZ, Divosa en UWV.

Medio 2021 is het beleidsproces voor dit voorstel gestart met als doel het oorspronkelijke subsidieprogramma op eenzelfde wijze uit te breiden. UWV speelde een cruciale rol bij het beoordelen van aanvragen, het inkopen van trajecten bij GGZ-organisaties en het financieel verkeer. Al snel bleek dat de oorspronkelijke aanpak voor UWV niet haalbaar voor het nieuw beoogde aantal cliënten (ongeveer 2000 cliënten). De uitvoeringswijze voor het oorspronkelijke subsidieprogramma (voor ongeveer 90 cliënten) was zeer arbeidsintensief. Vervolgens zijn er uitgebreide gesprekken gevoerd met SZW, GGZ, Divosa en UWV om tot een nieuwe uitvoeringswijze te komen. Aan deze gesprekken namen beleidsmedewerkers van SBK, collega's van de divisie Werkbedrijf deel, maar ook

juridische en financiële medewerkers. Uiteindelijk is er een nieuwe uitvoeringswijze vastgesteld, waarbij GGZ-organisaties subsidies kunnen aanvragen bij specifieke gemeenten. De gemeenten zouden deze verzoeken vervolgens beoordelen en bij goedkeuring UWV verzoeken om het programma aan te besteden bij de betreffende GGZ-organisatie. Ondanks de betrokkenheid van UWV bij de vormgeving van dit beleid, bleek uit de uitvoeringstoets dat het voorstel onder bepaalde voorwaarden uitvoerbaar was (oordeel 2). De voorwaarden gingen om de beschikbaarheid van budget (wat gedeeltelijk was verlopen door vertragingen in het beleidsproces), compensatie voor uitvoeringskosten (wat niet geheel in lijn was met de bestaande afspraken tussen SZW en UWV) en toestemming om gegevens voor vijf jaar te archiveren. Na overeenstemming over deze voorwaarden heeft het ministerie een formele implementatieopdracht verstrekt en is het programma op 1 maart 2023 van start gegaan.

Case 4: Herijking van handhavingsinstrumentarium

De herijking van het handhavingsinstrumentarium binnen de sociale zekerheid maakt deel uit van een omvangrijk voorstel dat nieuwe regels en aanpassingen omvat van boetes die worden opgelegd wanneer burgers niet voldoen aan de inlichtingenplicht en van maatregelen die moeten worden opgelegd wanneer burgers niet voldoen aan de meewerkplicht. Uit het voorstel blijkt vertrouwen in de burger en volgt het uitgangspunt dat mensen zich aan de regels willen houden en overtredingen niet bewust begaan. Kleine fouten van burgers mogen daarom geen grote gevolgen hebben en ambtenaren moeten meer discretionaire ruimte krijgen om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van burgers. Het voorstel betreft handhavingsinstrumenten voor alle organisaties binnen de sociale zekerheid (gemeenten (VNG), Sociale Verzekeringsbank (SVB) en UWV).

Het beleidsproces was een uitgebreid traject met veel incrementele stappen. In 2020 startte het traject met een onderzoek van SZW naar de staat van de fraudewet. Mede op basis van onderzoek in opdracht van SZW en een aantal uitvoeringsorganisaties (waaronder UWV) is besloten om het handhavingsinstrumentarium te herijken. SZW startte met het schrijven van een beleidsnotitie en stelde sociale zekerheidsorganisaties in staat om feedback te geven. Eind 2022 was het voorstel in een vergevorderd stadium en heeft SZW de uitvoerders verzocht een impactanalyse uit te voeren (lichte versie van een uitvoeringstoets). UWV heeft besloten om een 'pre-toets' te doen, die veel lijkt op een reguliere uitvoeringstoets, maar minder uitgebreid is omdat het voorstel in deze fase minder ver is uitgewerkt. Zo zijn de uitvoeringskosten in deze fase van het beleidsproces moeilijk in te schatten. Het ministerie stuurde een concept wet met betrekking tot de boetes en een beleidsnotitie met betrekking tot de maatregelen. Over het algemeen kon UWV zich goed vinden in het voorstel maar verstrekte wel commentaar op onderdelen die het onwenselijk vond of onuitvoerbaar achtte. Aan het begin van 2023 stuurde alle organisaties (VNG, SVB en UWV) hun impact analyse of pre-toets naar SZW. SZW verwerkte al dit commentaar en besloot een aantal onderdelen van het voorstel aan te passen. Zo kreeg UWV de bevoegdheid om langer dan vijf jaar terug te kijken bij het

terugvorderen van uitkeringsgelden van mensen die opzettelijk of met grove nalatigheid ten onrechte een uitkering hebben ontvangen. Op verzoek van UWV is in het voorstel ook de mogelijkheid geïntroduceerd om burgers die niet aan de verplichtingen hebben voldaan officieel te waarschuwen. Ten derde, deelde UWV twijfels over de effectiviteit van een tweedeling in het sanctieregime (licht en zwaar). Op basis van deze zorgen is uiteindelijk besloten om deze indeling niet te introduceren.

SZW heeft dezelfde organisaties verzocht om medio 2023 een volledige uitvoeringstoets te doen op een nieuwe versie van het voorstel. Op het moment van schrijven van dit rapport werkt SZW nog aan dit voorstel en verwerkt zij de opmerkingen van de laatste uitvoeringstoetsen.