

Vergaderjaar 1995–1996

24 222

Regels met betrekking tot de oprichting van de Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (Wet Stichting USZO)

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 december 1995

Hierbij wil het kabinet u informeren over **de invoering van de WAO-conforme regeling per 1 januari 1996** conform de toezegging gedaan in de Tweede voortgangsrapportage Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW) en Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (USZO) van 1 december 1995. Tevens geeft het kabinet zijn reactie op de brief van de Algemene Rekenkamer van 4 december 1995¹ inzake knelpunten fusiepartners USZO i.o. Het kabinet merkt hier reeds op dat de brief van de Algemene Rekenkamer niet heeft geleid tot herziening van haar opvatting inzake de noodzaak van oprichting van USZO per 1 januari 1996.

Deze brief is tegelijkertijd aangeboden aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Afschrift van deze brief is gezonden naar de Algemene Rekenkamer.

1. Invoering WAO-conforme regeling per 1 januari 1996

In de tweede voortgangsrapportage van 1 december 1995 is gemeld dat over de voortgang van de invoering van de WAO-conforme regeling per 1 januari 1996 van het ABP schriftelijk bericht was ontvangen dat de uitvoering van de WAO-conforme regeling, op adequate wijze ondersteund door geautomatiseerde systemen, per 1 januari 1996 verantwoord is.

Inmiddels is ook de contra-expertise van Coopers & Lybrand beschikbaar. Onderstaand geef ik in het kort de ABP-conclusie en die van de contra-expertise weer, alsmede de reactie van de projectdirectie USZO en het bestuurlijk oordeel van het kabinet.

1.1 Bericht van het ABP

Het ABP heeft een risico-analyse verricht met betrekking tot de invoering van de WAO-conforme regeling. De risico-analyse is gericht op

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

de vraag of kan worden gegarandeerd dat de betalingen van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vanaf 1 januari 1996 op een verantwoorde wijze plaatsvinden.

Naar aanleiding van de verrichte risico-analyse wordt in de bijgevoegde brief van de voorzitter van de Directieraad van het ABP van 1 december 1995 (**bijlage 1**)¹ aangegeven dat de voorbereiding van de invoering van de WAO-conforme regeling volgens planning verloopt. Op grond van de tot dusverre uitgevoerde testen van de geautomatiseerde systemen kan worden geconcludeerd dat de gebouwde systemen tijdig beschikbaar zullen zijn voor uitvoering in januari 1996. Ook de overige onderdelen van het project verlopen volgens planning.

Naar de opvatting van de voorzitter van de Directieraad van het ABP is een adequate uitvoering in 1996 gegarandeerd.

Door de voorzitter van de Directieraad van het ABP wordt voorts gemeld dat tijdens de voorbereiding is geconstateerd dat de overgang naar een nieuw stelsel met name op één onderdeel onrust kan veroorzaken bij cliënten. Hij merkt op dat in het oude stelsel geen reservering plaatsvond van vakantiegeld, terwijl zulks in het nieuwe stelsel voor het WAO-deel wel wordt voorbereid.

Een en ander betekent volgens de voorzitter van de Directieraad van het ABP dat met name cliënten met een lage uitkering in januari 1996 zullen worden geconfronteerd met een netto-uitkering die naar zijn mening substantieel lager is dan zij in december 1995 ontvingen. Naar de opvatting van de voorzitter van de directieraad van het ABP zal deze situatie de uitvoering in de eerste maanden van 1996 belasten.

1.2 Contra-expertise van Coopers & Lybrand

Aan Coopers & Lybrand is namens het kabinet de opdracht verstrekt een second opinion te geven op de risico-analyse van het WAO-conforme traject. De uitkomst van de door Coopers & Lybrand uitgevoerde contra-expertise van 4 december 1995, met als titel «Verantwoorde uitvoering WAO-conform per januari 1996 mogelijk», is bijgevoegd (**bijlage 2**).¹

Coopers & Lybrand is van mening dat een verantwoorde invoering van het WAO-conforme systeem per 1 januari 1996 mogelijk is. Coopers & Lybrand komt tot deze conclusie, gezien de door de projectorganisatie getroffen maatregelen, de wijze waarop de maatregelen zijn ingevuld, de consistentie van de antwoorden van de gesprekspartners van Coopers & Lybrand, de overeenstemming van gegeven antwoorden met geraadpleegde documentatie en door de wetenschap dat er nog een maand beschikbaar is voor de afronding van het project.

Wel wordt door Coopers & Lybrand een aantal voorwaarden genoemd, waaraan voldaan dient te worden om de verantwoorde invoering daadwerkelijk te realiseren. Deze voorwaarden zijn de volgende:

- a. In stand houden van de huidige projectstructuur totdat de beheersorganisatie volledig operationeel is;
- b. Analyse van de handmatig te converteren gevallen om de doorlooptijd en resources te kunnen plannen en bewaken;
- c. Intensiveren van de interne controle gezien de verhoogde foutenkans in de beginperiode;
- d. Opschorten van wijzigingen gedurende beperkte tijd zodat het systeem zo stabiel mogelijk is;
- e. Technische infrastructuur nog binnen resterende tijd inrichten;
- f. Beheersen van de invoeringsrisico's door voortgangsbewaking door het management.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1.3 Reactie projectdirectie USZO

Door de projectdirectie USZO is op 5 december 1995 schriftelijk gereageerd op de contra-expertise van Coopers en Lybrand. De projectdirectie USZO geeft aan dat men de conclusies van Coopers en Lybrand en de geconstateerde voorwaarden volledig onderschrijft (**bijlage 3**)¹. De voorwaarden die door Coopers & Lybrand worden genoemd om de daadwerkelijke uitvoering te realiseren zijn onderkend. In deze laatste fase van het project zal volgens de directie met name de invulling van deze noodzakelijke randvoorwaarden tot stand worden gebracht.

Met de opdrachtgever van de WAO-conforme regeling, het Fonds Arbeidsongeschiktheidsverzekering Overheidspersoneel (FAOP), zal door de projectdirectie USZO worden gezocht naar een oplossing voor het veronderstelde probleem met betrekking tot de reservering van het vakantiegeld per 1 januari 1996.

1.4 Conclusie

Op grond van de informatie van het ABP en Coopers & Lybrand en de reactie van de projectdirectie USZO, komt het kabinet tot de conclusie dat het vanuit een bestuurlijke invalshoek verantwoord is om met de uitvoering van de WAO-conforme regeling per 1 januari 1996 te beginnen. Het kabinet houdt er overigens rekening mee dat zich invoeringsfricties kunnen voordoen.

Met betrekking tot de kwestie van de reservering van vakantiegeld (onderdeel 1.1, laatste alinea) stelt het kabinet vast dat dit het gevolg is van haar beleidsbeslissing per 1 januari 1996 naar het systeem van de WAO-conforme regeling over te gaan. Bedoelde reservering van vakantiegeld vloeit derhalve per definitie voort uit een correcte toepassing van de WAO-conforme regeling. Een dergelijke toepassing dient dan ook gewoon plaats te vinden per 1 januari 1996. Van de gevolgen hiervan dienen betrokkenen tijdig en adequaat op de hoogte te worden gesteld door het FAOP en/of USZO.

2. Reactie op de brief van de Algemene Rekenkamer inzake knelpunten fusiepartners USZO i.o.

2.1 Algemeen

Op 4 december 1995 is een brief ontvangen van de Algemene Rekenkamer over de knelpunten bij de fusiepartners van USZO. Een brief van gelijke strekking is door de Algemene Rekenkamer verstuurd naar de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.¹

De Algemene Rekenkamer is van mening dat over de gehele linie reeds sprake had moeten zijn van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer, inclusief goedkeurende accountantsverklaringen. Nu dit per 1 januari 1996 niet haalbaar blijkt had naar haar oordeel toch mogen worden verwacht dat er toereikende plannen van aanpak beschikbaar zouden worden gesteld waarin was aangegeven op welke wijze en volgens welk tijdpad de huidige knelpunten moeten worden opgelost. Zonder de betreffende plannen, voorzien van een contra-expertise, meent de Algemene Rekenkamer dat in feite geen afdoende basis is gelegd voor het besluit ter oprichting van USZO op 1 januari 1996.

Het kabinet kan vanzelfsprekend de mening van de Algemene Rekenkamer onderschrijven dat over de hele linie reeds sprake had moeten zijn van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer, inclusief goedkeurende accountantsverklaringen. Over deze kwesties is voor wat betreft UO en DUO nog recentelijk met de Tweede Kamer overleg gevoerd. In dat

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

verband zijn concrete verbeteringen aan de orde gesteld. Ik kom hierop onderstaand uitvoerig terug.

De Algemene Rekenkamer stelt dat niet de conclusie kan worden getrokken dat thans bij de fusiepartners sprake is van een aanvaardbaar niveau van ordelijkheid en controleerbaarheid. Het kabinet deelt die opvatting. In de tweede voortgangsrapportage wordt dat tot uitdrukking gebracht in de konstatering dat ook over 1995 met name bij UO en DUO geen sprake zal zijn van ongeclausuleerde goedkeurende accountantsverklaring.

In dat perspectief is de konstatering van de Algemene Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 1994 van grote importantie daar waar gesteld wordt dat de start van USZO niet eerder moet plaatsvinden dan nadat een bepaald, vooraf te definiëren niveau van ordelijkheid en controleerbaarheid bereikt wordt. Daarmee is de norm van een goedkeurende verklaring als noodzakelijke voorwaarde verlaten.

De tweede voortgangsrapportage bevat expliciet het beoordelingskader voor de overdracht. Korthedshalve verwijst het kabinet daarnaar. Ook wordt eraan herinnerd dat het kabinet voornemens is voor 1 januari 1996 in een startbrief de operationele opdrachten vanuit het kabinet richting USZO-directie vast te leggen. Die startbrief zal onder andere bevatten de naar het oordeel van het kabinet na te streven verbeteringen in de fouten-marges respectievelijk per 1996 en 1997 op weg naar 1998. De startbrief legt derhalve vanuit de optiek van het kabinet de «wat-vraag» vast. De «hoe-vraag» heeft een relatie met het thema van de plannen van aanpak.

2.2 Formele en materiële aspecten plannen van aanpak

Het kabinet deelt de feitelijke konstatering van de Algemene Rekenkamer dat er nu op USZO-niveau geen geïntegreerde formele plannen van aanpak beschikbaar zijn. In de tweede voortgangsrapportage OOW/USZO geeft het kabinet echter aan dat voldoende duidelijk is in welke richting en op welke wijze de oplossingen moeten worden gezocht. Het kabinet constateert dat de projectdirectie USZO op hoofdlijnen de aanbevelingen van Coopers & Lybrand d.d. 10 november 1995 (zie de contra-expertise op de managementletters) onderschrijft. De projectdirectie is voornemens op korte termijn afspraken te maken met de leiding van de vier basisorganisaties over vaststelling van een plan van aanpak met verbeteringen, concrete doelstellingen en tijdspad op basis van de managementletters en de second opinion. Materieel is aldus voldaan aan de noodzaak nu zicht te hebben op het wegnemen van de knelpunten.

Het kabinet wil u de mogelijkheid geven een zelfstandig oordeel te vormen over de wijze waarop inmiddels met de bovenvermelde aanbevelingen van Coopers & Lybrand is rekening gehouden. Hiertoe worden eerst kort samengevat de onderschreven aanbevelingen op hoofdlijnen van Coopers & Lybrand per werkmaatschappij. Uitzondering vormt de in de tweede voortgangsrapportage geclausuleerde versterking van de staf der werkmaatschappijen. Voor de verdere detaillering beperkt het kabinet zich tot die organisaties, waarbij de problemen zonder meer het grootst zijn: UO en DUO.

2.2.1 Aanbevelingen Coopers & Lybrand

a. Aanbevelingen inzake DSZM (blz. 7–10 second opinion Coopers & Lybrand):

(1) eventueel aantrekken van tijdelijke stafondersteuning van het management;

- (2) verbeteren van de kwaliteitsbeheersing van de primaire processen ter versterking van de sturing op efficiency;
- (3) verbeteren van de beveiliging van de nieuwe automatiserings-systemen;
- (4) afspraken maken op USZO-niveau met de systeemontwikkelaar;
- (5) verbeteren van het managementinformatiesysteem (MIS) opdat het voldoende bedrijfseconomische informatie oplevert.

b. Aanbevelingen inzake DUO (blz. 10–13 second opinion Coopers & Lybrand):

- (1) verbeteren van het primaire proces op het gebied van:
 - (a) kwaliteitsbeheersing;
 - (b) interne controle;
- (2) versterking van de financiële functie, in het bijzonder van «Control», met name ten aanzien van:
 - (a) kostprijscalculatie ten behoeve van tarifiering;
 - (b) koppeling tussen kostenstructuur en verantwoordingsstructuur (intern);
- (3) aanvulling van de staf met 10 à 13 FTE's voor Financiën & Control (F & C), Personeel & Organisatie (P & O), EDP Audit en Interne Controle (IC);
- (4) beslissing in USZO-verband over levensduur van DUAS in relatie tot nieuw USZO-systeem;
- (5) onderhoud aan DUAS afstemmen op de levensduur van DUAS;
- (6) vervolgacties inzake logische toegangsbeveiliging van DUAS.

c. Aanbevelingen inzake UO (blz. 13–16 second opinion Coopers & Lybrand):

- (1) versterking IC;
- (2) wegwerken van achterstanden;
- (3) duidelijkheid over fasering van integratie binnen USZO;
- (4) verbetering van communicatie over informatievoorziening;
- (5) kleinere aanpassingen in het UO-systeem;
- (6) aanvulling van inhoud van informatievoorziening met relevante indicatoren;
- (7) zo snel mogelijk overgaan op nieuwe automatiseringsapplicaties;
- (8) onderhoud aan applicaties afstemmen op levensduur daarvan;
- (9) contract tussen USZO en CASO-informatiesystemen;
- (10) versterking van managementteam ten behoeve van directe sturing en coördinatie van primaire processen op directieniveau;
- (11) verbeteren van kwaliteitsbeheersing;
- (12) versterking van de taken analyse, control en beleidsvoorbereiding binnen de financiële functie;
- (13) afspraken tussen USZO en IBG inzake verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- (14) krachtige projectmatige aansturing van projecten op basis van gekwantificeerde doelstellingen;
- (15) aanvulling van de staf met 16 à 21 FTE's voor F & C, P & O, EDP Audit en IC.

d. Aanbevelingen inzake ABP-SZ (blz. 16–19 second opinion Coopers & Lybrand):

- (1) verbetering van de kwaliteitsbeheersing bij de uitvoering van de AAW en de WAO-conforme regeling (o.a. kengetallen op produktniveau, kwaliteitsnormen e.d.);
- (2) geven van duidelijkheid over de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar centraal en decentraal niveau binnen de USZO ten einde te kunnen bepalen welke personele capaciteit benodigd is voor de ondersteunende functies binnen ABP-SZ.

2.2.2 Maatregelen UO

Op gedetailleerd niveau zijn er werkplannen voor UO en DUO voor 1996 gereed.

Voor UO verwijst het kabinet naar de nota naar aanleiding van het verslag inzake de opheffing van het bezwaar van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitgaven ten laste van hoofdstuk VIII (Kamerstukken II 1995/96, 24 436, nr. 5). In deze nota staan zes prioriteiten voor de verbetering van UO, met name in de periode na 1 januari 1996, genoemd. De prioriteiten zijn:

1. Versterking van de interne controle. De interne controle wordt onder meer met 2 fte's uitgebreid. Voorts zal er een verificatieteam worden ingesteld bestaande uit een hoofd en zeven medewerkers en de interne controle wordt betrokken bij de ontwikkeling van informatiesystemen en aanschaf van pakketten. Vanuit de interne controle en de verificateurs zal een regelmatige terugkoppeling over fouten plaatsvinden naar de medewerkers en naar het management.

2. Wegwerken van achterstanden. De afspraken om achterstanden weg te werken op het gebied van correspondentie, innen, maandformulieren, controle inkomstgegevens belastingdienst en jaarpogaven zullen volgens mededeling van de IB-Groep per 1 januari 1996, op het onderdeel innen na, zijn gerealiseerd. Ten aanzien van het wegwerken van de achterstand bij het onderdeel innen, dat niet geheel in 1995 kan worden gerealiseerd, is voorzien dat dit in 1996 wordt gerealiseerd.

Door de produktgroep UO is ook aangegeven dat, naast een aantal andere maatregelen, met uitbreidingen van de bestaande capaciteit voorkomen kan worden dat de werkvoorraden weer sterk oplopen. Onder USZO zal ook de verhouding vast/tijdelijk personeel beter worden uitgewerkt.

3. Duidelijkheid over de fasering van integratie binnen USZO. Met de IB-Groep is afgesproken dat de organisatie van de produktgroep UO niet verder wordt aangepast dan door de inrichting van accountgroepen en de aanscherping van de interne controlefunctie.

4. Verbeteren van de communicatie over de informatievoorziening. Over de informatievoorziening zijn via een protocol tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de IB-Groep afspraken gemaakt die inmiddels ook in werking zijn getreden.

5. Kleinere aanpassingen in het UO-systeem. Alle aanbevelingen van Coopers & Lybrand, voorzover deze nog in 1996 van toepassing zijn, zullen worden uitgevoerd.

6. Aanvullen inhoud informatievoorziening met relevante indicatoren. Over het invullen van de prestatie-indicatoren vindt nog nader overleg plaats tussen de IB-Groep, USZO en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het opstellen van prestatie-indicatoren is, behoudens enkele evidente zoals het behalen van een goedkeurende accountantsverklaring en afdoening van correspondentie een complexe zaak. Er wordt thans met USZO en de IB-Groep gesproken over de invulling van een aantal relevante en realistische indicatoren, tot stand te brengen in 1996.

Deze prioriteiten sluiten aan op de hiervoor genoemde aanbevelingen van Coopers & Lybrand met betrekking tot UO. De prioriteiten zijn uitgewerkt in interne werkplannen voor 1996.

2.2.3 Maatregelen DUO

Ook voor DUO zijn de in 1996 te nemen maatregelen, teneinde de gesignaleerde knelpunten op te lossen, neergelegd in een aantal werkplannen. Deze werkplannen richten zich met name op de onderdelen:

1. Kwaliteitsverbetering in relatie tot de rol van de afdeling Interne Controle.

a. Project Risicogerichte Controlesystematiek.

Het doel van dit project is te komen tot een controlesystematiek die risicogericht is en uitgaat van de verantwoordelijkheden van teams voor de kwaliteit van de produkten die ze leveren. De risicogerichte controlesystematiek moet bewerkstelligen dat met zo weinig mogelijk controle-inspanningen de kwaliteit van de produkten van DUO zodanig is dat voldaan wordt aan de eisen die op dat gebied worden gesteld.

Met risicogerichte controlesystematiek kan bij DUO op 1 januari 1996 worden begonnen.

b. Omslag taken IC/DUO naar GAD/USZO.

Er is een plan opgesteld dat bij uitvoering moet leiden tot een verbetering van de controle op de uitvoering van de regelingen door DUO (het project Kwaliteitsborging) en de opbouw van een Gemeenschappelijke AccountantsDienst USZO en afstemming tussen controle werkzaamheden op niveau werkmaatschappij en hoofdkantoor.

2. Het DUAS-systeem in de jaren 1995–1998 met inbegrip van de aan te brengen verbeteringen, rekening houdend met de levensduur. Er wordt inzichtelijk gemaakt welke plaats DUAS binnen het informatiseringsconcept van USZO heeft en welke (onderhouds)acties voor DUAS daaruit naar verwachting voortvloeien.

3. De financiële administratie voor wat betreft de tussenrekeningenproblematiek. Analyse en oplossing van de DUO tussenrekeningenproblematiek. Dit moet leiden tot hetzij het oplossen van die tussenrekeningenproblematiek voor 31 december 1995 danwel het tijdig gereed hebben van een «foto» waaruit blijkt welke tussenrekeningenproblematiek niet voor het eind van 1995 kan worden opgelost. Zodoende kan in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar een oplossing van die problematiek worden gestreefd in het kader van de USZO-ontvlechting.

Met betrekking tot dit onderdeel is een activiteitenplanning gemaakt welke loopt tot 31 januari 1996.

4. Debiteurenproblematiek. Analyse en plan van aanpak van de debiteurenproblematiek in de breedste zin des woords. Hieronder wordt verstaan een tweeledig plan van aanpak:

a. Realiseer een situatie waarbij het beheer van de debiteurenstand doorlopend inzichtelijk en controleerbaar is in alle voorkomende fases.

b. Beschrijf de noodzakelijk te ondernemen stappen op uitvoerend niveau met inbegrip van de daarbij behorende administratieve organisatie om tot een reducering van de omvang van de debiteurenstand te komen tussen nu en juli 1996.

Deze onderdelen sluiten ook aan op de hiervoor genoemde aanbevelingen van Coopers & Lybrand.

Van de projectdirectie USZO is vernomen dat de werkplannen van de onderscheidene werkmaatschappijen vanaf 1 januari 1996 in USZO-verband zullen worden geconsolideerd. Een en ander maakt onderdeel uit van de contracten die tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en USZO voor de uitvoering van de wachtgeldregeling wordt gesloten.

3. Conclusie

Onder erkenning van het gegeven dat er nu geen formeel, op USZO-niveau geïntegreerd, plan van aanpak bestaat, blijkt dat het materieel volstrekt duidelijk is wat de knelpunten zijn en langs welke weg die op hoofdlijnen, en tevens op belangrijke onderdelen, in detail aangepakt moeten worden. Dat zo zijnde is er dusdanig volledige en betrouwbare beslisinformatie voorhanden, inclusief het commitment daarop en het oordeel daarover van de projectdirectie USZO, dat het

formeel niet kunnen beschikken over een USZO-plan van aanpak niet de oprichting van de Stichting USZO met als ingangsdatum 1 januari 1996 in de weg staat.

Met de projectdirectie USZO is afgesproken dat zij in haar vernieuwde samenstelling van directie USZO het aanwezige, deel-materiaal zo spoedig mogelijk zal omvormen tot één geïntegreerd plan van aanpak USZO. In dit plan van aanpak zal een afweging van prioriteiten op USZO-niveau plaatsvinden teneinde de te realiseren verbeteringslagen en het tempo ter zake af te stemmen, ook wat betreft kosten in relatie tot baten. Het kabinet heeft zich voorgenomen het USZO-plan van aanpak te laten voorzien van een contra-expertise. Van het vorenstaande en de overige daaruit voor haar voortvloeiende acties wordt de directie USZO spoedig geïnformeerd. Hiervan zult u in de derde voortgangsrapportage OOW/USZO op de hoogte worden gesteld.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Lijst van bijlagen:¹

1. Brief van de voorzitter van de directieraad van het ABP van 1 december 1995;
2. De rapportage van Coopers & Lybrand van 4 december 1995: Verantwoorde uitvoering WAO-conform per januari 1996 mogelijk;
3. De reactie van de projectdirectie USZO van 5 december 1995 op de rapportage van Coopers & Lybrand.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.