

UWV's externe antenne

De gecombineerde rol van ministeries als opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder vereist van zelfstandige bestuursorganen een specifieke afstemming op en verantwoording aan de ministeries.

Welke veranderingen heeft het ZBO-schap bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen teweeggebracht in de prestatierapportage en prestatieverantwoording aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid?

Auteurs **drs. Hans Fermont**, directeur van organisatieadviesbureau Mont Fer en **dr. André de Waal MBA**, zelfstandig adviseur en associate professor aan de Maastricht School of Management^{1,2}

Sinds het begin van de jaren negentig vormen zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) een snelgroeiend organisatorisch fenomeen in overheidsland. De gecombineerde rol van ministeries als opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder vereist van deze organisaties een specifieke afstemming en verantwoording aan de ministeries. Prestatie-informatie speelt hierin een belangrijke rol.

De Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) is sinds 1 januari 2002 van kracht. De belangrijkste doelstelling van deze wet is de uitvoering van het sociale zekerheidsstelsel overzichtelijker te maken, onder het motto: 'Werk boven inkomen'. In het kader van SUWI werden de uitvoeringsinstellingen GAK, GUO, Cadans, Sfb en USZO, voorheen alle individueel verantwoordelijk voor de uitvoering van werknemersuitkeringen voor bepaalde sectoren, gefuseerd tot Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Met de invoering van de wet SUWI werd UWV een ZBO. Organisatorisch had dit de volgende consequenties:

- herstructurering van vijf afzonderlijke organisaties tot één organisatie, met de drie divisies Arbeidsgeschiktheid, Werkloosheidswet en Werkgeverszaken;
- directe verantwoording van de Raad van Bestuur van UWV aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De bufferfunctie van Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV), dat voorheen de vijf individuele organisaties ten behoeve van de minister contracteerde, verviel daarmee;
- behoefte aan een nieuw toezichtinstrumentarium binnen het ministerie van SZW.

'Uitvoeringsinstellingen konden voorheen meer ondernemingsgewijs opereren door de indirecte sturingsrelatie met het ministerie van SZW. In de nieuwe situatie is meteen duidelijk wat politiek wel en niet haalbaar is, terwijl voorheen vooral bedrijfseconomisch werd geredeneerd', aldus Bert Schong, senior controller bij UWV. Michiel Hazenoot, eveneens senior controller bij UWV, vult aan: 'Je ziet die ver-

andering terug in de financieringsrelatie met het ministerie. Met LISV werden voor een budgetjaar afspraken gemaakt over de verwachte aantallen producten (het werkaanbod) en daarbij behorende tarieven. De uitvoeringsinstelling factureerde na afloop het aantal gemaakte producten maal het bijbehorende contracttarief aan LISV. Voor de uitvoeringsinstelling was dit opbrengst en aan haar de taak om de kosten hierbinnen te houden. Nu wordt het budget onder meer gebaseerd op de omvang van het werkaanbod. Na afloop vindt echter geen facturatie van de werkelijke productie meer plaats. UWV wordt onder andere beoordeeld op de mate waarin zij de kosten binnen het budget heeft gehouden.'

Het ministerie van SZW heeft in een meerjarenplan een harde afspraak met UWV gemaakt om een kostenreductie van 25 procent binnen een termijn van vier jaar (vanaf 2001) te bereiken. De tot en met 2005 gerealiseerde besparingen mogen worden gebruikt als herinvestering in de omvorming van de organisatie. Hazenoot: 'Over de hele keten was sprake van suboptimalisatie. Het bewustzijn van UWV als onderdeel van de keten Werk en Inkomen is duidelijk gegroeid.' Volgens Schong geldt dit in dezelfde mate voor het ministerie van SZW: 'Ook het ministerie zit nu aan tafel met de mensen die het doen.' Hij constateert echter: 'Hoewel efficiënter, maakt de directe communicatie met het ministerie de zaak ook complexer, omdat UWV direct de adem van de politiek in de nek voelt.'

UWV-beleidsinitiatieven

Politieke ideeënvorming heeft directe consequenties voor de uitvoering. Het ministerie vraagt aan UWV om de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel te toetsen. In deze uitvoeringstoets zit de speelruimte voor UWV. Het gaat hierbij niet om maatschappelijke wenselijkheid maar om de effectiviteit van het wetsvoorstel in het licht van de beoogde doelstelling, bedrijfsmatige aspecten van de uitvoering, zoals kosten

en praktische belemmeringen. Zoals de meeste ZBO's is UWV zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de uitvoeringstoetsen en heeft de daarvoor benodigde kennis in huis. Desondanks komt het in de praktijk voor dat politiek wenselijk beleid wordt doorgevoerd zonder dat volledig met het commentaar van UWV rekening wordt gehouden. UWV kan zelf ook beleidsmatige initiatieven ontplooiën. Een recent voorbeeld hiervan is het voorstel tot afschaffing van de wettelijke herbeoordeling voor WAO'ers en die te vervangen door professionele herbeoordeling op basis van kansrijkheid. Hierdoor kan UWV de beschikbare middelen gericht op reïntegratie effectiever inzetten. Dit UWV-initiatief is opgenomen in een wetsvoorstel dat binnenkort in de Kamer wordt besproken.

Dit voorbeeld is volgens UWV een duidelijk gevolg van de ZBO-status. UWV kijkt veel kritischer naar de kosten van uitvoering. Schong: 'Dat begint al aan de begrotingskant. De kaders van het ministerie van SZW bepalen hoe de norm van 25 procent kostenreductie zich verhoudt tot lopende interne projecten en de financiële haalbaarheid daarvan.' Hazenoot beaamt de noodzaak van de kostenfocus: 'Het budget wordt bepaald op basis van efficiëntietaakstelling, omvang van het werkaanbod, lonen- en prijzenontwikkeling, en nieuwe wet- en regelgeving. De discussie zit daarbij vooral in de bepaling van de omvang van het werkaanbod en de waardering van de wet- en regelgeving.' (Zie figuur 1.)

De relatie tussen ZBO en opdrachtgever en de daarbij behorende verantwoording is onderdeel van een organische discussie. In het Handvest Publieke Verantwoording (2000) constateren vijf ZBO's dat er in de relatie tussen het departement en ZBO geen sprake zou moeten zijn van boven- en onderschikking, maar van nevenschikking. ZBO's zouden zo meer op hun eigen verantwoordelijkheid kunnen en moeten worden aangesproken, zowel door ministeries als burgers. Dit

vergt transparante en goede toezichtinstrumenten. In de beginjaren van de ZBO's (begin jaren negentig) was lange tijd geen interesse in het functioneren van ZBO's. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek toen dat van 54 procent van de ZBO's informatie over de prestaties ontbrak en dat in veel gevallen de regelgeving op dit punt onvoldoende was (Van Thiel et. al, 1999). De Kaderwet ZBO's heeft geprobeerd meer structuur en uniformiteit aan te brengen in de controle en sturing van ZBO's door politiek en moederdepartementen. Anderzijds hebben ZBO's meer de neiging zich te richten op burgers (klanten), met wie ze dagelijks contact hebben.

Prestatie-informatie en externe verantwoording

ZBO's die zoals UWV regelgebonden grote aantallen individuele gevallen afhandelen, worden afgerekend op minimale kostprijzen bij gegarandeerde kwaliteit. Hoewel UWV tegenwoordig intern meer dan in het verleden wordt gedreven door kostenbeheersing, stuurt de Raad van Bestuur voor een groot deel op basis van de primaire UWV-doelstellingen die te groeperen zijn onder de kop 'Werk boven inkomen'. Om de uitvoering van deze doelstellingen te bewaken, speelt prestatie-informatie een belangrijke rol, zowel intern als in de rapportages naar het ministerie van SZW. De uitwisseling van deze informatie tussen UWV en het ministerie van SZW is binnen UWV belegd bij de afdeling Financieel Economische Zaken (FEZ) voor de bedrijfsvoering en financiën en bij het Strategisch Bureau (SB) waar het gaat om beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Aangezien binnen het ministerie van SZW de toezichtfunctie bij een afzonderlijk agentschap (Inspectie Werk en Inkomen) is belegd, wordt de contactfunctie verzorgd door SB, FEZ en Accountantsdienst. Daarnaast is op bestuurlijk niveau eens per kwartaal afzonderlijk overleg tussen de Raad van Bestuur van UWV en de minister over (strategisch) belangrijke onderwerpen.

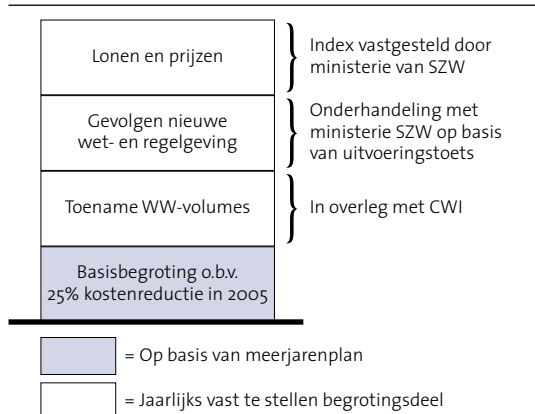
De Raad van Bestuur dient op drie kerngebieden verantwoording af te leggen aan de minister van SZW: budget, beleid, en organisatie. Centraal in de aansturing van UWV door het ministerie staan het jaarplan met de begroting en de verantwoording per kwartaal en per jaar.

Nieuwe rapportage

Diverse werkgroepen hebben bij de eenwording van UWV de informatiebehoeften op verschillende niveaus binnen de organisatie geïnventariseerd. Vanuit deze werkgroepen is een rapportageset ontwikkeld, die is getoetst aan UWV-management en het ministerie (zie tabel pag. 40). De aandacht voor niet-financiële informatie is veel groter geworden in de nieuwe rapportage. De rapportage voldoet daarmee aan het SUWI-rapportageprotocol dat voorschriften bevat voor de inrichting van de verantwoordingsrapportages van ZBO's in de sociale sector. »

'Hoewel efficiënter maakt de directe communicatie met het ministerie de zaak ook complexer, omdat UWV direct de adem van de politiek in de nek voelt'

Figuur 1. De jaarlijkse begroting van UWV wordt vastgesteld op basis van de kostenreductienorm 2005 (meerjarenbudget), in combinatie met een aantal jaarlijks opnieuw vast te stellen onderdelen



Hazenoot: 'Sommige prestatie-indicatoren waren nog gebaseerd op regulering uit de jaren tachtig. Nu proberen wij aansluiting te vinden bij moderne kwaliteitssystemen en streven we naar ISO-certificering.' Schong beaamt dit: 'We kunnen nu uitmaken of iets niet effectief of doelmatig is. Door middel van de regulering kan management eenvoudiger ter verantwoording worden geroepen en wordt het controleapparaat goedkoper.'

Het financiële kader dat het ministerie van SZW heeft vastgesteld, wordt aangevuld met afspraken over te behalen resultaten op niet-financiële prestatie-indicatoren. Naar 2005 is hiervoor een 'groeipadmodel' afgesproken: de vastgestelde normen hoeven niet direct het volgende jaar te worden gehaald. Over de afspraken wordt ieder kwartaal gerapporteerd aan het ministerie (tabel). Daarnaast worden in het jaar-

verslag van UWV de jaarresultaten gerapporteerd en vergeleken met het jaarplan.

De externe rapportages zijn voornamelijk gericht op het afleggen van verantwoording aan het ministerie van SZW over gebudgetteerde versus werkelijke bedragen en prestatie-indicatoren. De interne maandrapportage is meer sturingsgericht, omdat de nadruk op prognoses ligt. Daarmee streeft UWV ernaar de interne rapportages meer actiegericht toe te passen om snel te kunnen bijsturen. Binnen UWV heeft dit geleid tot een sterke reductie van het aantal rapportages en de omvang van de managementrapportages.

Instructie van de minister

De budgettaire verantwoording van UWV behelst de rapportage van gebudgetteerde versus werkelijk bedragen. In operationele zin beheert UWV de sociale

Tabel. Onderdeel van de prestatierapportage UWV volgens het SUWI-rapportageprotocol

Prestatie-indicatoren	Norm 2004	Realisatie t/m periode	Jaar prognose	Signaal	Toelichting
Werk boven inkomen Poortwachter Uitvoering arborol vangnet gevallen Toetsing reïntegratieverslag Sluitende aanpak Vermindering instroom in WAO	> 96% herstel voor de einde wachttijd 80% tijdig 70% juist 95% WW 90% AG Gelijk aan 2003				
Reïntegratietrajecten Plaatsingspercentage contract 2001 WW Plaatsingspercentage contract 2001 WAO Plaatsingspercentage contract 2002 WW Plaatsingspercentage contract 2002 WAO Plaatsingspercentage WW (contract 2003?) Plaatsingspercentage AG regulier en reïntegratietelefoon Plaatsingspercentage AG/WW tweede kans trajecten Plaatsingspercentage AG langdurig WAO-gerechtigden	40% 30% 40% (te bereiken per 1 juli 2005) 30% (te bereiken per 1 juli 2005) 50% 40% 25% 20%				
Handhaving Bekendheid met regels en plichten Aantal overtredingen naar duur en omvang Geconstateerde benadelingsbedrag van opsporingsactiviteiten	60% voor alle regels 0-meting; dan norm bepalen € 60 mln.				
Clïëntgerichtheid Tevredenheid werknemers Tevredenheid werkgevers Snelle afwikkeling spontane contacten KCC Snelheid reactie op klachten	Gemiddelde score tenminste 6,5 Gemiddelde score tenminste 6,5 70% 99% binnen 3 weken				
Kwaliteit en kosten van de uitvoering Rechtmatigheid Tijdigheid reïntegratie Beoordeling REA-voorzieningen Snelle start reïntegratietrajecten Tijdigheid AG Claimbeoordeling WAO	99% 90% binnen 6 weken 85% binnen 4 weken na vaststelling afstand tot de arbeidsmarkt 90% binnen 13 weken				

fondsen. Formeel gezien is het ministerie dan ook geen eigenaar, maar vooral toezichthouder op deze fondsen. Een duidelijke scheiding tussen beleidsvoering en bedrijfsvoering is er momenteel niet. Wel zijn met het ministerie van SZW afspraken gemaakt over de uitvoering van het protocol en de onderhandelingen. Hoewel het ministerie zich in principe niet bemoeit met de bedrijfsvoering, heeft de minister vanuit de wet SUWI bepaalde instructiemogelijkheden. Hazenoot: 'Dit is dan ook de spagaat waarin het ministerie zit.' In de praktijk kan dit tot conflictsituaties leiden. Als UWV informatie verstrekt, weet het niet op voorhand in het licht van welke doelstelling de minister deze interpreteert. Hij kan op informatie reageren als eigenaar, opdrachtgever of toezichthouder. Goede afspraken en een stevige vertrouwensbasis zijn van belang om dit te ondervangen. Deels heeft deze onduidelijkheid te maken met de organisatie van UWV. Veel ZBO's hebben een Raad van Toezicht als toezichthouder en een ministerie als opdrachtgever. Voor UWV is het ministerie van SZW zowel toezichthouder als opdrachtgever. Hazenoot vertelt dat dit lastig werkt in de praktijk: 'Voorheen zat het "pettenprobleem" niet op één plek, nu wel. Dat is een dilemma, en het is de vraag hoe je daar efficiënt mee om kunt gaan.' De ZBO's proberen immers bedrijfsmatig werken te verenigen met het publieke belang van de taakuitvoering. Met andere woorden: hoe bedien ik mijn klanten zo goed mogelijk tegen zo laag mogelijke kosten?

Cultuurverandering

De rol van UWV als ZBO en de daarbij behorende verantwoordingsstructuur heeft binnen UWV zichtbaar geleid tot een cultuurverandering op managementniveau. Managers voelen zich verantwoordelijker voor hun beleidsterrein en de transparante rapportage aan het ministerie van SZW is gericht op kostenbesparing, efficiëntie en bedrijfsmatig werken. Voor controllers ligt de uitdaging nu vooral in het (leren) sturen op outcome (in plaats van op output): de maatschappelijke effecten die de organisatie beoogt te bewerkstelligen met haar handelen. Dit gaat een stap verder dan gedragsmatig handelen naar financiële gegevens en prestatie-indicatoren. Het is belangrijk grip te krijgen op de getallen en indicatoren, om ze te kunnen vertalen naar de gewenste organisatieverandering. Hazenoot: 'Waar het om gaat is: hoe vertalen financiële gegevens en prestatie-indicatoren zich tot bedrijfsprocessen en hoe meet je dat vervolgens? Ook vanuit de klantbeleving is dit van belang. Wat heb ik als WW'er nu aan UWV en wat voor kwaliteit wil je als publieke sector uitstralen?' Duidelijk is dat het belang tussen omgeving en interne organisatie meer nadruk heeft gekregen.

Hazenoot: 'UWV heeft een betere externe focus en externe antennes gekregen. Met name binnen management en staf is merkbaar meer aandacht voor de

omgeving.' Schong denkt dat de nieuwe verantwoordingsstructuur hieraan grotendeels debet is: 'Budgetkrapte heeft alles zakelijker gemaakt. Er zijn geen reserves, dus voor het beschikbare budget moet je het maar doen. Dit leidt tot afwegingen van budgetbesteding en leidt vaak tot de juiste schaarstediscussies.'

Conclusie

ZBO's worden geacht doelmatiger te werken dan traditionele overheidsorganisaties. Onderzoek toont aan dat dit op zich klopt, maar dat de echte winst veel meer ligt in de cultuuromslag en het toegenomen innovatief vermogen dan in specifieke financieel-economische verbeteringen (Homburg en Van Thiel, 2002). Bij UWV is op basis van de externe prestatierapportages en prestatieverantwoording een aantal trends zichtbaar die in lijn liggen met deze conclusies:

- meer aandacht voor kostenbeheersing en efficiënte bedrijfsvoering;
- actiegerichte en minder volumineuze managementrapportages ('minder is meer');
- meer klantgerichtheid en groter maatschappelijk bewustzijn;
- meer betrokkenheid en groeiend verantwoordelijkheidsgevoel van het management.

Daarmee heeft de, op basis van de Kaderwet ZBO in combinatie met het SUWI-rapportageprotocol, ontwikkelde prestatierapportage een aantal belangrijke positieve gevolgen gehad binnen UWV.

Noten

- 1 Drs. H.H. Fermont is te bereiken via hans.fermont@montfer.nl.
Dr. A. de Waal MBA is te bereiken via www.andredewaal.nl, waar ook zijn publicaties op het gebied van prestatie management te vinden zijn. In april verscheen bij SDU zijn nieuwe boek *De resultaatgerichte overheid*, op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie (samen met Leo Kerklaan).
- 2 De auteurs zijn veel dank verschuldigd aan drs. Bert Schong RC en drs. Michiel Hazenoot (beiden senior controller bij UWV), en drs. Fanny Bod (woordvoerder UWV).

Literatuur

- Herderschee, G. UWV: vrijblijvendheid uitkering is over. *de Volkskrant*, 4 januari 2003.
- Homburg, V.M.F. en S. van Thiel. *Lessen en inzichten voor zbo-beleid*. Openbaar Bestuur 12(2) 2002, pp. 21-24.
- Kaplan, R. S. en D.P. Norton, *The balanced scorecard, translating strategy into action*. Harvard Business School Press, Boston, Mass. 1996.
- Kickert, W. *Aansturing van verzelfstandigde diensten*. Samsom, 1998.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Veranderingen in 2002: langdurig ziekteverzuim en SUWI, Werk in balans*. Leaflet 2001.
- SZW, *Agenda voor de toekomst: dereguleringsplan SZW-VNG 2001-2004*. 2001.
- Thiel et. al, S. van. *Oorzaken van verzelfstandiging*. *Bestuurskunde* 8(1). 1999.
- UWV. *Financiële nota wachtgeldfondsen 2002-2003*. Uitgave Uitvoering Werknemersverzekeringen Afdeling Fondsenbeheer en Premieramingen. Oktober 2002.
- Waal, A.A. de. *The role of behavioral factors in the successful implementation and use of performance management systems*. Academisch proefschrift. Vrije Universiteit Amsterdam. 2002.
- Waal, A.A. de. *Prestatiegericht gedrag*. Kluwer, Deventer. 2003.

'Budgetkrapte heeft alles zakelijker gemaakt. Er zijn geen reserves, dus voor het beschikbare budget moet je het maar doen'