

CPB Document

No 32

Juni 2003

Prikkels voor UWV

Pierre Koning en Anja Deelen

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 90-5833-127-x

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
2 Doelstellingen en taken van UWV	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Sociale zekerheid als collectieve regeling	17
2.3 Van taken naar doelstellingen	18
2.4 De formele doelstellingen van UWV	21
2.5 Samenhang tussen de taken	23
2.5.1 Volgtijdelijkheid van taken	24
2.5.2 Complementariteit van taken	24
3 Prestatie-indicatoren voor UWV: wat is meetbaar?	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Van taken naar kosten	27
3.3 Prestatie-indicatoren voor tijdigheid en klantvriendelijkheid	30
3.4 Prestatie-indicatoren voor rechtmatigheid	31
3.4.1 Rechtmatigheidsscores	31
3.4.2 Uitkomst-indicatoren: toekenningspercentages	32
3.5 Prestatie-indicatoren voor reïntegratie	33
3.6 Beschouwing	34
4 De organisatie- en prikkelstructuur van UWV	37
4.1 Inleiding	37
4.2 SZW en UWV: de Jaarplancyclus	37
4.2.1 De Jaarplancyclus	37
4.2.2 Beleidsdoelstellingen en prestatienormen in het UWV-jaarplan	38
4.2.3 De begroting	40
4.3 Prestatiebeloning binnen UWV	41
4.3.1 Balanced Score Cards (BSC's)	42

4.3.2	Prestatiebeloning voor werknemers	44
5	Confrontatie van prikkels en doelstellingen	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Doelstelling 1: Doelmatigheid	45
5.2.1	Naar één systeem van referentie-diensten	45
5.2.2	Relatief harde prikkels tot kostenbeheersing	47
5.3	Doelstelling 2: Tijdigheid en klantvriendelijkheid	48
5.4	Doelstelling 3: Rechtmatigheid	49
5.4.1	Tot op zekere hoogte vergelijkbaar met tijdigheid....	49
5.4.2maar beleidsdiscretie bij de WAO-claimbeoordeling	50
5.4.3	Prikkels voor keuringsartsen en arbeidsdeskundigen	51
5.5	Doelstelling 4: Reïntegratie	52
5.5.1	De reïntegratietaak van UWV	52
5.5.2	Prikkels voor een Sluitende Aanpak en effectiviteit?	53
5.5.3	Gerichtheid van plaatsingsprikkels	55
5.6	Synthese: drie 'Prikkel-lacunes'	56
5.7	Hoe nu verder?	58
6	Prikkels voor reïntegratie	59
6.1	Wanneer 'werken' reïntegratieprikkels?	59
6.1.1	Duidelijke , eenduidige doelstellingen	59
6.1.2	Meetbaarheid en beschikbaarheid van indicatoren	61
6.1.3	Beïnvloedbaarheid van indicatoren	62
6.1.4	Betrouwbaarheid van indicatoren	63
6.1.5	Intrinsieke motivatie	64
6.1.6	Toerekenbaarheid binnen de organisatie	65
6.2	UWV als hoeder van het publieke belang?	66
6.2.1	Knip tussen het publieke en private domein	66
6.2.2	Afroming een gevaar? Ervaringen uit de VS	66
6.2.3	Afroming nader onderzocht	68
6.3	Beschouwing: Plaatsingsprikkels voor UWV?	69
7	Prikkels bij de WAO-claimbeoordeling	71
7.1	Contraire prikkels	71
7.2	Koppeling naar grote geldstroom mogelijk?	72
7.2.1	Doelstellingen: verzekering versus activering	73
7.2.2	Meetbaarheid en beïnvloedbaarheid	73

7.3	Beschouwing	76
8	Beleidsopties	79
8.1	Inleiding	79
8.2	Duidelijkere prikkels voor kwaliteitsindicatoren (lacune I)	80
8.3	Tegenwicht bieden aan contraire prikkels (lacune II)	81
8.4	Meer transparantie bij reïntegratie (lacune III)	83
8.5	Slotbeschouwing: SZW als sterke opdrachtgever	86
	Abstract	89
	Geraadpleegde literatuur	91
	Bijlage 1: Geraadpleegde personen	99
	Bijlage 2: De enquête	101

Ten geleide

Sinds 1 januari 2002 zijn de (voormalige) uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid gefuseerd tot één publieke organisatie: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Deze fusie is gevolg van de Wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen). Door SUWI is een 'knip' gelegd tussen publieke en private taken: preventie en reïntegratie zijn (grotendeels) naar het private domein verschoven, de uitkeringsverstrekking en de claimbeoordeling naar de publieke UWV. In het eerste geval wordt vooral vertrouwd op de werking van (markt-)prikkels. Bij de aansturing van UWV is echter minder duidelijk hoe 'afgerekend' kan worden op prestaties. UWV is een omvangrijke monopolist. Behoeftte is dus aan een sterke 'opdrachtgever', het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Over welke sturingsinstrumenten beschikt SZW hierbij? Wat zijn de beoogde doelstellingen? Welke prikkels zijn aanwezig in de huidige situatie? En waar zijn extra prikkels te overwegen? In deze studie zullen deze vragen centraal staan.

In de aanloop naar dit rapport hebben we ons voordeel kunnen doen van gesprekken met en commentaar van direct betrokkenen en deskundigen (zie Bijlage 1). Wij willen hen hiervoor hartelijk danken. Bijzondere dank gaat uit naar die UWV-ers die bereid waren tijd vrij te maken voor de enquête. Verder zijn wij Milly Lyre en Dineke Willekes van het Strategisch Bureau van UWV zeer erkentelijk voor hun coördinerende rol, zowel bij de enquête als de interviews. Neander Nijman en Ingrid van den Ende-Baars van UWV en Jan Kras van IWI leverden ons de nodige statistieken.

Dank gaat ook uit naar verschillende personen die uitgebreid commentaar hebben geleverd op concept-versies van dit rapport: Lans Bovenberg van de Universiteit van Tilburg (UvT), George Gelauff en Muriel Cluitmans van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), Arjen Gielen van het Ministerie van Financiën, Lucy Kok van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO), Milly Lyre van UWV en Albert Veraart en van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Rest nog te vermelden wie het onderzoek hebben uitgevoerd en het rapport hebben geschreven: Anja Deelen van de afdeling Sociale Zekerheid (hoofdstukken 1 en 4) en Pierre Koning van de afdeling Regulering en Marktwerking (hoofdstukken 2, 3 en 5 t/m 8).

F.J.H. Don
Directeur CPB

Samenvatting

Achtergrond

Door de invoering van de Wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) zijn de (voormalige) uitvoeringsinstellingen van de werknemersverzekeringen (WW en WAO) samengevoegd tot één publieke organisatie: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). UWV verricht de claimbeoordeling en uitkeringsadministratie en is aanbestede van reïntegratietrajecten. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) treedt daarbij op als ‘opdrachtgever’ van UWV. Wat dit betreft ziet SZW zichzelf gesteld voor een complexe taak: UWV is, als publieke monopolist, moeilijk te beoordelen en af te rekenen op prestaties. Er is dus behoefte aan een sterke opdrachtgever die duidelijke doelstellingen aangeeft en naleving hiervan afdwingt. In deze studie proberen we meer zicht te krijgen op de huidige prestatieprikkels voor UWV. Bij welke doelstellingen is die rol beperkt? Zijn daar goede redenen voor? En welke beleidsopties verdienen overweging om prestatieprikkels meer ruimte te geven?

Doelstellingen, indicatoren en prikkels voor UWV

Bij gebrek aan marktprikkels zal de overheid – en het Ministerie van SZW in het bijzonder – zich moeten inspannen voor vervangende prikkels. We kunnen hierbij voor UWV vier relevante doelstellingen onderscheiden: (1) Tijdigheid en klantvriendelijkheid van de uitkeringsadministratie en de premie-inning; (2) rechtmatigheid bij de verstrekking van uitkeringen; (3) doelmatigheid bij de uitkeringsverstrekking; (4) Reïntegratie van cliënten. De hierbij behorende taken zijn complementair: het nastreven van de één versterkt de anderen. In de huidige structuur komen deze effecten niet altijd volledig tot hun recht, vooral door de scheiding tussen de publieke claimbeoordeling door UWV en de private uitvoering van reïntegratie door reïntegratiebedrijven.

Welke indicatoren zijn behulpzaam bij het meten van prestaties van UWV? In beginsel is de doelmatigheid van door UWV verrichte diensten (op termijn) goed in beeld te brengen. Ook is redelijk zicht op de tijdigheid en (tot op zekere hoogte) de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen. Deze zijn relatief goed meetbaar en vergelijkbaar tussen regiokantoren. Prestaties zijn het moeilijkst meetbaar op twee taakgebieden: de WAO-claimbeoordeling en reïntegratie. Deze taken zijn in hoge mate bepalend voor de omvang van de grote geldstroom – de uitkeringssom – zo’n 90% van alle uitgaven (dus inclusief uitvoeringskosten) aan de WW en WAO.

Aansturing van UWV door SZW vindt plaats middels de Jaarplancyclus. Hierin worden beleidsdoelstellingen en prestatienormen geformuleerd, alsmede de begroting voor het volgend jaar. SZW lijkt niet zwaar af te rekenen op het al dan niet behalen van ‘kwalitatieve’

prestatienormen – de spelregels hieromtrent zijn niet duidelijk. Concreter zijn de prikkels tot kostenbeheersing: UWV dient (tot een zeker plafond) zelf overschrijdingen op te vangen. Binnen UWV worden directeuren aangestuurd middels *Balanced Score Cards*. Vooral het *naming and shaming* effect van slechte scores lijkt hier een duidelijkere prikkel te genereren.

Confrontatie van prikkels en doelstellingen

Welke prikkels ondervindt UWV bij de verschillende doelstellingen? Zeker gezien de ambitieuze taakstelling voor UWV zijn er duidelijke prikkels om ondoelmatig werken tegen te gaan. Bij tijdigheid is het beeld gemengd: UWV zelf geeft hieraan hoge prioriteit, maar de opdrachtgever, SZW, lijkt hier niet zwaar op af te rekenen. Bij de doelstelling van rechtmatigheid spelen ‘contraire’ prikkels een belangrijke rol: keuringsartsen en arbeidsdeskundigen kunnen de kosten van streng keuren – zowel in termen als het risico van beroep en bezwaar als in hun sociale beleving – als hoog ervaren. Dit gaat ten koste van de ‘werk boven inkomen’-filosofie. Tot slot constateren we bij de reïntegratiedoelstelling dat UWV vooral wordt afgerekend op het uitvoeren van de Sluitende Aanpak (iedereen binnen 12 maanden op een traject) en veel minder op de effectiviteit van trajecten.

Reïntegratie: UWV als hoeder van het publieke belang?

UWV heeft als primaire taak om te voorzien in reïntegratietrajecten en budgetten vast te stellen. Reïntegratiebedrijven worden vervolgens afgerekend op plaatsing. UWV treedt derhalve op als hoeder van het publieke belang; zonder UWV zou er teveel ruimte ontstaan voor ‘afoming’ van cliënten die al op voorhand een grotere baankans hebben. Deze argumentatie is onbevredigend in twee opzichten: (1) Onduidelijk is hoe groot het daadwerkelijke gevaar van afoming is; (2) UWV is verantwoordelijk voor de handhaving van cliënten en daardoor mede van invloed is op de plaatsingskans.

Afoming is vooral kwalijk als cliënten van hulp verstoken blijven voor wie trajecten zinvol zijn. Ervaringen uit de VS – waar publieke reïntegratiekantoren worden afgerekend op plaatsing – leren dat het gevaar van afoming beperkt is. Sterker nog: aan afoming kunnen belangrijke voordelen aan verbonden zijn. Trajecten blijken in de VS weinig effect te hebben bij de minst kansrijke werklozen. Vanuit het oogpunt van efficiëntie is een zekere mate van afoming dan wenselijk. Voor de Nederlandse situatie is onduidelijk hoe kwalijk afoming is, hier is niet of nauwelijks empirisch onderzoek naar verricht. Er is daarom het nodige aan gelegen om door empirisch onderzoek zicht te krijgen op de effectiviteit van trajecten voor verschillende groepen cliënten. Sociale beleidsexperimenten zijn hiertoe de meest geëigende methode.

Is UWV ook af te rekenen op plaatsing? Zolang als onduidelijk is hoe kwalijk afoming is lijkt het pleit hierover niet beslecht. Wel zou overwogen kunnen worden de taak van handhaving te

verschuiven naar de reïntegratiebedrijven. Deze hebben veel duidelijke prikkels om streng toe te zien op handhaving en kunnen beter beoordelen of cliënten zich optimaal inspinnen voor reïntegratie.

Benchmarking van de WAO-claimbeoordeling

Rechtmatigheid van individueel verstrekte WAO-uitkeringen is alleen tot op zekere hoogte aan te tonen, omdat keuringsartsen en arbeidsdeskundigen over de nodige beslissingsruimte beschikken. Bij het invullen van die ruimte spelen contraire prikkels een zekere rol en zullen artsen geneigd zijn zich ruimhartiger op te stellen. Dit gaat ten koste van de grote geldstroom. Alleen als goed zicht bestaat op de beslissingen van artsen is aansturing mogelijk op de grote geldstroom. In dat geval is benchmarking van de keuringspraktijk mogelijk en kunnen 'coulante' en 'streng' artsen of regiokantoren van elkaar onderscheiden worden. Voorwaarde daarbij is wel dat voldoende gecorrigeerd wordt voor objectief vast te stellen gezondheidskenmerken. Het recent ingevoerde CBBS (Claimbeoordelings- en Borgingssysteem) van UWV lijkt goede mogelijkheden te bieden tot benchmarking van de WAO-keuringspraktijk. Benchmarking van de claimbeoordeling is ook beter mogelijk dan bij de reïntegratietaak: de keuringsbeslissing – en daarmee het effect op de grote geldstroom – is veel sneller zichtbaar en meer beïnvloedbaar dan de *kans* op plaatsing in een baan.

Behoeftte aan een sterke opdrachtgever: SZW

Al met al zal SZW het nodige aan tegenwicht moeten bieden aan UWV. SZW zal zich een sterke opdrachtgever moeten te betonen die aanstuurt op vermindering van de grote geldstroom. Kijken we naar de effecten van activiteiten op de grote geldstroom, dan zijn prestatieafspraken relatief moeilijk te formuleren en komt het aan op sturing op 'uitkomst-indicatoren'. Hierbij is een actieve opstelling geboden van SZW, vooral bij het verzamelen van informatie en het verrichten van evaluaties. Het ligt niet voor de hand om evaluaties van deze effecten alleen binnen de muren van UWV te laten verrichten; experts uit de wetenschap kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen. Zij kunnen een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van een zinvolle wijze van benchmarken. SZW ziet zich dus gesteld voor een paradox: 'sturen op afstand' betekent ook dat regelmatig de diepte in zal moeten worden gegaan om door benchmarking de kosten en prestaties van kantoren met elkaar te vergelijken.

1 Inleiding

Achtergrond van de studie

Sinds 1 januari 2002 zijn de (voormalige) uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid gefuseerd tot één publieke organisatie: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Deze fusie vormt één van de, zo niet het belangrijkste onderdeel van de Wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen).¹ In dit verband wordt ook wel gesproken van de “grootste nationalisatie sinds de Tweede Wereldoorlog”. Tot het eind van de jaren negentig was nog een duidelijke trend waarneembaar naar verzelfstandiging en privatisering van uitvoeringsinstellingen. Nu is echter een omslag gemaakt en is sprake van één publieke uitkeringsverstrekker. Alleen de markt voor preventie en reïntegratie is naar het private domein verschoven, maar nog wel met UWV in de rol van publieke aanbesteder.

De omvorming tot één uitvoeringsinstantie is geen eenvoudige aangelegenheid. Dit vormde dan ook een veelvuldig terugkerend thema in de gesprekken die wij gevoerd hebben met verschillende UWV-ers. De inspanningen die gemoeid zijn met de reorganisatie doen bijna vergeten wat de uiteindelijke argumenten waren die ten grondslag liggen aan de SUWI-operatie: een collectieve regeling voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, met alle schaalvoordelen van dien en een sterke basis voor inkomenssolidariteit. De overheid gaat er dan ook van uit de komende jaren belangrijke efficiëntie-slagen te halen zijn in de kosten van UWV. Daarmee is echter nog lang niet alles gezegd: in de nieuwe situatie past ook een nieuwe rol van de ‘opdrachtgever’ van UWV, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). UWV is immers een omvangrijke monopolist. Bij gebrek aan marktprikkels is – zeker gezien de huidige tendens naar ‘afrekenen op prestaties’ – behoefte aan een sterke opdrachtgever. Van die opdrachtgever mag verwacht worden dat zij duidelijke doelstellingen aangeeft en naleving daarvan afdwingt. In hoeverre is dit nu het geval? Bij welke taken zou de aansturing beter kunnen en zijn prestatieprikkels te overwegen? Geldt dat alleen bij de externe aansturing van UWV, of ook voor UWV intern?

Probleemstelling en opbouw van de studie

Reden dus om nader te kijken naar de aansturing van UWV. Het Ministerie van SZW lijkt nog zoekend in haar nieuwe rol. SZW lijkt zich zoveel mogelijk te willen beperken tot het ‘sturen op prestaties’, maar wat houdt dit precies in? Tegelijkertijd lijkt ook UWV zelf prestatieprikkels de ruimte te willen geven bij de interne bedrijfsvoering. Het CPB is in 2002 in dit kader gestart met een onderzoek, met daarbij de volgende probleemstelling:

¹ Zie SZW(2002b) voor een korte, handzame samenvatting voor alle beleidswijzigingen die met de Wet SUWI zijn gemoeid.

“Bij welke doelstellingen bij de uitvoering van de WW en WAO – bij zowel de externe aansturing van, als de interne aansturing binnen UWV – is de rol van prestatieprikkels beperkt? Zijn daar goede redenen voor? Welke beleidsopties verdienen overweging om deze ‘lacunes’ op te vullen?”

Beide vragen kunnen natuurlijk niet los van elkaar worden gezien. Er kunnen goede redenen zijn voor het uitblijven van prikkels. Deze redenen zijn weer bepalend voor de mogelijkheden voor beleidsopties. In deze studie hanteren we daarom een opbouw die recht doet aan de samenhang tussen doelstellingen, prikkels en de mogelijkheden voor beleid:

- In Hoofdstuk 2 gaan we in op de doelstellingen en taken van UWV: waarom is UWV in het leven geroepen en is gekozen voor een publieke, collectieve regeling? Welke doelstellingen heeft UWV? En welke taken horen bij die doelstellingen?
- In Hoofdstuk 3 geven we een overzicht van de kosten die gemoeid zijn met de taken van UWV. Tegelijkertijd proberen we zicht te krijgen op prestatie-indicatoren: in hoeverre slaagt UWV er in haar doelstellingen te bereiken? Wat voor informatie is daarvoor nodig?
- Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de organisatie- en prikkelstructuur van en rond UWV. Onderscheid wordt daarbij gemaakt tussen de (externe) aansturing door het Ministerie van SZW en de interne aansturing van UWV. De vragen die hierbij spelen zijn: hoe worden werknemers en directeuren binnen UWV nu beloond? Hoe prikkelt het ministerie UWV?
- Hoofdstuk 5 gaat vooral in op de gerichtheid van prikkels. Anders gesteld: we confronteren deze prikkels met de doelstellingen zoals geformuleerd in Hoofdstuk 2. In hoeverre dragen prikkels er aan bij dat deze doelstellingen worden nagestreefd?
- Hoofdstukken 6 en 7 grijpen aan op die doelstellingen en (daarbij behorende) taakgebieden waar prikkels niet sterk of gericht lijken te zijn. De vraag die aan de orde komt is of het hier een logische keuze is om af te zien van (harde) prikkels. Hiertoe wordt een aantal voorwaarden afgelopen.
- In Hoofdstuk 8 ten slotte behandelen we een aantal beleidsopties. Deze richten zich voornamelijk op taken waar prikkels vooralsnog niet sterk zijn vertegenwoordigd bij UWV: de reïntegratietaak en de claimbeoordeling.

De enquête

Voor ons onderzoek achten we het van groot belang de mening van UWV-ers in te kunnen schatten: welke voor- en nadelen zien zij bij de inzet van prestatiebeloning? Op welke

indicatoren willen zij worden afgerekend? Welke prikkels ondervinden zij nu reeds? Om op deze, en andere, gerelateerde vragen antwoord te krijgen hebben we een ‘mini-enquête’ uitgezet onder het UWV-management. Deze zijn voornamelijk werkzaam op regioniveau: drie regiodirecteuren I&R (Inkoop en Reïntegratie), drie regiodirecteuren WW, drie regiodirecteuren AG (Arbeidsgeschiktheid), vier managers van de divisie FEZ (Financieel Economische Zaken), drie verzekeringsartsen en drie arbeidsdeskundigen. In totaal werden dus 19 personen ondervraagd.² De respons rate bedroeg liefst 100%, met daarbij wel de constatering dat niet alle vragen (15 in totaal – zie Bijlage 2 voor de gehele enquêteformulier) door iedereen beantwoord werden. Zo beperkten de verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen zich veelal tot vragen omtrent de claimbeoordeling.

In dit rapport maken we regelmatig melding van de enquêteresultaten. Dit doen we in de vorm van tekstkaders. De daarin gepresenteerde resultaten kunnen de nodige informatie leveren bij de onderwerpen die op dat moment aan de orde komen. De enquêteresultaten gelden daarbij als indicatie van de mening van de ondervraagden en lenen zich doorgaans niet voor ‘harde’ statistische bewijzen. We spreken daarom alleen van de ‘meerderheid van ondervraagden’, ‘verdeelde meningen’, ‘de minderheid’, of soortgelijke kwalificaties.

Relatie tot het project ‘prikkel semi-publieke instellingen’

Dit rapport vormt onderdeel van het CPB-brede project ‘prikkel semi-publieke instellingen’³. Dit project behandelt een soortgelijke probleemstelling als voor dit specifieke onderzoek, zij het toegepast op meerdere toepassingsgebieden: wat zijn de mogelijkheden tot het gebruik van prestatiecontracten voor, en prestatiebeloning binnen semi-publieke instellingen? En bij welke sectoren ligt dit het meest voor de hand?

De uitvoering van de sociale zekerheid is één van de cases die valt onder de paraplu van dit bredere project. Andere publieke sectoren die hierbij aan de orde komen zijn de zorgsector, de politiekorpsen, universiteiten, het onderwijs en technologisch onderzoek. Rode draad is dat het gaat om publieke taken die op afstand zijn geplaatst van de centrale overheid. De overheid treedt dus op als opdrachtgever van semi-publieke instellingen. Van oudsher stuurde de overheid daarbij vooral op de gemaakte kosten en het werkproces. Meer en meer verschuift echter de focus naar de producten die geleverd worden door die instellingen. In dit verband wordt ook wel gesproken van prestatiecontracten. Maar zijn prestaties wel te vatten in indicatoren? Wat zijn ‘goede en wat zijn slechte prestaties? Leiden prestatiefinanciering en prestatiebeloning tot

² Voor alle duidelijkheid: het betrof hier (met uitzondering van een tweetal personen) niet de in Bijlage 2 vermelde lijst van geïnterviewde personen.

³ Het rapport van het CPB-brede project ‘Prikkel Semi-Publieke instellingen’ zal later dit jaar verschijnen.

ongewenste bijwerkingen? In het project zullen deze onderwerpen voor de verschillende toepassingsgebieden aan de orde komen.

2 Doelstellingen en taken van UWV

2.1 Inleiding

UWV dient verantwoording af te leggen aan het Ministerie van SZW, de opdrachtgever van beleid. Leidraad daarbij vormt een aantal doelstellingen. Die doelstellingen staan niet alleen vermeld in wet- en regelgeving van de overheid, maar ook in de jaarplannen die UWV opstelt. Het Ministerie vertaalt de doelstellingen zoveel als mogelijk in prestatienormen voor de verschillende taakgebieden van UWV. Wat zijn die doelstellingen voor UWV? En welke taken horen hierbij?

2.2 Sociale zekerheid als collectieve regeling

Werknemersverzekeringen in Nederland – WW en WAO – zijn collectief vormgegeven. Dit houdt in dat de uitvoering van regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in handen ligt van één uitvoeringsinstantie, waarbij werknemers zich verplicht dienen te verzekeren. Solidariteit tussen deelnemers wordt dus verplicht opgelegd, werknemers bevinden zich allen in één en dezelfde ‘pool’ van verzekerden.⁴ Het voordeel hiervan manifesteert zich vooral op twee fronten: schaalvoordelen en het voorkomen van ‘averechtse selectie’. Schaalvoordelen zullen zich vooral voordoen bij de administratie van uitkeringen – dit is namelijk een taak die grote investeringen in systemen vergt. Door de overgang naar één grote uitvoeringsinstantie zullen die schaalvoordelen beter benut kunnen worden.

Een collectieve regeling voorkomt ook het risico van averechtse selectie: verzekerden zijn beter in staat dan de verzekeraar om in te schatten wat hun kans op een claim is. In een particuliere verzekeringsmarkt kunnen als een gevolg hiervan de ‘goede risico’s’ zich uit de markt terugtrekken. Dit proces van leegloop staat haaks op de risico-solidariteit die uitgangspunt is voor de verzekering. Ook dreigt het gevaar dat de verzekeraar zoveel moet investeren om de informatie-asymmetrie te verminderen dat verzekering van sommige groepen niet lonend meer is. Gevolg is dat de verzekeraar hen de toegang tot de verzekering ontzegt.

Er zijn dus verschillende redenen om voor een collectieve regeling te kiezen. Maar er zijn ook nadelen⁵: minder keuzevrijheid en het uitblijven van marktprikkels. Om met het eerste te beginnen: bij een collectieve regeling valt weinig te kiezen, de uitkeringshoogte en -voorwaarden

⁴ Ook voor SUWI was dit reeds het geval: er waren wel meerdere uvi's, maar uitkeringsgelden werden gefinancierd uit dezelfde premiesom.

⁵ Zie de studie ‘Challenging Neighbours’ van het CPB (1997) voor een overzicht van alle voor- en nadelen van collectieve en private verzekeringen.

zijn wettelijk vastgelegd. Er zijn echter aanwijzingen dat de vraag naar keuzevrijheid vooralsnog beperkt is (zie bijvoorbeeld Hoff en Vrooman, 2002).⁶ De discussie rond keuzevrijheid lijkt derhalve niet bovenaan de politieke agenda te staan.

Meer zorg lijkt uit te gaan naar het uitblijven van marktprikkels. In dit verband wordt ook wel gesproken van het ‘dilemma tussen prikkels en solidariteit’: hoe groter collectiviteiten, hoe minder de prikkel gevoeld wordt om doelmatig en doelgericht te werken.⁷ In het geval van één verzekeraar, zoals UWV, zijn zulke prikkels er niet. In een concurrerende markt daarentegen zullen cliënten met hun voeten stemmen om deze doelstellingen af te dwingen. Nu echter zal de overheid – en het Ministerie van SZW in het bijzonder – zich in moeten spannen voor vervangende prikkels.

2.3 Van taken naar doelstellingen

Het uitblijven van marktprikkels richt zich feitelijk op alle taken die verbonden zijn aan het uitvoeren van de sociale zekerheid. UWV treedt op als een verzekeraar tegen verlies van inkomen door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De verzekerde werknemers zijn er bij gebaat dat UWV hen tijdig en zonder al te veel rompslomp van vervangend inkomen voorziet en dat alleen doet als zij daadwerkelijk rechthebbend zijn (de polisvoorwaarden). Bovendien mogen hier niet te veel kosten aan verbonden zijn: de uitvoeringskosten moeten minimaal zijn, en de verzekeraar wordt geacht zich in te spannen om tot schadelastbeheersing te komen door preventie en reïntegratie. Dit zal er ook toe leiden dat de totale kosten zullen dalen en de premie voldoende kosten-effectief is.

Dit overziend komen we tot vier verzekeringsdoelstellingen: (1) tijdigheid en klantvriendelijkheid; (2) rechtmatigheid; (3) doelmatigheid en (4) preventie en reïntegratie. In hoeverre gelden deze nu voor UWV? En welke taken horen hierbij?

⁶ In dit verband kan nog opgemerkt worden dat bovenwettelijke (CAO-)regelingen reeds voor enige differentiatie zorgen in de sociale zekerheid. Doorgaans bestaand binnen deze regelingen zelf echter weinig mogelijkheden tot keuzevrijheid.

⁷ Zie Aarts en de Jong (1999) voor een brede discussie rond het dilemma tussen prikkels en solidariteit en de optimale grootte van collectiviteiten hierbij.

Tijdigheid en klantvriendelijkheid

Net als iedere verzekeraar zal UWV premies moeten innen (het ‘collecterend proces’⁸) en cliënten tijdig van uitkeringen moeten voorzien. Die cliënten hechten er waarde aan dat zij klantvriendelijk benaderd worden. Het gaat hierbij dus vooral om de kwaliteit van de uitkeringsadministratie en het systeem van premie-inning (het ‘collecterend proces’).

Rechtmatigheid

Een verzekeraar en een verzekerde committeren zich aan een aantal polisvoorwaarden. Die polisvoorwaarden schrijven voor onder welke omstandigheden de cliënt een beroep kan doen op een uitkering. Cliënten hebben er – op het moment dat zij een verzekering sluiten⁹ – belang bij dat uitkeringen daadwerkelijk volgens die polisvoorwaarden (op rechtmatige wijze dus) worden uitgekeerd. Gebeurt dit niet, dan kunnen negatieve reputatie-effecten ontstaan (uitkeringsverstrekking als ‘loterij’) of kan getracht worden om langs rechtswege alsnog gelijk te krijgen.

De doelstelling van rechtmatigheid komt terug bij twee taken van UWV: de claimbeoordeling van nieuwe uitkeringsaanvragen (de ‘Poortwachtersrol’) en de handhavingstaak bij lopende uitkeringen. In recente beleidsdiscussies gaat veel aandacht uit naar de claimbeoordeling bij de WAO, getuige de vorige jaar verschenen voorstellen van de SER om de toegang tot de WAO te beperken (zie tekstkader).

⁸ In het vervolg van de studie zal bij de doelstelling van tijdigheid / klantvriendelijkheid voornamelijk de aandacht uitgaan naar de uitkeringsverstrekking, en niet de premie-inning. Een groot deel van de taak van premie-inning zal in de toekomst verschuiven naar de belastingdienst.

⁹ Doen cliënten eenmaal een beroep op een regeling, dan hebben zij als vanzelfsprekend (*ex post*) vooral belang bij zo ruim mogelijke polisvoorwaarden.

Gevolgen van het SER-advies voor de taken van UWV

Vorig jaar verscheen het SER het advies “Werken aan arbeidsgeschiktheid” (zie SER, 2002). Daarin wordt een breed pakket van maatregelen voorgesteld, allen met als doel om tot “daadwerkelijke beheersing van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen” te komen. Belangrijkste voorstel daarbij is die van beperking van de toegang tot de WAO tot alleen werknemers die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Regelingen voor tijdelijke en/of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid zullen privaat vormgegeven moeten worden in een ‘loonaanvullingsregeling’, aldus de SER. Wat zijn de gevolgen hiervan voor het takenpakket van UWV?

Door het SER-voorstel verschuift een deel van de uitvoering van de sociale zekerheid naar het private domein. Private verzekeraars zullen de verzekeringstaken overnemen die gemoeid zijn met het risico van tijdelijke en/of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Dit betekent een verlichting van de taken van UWV.

Hiermee is echter niet alles gezegd. Verzekerden zullen altijd eerst bij de publieke Poortwachter, UWV, aankloppen. UWV bepaalt dan of men duurzaam en volledig arbeidsongeschikt is. Is dat niet het geval, dan kan men doorverwezen worden naar de private verzekeraars. Dit levert dus dubbel werk op. Het aantal keuringen zal voor UWV gelijk blijven en daarmee de taak van claimbeoordeling niet minder belangrijk. Eerder lijkt het tegendeel het geval: de SER stelt meer *second opinions* voor, met als gevolg dat het aantal keuringen voor UWV zal toenemen (zie CPB, 2002c).

Kortom: de SER-voorstellen zullen leiden tot een verkleining van de taken van UWV, met de taak van claimbeoordeling als uitzondering.

Doelmatigheid

Verzekerden zijn erbij gebaat dat UWV zo kosten-efficiënt mogelijk werkt. Concentreren we ons alleen op de uitkeringstaak, dan betekent dit dat per tijdig verstrekte uitkering of per rechtmatig uitgevoerde keuring de kosten minimaal dienen te zijn. Dit zou omschreven kunnen worden als doelmatigheid in ‘enge zin’. UWV heeft echter meer dan een uitkeringstaak. Dit brengt ons op de volgende doelstelling: reïntegratie.

Reïntegratie

Kosten-effectiviteit hoeft zich niet alleen te beperken tot de taken van claimbeoordeling en uitkeringsadministratie. Een private verzekeraar zal zich ook inspannen tot preventie en reïntegratie, zolang als dit maar leidt tot een voldoende sterke reductie van de uitkeringslasten (‘schadelastbeheersing’). Dit kan omschreven worden als doelmatigheid in ‘ruime zin’. In de huidige structuur is de preventieve taak, die vooral speelt bij de uitvoering van de WAO (het voorkomen van arbeidsongeschiktheid in de periode van ziekte), gelegd bij werkgevers en

werknemers.¹⁰ UWV heeft nog wel een reïntegrerende taak, maar deze is beperkt tot aanbesteders van reïntegratietrajecten.

Voor een private verzekeraar valt de reïntegratietask onder de doelstelling van doelmatigheid: investeringen in reïntegratie zouden net zolang worden uitgebreid, totdat niet langer een voldoende sterke reductie in de uitkeringslast wordt gerealiseerd.¹¹ Het is dus aan de verzekeraar om reïntegratiegelden vast te stellen en zo zinvol mogelijk te alloceren. UWV is echter niet bij machte om als een dergelijke verzekeraar op te treden, eenvoudigweg omdat de overheid bepaald heeft dat iedere niet volledig arbeidsongeschikte cliënt van UWV een traject aangeboden dient te krijgen, ongeacht of dit 'rendeert' of niet. Kennelijk ligt hier een herverdelingsdoelstelling in besloten: de overheid wil dat ook minder kansrijke cliënten geholpen worden, of dit nu kosten-efficiënt is of niet (de 'Sluitende Aanpak'). Al met al lijkt de reïntegratiedoelstelling voor UWV dus tweeledig: plaatsing in banen (efficiëntie) en trajecten voor iedereen (herverdeling) anderzijds. Dat dit tot lastige afwegingen kan leiden, komt met name in Hoofdstuk 6 aan de orde.

Conclusie: Doordat de sociale zekerheid collectief is vormgegeven ontbreekt het UWV aan (markt-)prikkel. Die prikkels hebben betrekking op vier verschillende doelstellingen: (1) Doelmatigheid van de uitvoering; (2) Tijdigheid en klantvriendelijkheid bij de uitkeringsverstrekking; (3) Rechtmatigheid van de claimbeoordeling; (4) 'Optimale' reïntegratie. Het ministerie van SZW zal UWV hier op moeten aansturen.

2.4 De formele doelstellingen van UWV

Als inkomensverzekeraar is voor UWV een reeks van taken en doelstellingen af te leiden. Vinden we deze doelstellingen ook terug in het bedrijfsplan van UWV, en welke prioriteiten worden daarbij gegeven?

¹⁰ Wel ziet UWV toe of werkgevers en werknemers zich voldoende inspannen om de WAO-aanvraag te voorkomen. Dit is ook een belangrijke voorwaarde voor uitkeringsverstrekking (volgt uit de 'Wet verbetering Poortwachter'). UWV heeft, als enige uitzondering, wel een preventieve taak bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen voor de uitzendbranche.

¹¹ Zie Koning et al. (2002) en Groot c.s. (2003) voor een nadere uitwerking van zo'n kosten-baten analyse.

Welke doelstellingen verdienen prioriteit bij UWV zelf? – De enquête.

In het beleidsplan van UWV worden meerdere doelstellingen aangegeven. Al die doelstellingen zijn belangrijk – anders hadden ze immers niet in het beleidsplan gestaan – maar welke prioriteiten houden de regiokantoren van UWV momenteel aan? In onze enquête vroegen wij daarom 15 regiodirecteuren een rangschikking van de belangrijkheid van doelstellingen aan te geven. Daarbij abstraheerden we van de doelstelling van doelmatigheid, en voegden we die van handhaving toe. Hieronder verstaan we de controle op de zoekinspanningen van cliënten (als verbijzondering op de doelstelling van rechtmatigheid).

- Op één, zonder enige twijfel verheven, treffen we de doelstelling van tijdigheid aan. Kennelijk zien UWV-ers dit als het belangrijkste onderdeel van hun taak als inkomensverzekeraar.
- Goede tweede is de doelstelling van rechtmatigheid. Deze scoort bijna altijd als tweede, en een heel enkele keer als eerste prioriteit.
- Op de gedeeld derde plaats staan de doelstellingen klantvriendelijkheid en activering. Over de positie van klantvriendelijkheid zijn de meningen zeer verdeeld, soms scoort klantvriendelijkheid hoog (vaak tweede), soms als laatste. Activering staat vrijwel altijd op de derde of vierde plaats.
- De handhavingsdoelstelling is ten slotte lantaarndrager.

Kortom: Het lijkt er op dat UWV-ers de uitkeringstaak – en de daarbij behorende doelstellingen – prioriteit geven.

In het bedrijfsplan voor de jaren 2002-2005 (zie UWV, 2001) formuleert UWV drie beleidsdoelstellingen: (1) Realisatie van een klantgerichte dienstverlening; (2) Bevordering van arbeidsparticipatie; en (3) Verbetering van de kwaliteit en de doelmatigheid van de uitvoering. In hoeverre zijn deze doelstellingen in lijn met de vier doelstellingen die wij in de vorige paragraaf hebben afgeleid?

Realisatie van een klantgerichte dienstverlening

UWV wil – meer dan bij de voormalige uvi's het geval is geweest – de cliënt centraal stellen. Hiertoe richt UWV zich vooral op fysieke nabijheid, transparantie van het behandelingsproces, toegankelijkheid van de organisatie voor de klant en snelheid van behandeling. Instrumenten om deze doelen te realiseren zijn onder andere casemanagement, invoering van callcenters, bereikbaarheid via internet, etc. UWV noemt in haar bedrijfsplan ook verschillende prestatie-normen. Alle inspanningen hiertoe lijken geschaard te kunnen worden onder de doelstellingen van tijdigheid en klantvriendelijkheid.

Bevordering van de arbeidsparticipatie

Deze doelstelling volgt uit de wet SUWI. Terugkerend thema daarbij is 'werk boven inkomen'. Samen met de 'ketenpartners' – werkgevers, werknemers, en CWI – streeft UWV, binnen haar eigen verantwoordelijkheden, naar preventie en reïntegratie.¹² Die verantwoordelijkheden komen feitelijk terug op twee plaatsen: (1) in de Poortwachtersrol, waarbij UWV er op toe moet zien dat al in een vroegtijdig stadium voldoende is ingezet op reïntegratie; (2) in haar rol als aanbesteder van trajecten. Op beide punten zijn prestatienormen geformuleerd. De doelstelling van 'bevordering van de arbeidsparticipatie' lijkt derhalve terug te herleiden naar die van rechtmatigheid (alleen recht op een uitkering als werken echt niet kan) en reïntegratie.

Verbetering van de kwaliteit en de doelmatigheid van de uitvoering

UWV stelt zich een aantal doelen ten aanzien van de kwaliteit en de doelmatigheid van de uitvoering voor 2005. Deels zijn die direct terug te herleiden tot normen voor tijdigheid en rechtmatigheid (zowel voor de instroom als handhaving van uitkeringen). Daarnaast wordt een structurele netto besparing op de uitvoeringskosten ten doel gesteld, te bereiken in 2005.

Conclusie: De vier doelstellingen die we in onze studie onderscheiden komen allen – direct of indirect – terug in UWV-beleidsplan.

2.5 Samenhang tussen de taken

UWV wordt dus – bij afwezigheid van marktprikkels – door het Ministerie van SZW aangestuurd op meerdere doelstellingen. SZW zal moeten bepalen hoeveel prioriteit moet worden gegeven aan de afzonderlijke doelstellingen, en daarmee aan de taken die hieraan verbonden zijn. Die taken zullen in onderling verband moeten worden gezien: versterken zij elkaar ('complementariteit') of is sprake van strijdigheid ('substituten')? In geval van strijdigheid betekent het dat het bevorderen van het ene taak ten koste zal gaan van de andere taak. Afzonderlijke prikkels voor beide taken kunnen elkaar dan neutraliseren.

Tot op zekere hoogte zal altijd sprake zijn van een zekere strijdigheid: de verschillende uitvoeringstaken die aan de doelstellingen gekoppeld zijn strijden immers om dezelfde beschikbare middelen. Dit hoeft echter niet te betekenen dat het goed uitvoeren van de ene taak kan leiden tot een verslechtering van de uitvoering van een andere taak. Taken kunnen immers ook complementair zijn en elkaar derhalve versterken.

¹² In paragraaf 5.5.1 wordt nader ingegaan op die verdeling van verantwoordelijkheden.

2.5.1 Volgtijdelijkheid van taken

Bezien we de taken van een verzekeraar in onderling verband, dan valt vooral de volgtijdelijkheid op: eerst preventie, dan de claimbeoordeling, uitkeringsverstrekking en vervolgens reïntegratie. Niet al die taken vallen (volledig) onder de verantwoordelijkheid van UWV. Dit betekent dat UWV niet op de kwaliteit en doelmatigheid daarvan kan worden afgerekend. De andere taken, die de individuele cliënten betreffen, kunnen echter nader worden gerangschikt op volgtijdelijkheid, zowel bij de WW als de WAO:

- Bij de uitvoering van de WW vindt eerst de claimbeoordeling plaats (na intake bij de CWI's), dan de uitkeringsverstrekking, en eventueel na een aantal maanden (maximaal twaalf) een reïntegratietraject start.
- Bij de uitvoering van de WAO ligt dit iets complexer. Na invoering van de Wet Verbetering Poortwachter zijn werknemer en werkgever al tijdens de periode van ziekte verplicht de reïntegratie ter hand te nemen en UWV hierover in te lichten. Bij de claimbeoordeling weegt UWV die inspanningen mee. Vervolgens kan de uitkeringsverstrekking en (nieuwe) reïntegratietrajecten in gang worden gezet.

De volgtijdelijkheid van taken lijkt een zekere afhankelijkheid te creëren: vertragingen bij de ene taak kunnen ten koste gaan van de andere taak. Hoe ernstig is dit? In het recente verleden zijn vertragingen opgetreden bij de claimbeoordeling van de WAO. Hierdoor hoeft echter niet de uitkeringsverstrekking – en daarmee de doelstelling van tijdigheid – in gevaar te komen: keuringsachterstanden zijn te ondervangen door uitkeringsvoorschotten. Wel kan de doelmatigheidsdoelstelling in gevaar komen: de verstrekking en narekening van voorschotten is bewerklijker dan de reguliere uitkeringsverstrekking. Als deze 'op tijd en in één keer goed' is, komt dit ook ten goede aan de doelstelling van doelmatigheid.

2.5.2 Complementariteit van taken

De uitvoering van taken heeft – los van de volgtijdelijkheid – bij UWV een duidelijke verbondenheid. Zo zijn gegevens van de WW-intake door CWI nodig voor de claimbeoordeling die door UWV uitgevoerd wordt. Evenzo geldt dat de uitvoering van de reïntegratietask gebaat is bij een kwalitatief goede intake en claimbeoordeling. Hoe beter de claimbeoordeling, hoe beter men de individuele afstand tot de arbeidsmarkt in kan schatten, en hoe gericht daarmee het reïntegratie-instrument kan worden ingezet. Dit betekent dat beide processen goed op elkaar dienen te worden afgestemd ('dossieroverdracht'). Binnen de huidige structuur wordt dit

bemoeilijkt, omdat UWV niet de enige speler in het veld is. Dit geldt zowel voor de schakel tussen CWI en UWV als die tussen UWV en de private reïntegratiemarkt.¹³

Conclusie: De taken van UWV zijn complementair: het nastreven van de één versterkt de anderen. In de huidige structuur komen deze effecten niet altijd volledig tot hun recht. Zo heeft een goede, rechtmatige claimbeoordeling weliswaar positieve effecten op reïntegratie, maar hiervoor is UWV slechts ten dele verantwoordelijk.

¹³ Zie ook Aarts et al. (1998), die nader op de samenhang tussen verzekeringstaken ingaan.

3 Prestatie-indicatoren voor UWV: wat is meetbaar?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk proberen we nader zicht te krijgen op de ‘prestaties’ en de kosten van UWV. Wat zijn relevante indicatoren voor de verschillende taken die UWV moet verrichten? En waar liggen de meeste uitvoeringskosten? Leidraad daarbij vormt (vooralsnog) een vergelijking van de voormalige uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid (de ‘uvi’s). Een dergelijke vergelijking geeft ons meer gevoel voor de relatieve scores van indicatoren. Nadeel is wel dat de gepresenteerde cijfers van vóór de wet SUWI zijn. Scores kunnen dus niet zomaar worden ‘doorgetrokken’ naar de huidige UWV. In de nabije toekomst zullen vergelijkingen vooral tussen regiokantoren binnen UWV gemaakt moeten worden – er is immers nog maar één uvi.¹⁴ Gezien het beoogde aantal toekomstige regiokantoren (17 in totaal) zijn er zeker mogelijkheden hiertoe. UWV zal zelf in principe ook beter in staat zijn om benchmarking toe te passen dan SZW.

Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds is opgemerkt, kunnen de taken die voortvloeien uit de doelstellingen opgedeeld worden in drie groepen: (1) de uitkeringsadministratie en premie-inning, (2) de claimbeoordeling en (3) reïntegratie. In het navolgende zullen eerst de kosten van die taken in beeld worden gebracht. Vervolgens gaan we in op verschillende prestatie-indicatoren: in hoeverre kunnen we achterhalen of doelstellingen bij die taken gehaald worden?

3.2 Van taken naar kosten¹⁵

In 2001 bedroegen de (reguliere) uitvoeringskosten van UWV – de ‘kleine geldstroom’ – zo’n 1,4 miljard euro. Voor een groot deel gaat het dan om de salarissen van keuringsartsen, case-managers en administratieve krachten. Daarnaast zijn er materiaalkosten en de kosten van gebouwen. De totale uitvoeringskosten zijn toe te rekenen aan de taakgebieden van UWV, zoals in het linkerdeel van Figuur 3.1 is weergegeven.

De claimbeoordeling

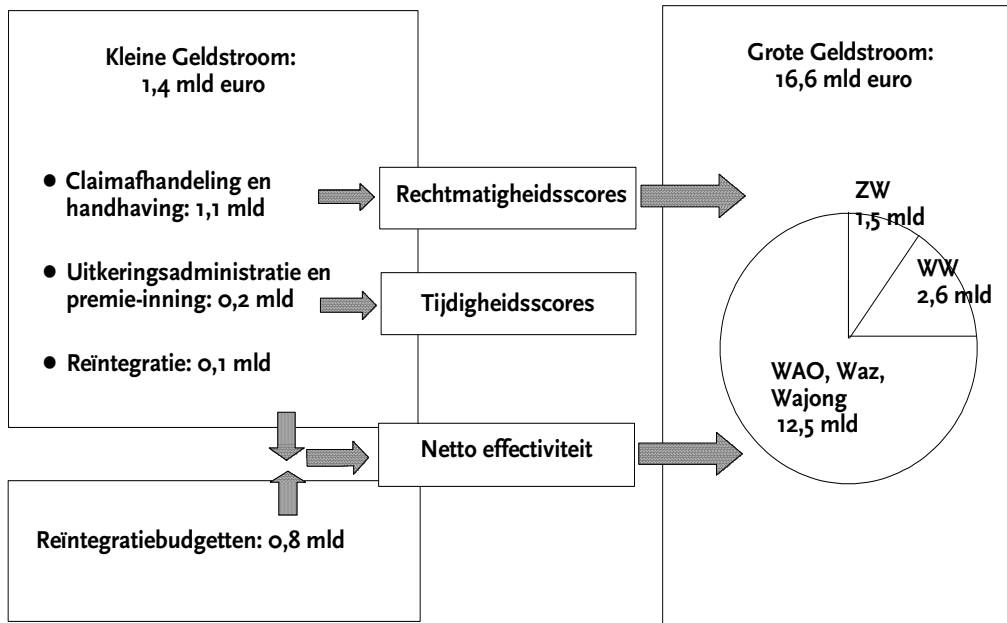
Met 1,1 miljard euro beslaat de claimbeoordeling – op te delen in claimafhandeling, handhaving en herbeoordelingen – het grootste deel van de uitvoeringskosten. Hiervan gaat zo’n 600 miljoen euro op aan de claimafhandeling van arbeidsongeschiktheids (AO)-aanvragen, tegenover 50 miljoen euro voor de handhaving van lopende AO uitkeringen. Dit komt neer op zo’n 3750

¹⁴ Momenteel is echter nog sprake van een overgangssituatie, waarbij nog niet volledig sprake is van uniform beleid bij de regiokantoren.

¹⁵ Alle in deze paragraaf genoemde (indicatieve) kostencijfers zijn afkomstig van IWI. Volumecijfers zijn ontleend aan diverse UWV-statistieken.

euro per afgehandelde AO-aanvraag in 2001 (zo'n 160 duizend AO-aanvragen) en zo'n 60 euro aan herbeoordelings- en handhavingsonderzoeken per AO-uitkering (980 duizend AO-uitkeringen). Bij de WW wordt een krappe 250 miljoen euro besteed aan claimafhandeling, tegenover circa 40 miljoen aan handhaving. In 2001 waren er zo'n 360 duizend WW-aanvragen en bijna 200 duizend lopende WW uitkeringen. De kosten bedroegen hiermee een krappe 700 euro per WW-aanvraag en circa 200 euro voor handhaving per lopende uitkering.

Figuur 3.1 De kleine geldstroom, reïntegratiebudgetten en grote geldstroom van UWV in 2001



Bronnen: IWI en UWV

Uitkeringsverstrekking en premie-inning

De uitvoeringskosten van uitkeringsadministratie en premie-inning (circa 200 miljoen euro) en reïntegratie (zo'n 125 miljoen euro) zijn veel minder omvangrijk. Door de relatief hoge doorstromingsnelheid van uitkeringen levert de WW-regeling met circa 80 miljoen euro hier de grootste kostenpost op.

Reïntegratie

Bij de reïntegratietaak kunnen twee typen kosten onderscheiden worden: de uitvoeringskosten van UWV en de reïntegratiebudgetten. De eerste kostenpost omvat met name de salarissen van case-managers. Dit kan derhalve tot de kleine geldstroom gerekend worden. De tweede kostenpost bestaat uit de reïntegratiebudgetten en werknemers- en werkgeversvergoedingen voor het in dienst nemen of houden van werknemers met beperkingen. Deze kosten, zo'n 825

miljoen euro in totaal, vallen niet onder de kleine geldstroom. Zo'n 740 miljoen hiervan gaat op aan het reïntegratiefonds voor arbeidsgehandicapten, tegenover een krappe 90 miljoen voor werklozen.

Kleine en grote geldstroom

Figuur 1 maakt tevens duidelijk dat de uitvoeringskosten van UWV met recht als 'kleine geldstroom' te boek staan. De 'grote geldstroom' – het totaalbedrag aan verstrekte uitkeringen – is met 16,6 miljard euro immers een veelvoud van deze kosten. Dit bedrag is in het beheer van de sociale fondsen, die ook de premiepercentages vaststelt. Twee van de drie activiteiten van UWV hebben directe gevolgen voor de grote geldstroom. In de eerste plaats geldt dat voor de claimbeoordeling. Hoe ruimhartiger de claimbeoordeling, hoe groter de uitkeringslasten zullen zijn. Daarnaast zal reïntegratie leiden tot een vermindering van de grote geldstroom. 'Netto-effectiviteit' duidt hierbij er op dat cliënten sneller aan het werk gaan dan zonder reïntegratietraject het geval zou zijn geweest.¹⁶

Tot op heden bestaan er grote verschillen in de vastgestelde uitvoeringskosten van de (voormalige) uvi's. Dit geldt niet alleen voor de kostenaandelen van de uitvoeringstaken, maar ook voor de kosten per uitkeringsaanvraag of per lopende uitkering. Deels zou dit kunnen duiden op verschillen in beleid, bijvoorbeeld al naar gelang uvi's in het verleden het accent meer op hun uitkerings- of reïntegratietaken hebben gelegd. Probleem is echter dat uvi's er nog een verschillende kostensystematiek op nahouden. Derhalve is het moeilijk om verschillen in doelmatigheid tussen de uvi's in kaart te brengen.¹⁷

Conclusie: De uitvoeringskosten van UWV (de 'kleine geldstroom') bedragen circa 1,4 miljard euro, tegenover ruim 16 miljard euro aan uitkeringslasten ('grote geldstroom'). Het grootste deel van de uitvoeringskosten is gelegen in de claimbeoordeling.

3.3 Prestatie-indicatoren voor tijdigheid en klantvriendelijkheid

Werknemers mogen verwachten dat, in het geval zij rechthebbend zijn, tijdig en zonder al te veel rompslomp van vervangend inkomen verzekerd zijn. Op twee manieren kan SZW hierop (laten) toetsen: door tijdigheidsonderzoeken en enquêtes naar klantvriendelijkheid. Of uitkeringen tijdig worden verstrekt hangt mede af van de snelheid van de claimbeoordeling.

¹⁶ Zie Hoofdstuk 5 en 6 voor een nadere uitleg.

¹⁷ Door de overstap naar één uitvoeringinstantie, UWV, zal in de toekomst wel (per regiokantoor) een uniforme kostensystematiek zal worden gehanteerd. Doelmatigheidsverschillen van de regiokantoren zullen dan beter meetbaar zijn. We komen hier op terug in Hoofdstuk 4.

Klantvriendelijkheid kan worden afgemeten aan de vraag of (potentiele) cliënten snel en naar behoren zijn behandeld en worden ingelicht. UWV is voornemens om systematischer enquêtes naar klantvriendelijkheid uit te voeren (zie UWV, 2002a).¹⁸

Tijdigheidsscores bieden een relatief goede basis voor een vergelijking tussen uvi's of regiokantoren – ze zijn immers vooral gericht op het proces van uitkeringsverstrekking. Het is echter moeilijk om vast te stellen hoe 'erg' bepaalde scores zijn. Tijdigheid en klantvriendelijkheid zijn dan ook moeilijk in één allesomvattend cijfer te vatten. IWI beoordeelt de tijdigheid van verschillende beslissingen: de eerste uitkeringsbeslissing, de eerste betaling, handhavingsonderzoeken en herbeoordelingen (zie Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Tijdigheidsscores per wet en (voormalige) uvi in 2001 in procenten van verstrekte uitkeringen

		Cadans	Gak	GUO ^a	SFB	USZO
WW	beslissing	70	88	onbekend	87	17
	1e betaling	93	97	onbekend	91	90
WAO	beslissing	58	84	onbekend	69	45
	1e herbeoordeling	28	28	onbekend	48	56

Bron: IWI (2002a)

^a GUO heeft deze scores niet kunnen leveren aan IWI

Het lijkt er op dat tijdigheid vooral een probleem is bij de uitvoering van de WAO: de eerste beslissing tot het verstrekken van een uitkering loopt vaak vertraging op en aan tijdige herbeoordelingen komt men bij een aantal uvi's nauwelijks toe. De oorzaak hiervan is gelegen in achterstanden bij de eerste WAO-claimbeoordeling. Verder valt op dat USZO laag scoort bij de eerste WW-beslissing. De termijn hiervoor is in 2001 verscherpt van 13 naar 8 weken. USZO heeft dit kennelijk nog niet of nauwelijks omgezet in beleid (zie IWI, 2002b).

¹⁸ Deze enquêtes hebben wel een belangrijk nadeel: scores van klanttevredenheid zijn meestal gebaseerd op de bevindingen van uitkeringsgerechtigden. De belangen van deze groep hoeven niet altijd overeen te komen met die van werknemers die premie betalen (zie Prendergast, 2000).

Conclusie: IWI toetst op tijdigheid van verstrekte uitkeringen. Veelal voldoen uvi's niet aan de normen die door IWI zijn geformuleerd.

3.4 Prestatie-indicatoren voor rechtmatigheid

3.4.1 Rechtmatigheidsscores

De claimbeoordeling beslaat het grootste deel van de uitvoeringskosten. Bovendien hebben beslissingen hier belangrijke implicaties voor de grote geldstroom. Niet alleen een doelmatige, maar zeker ook een doeltreffende uitvoering van de claimbeoordeling is dus van eminent belang. Doeltreffendheid houdt in dit verband in dat toegekende uitkeringen rechtmatig zijn verstrekt. Net zoals bij het tijdigheidsindicators doet IWI hier steekproefsgewijs onderzoek naar. Bij de WW wordt getoetst op verstrekte uitkeringen voldoen aan de voorwaarden voor het arbeidsverleden en de onvermijdbaarheid en verwijtbaarheid van ontslag, en voldoen aan sollicitatieverplichtingen. Bij toetsing van rechtmatigheid van de WAO is het de vraag of er voldoende preventieve activiteiten zijn geweest, hoe duidelijk het ziektebeeld is, of voldoende naar ander alternatief werk is gezocht, en of het keuringsproces aan allerlei kwaliteitsstandaarden voldoet.

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen twee vormen van onrechtmatigheid: daadwerkelijk geconstateerde fouten ('vastgestelde onrechtmatigheid') en dossiers waarbij informatie ontbreekt om het uitkeringsrecht (onomstotelijk) vast te kunnen stellen.¹⁹ Tabel 3.2 geeft een overzicht van de onrechtmatigheidsscores, ingedeeld naar (voormalige) uvi en het type regeling.

Tabel 3.2 Onrechtmatigheidsscores per wet en (voormalige) uvi in 2001 als % van verstrekte uitkeringen

	Cadans	Gak	GUO	SFB	USZO	Landelijk
WW	17	6	7	30	37	10
WAO	1	1	1	3	1	1

Bron: IWI (2002a)

Tabel 3.2 maakt duidelijk dat de scores bij WW aanmerkelijk groter zijn en meer variëren over de uvi's dan bij de WAO het geval is. Hoge onrechtmatigheidsscores van uvi's bij de WW zijn voornamelijk toe te rekenen aan gebrekkig toezicht op de sollicitatieverplichtingen van WW-ers. Dit geldt met name voor Cadans en USZO. Verder voerde USZO in 2001 voor het eerste jaar de

¹⁹ Bij tijdigheidsscores speelt dit onderscheid niet, omdat veel eenvoudiger is vast te stellen of een uitkering tijdig verstrekt is.

WW uit. Het lijkt er op dat de prioriteit ligt bij de tijdigheid van uitkeringen, ten koste van hoge onrechtmatigheidsscores.

De claimbeoordeling lijkt bij de WAO beter op orde dan die bij de WW. Dit is schijnbaar in tegenspraak met andere bevindingen van IWI en – haar voorloper – Ctsv (zie Ctsv, 2001a; en IWI, 2002c). Hieruit blijkt dat keuringsartsen geen optimale zorgvuldigheid nastreven en lang niet altijd herbeoordelingen uitvoeren. Bovendien constateert IWI (2002c) dat in 2001 de kwaliteit van gevalsbehandelingen (het ‘sociaal medisch handelen’) bij de AO-regelingen onvoldoende was: geen goede onderbouwing van medische oordelen, of de keuze van geschikte beroepen. De verklaring voor deze discrepantie is dat de rechtmatigheidsscores van IWI zich alleen richten op formele (wets-)fouten, zoals het ontbreken van enquêteformulieren of het verkeerd berekenen van het dagloon. Bij het daadwerkelijk vaststellen van arbeidsongeschiktheid beschikken keuringsartsen en arbeidsdeskundigen echter over de nodige beleidsdiscretie. Individuele toetsing op rechtmatigheid van WAO uitkeringen kent hier derhalve zijn beperkingen: de omstandigheden die bepalend zijn voor het nemen uitkeringsbeslissing staan niet volledig in de wet omschreven.²⁰

3.4.2 Uitkomst-indicatoren: toekenningspercentages

Hoe meer onrechtmatige uitkeringen worden verstrekt, hoe groter de instroom in en het gebruik van regelingen. Om op rechtmatigheid te toetsen kunnen daarom – als aanvulling op de (individuele) onderzoeken van IWI – de instroomcijfers van regelingen van de uvi’s met elkaar vergeleken worden. Voorwaarde is wel dat daarbij voldoende gecorrigeerd wordt voor factoren die niet gerelateerd zijn aan beleid van uvi’s, maar tevens bepalend voor de instroom. Is hieraan voldaan, dan kunnen ‘soepele’ en ‘strengere’ keuringsartsen, arbeidsdeskundigen en/of regio-kantoren van elkaar worden onderscheiden.

	Cadans	Gak	GUO	SFB	USZO	Landelijk
WW	66	73	87	80	niet bekend	74
WAO	68	72	69	87	64	70

Bron: UWV (2002b,c); bewerkt door CPB

Tabel 3.3 leert dat er grote verschillen zijn in de toekenningspercentages van de uvi’s. Bij de WW scoren GUO en de SFB hoog, bij de WAO vooral de SFB. Vooralsnog kunnen de waargenomen

²⁰ We komen hier nog uitgebreider op terug in Hoofdstuk 5, wanneer we ingaan op de beleidsdiscretie waarover artsen en arbeidsdeskundigen beschikken bij de WAO-claimbeoordeling.

verschillen echter niet als aanleiding worden gezien om uvi's te rangschikken naar de mate van strengheid van de keuring. De samenstelling van cliënten kan immers sterk variëren over de (voormalige) uvi's.

Conclusie: IWI toetst op de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen. Net als bij tijdigheid voldoen uvi's veelal niet aan de hierbij gestelde normen, vooral bij de uitvoering van de WW. Toetsing op onrechtmatigheid ligt moeilijker bij de uitvoering van de WAO; artsen beschikken immers over de nodige beslissingsruimte. Uitkomst-variabelen, zoals de instroom in de WAO per arts of kantoor, kunnen daarom als aanvullende informatie dienen.

3.5 Prestatie-indicatoren voor reïntegratie

Bij de beoordeling op tijdigheid en rechtmatigheid is er een onbetwistbare, absolute norm: de wet. De wet definieert wat onder rechtmatigheid en tijdigheid verstaan dient te worden. De kwaliteit van de uitvoering valt hier ook aan af te meten. De toetsing zal soms praktische beperkingen kennen, maar het vormt een duidelijke leidraad om te bepalen in hoeverre van de wet wordt afgeweken.

Bij de reïntegratietaak is dit anders. De doelstelling is hier tweeledig: iedereen dient een traject aangeboden te krijgen, en trajecten dienen uit te monden in meer arbeidsparticipatie. De eerste doelstelling is goed meetbaar, en heeft de wet nog als norm – de regering heeft zich immers gecommitteerd aan een 'Sluitende Aanpak'. Bij de tweede doelstelling is dit echter minder duidelijk: wanneer komt voldoende reïntegratie tot stand? Wetsbepalingen kunnen hier geen antwoord op geven. Alleen een kosten-baten analyse van reïntegratiemiddelen kan ons hierbij op weg helpen. Met andere woorden: leveren deze voldoende toegevoegde waarde – een vermindering van de uitkeringsduur – om de kosten te rechtvaardigen?²¹

De kosten van de reïntegratietaak van UWV bedragen zo'n 900 miljoen euro.²² De baten zijn met name gelegen in de vermindering van de grote geldstroom die het gevolg is van die reïntegratie (zie Koning et al., 2002). Om een indruk te geven: willen de uitgaven aan reïntegratie gerechtvaardigd zijn vanuit het oogpunt van efficiëntie, dan zou een vermindering van circa 75 duizend uitkeringen moeten optreden, zo'n 6% van het totaal aantal uitkeringen dat door UWV wordt verstrekt.

²¹ Dit betekent ook, dat bij de reïntegratietaak de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid conceptueel niet van elkaar zijn te scheiden: het doel van reïntegratiegelden is immers dat zij zichzelf terugverdienen.

²² Zie ook Groot et al. (2002) voor meer informatie over de kosten die omgaan in de gehele reïntegratiesector, dus niet alleen met UWV in de rol van aanbesteder.

Tabel 3.4 Uitstroompercentage naar werk per kwartaal; per wet en (voormalige) uvi in 2001

	Cadans	Gak	GUO	SFB	USZO
WW	13	21	26	44	niet bekend
WAO	1,3	0,9	1,1	0,4	1,6

Bron: UWV (2002b,c)

Voor wat betreft de reïntegratiedoelstelling ligt het in de eerste plaats voor de hand uitstroomcijfers naar werk te vergelijken (zie Tabel 3.4). Opvallend bij de WW is dat de SFB zeer hoog scoort waar het gaat om reïntegratie. Dit verschil kan echter moeilijk geheel worden toegerekend aan reïntegratie-inspanningen, waarschijnlijk is dat seizoenswerkeloosheid in de bouw hier een belangrijke oorzaak van is. Bij de WAO scoren USZO en Cadans hoog waar het gaat om reïntegratie en de SFB slecht. Ook hier is het echter twijfelachtig of dit verschillen in reïntegratie-prestaties weerspiegelt. Aandoeningen in de bouw kunnen bijvoorbeeld ernstiger zijn dan die van arbeidsongeschikten in de overheidssector. Het is dus zaak om vast te stellen wat de toegevoegde waarde is van reïntegratie-trajecten op de plaatsingskans, ofwel de 'netto-effectiviteit'.

Conclusie: Er is nauwelijks zicht op reïntegratie-prestaties. UWV beschikt weliswaar over plaatsingscijfers, maar onduidelijk is in hoeverre plaatsing het gevolg is van ingezette trajecten. Daarmee is een kosten-baten-analyse van trajecten ook niet mogelijk.

3.6 Beschouwing

Wat zijn prestatie-indicatoren bij de uitvoering van de sociale zekerheid? Het antwoord hierop is enigszins teleurstellend. Sommige indicatoren laten zien dat de (voormalige) uvi's veelal 'onder de maat' scoren, vergeleken met de IWI-normen. Bovendien ontbreekt het aan de nodige informatie.

Nog geen uniforme kostensystematiek

Het probleem van de (voormalige) uvi's is dat zij er geen uniforme kostensystematiek op nahouden. Hierdoor is het onduidelijk of een bepaalde uvi relatief veel beleid inzet op een zeker taakgebied, of dat is de administratie anders is geregeld. Toetsen op doelmatigheid per te verrichten taakgebied zijn (nog) derhalve niet of nauwelijks mogelijk.

Redelijk zicht op processen en kwaliteit

De meest 'harde' bevinding is dat uvi's ondermaats scoorden op tijdigheid bij de uitvoering van de WW en de WAO. Op rechtmatigheid geldt dit alleen voor de uitvoering van de WW. Deze scores zijn redelijk goed vergelijkbaar tussen de uvi's. De vraag is wel of de lat die IWI daarbij legt niet te hoog is.

Welke doelstellingen zijn goed meetbaar in indicatoren? – De enquête

Het succes van prikkels valt of staat met de meetbaarheid van doelstellingen. We startten onze enquête dan ook met de vraag, hoe het met de meetbaarheid van (vijf) indicatoren gesteld is, te weten: tijdigheid, klanttevredenheid, rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking, handhaving en activering/reïntegratie. Deze indicatoren kunnen 'niet', 'enigszins', 'behoorlijk', 'goed' of 'zeer goed' meetbaar zijn. De resultaten geven aan dat de ondervraagde regio-directeuren positief zijn over de nabije toekomst: op vrijwel alle fronten zal de meetbaarheid van indicatoren verbeteren. Ook is een 'Meetbaarheids-Top Vijf' samen te stellen:

- Op één: Tijdigheid. De tijdigheid van uitkeringen is veruit het beste meetbaar, aldus de regio-directeuren. Meetbaarheid wordt hier bijna altijd als goed tot zeer goed ingeschat.
- Op twee: Rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen. Deze is doorgaans goed meetbaar. Kans is wel dat de ondervraagden hierbij uitgaan van toetsing aan de wet: hoe goed is dit mogelijk? De ruimhartigheid of strengheid bij de verstrekking van uitkeringen is veel moeilijker meetbaar (zie paragraaf 3.4).
- Op drie: Klanttevredenheid. Wel goed meetbaar, maar kennelijk bestaan er enige twijfels over de objectiviteit van scores.
- Op vier: Handhaving. Is behoorlijk meetbaar, maar twijfels bestaan er of handhavingsinspanningen soms niet teveel leiden tot pro forma praktijken.
- Op vijf: Activering/reïntegratie. De ondervraagden waren positief over de meting van het aantal trajecten, de duur van trajecten en het aantal plaatsingen in banen (behoorlijk tot goed meetbaar). Grote twijfels bestaan er echter over meting van de netto-effectiviteit van activering: leiden inspanningen van UWV tot een grotere baankans? De inschatting van de meetbaarheid is hier nogal divers, maar nooit beter dan 'goed'.

Geen koppeling naar de grote geldstroom

De 'prestaties' van UWV zijn het moeilijkste meetbaar op twee taakgebieden: de WAO-claimbeoordeling en de reïntegratietaak. Bij de claimbeoordeling van een WAO-aanvraag is alleen tot op zekere hoogte beoordelen of sprake is geweest van rechtmatigheid. Evenzo kan per individuele cliënt moeilijk worden aangetoond of reïntegratie-inspanningen zinvol zijn geweest. Immers is onbekend wat gebeurd zou zijn als dergelijke inspanningen niet zouden zijn geleverd. Conclusie is derhalve dat de taken die bepalend zijn voor de grote geldstroom – zo'n

90% van alle kosten van de sociale zekerheid (de uitvoeringskosten en de grote geldstroom tezamen – het moeilijkst te toetsen zijn op doeltreffendheid.

4 De organisatie- en prikkelstructuur van UWV

4.1 Inleiding

In Hoofdstuk 2 hebben we voor UWV een viertal doelstellingen afgeleid: doelmatigheid, tijdigheid en klantvriendelijkheid, rechtmatigheid en reïntegratie. Het Ministerie van SZW houdt toezicht op de naleving van deze doelstellingen en stuurt UWV hier op aan. Hoe verloopt dit in de praktijk en hoe slaat dit neer op de interne organisatie- en prikkelstructuur van UWV zelf? Dit hoofdstuk gaat nader in op deze vragen. We maken daarbij een onderscheid naar twee schakels:

- De externe aansturing, dat wil zeggen de relatie tussen het Ministerie van SZW als opdrachtgever en UWV-management als opdrachtnemer. Centraal element hierbij vormt de Jaarplancyclus.
- De interne organisatie- en prikkelstructuur, dat wil zeggen de relatie tussen UWV-management, de regiokantoren, en het personeel op de werkvloer. Hierbij komen verschillende systemen voor de beoordeling en beloning van prestaties aan de orde.

Bij beide schakels gaan we in op de wijze waarop in de huidige situatie prikkels – zowel financieel als niet-financieel – zijn vormgegeven.

4.2 SZW en UWV: de Jaarplancyclus

4.2.1 De Jaarplancyclus

Als Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) valt UWV onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW. Deze streeft bij de aansturing van UWV de doelstellingen uit de Wet SUWI na. Vrijwel alle activiteiten verbonden aan de aansturing van UWV door SZW vinden hun beslag in de Jaarplancyclus. Deze kent de volgende chronologie:

- Startpunt voor de Jaarplancyclus is de 'Meibrief', die de minister van SZW in het voorjaar van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft, naar UWV stuurt.²³ Daarin maakt de minister zijn beleidsvoornemens bekend, evenals het financiële kader voor het komend jaar.

²³ De Meibrief is tevens van toepassing op SVB en CWI.

- Voor 1 juli van het kalenderjaar dient UWV een ontwerp-jaarplan in, met daarbij een ontwerpbegroting voor het komende jaar bij de minister. Ook een ontwerp-meerjarenplan is daar onderdeel van. Voor een inschatting van het aantal te verzorgen uitkeringen en aanvragen baseert UWV zich daarbij op de CEP-ramingen van het CPB. UWV verwerkt ook de beleidsvoor-nemens van SZW in het ontwerp-jaarplan.
- SZW beoordeelt vervolgens de hoeveelheidsramingen in de UWV-conceptplannen. Ook controleert SZW of de door UWV gestelde doelen voldoende meetbaar en ambitieus zijn. Naarmate het overleg tussen UWV en SZW vordert krijgen het Jaarplan en de begroting steeds meer hun definitieve vorm.
- Uiterlijk 1 oktober biedt UWV het jaarplan inclusief de begroting aan. Na beoordeling door de minister vindt voor 1 december de budgetvaststelling plaats. De minister biedt dan de stukken aan de Eerste en Tweede Kamer aan.

Al met al neemt de Jaarplancyclus dus bijna een volledig kalenderjaar in beslag. SZW en UWV zijn daarbij regelmatig in overleg. Dat overleg strekt zich dus uit over twee belangrijke documenten: het Jaarplan – met daarin de beleidsdoelstellingen en prestatienormen – en de begroting.

4.2.2 Beleidsdoelstellingen en prestatienormen in het UWV-jaarplan

In het jaarplan 2003 zijn verschillende prestatie-indicatoren opgenomen. Voor die indicatoren worden – zoveel als mogelijk – concrete, meetbare prestatienormen aangegeven. Onderstaande tabel geeft een overzicht hiervan.²⁴

²⁴ In het volgende hoofdstuk, waarin de afzonderlijke doelstellingen en taakgebieden aan de orde komen, zal nader worden ingegaan op de afzonderlijke indicatoren.

Tabel 4.1 Prestatienormen in UWV-Jaarplan voor 2003

Prestatie	Norm
Doelmatigheid	15% reductie van de uitvoeringskosten in 5 jaar
Klantgerichte dienstverlening	Snelheid van reageren: 95% binnen 4 weken Klanttevredenheidsscore minimaal 6,5 Bereikbaarheid: 8 tot 17 uur, 24 uur op internet
Collecterend proces	Rechtmatigheidsscore premie-inning: 99% Diverse tijdigheidsnormen
Uitvoering WW	Rechtmatigheidsscore: 92% Tijdigheidsscore: 85% in 8 weken
Uitvoering AG (arbeidsgeschiktheidswetten)	Rechtmatigheidsscore: 98% Tijdigheidsscore: 90% binnen 13 weken
Handhaving: bekendheid regels en plichten, controles	Vermindering instroom: 3% Tenminste 40% bekendheid 92% rechtmatigheidsscores
Reïntegratie: snelle inzet trajecten en plaatsing	80% cliënten binnen 4 weken op traject 15000 trajecten inkopen 40% plaatsing voor WW en 30% plaatsing voor AG

De geformuleerde prestatienormen vormen voor SZW een handvat bij het aansturen van UWV. Ze geven informatie over wat UWV wil doen en maken bij de verantwoording concreet in hoeverre dat is gelukt.²⁵ Het is echter moeilijk zicht te krijgen op de vraag, hoe ‘hard’ de normen zijn. UWV wordt niet financieel afgerekend op het al dan niet behalen van de normen – UWV beschikt immers niet over een eigen vermogen en kan niet failliet gaan. Wel beschikt SZW over verschillende andere prikkels. In beginsel komt het niet behalen van prestatienormen (of een deel daarvan) aan de orde in de reguliere voortgangsgesprekken tussen SZW en UWV. Men bespreekt dan de mogelijke oorzaken en probeert tot ‘verbeterafspraken’ te komen. Leidt dit niet tot gewenste verbeteringen, dan bewandelen beide partijen de zogenaamde ‘escalatieladder’²⁶: gesprekken zullen steeds op een hoger niveau in beide organisaties gevoerd worden. Bovenaan de ladder zit de minister, die kan besluiten tot een ‘aanwijzing’ of een onderzoek kan instellen naar de gang van zaken. De ultieme stok achter de deur is dat de minister kan besluiten de Raad van Bestuur te ontslaan. Dit zal echter zeer zelden gebeuren.

In hoeverre gaat van de escalatieladder voor UWV een prikkelende werking uit? Voor buitenstaanders is onduidelijk in dit proces welke ‘spelregels’ SZW en UWV hanteren. Sterker

²⁵ UWV verantwoordt zijn handelen aan SZW door middel van een jaarverslag en een jaarrekening (‘het verantwoordingsmodel UWV’). Daarnaast brengt UWV kwartaalrapportages uit met beknoptere verantwoordingsinformatie. In beide gevallen verantwoordt UWV zich over alle in het jaarplan vastgelegde afspraken.

²⁶ Men spreekt hierbij ook wel over het inzetten van ‘specifiek instrumentarium’. Dit instrumentarium is gericht op bijsturing. De standaard Jaarplancyclus wordt gezien als het ‘algemene instrumentarium’ (zie SZW, 2002c).

nog: spelregels lijken ook voor betrokken zelf niet (vooraf) duidelijk; kennelijk wil SZW zich ook niet te veel committeren in dit opzicht. Dit geldt in meerdere opzichten:

- SZW maakt niet duidelijk welke prioriteiten zij geeft aan de indicatoren: welke scores zijn het belangrijkst?
- Onduidelijk zijn de consequenties die verbonden zijn aan het niet behalen van de normen.
- Er is er geen vastomlijnde methode om te analyseren welke afwijkingen zijn toe te wijzen aan factoren die binnen de beïnvloedingssfeer van UWV liggen.

4.2.3 De begroting

De begroting van UWV heeft betrekking op alle uitvoeringskosten van UWV, de kleine geldstroom. Daarbij wordt een ‘incrementele benadering’ gevolgd: het budget voor het lopende jaar is uitgangspunt voor de bepaling van het benodigde budget voor het volgend jaar. Aanpassingen worden gemaakt aan de hand van verwachte volume- en prijsmutaties of nieuwe wet- en regelgeving. Dit resulteert in een totaal te besteden bedrag aan uitvoeringskosten. Vervolgens vindt een vertaling plaats naar de omvang van het werkaanbod: zowel per divisie als per regiokantoor wordt een inschatting gemaakt van het aantal cliënten en het aantal bijbehorende verrichtingen. Van elke verrichting geeft het zogenaamde ‘referentiewerkproces’ een inschatting van de benodigde arbeidstijd per functieniveau. Het systeem van referentiewerkprocessen is – door het toenmalige LISV – opgezet in de ‘pre-SUWI’-periode om de vergelijkbaarheid van gegevens tussen de uvi’s te vergroten.²⁷ Het systeem wordt nu gebruikt voor de onderbouwing van de budgetaanvraag richting SZW, maar ook voor de interne begrotingscyclus. Hierop komen we uitvoeriger terug in Hoofdstuk 5.

Is het jaarlijkse budget eenmaal door SZW vastgesteld, dan blijft dit in principe ongewijzigd.²⁸ Alleen als kostenafwijkingen meer dan 5% bedragen én het gevolg zijn van afwijkingen in het werkelijke uitkeringsvolume (ten opzichte van de raming) wordt het budget met terugwerkende

²⁷ Verbetering van de vergelijkbaarheid hield vooral in dat uvi’s vergelijkbare productspecificaties moesten leveren aan het LISV waaraan de ‘output’ moest voldoen. De productieprocessen en de tarieven daarentegen waren niet voorgeschreven.

²⁸ Wel fungeert de referentie-dienstensystematiek altijd nog als globaal middel om – zowel intern als in de communicatie met de ministeries – tot integrale kostprijzen te komen. Dit biedt de mogelijkheid om te komen tot een analyse van verschillen in de nacalculatie.

kracht aangepast.²⁹ Gevolg is dat van UWV de nodige flexibiliteit betracht zal moeten worden, bijvoorbeeld door sommige taken minder intensief uit te voeren of met budgetten tussen divisies te schuiven. UWV zal ook vooraf beducht zijn op de nodige risico's, voor een veel groter deel is zij immers verantwoordelijk voor het eigen budget. Dit betekent een aanzienlijke prikkel tot doelmatigheid.³⁰

De ambitieuze efficiëntie-doelstelling van het Ministerie – 15% reductie van de kosten in 5 jaar (zie Tabel 4.1) – lijkt te resulteren in een verdere versterking van de prikkel tot doelmatigheid. Het niet behalen van die norm vormt een belangrijk onderdeel van het overleg dat SZW en UWV voeren gedurende de Jaarplancyclus. In de praktijk zal dit dan ook de meest concrete aanleiding voor SZW om een stapje te nemen op de 'escalatieladder'. Informatie over de door UWV gemaakte uitvoeringskosten is immers relatief snel voor handen – veel sneller in ieder geval dan de andere doelstellingen die gericht zijn op de kwaliteit van de uitvoering. Bovendien wordt SZW op haar beurt gemonitord door het Ministerie van Financiën. Deze is vooral geïnteresseerd in de totale uitvoeringskosten.³¹

Conclusie: Aansturing van UWV door SZW geschiedt middels de Jaarplancyclus. Hierin worden beleidsdoelstellingen en prestatienormen geformuleerd, alsmede de begroting voor het komende jaar. Onduidelijk is in hoeverre SZW afreken op het al dan niet behalen van 'kwalitatieve' prestatienormen – de spelregels hierbij zijn met de nodige mist omgeven. Concreter zijn de prikkels om kostenoverschrijdingen te voorkomen. Tot een zeker plafond dient UWV die namelijk zelf op te vangen.

4.3 Prestatiebeloning binnen UWV

Het Jaarplan wordt samengesteld door het Ministerie van SZW en het UWV-management. Aan het UWV-management is vervolgens de taak om de divisies en de regiokantoren aan te sturen op beoogde prestaties. Voor een deel zal die aansturing geformaliseerd worden in regels en voorschriften. Maar daarnaast – en in tegenstelling tot de aansturing van SZW naar UWV – komt steeds meer de nadruk te liggen op (financiële) prestatieprikkels. UWV heeft dan ook ruimte voor variabele beloning, afhankelijk van het niveau binnen de organisatie.³² Voor de divisie- en regiodirecteuren (zo'n 150 in totaal) bestaan er de zogenaamde *Balanced Score Cards*

²⁹ Deze situatie heeft zich nog niet voorgedaan. Vooral nog zijn de afspraken rond de 5% regeling nog niet geheel uitgekristalliseerd. Zo is volgens UWV niet duidelijk of de regeling betrekking heeft op de totale uitgaven, of per divisie. Hierover is overleg gaande tussen SZW, UWV en het Ministerie van Financiën.

³⁰ Dit geldt ook voor veel andere publieke diensten, zoals DNB, NMa en het CPB.

³¹ Dit geldt als vanzelfsprekend niet voor de grote geldstroom (de uitkeringssom).

³² Informatie rond de voorwaarden voor variabele beloning en de BSC's is ontleend aan de heer Dors van het Stafbureau Personeel en Organisatie van UWV (interview d.d. 6 februari 2003).

(BSC's); voor de werknemers binnen de regiokantoren bestaat er de mogelijkheid om gratificaties of extra periodieken uitgereikt te krijgen. BSC's maken onderdeel uit van de management contracten die directeuren sluiten.³³ Hierin staan – afhankelijk van de divisie waarvoor men werkzaam is – circa 25 normen geformuleerd. Die normen fungeren in de eerste plaats als sturingsinstrument, maar daarnaast vormen ze ook input bij het vaststellen van de hoogte van variabele beloning. Divisie-directeuren van de overkoepelende directies ontvangen een deel van hun salaris in de vorm van variabele beloning.³⁴ Voor de regiodirecteuren (per regio is er voor iedere divisie één directeur) geldt hetzelfde, zij het dat de ruimte hiertoe iets geringer is.

4.3.1 **Balanced Score Cards (BSC's)**

In de managementcontracten van directeuren neemt de BSC een prominente plaats in. Tabel 4.2 geeft een (fictief) voorbeeld van een BSC, in dit geval voor een regiodirecteur WW.³⁵ Binnen de BSC kunnen vier categorieën worden onderscheiden, afhankelijk van het perspectief dat men inneemt:

- Het 'klantperspectief': het realiseren van de eisen die de klant aan UWV mag stellen. Deze vloeien (indirect) voort uit de tijdigheidsdoelstelling. Ook valt de 'werk boven inkomen' gedachte hieronder.
- Het 'proces- en kwaliteitsperspectief': het realiseren van kwaliteitseisen die zijn gesteld aan de organisatie ten aanzien van met name rechtmatigheid en tijdigheid.
- Het 'financieel perspectief': de doelmatigheidsdoelstelling van UWV.
- Het 'leer- en innovatieperspectief': de eisen die de organisatie stelt aan een veranderende omgeving. Het gaat hier vooral om tevredenheid van de medewerker en de bijdrage aan allerlei 'veranderprojecten', met name ingegeven door de reorganisatie.

³³ Zie Admiraal et al. (2001) voor een beschrijving van de BSC-systematiek. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar het gebruik van BSC's in de (semi-)publieke sector, juist om een brede afweging te kunnen maken tussen financiële doelmatigheid, maar ook aspecten als rechtmatigheid en beleidseffecten.

³⁴ Dit is mogelijkwijs te verklaren uit de geringere mogelijkheden van managers om intern de 'banenladder' verder te beklimmen. Hogere variabele beloning kan daarvoor als substituut dienen.

³⁵ Ter vergelijking: de BSC's van directeuren AG hebben globaal dezelfde opbouw als die voor WW-directeuren, zij het dat er (voorlopig) nog meer normen gericht zijn op het wegwerken van keuringsachterstanden.

Tabel 4.2 Indicatief voorbeeld van een Balanced Scorecard voor een regiodirecteur WW

	Norm
Perspectief Klantgerichtheid	
Tevredenheid verzekeren	6
Klachtenafhandeling, afhandeltijd brieven en email, etc..	90% < 4 weken
Telefonische wachttijd	90% < 90 seconden
Perspectief Proces & Kwaliteit	
Rechtmatigheid WW	96%
Rechtmatigheid TW	95%
Tijdigheid aanvraagbeslissing	90% < 8 weken
Tijdigheid 1e definitieve betaling	80% < 1 maand
Tijdigheid 1e voorschotbetaling	85% < 4 weken
Omvang achterstand	geen per ultimo 2002
Handhaving, vorderingen	niet nader benoemd
Perspectief Efficiency	
Budget resultaat, operationeel resultaat, etc..	100%
Kosten per fte	niet nader benoemd
Perspectief Innovatie & Leren	
Opleidings- en trainingskosten	maximaal 2%
Ziekteverzuim	< 7,5%
Medewerkerstevredenheid	6,5
Verhouding vast-tijdelijk personeel	90:10
Aantal functionerings-, beoordelings- en exit-gesprekken	minimaal 1 per medewerker

De normen die vermeld zijn onder de kopjes 'klantgerichtheid' en 'proces en kwaliteit' zijn – vrijwel in dezelfde bewoordingen en met dezelfde hoogtes³⁶ – terug te vinden in het Jaarplan van UWV. De BSC's en het Jaarplan liggen dus duidelijk in elkaars verlengde. De efficiency-normen ("100% budget resultaat") geven aan dat de financiële speelruimte van de directeuren gering is.

De beoordeling van prestaties van directeuren wordt "primair kwalitatief" vastgesteld – om in de terminologie van de managementcontracten te spreken. Dit betekent dat subjectieve elementen nog een belangrijke rol spelen bij de beoordeling. Mede hierdoor is het moeilijk in te schatten hoe afwijkingen van de gestelde normen zich vertalen in de variabele beloning van directeuren. Dit neemt echter niet weg dat BSC's kunnen resulteren in belangrijke prikkels voor de directeuren. Scores worden inzichtelijk gemaakt en onderling vergeleken. Slechte scores leiden tot *naming and shaming*, geen prettig vooruitzicht voor divisie- en/of regiokantoren. De perceptie van geïnterviewde (regio-)directeuren is dat van de transparantie van scores een duidelijke prikkel vanuit gaat. Deze prikkel vindt – zeker op de korte en middellange termijn – voor een

³⁶ Voor iedere regiodirecteur wordt wel een persoonlijke BSC opgesteld. Het idee hierachter is, dat gestelde normen haalbaar moeten zijn, gegeven de uitgangspositie van directeuren.

groot deel zijn oorsprong in de huidige reorganisatie van UWV: binnen UWV zullen, vooral op management-niveau, veel baanwisselingen gaan plaatsvinden. Informatie over de prestaties van directeuren speelt daarbij een belangrijke rol. Behoud of benoeming van een baan kan een veel dominantere prikkel zijn dan de budgetten voor prestatiebeloning.

4.3.2 Prestatiebeloning voor werknemers

Net als bij veel grote organisaties – UWV bestaat uit circa 23 duizend werknemers – is er bij UWV ruimte voor gratificaties en extra periodieken. Dit gebeurt meestal op basis van subjectieve beoordelingen. Soms worden wel objectieve scores gehanteerd, maar harde normen worden hier niet of nauwelijks aan gekoppeld. Bij de overgang naar één UWV is vooralsnog veel aandacht uitgegaan naar het formuleren van één CAO. Variabele beloning maakt daar onderdeel van uit, maar de vormgeving van de beloningssystematiek ligt in beginsel bij de regiokantoren. Blijkens de enquêteresultaten levert dit een divers beeld op bij de toepassing van variabele beloning onder werknemers:

- Op bijna alle taakgebieden (verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen, reïntegratiemedewerkers, case-managers) vindt bij grofweg de helft van de kantoren variabele beloning plaats. Dat dit niet bij alle kantoren het geval is kan er mee te maken hebben dat – ondanks dat de mogelijkheid ertoe wel bestaat – regiodirecteuren het uitkeren van variabele beloning (nog) niet opportuun achten.
- Wordt variabele beloning uitgekeerd, dan betreft dit vrijwel altijd gratificaties – op de voet gevolgd door het toekennen van extra periodieken. Gratificaties worden meestal per individu uitgekeerd, soms per team. Eenmalige vergoedingen voor overwerk komen incidenteel voor, bijvoorbeeld bij het wegwerken van de keuringsachterstanden enige jaren geleden.

Al met al lijkt de slagkracht van financiële prikkels op werknemersniveau nog beperkt: het gaat om beperkte bedragen en werknemers zijn vaak nauwelijks op de hoogte van de voorwaarden voor variabele beloning.

Conclusie: Variabele beloning staat bij UWV nog in de kinderschoenen. De beloningsvoorwaarden zijn veelal nog onduidelijk en beoordelingen hebben een subjectief karakter. Op het niveau van het management wordt de *Balanced Scorecard*-systematiek gevolgd. Vooral het *naming and shaming* effect van slechte scores lijkt hier een duidelijke prikkel te genereren.

5 Confrontatie van prikkels en doelstellingen

5.1 Inleiding

Hoofdstuk 4 leert dat het Ministerie van SZW en UWV er het nodige aan gelegen is om de doelstellingen van beleid na te streven. Dit blijkt uit het Jaarplan, de begroting, de richtlijnen voor prestatiebeloning en vele andere, hieraan gerelateerde documenten. De vraag is nu of hiermee ook voldoende prikkels worden afgedwongen om de afzonderlijke doelstellingen te kunnen waarborgen. Ook andere, niet formeel vastgelegde, prikkels kunnen hierop van invloed zijn. Voor alle in Hoofdstuk 2 genoemde doelstellingen proberen we daarom relevante prikkels in kaart te brengen. Twee vragen staan daarbij steeds centraal: (1) Zijn de prestaties duidelijk zichtbaar en in lijn met de doelstellingen?; (2) Hoe hard wordt afgerekend op prestaties?

5.2 Doelstelling 1: Doelmatigheid

5.2.1 Naar één systeem van referentie-diensten

Wanneer worden uitvoeringskosten (de 'kleine geldstroom') doelmatig besteed? Gegeven de bekostigingssystematiek van UWV ligt het antwoord hierop voor de hand: de uitvoering is doelmatig wanneer de kosten per verrichting – nog los van de kwaliteit van die verrichtingen – minimaal zijn. De vraag is nu in hoeverre werknemers van UWV hiertoe daadwerkelijk geprikkeld worden. Als vanzelfsprekend is een eerste, noodzakelijke voorwaarde daarbij dat UWV goed zicht heeft op de gemaakte kosten, zowel per taakgebied als kantoor. In hoeverre is dat nu het geval?

Voor de invoering van de SUWI vond bekostiging van de uvi's plaats middels output-financiering. Centraal element hierbij vormden de referentie-diensten: aan iedere uitkeringsaanvraag, keuring of herbeoordeling is een aantal diensten verbonden en aan iedere dienst een zekere hoeveelheid tijd. Vermenigvuldiging van die tijdseenheden en een kostenfactor (bestaand uit de loonsom en enige overhead) resulteerde in de prijs per verrichting.³⁷ Verrichte referentie-diensten werden als factuur verzonden naar het LISV.

Opvallend element bij de referentie-diensten was – en is tot op zekere hoogte nog steeds – dat de tarieven sterk konden verschillen per uvi. Rekenen we bijvoorbeeld de totale kosten per taakgebied voor iedere (voormalige) uvi voor 2001, en delen we deze door een aantal kengetallen

³⁷ De lijst met door UWV te verrichten referentiediensten is opgenomen als bijlage in het Jaarplan van UWV. Deze lijst, bestaand uit in totaal circa 180 diensten, is ingedeeld naar de divisies van UWV (AG, WW, I&R, Werkgevers en Bezwaar en Beroep).

voor datzelfde jaar (het totaal aantal claimafhandelingen en lopende uitkeringen), dan levert dit aanzienlijke verschillen op (zie Tabel 5.1).³⁸ Die kostenverschillen kunnen oplopen van 50% bij de reïntegratietoekening, tot liefst 300% bij de claimafhandeling van nieuwe uitkeringen. Onduidelijk is in hoeverre deze verschillen zijn toe te rekenen aan:

- Verschillen in berekeningswijzen: iedere uvi verschilde in de wijze van toerekening van kostenfactoren aan taakgebieden.
- Beleidsverschillen: sommige uvi's hechtten mogelijk meer belang aan specifieke taken dan andere uvi's, bijvoorbeeld meer nadruk op strakke naleving van de handhavingstaak.
- Efficiëntie-verschillen: het zou kunnen dat uvi's sterk verschilden in doelmatigheid. Verschillen in de berekeningssystematiek maakten een dergelijke vergelijking echter moeilijk.

Tabel 5.1 **Indicatieve uitvoeringskosten voor de WW en WAO, in euro's in 2001, ingedeeld naar (voormalige) uvi**

	Cadans	Gak	GUO	SFB	USZO
Claimafhandeling per WW-aanvraag	470	780	590	860	ntb
Claimafhandeling per WAO-aanvraag	2290	3960	6050	7500	2270
Handhaving per lopende WW-uitkering	200	170	580	680	ntb
Reïntegratie per lopende AO-uitkering	750	780	500	690	430

Bronnen: IWI en UWV; bewerkt door CPB

De komende jaren heeft UWV nog een flinke slag te maken in het uniformeren van de kostensystematiek. Is deze voltooid, dan lijkt het mogelijk om de doelmatigheid van kantoren te vergelijken ('benchmarken') en zo te achterhalen bij welke diensten efficiëntiewinsten te behalen zijn.³⁹ In dat geval immers duiden kosten-verschillen alleen nog op verschillen in doelmatigheid. Ook SZW heeft aangegeven veel te verwachten van prestatievergelijkingen, met name tussen regiokantoren.⁴⁰ Toch zal de rol van SZW hierbij beperkt zijn: UWV valt niet onder de 'Comptabiliteitswet'. Dit betekent dat de minister van SZW beperkte mogelijkheden heeft tot inzage in de kosten van UWV.

³⁸ In de praktijk zal deze berekening 'bottom-up' plaatsvinden: een claimafhandeling kan opgedeeld worden in verschillende referentie-diensten, en de tarieven hiervan kunnen worden opgeteld. Hier wordt dus een grovere methode gevolgd, gebaseerd op de kosteninformatie van IWI.

³⁹ Zie Kok c.s. (2000) voor een voorbeeld van kosten-benchmarking van de (voormalige) uvi's.

⁴⁰ Zie SZW (2002b): "'Benchmarking' zal worden ingezet om doelmatigheid te bevorderen. Daarnaast zijn er mogelijkheden tot prestatievergelijking tussen de regionale organisatie-onderdelen."

5.2.2 Relatief harde prikkels tot kostenbeheersing

Sinds de invoering van UWV ziet SZW de referentiediensten niet langer als vertrekpunt voor de onderhandelingen. In beginsel kunnen de totale uitvoeringskosten beschouwd worden als 'gegeven': voor de komende vijf jaar is een efficiëntie-taakstelling van 15% vastgesteld, te verdelen over besparingen van 3% per jaar. Die efficiëntie-taakstelling is gelegd op het totaal van de begrotingen van de (voormalige) uvi's van 2001. Het is aan UWV hoe zij deze taakstellingen wil realiseren. Afwijkingen op dit budget kunnen alleen voortvloeien uit volume- en prijsmutaties, of nieuwe wet- en regelgeving.⁴¹

UWV opereert dus in een strak financieel kader, zeker naarmate de tijd vordert en wanneer verdere besparingen wellicht steeds moeilijker te bereiken zijn. Het strakke kader heeft belangrijke implicaties voor de wijze waarop de divisies en regiokantoren worden aangestuurd. Overschotten of tekorten van divisies en regiokantoren zijn in het algemeen toe te schrijven aan een verkeerde inschatting van het aantal te verrichten diensten. Met andere woorden: het aantal cliënten is achteraf hoger of lager dan was ingeschat. De ervaring leert dat die overschotten en tekorten van kantoren grotendeels tegen elkaar kunnen worden 'weggestreept'. UWV als geheel is dan doorgaans bereid (en in staat) om bij te springen. Deze systematiek lijkt echter niet uit te nodigen tot tekorten. Regelmatige kostenoverschrijdingen hebben namelijk – zeker als deze niet te onderbouwen zijn door een hogere productie – tot gevolg dat een kantoor voor de volgende periode gekort zal worden en door het hoofdkantoor intensief gevolgd zal worden. De mogelijkheden om uit de pas te lopen zijn overigens – los van het verkeerd inschatten van het aantal diensten – ook zeer beperkt: de salarissen van UWV-werknemers, zo'n 75% van de totale kosten, staan vooraf al vast. Hetzelfde geldt voor de huisvestingskosten.

Het huidige bekostigingssysteem geeft dus een duidelijke prikkel tot voorkoming van budgetoverschrijdingen. Dit geldt zowel voor UWV als geheel als voor de regiodirecteuren. Overschrijdingen gaan ook ten koste van hun reputatie. Het 'budget resultaat' – de ratio van het werkelijke en geraamde budget – maakt ook onderdeel uit van de BSC's van divisie- en regiodirecteuren.

Minder duidelijk is of het systeem ook aanzet tot het genereren van overschotten. Per kantoor zijn de mogelijkheden hiertoe zeer beperkt: het grootste deel van de kosten staat immers reeds vast. Voor UWV als geheel is die prikkel schijnbaar sterker: overschotten (bovenop de taakstelling van 15%) vallen, over vijf jaar, tot een maximum van 10% toe aan UWV zelf. Deze overschotten mogen echter alleen besteed worden aan interne projecten, voornamelijk 'veranderprogramma's' om naast de reorganisatie ook kwaliteitsverbeteringen te realiseren. Ze

⁴¹ Zie ook Paragraaf 3.2, waarin de 'incrementele' benadering aan de orde komt.

zijn derhalve niet beschikbaar voor variabele beloning. Bovendien kan sprake zijn van het zogenaamde *Ratchet-effect*: overschotten kunnen op de wat langere termijn voor SZW aanleiding vormen om de taakstelling aan te scherpen. Dit verzwakt derhalve de doelmatigheidsprikkel voor UWV – doelmatigheidswinsten zullen dan immers (deels) worden afgeroomd door SZW.

Conclusie: Zeker gezien de ambitieuze taakstelling van 15% over vijf jaar, bestaan er, zowel bij de interne als externe aansturing van UWV, duidelijke prikkels om ondoelmatig werken tegen te gaan. Prikkels tot extra kostenbesparingen zijn daarentegen minder sterk: overschotten vallen weliswaar ten goede aan UWV, maar zijn niet beschikbaar voor variabele beloning.

5.3 Doelstelling 2: Tijdigheid en klantvriendelijkheid

Binnen UWV bestaat grote consensus over het belang van een tijdige verstrekking van uitkeringen. UWV is in de eerste plaats een verzekeraar die claims op tijd en op nauwkeurige wijze moet nakomen.⁴² Tijdigheid is ook meetbaar in duidelijke, concrete maatstaven. Het belang van tijdigheid is terug te vinden in het Jaarplan en de BSC's van de directeuren.

Het Jaarplan; toetsing door IWI

IWI (en haar voorlopers) heeft een relatief lange historie in de controle op tijdigheid bij de verstrekking van uitkeringen. De door IWI gehanteerde tijdigheidsscores komen grotendeels overeen met die in de BSC's van UWV. Betekent dit ook dat UWV de toetsing van IWI ervaart als een serieuze prikkel? De ervaring leert dat de (voormalige) uvi's de afgelopen jaren veelal niet aan de tijdigheidsnormen van IWI hebben voldaan. Het is echter moeilijk in te schatten hoe groot de slagkracht van IWI is. Dit heeft vooral te maken met de opstelling van het ministerie van SZW: ziet deze in de rapportages van IWI aanleiding om de te gaan praten met UWV en de 'escalatieladder' te gaan bewandelen? Al eerder hebben we geconstateerd dat de spelregels daaromtrent niet echt duidelijk zijn.

Prikkels binnen UWV

Een belangrijk deel van de BSC's van divisiedirecteuren en regiomanagers is gewijd aan de tijdigheid van de uitkeringsbeslissing en -verstrekking. Per divisie en kantoor zijn normen vastgesteld die terug te vinden zijn onder het kopje 'Proces & Kwaliteit'. Aan de kant van de premie-inning (het 'collecterend proces') is ook een lijst met normen geformuleerd voor tijdigheid van de inning. Tot slot is ook klantvriendelijkheid als item opgenomen binnen de

⁴² Zie ook de enquêteresultaten uit Hoofdstuk 2, waarbij vrijwel alle ondervraagden de doelstelling van tijdigheid als eerste prioriteit van UWV zien.

BSC's van managers. Al eerder constateerden we dat de directe financiële consequenties van de BSC-scores waarschijnlijk nog beperkt zijn. Hetzelfde zal ook gelden voor het belang van tijdigheid. Dit neemt echter niet weg dat de directeuren prikkels ervaren door het *naming and shaming* - effect.⁴³

Conclusie: Interviews en de enquête verschaffen een eensluidend beeld: UWV-directeuren en werknemers zien tijdigheid als prioriteit nummer één. Tijdigheid maakt dan ook een groot deel uit van de interne belonings-systematiek. Er zijn aanwijzingen dat het openbaar maken van scores leidt tot prikkels (*naming and shaming*). Verder is onduidelijk of UWV als geheel de toetsing van IWI als een zware prikkel ervaart.

5.4 Doelstelling 3: Rechtmatigheid

5.4.1 Tot op zekere hoogte vergelijkbaar met tijdigheid....

De toetsing op rechtmatigheid is in veel opzichten vergelijkbaar met die op tijdigheid: UWV hecht veel waarde aan rechtmatigheid, de gebruikte scores zijn (tot op zekere hoogte) goed meetbaar, IWI treedt op als controlerende partij, en de indicatoren vormen input van het Jaarplan en de BSC's. Dit betekent ook dat de prikkels tot rechtmatigheid vergelijkbaar zijn: deze zijn weliswaar gericht – gebruikte indicatoren sluiten immers goed aan op de doelstelling – maar niet hard.

Hiermee is echter niet alles gezegd. Toetsing op rechtmatigheid is, vooral bij de uitvoering van de WAO, aanmerkelijk complexer dan toetsing op tijdigheid. Vergeleken met de tijdigheid vergt het voor IWI dan ook veel meer inspanning om vast te stellen of verstrekte uitkeringen aan alle voorwaarden voor rechtmatigheid voldoen. Dit betekent dat veel (procesgerichte) informatie meegewogen moeten worden. Zo moeten beoordelingen voor minimaal 90% voldoen aan het 'protocol Sociaal Medisch Handelen' en zijn audits verplicht. Bovendien dienen keuringsartsen en arbeidsdeskundigen zich te houden aan het zogenaamde 'Claimbeoordelingen en -Borgingssysteem'(CBBS). Dit systeem schrijft alle stappen voor die genomen dienen te worden bij de claimbeoordeling (zie onderstaand tekstkader). Recentelijk is daar nog een dimensie aan toegevoegd: de Wet Verbetering Poortwachter. Deze wet schrijft voor dat een reïntegratieplan en -verslag voorwaarde zijn tot eventuele verstrekking van uitkeringen. Daarin staan alle

⁴³ Voor het komende jaar hebben UWV en het ministerie van SZW de tijdigheidsnormen voor de WW neerwaarts bijgesteld. Reden hiervoor is dat CWI niet voldoet aan de zogenaamde 'Service Niveau Overeenkomsten' (SNO's). Volgens die overeenkomsten dient, na de WW-intake van nieuwe WW-cliënten, zij UWV te voorzien van informatie voor de uitvoering van haar taken. Vooralsnog heeft CWI, zeker gezien de recente toename van het aantal WW-ers, een achterstand bij het verrichten van intakes. Dientengevolge kan UWV moeilijk op tijdigheid worden afgerekend.

inspanningen vermeld die werkgever en werknemer zich (tevergeefs) hebben getroost om voortijdige reïntegratie te bewerkstelligen.

Het Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS) in vier stappen^a

Sinds 1 januari 2002 is bij het 'Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS) van kracht. Het CBBS vervangt het Functie Informatie Systeem (FIS). Het CBBS is niet alleen een instrument voor het uitvoeren van de claimbeoordeling, maar dient ook als een registratie- en feedbacksysteem. Het CBBS kan opgedeeld worden in vier stappen:

- Stap 1: De verzekeringsarts stelt vast welke ziekten of gebreken (stoornissen) de cliënt heeft.
- Stap 2: Op basis van deze informatie stelt de verzekeringsarts een Functionele Mogelijkheden Lijst (FML) samen. De FML geeft een overzicht van wat de cliënt nog wél kan. Hiertoe brengt de arts eerst de beperkingen of handicaps van de cliënt in kaart. Deze beperkingen volgen uit de stoornissen van cliënt. Beperkingen kunnen betrekking hebben op het persoonlijk en sociaal functioneren, het verrichten van allerlei handelingen (bijvoorbeeld de mogelijkheden om te tillen), de maximale werktijd, etc..
- Stap 3: De kenmerken (mogelijkheden/opleiding) van cliënten worden vergeleken met circa 7000 functies uit het 'functiebestand'. Dit zijn functies die uitgeoefend worden in ongeveer 3500 bedrijven. Per functie zijn werkzaamheden geformuleerd, alsmede het opleidingsniveau- en richting, de belasting en arbeidsvoorwaarden (werktijden). Het CBBS maakt een voorselectie van functies die de cliënt mogelijk kan uitoefenen.
- Stap 4: Uiteindelijk volgt een professionele eindselectie door de arbeidsdeskundige, eventueel in overleg met de verzekeringsarts. Per functie is een 'loonwaarde' bepaald. Op basis hiervan stelt de arbeidsdeskundige vast wat de resterende verdien capaciteit is en daarmee de mate van arbeidsongeschiktheid.

^a Zie UWV (2003b) voor een meer uitvoerige uitleg van het CBBS.

5.4.2maar beleidsdiscretie bij de WAO-claimbeoordeling

UWV, IWI en SZW getroosten zich dus de nodige inspanningen om rechtmatigheid van WAO-uitkeringen na te streven. We zien dit ook terugkomen in het Jaarplan en de BSC's, hierin nemen indicatoren voor rechtmatigheid een prominente plaats in. De scores op deze indicatoren kunnen uiteindelijk worden toegerekend aan de Verzekeringsartsen (VA's) en arbeidsdeskundigen (AD's). Dit betekent echter nog niet dat alle stappen in het beslissingsproces van VA's en AD's te vangen zijn in rechtmatigheidsscores en kwaliteitseisen; tegelijkertijd wordt een beroep gedaan op de professionaliteit van artsen zelf. Hen wordt de ruimte gegeven om vast te stellen welke beperkingen hun cliënten ondervinden en wat de ernst daarvan is. Er is dus de nodige ruimte voor 'maatwerk'. Het CBBS is bepalend voor die ruimte, en wel op drie manieren: (1) Na bepaling van de stoornissen kan de arts afzien van verdere invulling van het CBBS (zie stappen 2 t/m 4).⁴⁴; (2) De arts zal moeilijk meetbare functiemogelijkheden vooral subjectief

⁴⁴ Doorgaans betekent dit dat de cliënt dan onder de categorie 'Geen Duurzaam Benutbare Mogelijkheden' wordt ingedeeld.

beoordelen (zie stap 2); (3) de arbeidsdeskundige stelt – op basis van zijn/haar professionaliteit – de eindselectie van functies samen die de cliënt nog kan verrichten (zie stap 4).

5-4-3 Prikkels voor keuringsartsen en arbeidsdeskundigen

Welke prikkels ondervinden artsen en arbeidsdeskundigen bij de invulling van hun beslissingsruimte. In welk krachtenveld opereren zij? In de eerste plaats speelt als vanzelfsprekend de beroepsethiek van artsen een belangrijke rol. Daarnaast zijn zij beperkt in de hun beschikbare tijd en middelen. Ook kunnen zij rekening proberen te houden met de persoonlijke gevolgen voor de cliënten.

Beroepsethiek

Artsen zijn opgeleid om te genezen, niet om mensen aan het werk te helpen. Alhoewel beide elkaar zeker niet hoeven uit te sluiten, is ziekteherstel belangrijker dan een snelle reïntegratie (zie Ctsv, 2001a). Wanneer er twijfel bestaat omtrent de hersteltijd zullen artsen in het algemeen het zekere voor het onzekere kiezen en een cliënt (voorlopig) arbeidsongeschikt verklaren. Door intercollegiale toetsing zou hier enig tegenwicht aan kunnen worden geboden.

Tijd en middelen

Het systeem van referentiediensten legt duidelijke normen op omtrent de beschikbare tijd per claimbeoordeling. Artsen en arbeidsdeskundigen ervaren die tijd als beperkt, zeker in combinatie met de wachtlijsten van de afgelopen jaren. Gevolg kan zijn dat artsen en arbeidsdeskundigen – naast het gesprek met de cliënt – informatie uit andere bronnen (werkgever, bedrijfsarts) te weinig mee laten wegen (zie IWI, 2002c). Zonder die informatie zullen artsen geneigd zijn het de weg van de minste weerstand te kiezen en cliënten eerder af te keuren. Afwijzing is immers moeilijk te onderbouwen en kan leiden tot bezwaar of beroep, en daarmee tot extra werklast voor collega-artsen.

De cliënt

Uit Ctsv-onderzoek (2001a) blijkt dat artsen bij de keuringsbeslissing rekening houden met de persoonlijke gevolgen voor cliënten. Een belangrijke reden daarbij is dat de arts de kansen op de arbeidsmarkt dermate laag inschat dat afwijzing niet opportuun wordt geacht. Dat keuringsartsen gebruik maken van hun beslisruimte en daarbij rekening houden met hun cliënt blijkt ook uit empirisch onderzoek van de Jong en Thio (2002). Zij vinden dat gedeeltelijke uitkeringen relatief sneller worden uitgekeerd aan werknemers die voor een deel blijven werken, ook als zij qua gezondheid niet van andere werknemers verschillen.

Al met al lijken deze prikkels elkaar te versterken: keuringsartsen en arbeidsdeskundigen hebben beperkte middelen om hun keuringsbeslissing goed te onderbouwen, dit resulteert

mogelijk in enige twijfels, en de ‘kosten’ – zowel in termen van het risico van beroep en bezwaar, als in de sociale beleving van artsen – van afwijzing leiden ertoe dat men bij twijfel eerder de weg van de minste weerstand zal kiezen. Een en ander gaat ten koste van de kwaliteit van keuringen en de ‘werk boven inkomen’-filosofie. Dit wordt bevestigd door recent onderzoek van IWI (2002c). Hieruit blijkt dat “de operationele aansturing van het sociaal medisch handelen vooral is gericht op kwantiteit en niet de kwaliteit en effectiviteit.”

Conclusie: De rechtmatigheidsdoelstelling komt veelvuldig terug in de jaarplancyclus met SZW, alsmede in de BSC's van de regiodirecteuren. De scores verschaffen echter (per definitie) geen informatie over de invulling van de beslissingsruimte van artsen en arbeidsdeskundigen. De prikkels hierbij zijn veelal ‘contrair’: ze gaan ten koste van de kwaliteit van de keuringen en de ‘werk boven inkomen’-gedachte.

5.5 Doelstelling 4: Reïntegratie

5.5.1 De reïntegratietaak van UWV

De wet SUWI schrijft voor dat UWV verantwoordelijkheid draagt voor het (laten) reïntegreren van zowel WW-ers als arbeidsgehandicapten. In Hoofdstuk 2 constateerden we al dat de doelstelling van UWV tweeledig is: een Sluitende Aanpak wordt nagestreefd (‘iedereen op een traject’) én zoveel mogelijk plaatsing. Die eerste taak ligt nadrukkelijk bij UWV, bij de tweede spelen private reïntegratiebedrijven een veel prominentere rol. Alvorens nader in te gaan op de prikkels die UWV ondervindt bij de uitoefening van deze taken is het inzichtelijk de Sluitende Aanpak nader toe te lichten. Feitelijk vloeien hier vier ‘deeltaken’ uit voort voor UWV: bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt, de trajectkeuze, aanbesteding en handhaving.

De Sluitende Aanpak kent een ander verloop bij de uitvoering van de WW dan die bij de WAO. Bij WW-ers verzorgt CWI de intake. Hierbij wordt de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt ingeschat. Cliënten met enige (fase 2 en 3) of een grote afstand (fase 4) vallen vervolgens onder de reïntegratietaak van UWV.⁴⁵ Per cliënt bepalen een case-manager van de divisie WW, een I&R (Inkoop en Reïntegratie)-manager, en de cliënt zelf welk type reïntegratietraject passend is. Bij arbeidsgehandicapten verschilt de procedure in die zin dat het CWI-kantoor er niet aan te pas komt. Een case-manager van de divisie AG stelt daarbij, in overleg met een I&R-manager en de cliënt, een ‘reïntegratievisie’ op. Deze bestaat uit een beschrijving van de stand van zaken van de individuele cliënt en uit een beschrijving van de bij dit individuele geval passende

⁴⁵ Cliënten met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt (‘fase 1 werklozen’) worden geacht om op korte termijn op eigen kracht naar werk te zoeken. Na een half jaar kan eventueel ‘herfasering’ plaatsvinden.

reïntegratietraject. De divisie I&R kiest vervolgens een passend type reïntegratietraject uit het aanbod dat zij op de plank heeft liggen.

Dit brengt ons op de taak van aanbesteding. UWV koopt reïntegratietrajecten op voorraad en per 'kavel'. UWV koppelt een cliënt aan één van de kavels en daarmee aan één van de reïntegratiebedrijven. Binnen afzienbare termijn is volledige resultaatfinanciering hierbij de norm.⁴⁶ De prijs van kavel – de beloning per gereïntegreerde cliënt – zal daarbij oplopen met de individuele afstand tot de arbeidsmarkt. Vervolgens stelt het reïntegratiebedrijf een arbeidsreïntegratie-plan op dat ter beoordeling aan UWV wordt voorgelegd en daarna eventueel wordt uitgevoerd. Het proces van intake tot en met plaatsing wordt gevolgd en begeleid door een UWV-case-manager. De case-manager heeft onder andere een handhavingstaak en zal de cliënt indien nodig aanspreken op zijn of haar plichten, ook wanneer deze op een traject is geplaatst.

5.5.2 **Prikkels voor een Sluitende Aanpak en effectiviteit?**

SZW formuleert twee prestatie-normen om het logistieke proces van reïntegratie goed te laten verlopen. Deze zijn beide opgenomen in het Jaarplan: (1) 80% van de trajecten dient te starten binnen vier weken na de fasering, dan wel de vaststelling van de reïntegratievisie; (2) 15000 trajecten dienen te worden ingekocht voor 'nieuwe' doelgroepen⁴⁷; 57800 trajecten voor cliënten AG en 18700 trajecten voor de WW-clianten. Beide normen zijn relatief eenvoudig meetbaar en sluiten ook duidelijk aan bij de doelstelling van een Sluitende Aanpak: alle nieuwe cliënten (fase 1 uitgezonderd) op een traject.

Veel lastiger is het om de effectiviteit van trajecten te waarborgen. Het Jaarplan formuleert hiertoe als prestatienorm dat het plaatsingspercentage van nieuw ingezette trajecten tenminste 40% moet zijn voor WW-clianten en 30% voor cliënten AG. Duidelijke normen dus – zo lijkt het – maar betekent dit ook dat hier een belangrijke prikkel van uit gaat naar UWV? Er zijn twee redenen om dat in twijfel te trekken: (1) plaatsingsprikkels zijn primair gericht op de reïntegratiebedrijven, en (2) de geformuleerde normen zijn vooralsnog eenvoudig haalbaar.

(1) Prikkels primair gericht op private reïntegratiebedrijven

De genoemde plaatsingsnormen gelden in de eerste plaats als richtlijn bij het opstellen en evalueren van contracten met de private reïntegratiebedrijven. Reïntegratiebedrijven worden primair gezien als verantwoordelijk voor reïntegratie en worden hier dan ook sterk op afgerekend: in beginsel worden alle contracten afgesloten op basis van het *no cure, no pay* -

⁴⁶ Recentelijk heeft het kabinet zich hiervoor uitgesproken. Zie SZW (2002d).

⁴⁷ Hiermee wordt met name bedoeld op het zittende bestand van WAO-gerechtigden. In eerste instantie heeft de Sluitende Aanpak tot doel om de gehele instroom in regelingen – indien van toepassing – van een traject te voorzien. Vervolgdoel is dat ook het zittende bestand 'sluitend' wordt aangepakt.

beginsel. Prikkel tot effectiviteit zijn dus primair gericht op private reïntegratiebedrijven. UWV probeert als aanbestede hierbij wel de nodige transparantie af te dwingen. Instrument hiertoe is bijvoorbeeld het openbaar maken van de plaatsingsresultaten van reïntegratiebedrijven op internet.⁴⁸ Vooralsnog is echter onduidelijk of de combinatie van transparantie en prikkels resulteert in efficiënte marktuitkomsten. In het tekstkader op de volgende pagina ('Typering van de markt voor reïntegratiediensten') wordt hier nader op ingegaan.

UWV lijkt sterkere prikkels te ervaren door andere partijen dan SZW. De vormgeving van de aanbestedingsprocedure mag zich verheugen in een brede belangstelling vanuit de politiek, RWI, IWI en de media. Wat dit betreft opereert UWV in een 'glazen huis'. In de interviews werd meerdere malen aangegeven dat dit als een zekere prikkel wordt ervaren door UWV. Onduidelijk is echter of dit ook een gerichte prikkel is, gegeven de gebrekkige doorzichtigheid van de markt voor reïntegratie (zie ook tekstkader).

(2) Normen eenvoudig haalbaar

Vooralsnog blijken de geformuleerde prestatienormen eenvoudig realiseerbaar. Dit betekent dat de huidige normen niet echt prikkelen tot extra inspanningen. Voor dit jaar ligt het aandeel geplaatste cliënten nu reeds aanzienlijk boven de normen (zie den Hartog, 2002). Bovendien wordt in de aanbestedingsronde van juli 2003 gewerkt met plaatsingspercentages die duidelijk boven de nog geldende normen liggen: 70% voor WW-cliënten en bij arbeidsgehandicapten en 40% voor WW-ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 4 cliënten). Het gemiddelde plaatsingspercentage in de contracten met de reïntegratiebedrijven ligt daarmee gemiddeld op circa 55%.

⁴⁸ Zie UWV (2002d). Deze resultaten hebben betrekking op het aantal gestarte trajecten en het percentage geslaagde trajecten per reïntegratiebedrijf (totaal en voor WW en arbeidsgehandicapten afzonderlijk). Resultaten zijn onderling echter moeilijk vergelijkbaar; bedrijven hebben namelijk niet altijd met vergelijkbare doelgroepen te maken. Bovendien gaat het om het totale resultaat tot aan het peilmoment, waarbij resultaten van opeenvolgende aanbestedingsronden (met verschillende contractvoorwaarden) worden geaggregeerd.

‘Werk’ de markt voor reïntegratiediensten?

De markt voor reïntegratiediensten staat volop in de aandacht, getuige een indrukwekkende reeks recent verschenen evaluatiestudies.³ Een korte schets op basis van de uitkomsten daarvan:

Marktstructuur: de spelers

- De markt voor reïntegratie kan worden getypeerd als een ‘quasi-markt’, met UWV als zeer grote speler aan de vraagkant. De sterke positie van UWV kan een negatief effect hebben op de concurrentie, temeer UWV geen directe financiële prikkels ondervindt ter reductie van de grote geldstroom. In de toekomst zal de positie van andere vragers – zoals werkgevers en verzekeraars – echter sterker worden.
- De cliënt heeft weinig zeggenschap over de trajecten en is geen betaler. UWV is representant van de cliënten.
- Aan de kant van de aanbieders is de afgelopen jaren een verdergaande clustering ontstaan, zowel door verticale als horizontale integratie. Verzekeraars hebben door onder andere overnames een aantal grote conglomeraten gevormd. De concurrentiedruk op middelgrote bedrijven kan daardoor toenemen. Vooralsnog wordt de markt getypeerd als ‘vechtmarkt’ met een laag zelf organiserend vermogen, bestaand uit jonge bedrijven met agressieve aandeelhouders. De huidige beweging in de richting van verdergaande resultaatsfinanciering kan op korte termijn nog leiden tot fellere concurrentie en een ‘shake-out’ van bedrijven.

Prijsvorming

Het beoordelen van de geoffreerde prijzen van aanbieders is voor UWV niet eenvoudig. Het is onduidelijk welk deel samenhangt met kosten en welk deel met risico-opslag en winst. De keuze voor verdergaande resultaatsfinanciering zal naar verwachting leiden tot een hogere risico-opslag.

Kwaliteit, effectiviteit

De markt is nog vrij ondoorzichtig, er is weinig zicht op de resultaten van de aanbieders. Onder andere de mate van afroming en de duurzaamheid van de plaatsingen zijn niet helder. Plaatsingspercentages zijn moeilijk onderling vergelijkbaar en over de netto-effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen is nog veel minder bekend.

Kortom: reïntegratiebedrijven lijken redelijk concurrerend te opereren. De vraag is wel of daarmee ook zinvolle ‘producten’ tot stand worden gebracht: veruit de grootste opdrachtgever, UWV, heeft geen prikkel tot reïntegratie en geen zicht op netto-effectiviteit.

³) Zie o.a. evaluatieonderzoeken van IWI (2002e), Groot c.s. (2002), Mevissen c.s. (2002) en Vinke en Glenabeek (2002).

5.5.3 Gerichtheid van plaatsingsprikkel

De prikkels voor plaatsing lijken dus sterk, maar niet gericht op de aanbesteder van de trajecten: UWV zelf. Op de vraag waarom gekozen is voor deze structuur gaan we nader in het volgende hoofdstuk. Een andere logische vervolgvraag is in hoeverre plaatsingsprikkel bijdragen aan de uiteindelijke doelstelling van beleid. In dit verband is het inzichtelijk een onderscheid te maken tussen bruto- en netto-effectiviteit van trajecten. In het Jaarplan staan prestatienormen geformuleerd voor de bruto-effectiviteit: het aantal plaatsingen in reguliere banen. Daarmee is

echter niet te achterhalen wat de toegevoegde waarde van trajecten is: de netto-effectiviteit. Plaatsingen kunnen immers ook gerealiseerd worden zonder – of ondanks – de inzet van trajecten. Het meten van netto-effectiviteit is niet eenvoudig.⁴⁹ Tot dusver bestaat hier dan ook weinig inzicht in. Hierdoor is ook onduidelijk of bruto plaatsingspercentages wel leiden tot een gerichte prikkel.

Conclusie: UWV wordt afgerekend op het uitvoeren van de Sluitende Aanpak. Veel minder geldt voor de effectiviteit van trajecten. Plaatsingsprikkel hiertoe zijn neergelegd bij private reïntegratiebedrijven. De vraag is of die prikkels goed gericht zijn en derhalve leiden tot netto-effectiviteit. Verder lijkt UWV in haar rol als aanbesteder prikkels te ondervinden van het ‘glazen huis’-effect: veel instanties, onderzoekers en de media volgen UWV aandachtig. Het is de vraag of hiermee ook een goed gerichte prikkel tot stand komt.

5.6 Synthese: drie ‘Prikkel-lacunes’

De vier ‘kerndoelstellingen’ – doelmatigheid, tijdigheid, rechtmatigheid en reïntegratie – vinden allen hun beslag in de formele organisatie- en prikkelstructuur van UWV. In het Jaarplan van UWV en de managementcontracten met de directeuren zijn deze doelstellingen, tot op zekere hoogte, geformuleerd in prestatienormen. Intern wordt hier ook op afgerekend. In sommige gevallen wordt die commitment versterkt door externe partijen, zoals IWI. Ook lijkt een zeker *naming and shaming* effect uit te gaan van negatieve afwijkingen van realisaties aan normen.

De logische vraag is nu of hiermee voldoende sterke prikkels worden geboden tot het realiseren van de doelstellingen van en voor UWV. Dit hangt af van de gerichtheid van de prikkels én de mate waarin hier daadwerkelijk op wordt afgerekend (de ‘hardheid’ van prikkels). De voorgaande paragrafen hebben geleerd dat – afhankelijk van de uiteindelijk beoogde doelstelling – deze twee nogal kunnen variëren. Bij de eerste doelstelling – die van doelmatigheid – is daarbij sprake van relatief harde, gerichte prikkels: duidelijk is geworden dat UWV – zeker gezien de ambitieuze taakstelling van 15% – een relatief sterke prikkel heeft om efficiënter te werken. Dat wil zeggen: minder kosten te maken per te verrichten referentiedienst. Die kosten zijn transparant en budgetoverschrijdingen zijn snel te detecteren. Daarnaast heeft UWV als geheel een eigen risico bij kostenoverschrijdingen.

Bij de overige drie doelstellingen ligt dit anders: prikkels zijn daar zwakker en/of niet altijd sterk gericht op het behalen van die doelstellingen. In dit verband kunnen we daarom spreken van drie ‘prikkel-lacunes’:

⁴⁹ Zie ook Hoofdstuk 6.

Lacune I: Zachte, gerichte prikkels bij tijdigheid en rechtmatigheid

IWI (en de voorlopers hiervan) controleert middels 'kwaliteitsnormen' of uitkeringen wel tijdig en rechtmatig verstrekt zijn. Deze, en andere normen vinden we ook terug in het Jaarplan van UWV en de BSC-systematiek van directeuren. De normen zijn voornamelijk procesgericht, goed meetbaar en vergelijkbaar tussen regiokantoren. Afrekenen op prestaties lijkt dus relatief goed mogelijk. In de praktijk is echter – zeker voor UWV als geheel – niet duidelijk of dit ook daadwerkelijk het geval is. De informatie van tijdig- en rechtmatigheidsscores is wel aanwezig, maar onduidelijk is welke consequenties hieraan verbonden zijn. Vergeleken met de normen van IWI scoren de (voormalige) uvi's veelvuldig 'onder de maat'. Dit kan twee oorzaken hebben: (1) IWI legt de lat te hoog, of (2) het niet voldoen aan de gestelde normen leidt niet of nauwelijks tot consequenties. In beide gevallen zal de effectieve prikkel gering zijn.

Lacune II: Contraire prikkels bij rechtmatigheid

Toetsing op de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen is beperkt mogelijk; niet alle omstandigheden die bepalend zijn voor rechtmatigheid zijn omschreven in de wet of in procedures. Dit geldt vooral voor de claimbeoordeling van WAO-uitkeringen, waarbij keuringsartsen over een zekere beslissingsbevoegdheid beschikken. Hoe mooi de wetgever het arbeidsongeschiktheids criterium ook formuleert, er zal altijd beslisruimte voor de claimbeoordelaar blijven. Bij het invullen van die bevoegdheid is sprake van 'contraire' prikkels: artsen en arbeidsdeskundigen hebben beperkte middelen om bij de uitkeringsbeslissing allerlei informatie te betrekken, en bij twijfel zullen zij vaak geneigd zijn om de uitkering te verstrekken. Bovendien zullen zij soms geneigd zijn rekening te houden met de persoonlijke gevolgen van de cliënt. Dit alles kan ten koste gaan van de 'werk boven inkomen'- gedachte.

Lacune III: Onduidelijke prikkels bij reïntegratie

UWV ziet 'werk boven inkomen' als belangrijke prioriteit. In een aantal prestatienormen komt dit terug: trajecten dienen snel te worden ingezet, er dienen voldoende trajecten ingekocht te worden, en een zeker plaatsingspercentage dient gehaald te worden. Vooral de laatste norm sluit aan bij de uiteindelijk beoogde doelstelling: reïntegratie. Hiermee is echter nog niet gezegd of een duidelijk gerichte prikkel uitgaat naar UWV. Ten eerste gelden de plaatsingsnormen vooral als richtlijn bij het opstellen van de resultaatcontracten met private reïntegratiebedrijven, niet als prestatienorm voor UWV zelf. De verantwoordelijkheid ligt dus bij de reïntegratiebedrijven. Ten tweede is het de vraag wat bruto plaatsingscijfers zeggen over de netto-effectiviteit van trajecten. Met andere woorden: leidt afrekenen op plaatsing tot een goed gerichte prikkel?

5.7 Hoe nu verder?

De drie geconstateerde ‘prikkel-lacunes’ bij UWV hebben een divers karakter, maar er zijn ook overeenkomsten. Dit geldt vooral voor de laatste twee lacunes. In beide gevallen gaat het om de ‘volumetaak’ van UWV: het verminderen van de instroom in en bevorderen van de uitstroom uit regelingen, en daarmee vermindering van de grote geldstroom. Al eerder (in Hoofdstuk 3) hebben we geconstateerd dat het meten van ‘prestaties’ – en daarmee het gebruik van prestatieprikkels – in de huidige situatie niet eenvoudig is, maar juist wel bepalend voor de (totale) uitgaven aan de sociale zekerheid. In het navolgende zullen we nagaan in hoeverre hier verbeteringen mogelijk zijn. Hiertoe zullen we verschillende voorwaarden aflopen die bepalend zijn voor de slagkracht van prestatieprikkels. Met andere woorden: zijn er – zowel bij reïntegratie als de WAO-claimbeoordeling – zwaarwegende redenen voor het uitblijven van directe prestatieprikkels voor UWV?

6 Prikkels voor reïntegratie

6.1 Wanneer ‘werken’ reïntegratieprikkels?

In het voorgaande hoofdstuk werd duidelijk dat UWV belang hecht aan reïntegratie, maar dat de verantwoordelijkheid voor plaatsing (en de afrekening) primair gelegd is bij private reïntegratiebedrijven. Deze bedrijven sluiten contracten met UWV en worden in beginsel betaald op basis van *no cure, no pay*. Er is dus gekozen voor een publieke opdrachtgever met private opdrachtnemers. De opdrachtgever, UWV zelf, heeft geen direct belang bij plaatsing.⁵⁰ Dat terwijl, zoals Teulings (1999) het stelt, “*proof of the pudding* van eventuele marktwerking in de sociale zekerheid ligt in het opdrachtgeverschap”. Met andere woorden: als UWV de effecten van hun uitvoering gepresenteerd krijgen, dan zullen zij sneller geneigd zijn om te switchen tussen reïntegratiebedrijven of de aanbestedingsvoorwaarden te wijzigen.⁵¹

Zijn er goede redenen om toch voor de huidige structuur te kiezen? Met andere woorden: onder welke omstandigheden ‘werken’ prikkels juist wel of niet? Het antwoord op deze vraag is gelegen in een aantal voorwaarden: (1) Duidelijke, eenduidige doelstellingen; (2) Meetbaarheid en beschikbaarheid van indicatoren; (3) Beïnvloedbaarheid van indicatoren; (4) Betrouwbaarheid van indicatoren (*gaming*); (5) Intrinsieke motivatie; en (6) Toerekenbaarheid binnen de organisatie.

6.1.1 Duidelijke, eenduidige doelstellingen

UWV streeft meerdere doelstellingen na. Het kan zijn dat het nastreven van de ene doelstelling ten koste gaat van de andere. In dat geval kunnen prikkels elkaar neutraliseren. Het is dan weinig zinvol om op beide doelstellingen tegelijk af te rekenen, behalve als de gewichten van deze doelstellingen bekend zijn.

Al eerder is opgemerkt dat de reïntegratiedoelstelling van UWV in feite tweeledig is: trajecten moeten effectief zijn (resulteren in meer plaatsing) én tijdig ingezet worden voor alle fase 2 en 3 cliënten (de ‘Sluitende Aanpak’). Het is de vraag hoe deze doelstellingen zich tot elkaar verhouden. Uit empirisch onderzoek van het CPB (2000a) blijkt dat trajecten vooral zinvol zijn voor cliënten die meer gemotiveerd zijn en daarom al op voorhand een hogere kans op plaatsing

⁵⁰ Zie van de Meerendonk (2003) voor een verdere beschouwing van deze rolverdeling tussen opdrachtgever (gemeenten en UWV) en opdrachtnemers.

⁵¹ Bij de uitvoering van de bijstand is dit (tot op zekere hoogte) wel het geval: middels het Fonds Werk en Inkomen (FWI) worden gemeenten geprikkeld tot reïntegratie. Sterker nog: gezien de volgtijdelijkheid van de WW en de bijstand hebben gemeenten zelfs een prikkel om mee te betalen aan reïntegratie van UWV-klanten.

hebben. Dit duidt er op dat beide doelstellingen tot op zekere hoogte strijdig zijn: niet alle trajecten zullen leiden tot een hogere kans op plaatsing ('netto-effectiviteit').

Voor de VS vinden Heckman et al. (1999, 2002) soortgelijke resultaten. Zij stellen dat de netto-effectiviteit van trajecten bij het kwart minst kansrijke deelnemers aan de *Job Training Partnership Act* (JTPA) praktisch gelijk is aan nul; daarboven is wel sprake van een (licht) significant effect. Dit duidt op een strijdigheid van doelstellingen: het is niet mogelijk om werkzoekenden te helpen die op voorhand al geringere kansen hebben op werk (*those who are most in need of*) en voor wie de JTPA zinvol is (*those who benefit from*).

De overheid moet dus keuzes maken. Dit lijkt ook het geval: het ministerie van SZW – en daarmee ook UWV – streven in de eerste plaats een Sluitende Aanpak na: iedere cliënt dient op een traject gezet te worden. Het kabinet heeft zich hier ook wettelijk aan vastgelegd. UWV treedt dus op als hoeder van de Sluitende Aanpak. Vervolgens zijn de plaatsingsprikkelers neergelegd bij de private reïntegratiemarkt. Hierbij stelt UWV de nodige randvoorwaarden – de omvang en invulling van de kavels van cliënten – waarbinnen reïntegratiebedrijven zoveel mogelijk plaatsing dienen te behalen. Indirect laat UWV wel enige ruimte om de Sluitende Aanpak te versoepelen: cliënten die niet gemotiveerd zijn en aan verplichtingen voldoen mogen, tot een zekere maximum, worden 'teruggestuurd' naar UWV. Hierdoor zal niet iedere cliënt een traject 'volmaken'.⁵²

Het onderscheid tussen een publieke aanbesteder, UWV, en private uitvoerders resulteert dus in een structuur waarin beide doelstellingen zijn vertegenwoordigd. Of dit ook een optimale vormgeving is hangt af van een tweetal factoren. Ten eerste is het de vraag in welke mate de beide doelstellingen elkaar bijten. Er zijn lichte aanwijzingen dat dit het geval is (zie CPB, 2000a), maar vooralsnog ontbreekt het aan systematisch onderzoek naar dit verband, vergelijkbaar met het onderzoek dat voor de VS is verricht. Daarmee is het dus onduidelijk voor welke groepen trajecten weinig zinvol zouden kunnen zijn en wat dus de 'kosten' zijn van de Sluitende Aanpak. Ten tweede leunt de verdeling van publieke en private taken op de gedachte dat alleen de inspanningen van de reïntegratiebedrijven zelf bepalend zijn voor het welslagen van een traject. Dit is discutabel. Op dit punt komen we nog terug.

⁵² Vooralsnog is onduidelijk in hoeverre dit in de praktijk gepaard gaat met sancties voor cliënten. De laatste handhavingsrapportage van UWV heeft betrekking op 2001. Hierin wordt geen onderverdeling gemaakt naar cliënten met of zonder traject.

Conclusie: de doelstelling van reïntegratie is tweeledig: alle cliënten dient een traject te worden aangeboden en voor ieder traject wordt plaatsing nagestreefd. Uit internationaal empirisch onderzoek blijkt dat deze doelstellingen strijdig kunnen zijn: juist voor 'kansarme' cliënten is de toegevoegde waarde van trajecten vaak gering.

6.1.2 Meetbaarheid en beschikbaarheid van indicatoren

Voor het ministerie is het zaak om te meten in hoeverre de reïntegratiedoelstellingen gerealiseerd worden. Indicatoren zullen hier dus op moeten worden afgestemd. Tegelijkertijd moeten die indicatoren gemakkelijk in het gebruik zijn en een heldere interpretatie hebben.

Indicatoren dienen dus niet alleen iets te zeggen op de uiteindelijke doelstelling (*outcome*), maar ook snel beschikbaar te zijn en geen reden tot discussie geven. Is dat laatste niet het geval, dan vermindert de slagkracht van prikkels.

Van bruto- naar netto-effectiviteit

Wanneer is reïntegratiebeleid succesvol? Het antwoord hierop ligt voor de hand: wanneer de baankansen van een cliënt zijn toegenomen. Zo helder als dit antwoord is, zo lastig kan het zijn om te achterhalen wat nu precies dat effect is. Voorwaarde daarbij is dat een 'controlegroep' geconstrueerd wordt, die als vergelijkingsbasis kan dienen voor wat er zonder traject gebeurd zou zijn. Idealiter dient daarvoor een experiment gebruikt te worden, waarbij op basis van het lot wordt bepaald wie wel en wie niet voor een traject in aanmerking komt (zie Koning, 1999).

Voor het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is nog weinig bekend over de effectiviteit van instrumenten.^a De VS kennen al een veel langere geschiedenis van evaluaties en schuwen daarbij de inzet van experimenten niet. Friedlander c.s (1998) geven hiervan een overzicht. De bevindingen daarbij blijken nogal teleurstellend: trajecten resulteren niet of nauwelijks tot gewenste effecten. Van meer recente aard is het werk van nobelprijswinnaar Heckman (2002), die vooral ingaat op de relatie tussen plaatsingsprikkels en de effectiviteit van trajecten. De vragen die hierbij spelen lijken allen direct vertaalbaar naar de Nederlandse situatie:

- Leidt het afrekenen op plaatsing tot afroming van de meest kansrijke werklozen?
- Bij welke 'doelgroepen' is de netto-effectiviteit van trajecten het hoogst?
- Resulteert het belonen van plaatsing op korte termijn ook in duurzame banen?

Kortom: genoeg reden om soortgelijk onderzoek voor Nederland te verrichten (zie ook H8)

^a Uitzonderingen hierop zijn Heyma c.s. (2002), CPB (2000a) en Van den Berg et al. (2003).

Het is relatief eenvoudig om te meten hoe 'sluitend' UWV is geweest in het aanbieden van trajecten. Immers kan vastgesteld worden hoeveel cliënten zich hebben aangemeld bij UWV en of deze op een traject zijn gezet of niet. Veel moeilijker is het om te bepalen of trajecten hebben bijgedragen tot een vergroting van de kans op een reguliere, duurzame baan. Deels heeft dit van

doen met een dilemma tussen de helderheid en gerichtheid van prikkels: de plaatsing van cliënten in banen is goed meetbaar en leidt tot niet al te veel misverstanden, maar hoe gericht is deze prikkel? Onduidelijk is of plaatsing van cliënten (de 'bruto-effectiviteit') te danken is aan het reïntegratiebedrijf, of dat ook op eigen kracht een baan was gevonden. Inmiddels lijkt dit besef wel doorgedrongen bij vele partijen, maar vooralsnog is er weinig deugdelijk economisch onderbouwd onderzoek voor handen naar de 'netto-effectiviteit' van trajecten (zie tekstkader).

Zonder enig zicht op de netto-effectiviteit neemt het gevaar van afroming toe: reïntegratiebedrijven zullen zich vooral willen ontfemen over de makkelijk plaatsbare cliënten, dit levert immers de beste garantie op succes. Het is daarom zaak om bij de invulling van de kavels een zekere homogeniteit na te streven. Hier streeft UWV dan ook naar. Als deze kavels geveild worden in een concurrerende markt vermindert het gevaar van afroming. Afroming zal echter nooit geheel zijn uit te sluiten. Dit lijkt dan ook de belangrijkste reden om een scheiding aan te brengen tussen een publieke UWV en private reïntegratiebedrijven. UWV probeert meer middelen beschikbaar te stellen voor cliënten met minder kans op werk.

Conclusie: Het aantal geplaatste cliënten lijkt de meest voor de hand liggende prestatie-indicator voor reïntegratie. De indicator is immers redelijk snel beschikbaar en goed meetbaar. Afrekenen op plaatsing nodigt echter wel uit tot afroming. Dit kan reden zijn om UWV als 'hoeder van het publieke belang' op te laten treden. Daarnaast is onderzoek noodzakelijk naar de netto-effectiviteit van trajecten.

6.1.3 Beïnvloedbaarheid van indicatoren

Prikkels komen dus vooral tot hun recht wanneer zicht is op het al dan niet behalen van doelstellingen. Een andere voorwaarde is dat uitvoerders een duidelijke invloed hebben op het al dan niet behalen van die doelstellingen. Willen cliënten geplaatst worden, dan spelen daarbij veel factoren die 'exogeen' zijn, zoals de conjunctuur. In de economische literatuur spreekt men hierbij ook wel van *noise*. Hoe groter het belang hiervan, hoe geringer het aandeel variabele beloning doorgaans is.

Opvallend is dat in de huidige situatie toch gekozen is voor sterke plaatsingsprikkels: *no cure no pay*. Kennelijk acht UWV reïntegratiebedrijven goed in staat om risico's te dragen, feitelijk worden deze geheel overgeheveld. UWV is zelf echter ook van invloed op het welslagen van een traject. UWV beslist immers op welk type traject een cliënt wordt gezet en heeft een handhavingstaak te vervullen: bij cliënten dient gecontroleerd te worden of deze zich wel voldoende inspanssen voor reïntegratie. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat juist het consistent en streng uitvoeren van die handhavingstaak van belang is om cliënten aan de slag te

krijgen (zie bijvoorbeeld Abbring et al., 1996). Sterker nog: hier hangt ook het succes van trajecten in hoge mate van af (CPB, 2000a).⁵³

Conclusie: Ook de inzet van UWV is bepalend voor het succes van trajecten; UWV bepaalt immers de keuze van het traject en heeft een handhavingstaak. In de huidige situatie liggen plaatsingsprikkelers echter volledig bij de reïntegratiebedrijven.

6.1.4 Betrouwbaarheid van indicatoren

Prikkels zijn er op gericht om partijen aan te zetten tot gewenst gedrag. Er kan echter ook gedrag optreden dat minder gewenst is, partijen kunnen geneigd zijn hun resultaten rooskleuriger af te schilderen dan in werkelijkheid het geval. Dit fenomeen wordt in de internationale literatuur wel omschreven als *gaming*.

Welke mogelijkheden hebben case-managers en reïntegratiebedrijven tot *gaming*? Reïntegratietrajecten kunnen sterk verschillen in duur. Stel dat reïntegratiebedrijven zelf het moment zouden kunnen bepalen van beëindiging van een traject, dan is het erg aantrekkelijk te wachten tot plaatsing gerealiseerd is. Contracten dienen dus uitgeschreven te worden voor cohorten van cliënten, zodat een duidelijk begintijdstip is vast te leggen. Prestatiemeting – het al dan niet geplaatst zijn van cliënten – kan dan plaatsvinden op een aantal meetmomenten na dit begintijdstip. UWV meet ook de duurzaamheid van plaatsing en rekent hier tevens op af in de contracten (zie den Hartog, 2002). Het lijkt er dus op dat *gaming* weinig kans heeft in de huidige structuur. UWV, de uitkeringsverstrekker, heeft goed zicht op de resultaten van de private reïntegratiebedrijven, plaatsing leidt immers tot het intrekken van een uitkering.

Zou UWV ook op plaatsing worden afgerekend, neemt dan ook het risico op *gaming* sterk toe? UWV heeft er dan belang bij om de (schijnbare) startdatum van trajecten vooruit te schuiven of plaatsing van cliënten die niet op trajecten zitten als hun prestatie toe te rekenen.⁵⁴ Ervaringen uit de VS suggereren dat, als er eenmaal ruimte toe is, publieke reïntegratiekantoren geneigd zullen zijn tot deze vormen van *gaming* (zie Courty en Marschke, 1997). Dit is vooral terug te zien in de timing van plaatsingsresultaten: veelal werd ‘goed nieuws’ (plaatsing) uitgesteld tot

⁵³ Zie ook de aanbeveling van het IBO-rapport ‘Toekomst van het arbeidsmarktbeleid’ (2001), waarin gewezen wordt op het feit dat er een duidelijke verbinding bestaat tussen reïntegratie- en sanctiebeleid.

⁵⁴ Een voorbeeld hiervan is die van de Duitse arbeidsbureau’s, waarvan in de zomer van vorig jaar bekend werd dat deze op grote schaal de plaatsing van niet-bemiddelde cliënten tot hun ‘output’ meerekenden. Bij de voormalige arbeidsbureau’s in Nederland lijkt lange tijd sprake te zijn geweest van een mildere vorm van ‘gaming’: plaatsing van de door de arbeidsbureau’s bemiddelde cliënten werd snel gerapporteerd, terwijl niet-bemiddelden uit zicht verdwenen en plaatsing onbekend was. Dit leidde tot aanzienlijke bestandsvervuiling.

het volgende kalenderjaar, omdat een zekere norm voor het huidige kalenderjaar toch al behaald was. Ook kon de geringe haalbaarheid van een norm juist reden zijn om een kalenderjaar als ‘verloren’ te beschouwen en ‘goed nieuws’ uit te stellen om het volgende jaar de kansen op succes te vergroten. Ervaringen uit Australië – waar ook trajecten worden aanbesteed aan private reïntegratiebedrijven – wijzen ook op *gaming*: sommige reïntegratiebedrijven stelden daar werkzoekenden voor 13 weken te werk in zelf opgerichte ondernemingen (‘schijnplaatsingen’). In dat geval hadden zij recht op een plaatsingsbonus (zie Struyven et al., 2003).

Courty en Marschke wijten *gaming* vooral aan een ondoordachte opzet van de prestatiecontracten. Goede controle op plaatsingsgegevens door koppeling aan uitkeringsgegevens lijkt een betrekkelijk eenvoudige oplossing. Daarnaast stellen zij dat de prestatiecontracten te veel gericht zijn op absolute prestatienormen. Zijn deze eenmaal gehaald (of zijn ze onhaalbaar), dan loont het om strategisch gedrag te vertonen. De oplossing is daarom gelegen in ‘lineaire’ contracten, waarbij iedere extra plaatsing resulteert in een hogere beloning. Dit komt dus neer op de resultaatsfinanciering die UWV hanteert. Daarnaast lijkt het risico van schijnplaatsingen te ondervangen door de definitie van duurzaamheid langer vast te stellen dan 13 weken. Al met al lijkt de ruimte tot *gaming* dus beperkt, ook als UWV zelf zou worden afgerekend op plaatsing.⁵⁵

Conclusie: de ruimte tot manipulatie van plaatsingscijfers (‘gaming’) lijkt beperkt, ook als UWV zelf op plaatsing zal worden afgerekend.

6.1.5 Intrinsieke motivatie

Case-managers en I&R-managers zullen zich bij de uitoefening van hun taken niet alleen laten leiden door financiële prikkels. Zij kunnen ook voldoening scheppen uit bepaalde aspecten die aan werken verbonden zijn, en de vrijheid waarover ze beschikken bij het werk. Dit wordt wel aangeduid als intrinsieke motivatie.⁵⁶ Intrinsieke motivatie kan gelegen zijn in ideologische of sociale motieven (bijvoorbeeld case-managers die het als een roeping zien om hun cliënten aan de slag te krijgen). Dit vermindert mogelijk het aansturingsprobleem van de opdrachtgever; prestatieprikkels zullen dan niet altijd nodig hoeven te zijn. Intrinsieke motivatie kan echter ook juist indruisen tegen de doelstellingen van SZW. Case-managers van UWV kunnen bijvoorbeeld veel minder belang hechten aan de ‘werk boven inkomen’ gedachte dan UWV-management of het Ministerie zou willen. In dat geval kunnen prikkels juist compenserend werken.

⁵⁵ Bedenk ook dat UWV reeds gebonden is aan de Sluitende Aanpak. Afroming kan dus alleen plaatsvinden middels de budgetten die per cliënt worden vrijgemaakt.

⁵⁶ Zie Frey en Jegen (2001) en Kreps (1997) voor overzichtsstudies over intrinsieke motivatie.

Het is niet eenvoudig aan te tonen of werknemers van UWV over meer intrinsieke motivatie zullen beschikken dan bijvoorbeeld vergelijkbare werknemers bij commerciële verzekeraars.⁵⁷ Hetzelfde geldt voor de vraag of dit een reden zou kunnen zijn om af te zien van prestatieprikkels. De schaarse empirische studies hierover suggereren dat dit laatste niet het geval is. Zo blijkt uit onderzoek van het Ctsv (1999) dat case-managers daarbij minder hechten aan een strikte uitvoering van het sanctiebeleid dan SZW beoogt. De reden hiervoor is dat men rekening wil houden met de ‘persoonlijke omstandigheden’ van cliënten. Plaatsingsprikkels zouden dan dus juist enig tegengewicht kunnen leveren.

Conclusie: Intrinsieke motivatie van case-managers lijkt geen reden om af te zien van prestatieprikkels. Eerder lijkt het tegendeel het geval.

6.1.6 Toerekenbaarheid binnen de organisatie

Prestatieprikkels voor UWV als geheel zullen doorvertaald moeten worden naar uitvoerders op het laagste niveau. Zijn taken en prestaties echter moeilijk te koppelen aan specifieke teams of individuen, dan belemmert dit de mogelijkheden van prikkels. In hoeverre is dit het geval bij de reïntegratietaak?

Binnen UWV is de divisie Inkoop en Reïntegratie (I&R) verantwoordelijk voor het opstellen van contracten. Al in het voorgaande hoofdstuk is opgemerkt dat die taak volop in de belangstelling staat, niet alleen in die van allerlei instanties, maar ook van de pers (het ‘glazen huis’-effect). Concentreren we ons op de reïntegratietaak, dan is sprake van de volgende verdeling van taken: (1) Case-managers en I&R-managers bepalen, met zekere inspraak van de cliënt, gezamenlijk naar welk kavel cliënten verwezen worden; (2) Case-managers hebben tot taak hun cliënten te volgen, en zo nodig sancties uit te vaardigen.

Stel nu dat UWV afgerekend wordt op plaatsing, waar is het dan het meest logisch om die prikkels te leggen? Duidelijk is dat het aantal cliënten per case-manager veel kleiner is dan die van de I&R-manager. Het takenpakket per cliënt is bij case-managers immers breder en intensiever. De case-manager lijkt derhalve ook de eerst verantwoordelijke voor de plaatsing van ‘zijn’ cliënten. Dit neemt niet weg dat ook de plaatsingsresultaten per I&R manager in beeld gebracht kunnen worden. De combinatie van die gegevens geeft inzicht in het aandeel van beide partijen in de gezamenlijke prestaties.

⁵⁷ Bedenk ook dat de functie van case-managers en I&R-manager nog relatief nieuw zijn.

Conclusie: Plaatsingsresultaten kunnen deels worden toegerekend aan I&R managers, en deels aan de case-managers.

6.2 UWV als hoeder van het publieke belang?

6.2.1 Knip tussen het publieke en private domein

Na invoering van de Wet SUWI is een knip ontstaan tussen een publieke claimbeoordeling en een private markt voor reïntegratie. UWV heeft tot taak iedereen op een traject te zetten en budgetten vast te stellen, private reïntegratiebedrijven worden afgerekend op plaatsingen. Aldus zijn twee doelstellingen – een Sluitende Aanpak én optimale plaatsingsresultaten – vertegenwoordigd in twee partijen. Deze tweedeling vermindert het gevaar van afroming. Als UWV afgerekend zou worden op plaatsing wordt deze er immers ertoe aangezet om vooral budgetten te reserveren voor makkelijk plaatsbare cliënten.

Uit onze analyse blijkt dat in deze knip een belangrijke onvolkomenheid besloten ligt. UWV bepaalt op welk traject cliënten worden gezet en is verantwoordelijk voor de handhavingstaak. Daarmee is UWV mede bepalend voor de kans op plaatsing en ligt het voor de hand UWV hier ook op te prikkelen. Het is dus enigszins merkwaardig om reïntegratiebedrijven hier volledig op af te rekenen. Hier stranden we dus op een dilemma: vanuit het oogpunt van efficiëntie zou UWV mede afgerekend dienen te worden op plaatsing, maar daarmee neemt ook het gevaar van afroming toe. Verwacht mag worden dat UWV minder in zal zetten op de kwetsbare groepen. In de huidige situatie is UWV dus vooral hoeder van het ‘publieke belang’.

6.2.2 Afroming een gevaar? Ervaringen uit de VS

Tot dusver zijn we nauwelijks ingegaan op de vraag wat het ‘publieke belang’ van UWV precies behelst. Aantasting van dat publieke belang wordt vaak geassocieerd met afroming, maar wat zijn dan de kosten van afroming? En wat zou er gebeuren als ook UWV zou worden afgerekend op plaatsing? Is afroming dan waarschijnlijk en heeft dat louter kwalijke effecten? Voor de Nederlandse situatie is hierover weinig bekend.⁵⁸ In het navolgende zal daarom worden ingegaan op ervaringen in de VS, waar – in tegenstelling tot de regiokantoren van UWV – publieke reïntegratiekantoren wél worden afgerekend op plaatsing.

⁵⁸ Zie ook het tekstkader over bruto- en netto-effectiviteit.

Prestatieprikkel voor publieke reïntegratiekantoren in de VS

Iedere Amerikaanse staat beschikt over een *award pot* voor regionale reïntegratiekantoren. Het betreft hier een vast bedrag per staat. Deels zijn de kantoren verzekerd van een vast budget dat gebaseerd is op een inschatting van de omvang van de doelgroep in een staat of in een regio. De verdeling van de *award pot* komt hier bovenop. Het totale budget voor de JTPA bedraagt ongeveer vier miljard dollar. Met dit bedrag worden jaarlijks ongeveer een miljoen Amerikanen voorzien van een scholings- of bemiddelingstraject. Ongeveer 7% van het totale budget gaat op aan prestatiebonussen uit de *award pot*. Staten kunnen zelf de regels bepalen voor de verdeling van deze gelden, maar dienen daarbij wel een aantal algemene voorwaarden van de federale overheid in acht te nemen:

- In alle gevallen dienen de plaatsingsresultaten na voltooiing van de JTPA te worden meegenomen, inclusief inkomensgegevens. Meestal betreft het hier indicatoren die niet verder gaan dan 13 weken na voltooiing.
- De datum van voltooiing van een traject geldt als ijkpunt voor de (eerste) meting van plaatsingsresultaten.
- Meting van de plaatsingsresultaten geschiedt per kalenderjaar (van 1 juli tot 30 juni van het volgende jaar).
- De federale overheid stelt jaarlijks streefcijfers vast voor de afzonderlijke staten. Als vertrekpunt hierbij geldt het 75ste percentiel van de verdeling van plaatsingsresultaten in de voorafgaande twee jaren. In 1987 bedroeg dit percentage bijvoorbeeld 62,4%. Met andere woorden: in de jaren 1985-1986 wist het beste kwart van de reïntegratiekantoren plaatsingsresultaten van 62,4% of meer te behalen. De federale overheid stelt aanpassingsmodellen vast, zodat staten het federale streefcijfer kunnen aanpassen aan bestandskenmerken en lokale economische omstandigheden.
- De prestatiebonussen mogen alleen ten goede komen aan de budgetten van reïntegratiekantoren. Zo'n 70% moet opgaan aan additionele uitgaven voor reïntegratie- en bemiddeling, de overige 30% aan personeelskosten.

Binnen deze randvoorwaarden bestaan er aanzienlijke verschillen in de contracten per staat. Die verschillen zijn vooral gelegen in de keuze van prestatie maatstaven. In sommige staten worden meerdere 'targets' opgesteld. Het kan ook zijn dat voor de verschillende maatstaven – bijvoorbeeld naast plaatsingscijfers ook het gemiddelde loon van baanvinders – afzonderlijke beloningen worden uitgekeerd.

Bronnen: Courty en Marschke (1997) en Heckman et al. (2002).

Net als in Nederland hebben de VS in de jaren '90 veel extra middelen besteed aan actief arbeidsmarktbeleid. Het grootste onderdeel van dit beleid valt onder de JTPA⁵⁹ – iets meer dan 600 semi-autonome reïntegratiekantoren worden hieruit bekostigd. Deze kantoren beschikken over de nodige vrijheid bij het bepalen welke werkzoekenden zij bemiddelen en welke instrumenten ze hierbij inzetten. Daarbij kunnen zij ook taken uitbesteden aan private reïntegratiebedrijven. Tot op zekere hoogte komt dit overeen met de Nederlandse situatie, waar case-managers van UWV en bijstandskantoren ook over de nodige beleidsdiscretie beschikken.

⁵⁹ In 1998 is de JTPA opgegaan in de Workforce Investment Act (WIA). WIA richt zich op een iets bredere doelgroep dan JTPA. Omdat het programma en de daaraan gekoppelde prestatiecontracten sterk overeenkomen (en de literatuur zich vooral richt op JTPA) blijven we in het vervolg spreken over de JTPA.

Verskil is wel dat UWV in alle gevallen trajecten moet aanbesteden aan private reïntegratiebedrijven.

De aansturing van deze kantoren gaat bij de JTPA anders dan in Nederland: iedere staat beschikt over een *award pot*. Hiermee worden publieke reïntegratiekantoren afgerekend op hun prestaties (zie tekstkader voor de precieze vormgeving). De VS vormen hiermee een uitzondering op andere Westerse landen, waar prestatiebudgetten voor publieke reïntegratiediensten geen gemeengoed zijn. Die uitzonderingspositie geldt ook voor de evaluatie van beleid: sinds de introductie van de JTPA in 1983 vindt regelmatig onderzoek plaats naar de effectiviteit van het programma. Daarbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van experimenten.

6.2.3 **Afroming nader onderzocht**

Vaak geeft het begrip afroming aanleiding tot verwarring en is het voer voor ideologische debatten. Daarbij is onduidelijk wie zich bezondigt aan afroming en of hoe kwalijk dit is. Afroming duidt er op dat relatief veel middelen worden ingezet bij cliënten die op voorhand al een grotere kans hebben op plaatsing. Binnen de Nederlandse context zou dit betekenen dat UWV de budgetten voor 'fase 2'-cliënten zou vergroten, ten koste van 'fase 3'-cliënten. Afroming kan natuurlijk ook binnen de fasen plaatsvinden (zie bijvoorbeeld onderzoek van het IWI (2002e)). In de VS lijkt afroming iets scherper te liggen; hier gaat het niet zozeer om hogere of lagere budgetten per cliënt als wel om de beslissing of een cliënt al dan niet wordt toegelaten tot een traject. Wat zijn nu de ervaringen met afroming in de VS?

Grenzen aan afroming

Afroming wordt al enigszins ingedamd door de federale overheid, deze heeft een model ontwikkeld waarin prestatie-normen gecorrigeerd kunnen worden voor bestandskenmerken en de lokale arbeidsmarktsituatie in staten (zie tekstkader). Dit verkleint de mogelijkheden tot afroming, maar neemt niet weg dat nog een zekere ruimte resteert. Een deel van de individuele baankansen zal immers nog steeds bepaald worden door karakteristieken die niet waarneembaar zijn door de Federale overheid, maar wel door de reïntegratiekantoren.

Afroming en efficiëntie

Reeds eerder is opgemerkt dat de reïntegratiedoelstellingen strijdig kunnen zijn. Trajecten blijken in de VS geen toegevoegde waarde te hebben voor de minst kansrijke werklozen. Vanuit het oogpunt van efficiëntie is een zekere mate van afroming daarom wenselijk. Herverdeling kan dus wel een doel op zich zijn, maar als trajecten daartoe niet bijdragen is de vraag gerechtvaardigd of deze wel een zinvol instrument zijn hiertoe.

Van af- naar 'terugroming'

Amerikaanse evaluatiestudies lijken eensluidend in hun oordeel dat sprake is van afroming: minder kansrijke cliënten hebben een kleinere kans op een traject. De vervolgvraag zou dan moeten zijn waar dit nu de resultante van is. Is het zo dat de case-managers een selectie toepassen, of ligt deze vooral ook bij de werkzoekenden zelf? Devine c.s. (1995) komen hier tot het opmerkelijke inzicht, dat case-managers eerder 'terugromen' dan afromen – deelname aan de JTPA is namelijk vrijwillig. In de praktijk blijkt dat reeds een 'voorselectie' plaatsvindt: de minst kansrijke werkzoekenden zijn zelf al minder geneigd zijn zich aan te melden bij de loketten van de kantoren. Gegeven dat zij zich toch aanmelden hebben zij echter een relatief grote kans om toegelaten te worden door de case-manager. Case-managers lijken dus vooral begaan met het lot van kansarme werkzoekenden, alle prikkels ten spijt. Anders gesteld: prikkels kunnen dus juist een tegenwicht kunnen bieden tegen de ideologische gedrevenheid van case-managers. Deze lijken immers geneigd om vooral de onderkant te helpen. De effectiviteit van trajecten lijkt daar juist gering.

6.3 Beschouwing: Plaatsingsprikkels voor UWV?

De Amerikaanse evaluatiestudies leren dat het gevaar van afroming beperkt is. Deels is het gevaar te vermijden, en voorzover het toch gebeurt hoeft het geen kwalijke effecten te hebben. In hoeverre is dit ook van toepassing op de Nederlandse situatie? De mogelijkheden hiertoe zullen beperkter zijn dan in de VS: er is een sluitende aanpak, en UWV streeft naar 'homogene' kavels. Toch is hiermee de mogelijkheid van afroming – of beter in dit verband: 'zelf-selectie' – niet uitgesloten. Cliënten van UWV hebben inspraak bij de keuze van een traject. Het is onwaarschijnlijk dat cliënten met een relatief geringe motivatie in zullen stappen op relatief duurdere trajecten. Dat zou als afroming getypeerd kunnen worden, maar lijkt eerder een logische vorm van zelf-selectie. Bovendien kunnen reïntegratiebedrijven een deel van hun kavel terugsturen. Dit is ook een vorm van zelf-selectie.⁶⁰ Net als in de VS is het dus de vraag wie nu precies afroemt.

⁶⁰ Dit is vergelijkbaar met het Australische *Job Network* systeem, waarbij aanbieders van reïntegratie cliënten soms 'parkeren' in het traject. De aanbieders voldoen dan alleen aan de minimumvereisten om in aanmerking te komen voor een startvergoeding (zie Struyven et al., 2003).

Plaatsingsprikkel voor UWV? – De enquête

Bij de aanbesteding van reïntegratietrajecten legt UWV steeds meer de nadruk op resultaatfinanciering: vergoeding per plaatsing in een baan. Tot voor kort was het merendeel van de contracten daarentegen nog gebaseerd op een systeem van inputfinanciering. Wat vinden UWV-managers van deze ontwikkeling? Wat zijn de voor- en nadelen van resultaatfinanciering? En wil UWV zelf ook niet op plaatsing afgerekend worden?

Uit onze enquête blijkt dat de regiomanagers van de divisies I&R, WW en AG (negen in totaal) geen grote problemen zien bij het toepassen van resultaatfinanciering, althans niet bij de aanbesteding van de reïntegratiebedrijven. Die mogelijke problemen waren (1) een verminderd aanbod van reïntegratiebedrijven (lopen teveel risico); (2) een intensiever opdrachtgeverschap voor UWV (meer controle); (3) problemen met het meten van plaatsingsresultaten. Sommige regiomanagers wijzen wel op het gevaar van afoming.

Zou UWV ook zelf op plaatsing moeten worden afgerekend? Een kleine meerderheid van de regiomanagers vindt van wel, dan wordt UWV namelijk geprikkeld goede contracten afsluiten met bedrijven en naleving ervan af te dwingen. Bovendien heeft UWV een handhavingstaak en is dus mede bepalend voor de kans op plaatsing, zo vindt de meerderheid. Eén op de vijf vindt het gevaar van afoming een reden om af te zien van plaatsingsprikkel.

De hoofdvraag is of plaatsingsprikkel voor UWV zullen resulteren in *extra* afoming. De ervaringen uit de VS leren dat hier ook efficiëntie-voordelen aan verbonden kunnen zijn. Dit brengt ons op een bredere discussie, namelijk of trajecten in alle gevallen wel een probaat middel zijn voor het activeren van ‘de onderkant’. Alternatieven zouden kunnen bestaan uit het verhogen van de arbeidskorting of specifieke afdrachtkortingen voor werkgevers. Zonder enig zicht op de netto-effectiviteit van trajecten – en de verschillen hiervan tussen doelgroepen – is deze discussie echter moeilijk te voeren. Onderzoek naar de netto-effectiviteit is derhalve wenselijk. We komen hier op terug in Hoofdstuk 8, bij de bespreking van beleidsopties.

7 Prikkel bij de WAO-claimbeoordeling

7.1 Contraire prikkels

In Hoofdstuk 5 constateerden we dat prikkels ook ‘contrair’ kunnen zijn: prikkels kunnen zo gericht zijn dat ze ten koste gaan van de originele doelstellingen van beleid. Tot op zekere hoogte is dit het geval bij de claimbeoordeling van de WAO. Rechtmatigheid van individueel verstrekte uitkeringen is niet volledig aan te tonen, eenvoudigweg omdat artsen en arbeidsdeskundigen deels zelf bepalen wat rechtmatig is. Zij beschikken immers over de nodige beslissingsruimte hiertoe. Bij het invullen van die beslissingsruimte blijkt dat artsen en arbeidsdeskundigen vooral gericht zijn op kwantiteit (voldoende keuringen verrichten binnen een bepaalde periode) en niet op de ‘werk boven inkomen’-gedachte.⁶¹ Zij hebben daar ook redenen voor: ze worden niet zozeer afgerekend op de kwaliteit van (individuele) keuringen, maar wel op de tijd en middelen die ze daarvoor nodig hebben. Ook niet-financiële prikkels (het rekening houden met de persoonlijke gevolgen van de cliënt) en de kosten verbonden aan mogelijke bezwaar- en beroepszaken spelen hierbij een zekere rol.⁶²

Contraire prikkels leiden er dus toe dat bij de keuringsbeslissing te weinig informatie wordt benut en artsen zich ruimhartiger opstellen. Private verzekeraars zullen zich inspannen om hier tegenwicht aan te bieden. Deze hebben immers een direct belang bij het reduceren van de grote geldstroom en zullen investeren in de kleine geldstroom, zolang als dit een voldoende reductie in de grote geldstroom oplevert (zie bijvoorbeeld Aarts c.s., 1998). Daarmee ontstaat als vanzelf een duidelijke prikkel om de ‘werk boven inkomen’-filosofie vorm te geven en de claimbeoordeling streng uit te voeren. Dit is echter niet het geval bij UWV.

Wat zijn dan – voor de publieke UWV – de mogelijkheden om tegenwicht te geven aan contraire prikkels? In eerste instantie zouden de oorzaken van contraire prikkels verminderd kunnen worden: meer tijd en middelen vrijmaken voor de keuringsbeslissing óf de beslissingsruimte van artsen beperken. Het eerste lijkt – gezien de huidige tekorten aan keuringsartsen – op korte

⁶¹ Zie ook Diamond en Sheshinsky (1995). Zij stellen dat een brede dekking van het risico van arbeidsongeschiktheid – zowel in termen van verzekeren (werknemers, zelfstandigen, of de gehele werkzame bevolking) als in termen van risico’s (risque professionnelle en social; gedeeltelijke en volledige arbeidsongeschiktheid) – leidt tot ‘screening errors’ bij de keuringsbeslissing.

⁶² Uitvoering van de SER-voorstellen zal er toe leiden dat niet-financiële prikkels toenemen. De gevolgen van de keuringsbeslissing zullen namelijk veel verstrekender zijn: of een relatief genereuze uitkering in geval van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid, of een minder genereuze regeling in geval van tijdelijke en/of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (de loonaanvullingsregeling, of de bijstand).

termijn niet opportuun.⁶³ Hoe dan ook, extra tijd en middelen bieden alleen een gedeeltelijke oplossing. Feit blijft dat UWV nog steeds geen duidelijk belang heeft bij reductie van de grote geldstroom.

De tweede oplossing – het beperken van de beslissingsruimte van artsen en arbeidsdeskundigen – komt er feitelijk op neer dat het CBBS dwingender zal worden opgelegd. Gevolg daarvan is dat minder ruimte voor ‘maatwerk’ overblijft. Dit zal op veel bezwaren leiden van de keuringsartsen. Deze ervaren het CBBS reeds als een aanzienlijke inbreuk op hun professionaliteit. Bovendien zal een rechtmatige keuringsbeslissing altijd uit maatwerk blijven bestaan. Dit zal ook gelden voor private verzekeraars. Hoe minder ruimte voor maatwerk, hoe groter de kans op onterechte beslissingen.

Wat is dan het alternatief? Het overdragen van beleidsdiscretie heeft als logisch gevolg dat sturing op kwaliteits- of procesnormen maar beperkt mogelijk is. Als opdrachtgever is het dan zaak te sturen op ‘uitkomst-indicatoren’. Om daarbij in termen van de WAO-claimbeoordeling te spreken: het is (tot op zekere hoogte) aan de artsen om te bepalen hoe zij tot hun keuringsbeslissing komen, maar voor het totaalbeeld dat dit oplevert dienen zij verantwoording af te leggen. Dat totaalbeeld betreft het totaal aantal cliënten dat zij al dan niet (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt hebben verklaard. Voorwaarde is wel dat alleen door een goede vergelijking van keuringsbeslissingen van artsen of regiokantoren bepaald kan worden hoe ‘coulant’ of ‘streng’ is opgetreden.

7.2 Koppeling naar grote geldstroom mogelijk?

In hoeverre is het mogelijk om UWV af te rekenen op de invloed die zij heeft op de grote geldstroom? Wat zijn de gevaren daarvan? Bij de beantwoording van deze vragen is het inzichtelijk om – analoog aan Hoofdstuk 6 – de in dit verband relevante voorwaarden voor prikkels af te lopen: duidelijke doelstellingen; meetbaarheid en beïnvloedbaarheid van indicatoren.⁶⁴

⁶³ SZW verwacht wel dat de mogelijkheden hiertoe zullen toenemen; zij gaat uit van een vermindering van de WAO-instroom voor de komende jaren als gevolg van de Wet verbetering Poortwachter.

⁶⁴ In het voorgaande hoofdstuk werd intrinsieke motivatie nog opgevoerd als mogelijke verklaring van het uitblijven van (extrinsieke) prikkels. In dit hoofdstuk sluiten we deze mogelijkheid bij voorbaat reeds uit, aangezien we in Hoofdstuk 4 hebben beargumenteerd dat intrinsieke motivatie juist leidt tot contraire prikkels.

7.2.1 Doelstellingen: verzekering versus activering

Rechtmatigheid heeft twee dimensies: WAO uitkeringen vormen een verzekering tegen verlies van inkomen (de 'verdiencapaciteit'), maar cliënten dienen ook zoveel mogelijk te worden aangezet tot het verrichten van arbeid en daarmee het benutten van hun 'arbeidscapaciteit'. Hier stuiten we op een zekere strijdigheid. De WAO is een verzekering tegen verlies van inkomen, maar het verlies in verdiencapaciteit is veelal lastig vast te stellen. In de huidige systematiek blijkt dat artsen vaak de weg van de minste weerstand bewandelen en dat verlies niet snel laag zullen inschatten. Vooral bij voltijdse werknemers vlak boven het Wettelijk Minimum Loon kan dit gemakkelijk leiden tot volledige arbeidsongeschiktheid, en daarmee het einde van de 'werk boven inkomen' gedachte. Bij gedeeltelijke uitkeringen is het dus moeilijk om 'werk te maken van arbeidsongeschiktheid', om met de woorden van de commissie Donner te spreken.⁶⁵

Binnen de huidige structuur ligt dus weinig nadruk op de 'werk boven inkomen' gedachte. Als aanvulling hierop lijkt daarom de doelstelling gerechtvaardigd om prikkels te leggen op beperking van de grote geldstroom. Met andere woorden: prikkels voor een strenge claimbeoordeling. De logische vervolgvraag is hoe dit operationeel handen en voeten gegeven kan worden. Dit brengt ons op de meetbaarheid van beslissingen.

Conclusie: Rechtmatigheid is gestoeld op twee (mogelijk tegenstrijdige) principes: (1) werknemers zijn verzekerd tegen verlies van inkomen en (2) uitkeringen mogen alleen verstrekt worden als werken niet mogelijk is (activering, ofwel 'werk boven inkomen'). In de huidige situatie zijn er geen sterke prikkels gericht op activering.

7.2.2 Meetbaarheid en beïnvloedbaarheid

Per individuele keuring is moeilijk vast te stellen of bij verstrekte uitkeringen voldoende aandacht is besteed aan activering. Dit is niet verrassend: de inspanningen hiertoe vallen grotendeels onder de beleidsdiscretie van de betrokken artsen en arbeidsdeskundigen. Zoals al eerder is opgemerkt, bestaat het alternatief er dus uit om te sturen op (geaggregeerde) uitkomst-indicatoren: informatie die niet zozeer iets zegt over de procedures die door artsen gevolgd zijn, als wel de beslissingen die zij genomen hebben. Per individuele keuring is zo'n beslissing moeilijk te toetsen, maar voor grotere aantallen keuringen ontstaat echter een beter beeld. Dan kan beter vastgesteld worden hoe streng of soepel individuele artsen of artsen binnen een regiokantoor zijn geweest. Deze informatie is relatief snel beschikbaar en goed meetbaar, alle

⁶⁵ De commissie Donner zag hierin ook aanleiding om tot het voorstel te komen gedeeltelijke WAO-uitkeringen te schrappen; volgens de commissie leidt het systeem van gedeeltelijke uitkeringen namelijk tot teveel verspilling van arbeid. Zie de Jong en Thio (2002) voor een verdere analyse van de voor- en nadelen van gedeeltelijke WAO-uitkeringen. Ook komt het verschil tussen verdiencapaciteit en arbeidscapaciteit nader aan de orde in de CPB-analyse van de WAO-voorstellen van de SER (zie CPB, 2002).

keuringsbeslissingen worden immers direct geregistreerd. Een en ander neemt echter niet weg dat een zuivere interpretatie alleen mogelijk is als aan twee voorwaarden voldaan is: (1) een voldoende groot aantal keuringen en (2) correctie voor niet-beïnvloedbare factoren.

Voorwaarde 1: Voldoende grote aantallen

Hoe meer keuringsbeslissingen, hoe meer vertrouwd kan worden op de ‘Wet van de Grote Aantallen’. Stel dat een arts een aanmerkelijk hoger aandeel van zijn cliënten volledig arbeidsongeschikt verklaart dan het gemiddelde, dan kan dit bij grote aantallen moeilijk aan toevalligheid (*noise*) worden toegeschreven. Dit geldt nog sterker als dit ook voor opeenvolgende perioden gebeurt.

Voorwaarde 2: Correctie voor niet-beïnvloedbare factoren

Als vanzelfsprekend ligt de keuringsbeslissing niet geheel in handen van de arts en de keuringsarts. Artsen dienen middels het CBBS inzicht te geven in een aantal (redelijk) objectief vast te stellen gezondheidsindicatoren. Die informatie is richtinggevend voor de keuringsbeslissing. Daarenboven kunnen artsen hun beslissingsruimte benutten. Bij het vergelijken van artsen en/of regiokantoren is het dus noodzakelijk te corrigeren voor (objectieve) gezondheidsindicatoren. Het kan immers zo zijn dat het gemiddelde ziektebeeld verschilt tussen regio's, afhankelijk van het type werkgelegenheid. Zonder correctie op gezondheidsindicatoren zouden artsen, of kantoren als geheel, ten onrechte als ‘streng’ of ‘soepel’ te kunnen komen te staan. Artsen en arbeidsdeskundigen dienen immers afgerekend te worden op hun beslissingruimte, en niet op factoren waar zij geen invloed op hebben.

Een zuivere vergelijking van de beslissingen van artsen vergt dus de nodige gegevens – niet alleen in termen van aantallen, maar ook de gezondheid van cliënten. Het CBBS biedt goede mogelijkheden hiertoe: alle keuringsbeslissingen van artsen staan hierin opgenomen, en per beslissing is bekend wat de ‘stoornissen’ van cliënten zijn. Bij de beoordeling van beslissingen kan hiervoor gecorrigeerd worden. Concreter: per stoornis kunnen de beslissingen van artsen met elkaar vergeleken worden.

Tot dusver is onduidelijk hoe ver UWV inmiddels gevorderd is met het gebruik van het CBBS als middel om tot benchmarking te komen. Kijken we echter naar reeds verrichte studies ten aanzien van de claimbeoordeling bij arbeidsongeschiktheid, dan blijkt dat hierover voor Nederland nauwelijks iets bekend is. De reden hiervoor is dat tot voor kort dergelijke bestanden niet uniform waren vormgegeven⁶⁶ en (nog steeds) nauwelijks toegankelijk zijn voor onderzoekers. Een enkele uitzondering hierop vormt het onderzoek van de Jong en Thio (2002), die

⁶⁶ Iedere uvi had zijn eigen informatiesysteem.

gebruik maken van enquêtegegevens van cliënten van de (voormalige) uvi's.⁶⁷ Zij schatten de kans op toekenning van een WAO-aanvraag, afhankelijk van een aantal gezondheidsindicatoren en persoonskenmerken. Deze correctie resulteert in een redelijk zuivere vergelijking van het beleid van de (voormalige) uvi's. Het blijkt dan dat met name USZO aanmerkelijk coulanter is bij het verstrekken van gedeeltelijke uitkeringen dan de andere uvi's.

Ook inzicht in buitenlandse ervaringen met benchmarking is schaars, zeker wanneer het gaat om de claimbeoordeling van arbeidsongeschikten. In de VS zijn wel verschillende onderzoeken verricht naar de invloed van artsen op de keuringsbeslissing en de beslissingsruimte waarover zij beschikken.⁶⁸ Onbekend is echter wat de effecten van monitoring van de beslissingen van keuringsartsen zijn.

Voor een beter beeld zou wellicht het vizier verschoven kunnen worden naar een vergelijkbare sector: de zorg.⁶⁹ Hier geldt immers een soortgelijke situatie als bij de WAO: hoe kunnen artsen zodanig worden aangestuurd dat zij hun kosten – in dit geval bestaand uit voorgeschreven recepten en verrichte behandelingen – beperkt houden? In de VS blijken zorgverzekeraars veelal een actieve rol hierbij te vervullen, allen met kostenbeheersing als doel. In dit verband wordt wel gesproken van het fenomeen *managed care* – een verzamelterm voor allerlei uiteenlopende manieren waarop verzekeraars invloed proberen uit te oefenen op het gedrag van zorgaanbieders. Voorbeelden daarvan zijn verplichte *second opinions* of bonussen voor artsen indien doorverwijzingen beneden een bepaald plafond blijven. Onderzoek wijst uit dat *managed care* in belangrijke mate heeft bijgedragen aan kostenbeheersing (zie bijvoorbeeld Glied, 1999). De vraag is evenwel tot hoever verzekeraars hierin kunnen gaan zonder dat de kwaliteit van zorg in het geding komt.⁷⁰

Al met al bestaat dus weinig ervaring met het aansturen van keuringsartsen, zeker wanneer het aankomt het beperken van de grote geldstroom. Ervaringen uit de zorgsector leren dat door

⁶⁷ Het betreft hier de zogenaamde 'Epidemiologische Bestanden' (EPI) van UWV. Voor dit bestand zijn steekproeven van 'twaalfmaandszieken' getrokken uit de administratieve bestanden van de (voormalige) uvi's. Vervolgens is naar de steekproefpersonen een schriftelijke vragenlijst gestuurd en zijn deze telefonisch geïnterviewd.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Hu et al. (1997), die verschillende stappen in het keuringsproces schatten: aanmelding, het al dan niet voldoen aan inkomensvoorwaarden, de medische keuring, de mogelijkheid van vervangende arbeid. Al deze voorwaarden dienen volgtijdelijk te worden afgelopen, wil men recht hebben op de SSDI (Social Security Disability Insurance).

⁶⁹ Het gebruik van uitkomst-indicatoren ('Zorgresultaatanalyse') kent nog geen brede toepassing in de Nederlandse zorgsector. Zie Huppel (2001) voor een overzicht van de stand van zaken op dit terrein, zowel in Nederland als voor de VS.

⁷⁰ Zie de recent verschenen zorgstudie van het CPB (2003).

managed care kostenbesparingen binnen bereik liggen, maar die bevinding is niet één-op-één vertaalbaar naar de keuringsbeslissing. Wel valt te verwachten dat in een private markt verzekeraars zich actiever op zullen stellen door de bijdrage van artsen (of regiokantoren) aan grote geldstroom te monitoren. Bij afwezigheid van marktprikkels zullen het UWV-management en het Ministerie van SZW een dergelijke rol op zich moeten nemen.

Conclusie: keuringsbeslissingen geven in beginsel goede indicatie van de coulantie of strengheid van artsen of regiokantoren. Een belangrijke voorwaarde daarbij is wel dat voldoende gecorrigeerd wordt voor objectieve gezondheidsindicatoren. Tot op heden wordt nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die het CBBS hierbij biedt.

7.3 **Beschouwing**

Valt UWV te prikkelen bij de claimbeoordeling? De voorgaande analyse leert dat er wel degelijk mogelijkheden hiertoe bestaan, de beschikbaarheid van gegevens lijkt in beginsel geen groot probleem. We stranden hierbij alleen wel op een zeker dilemma: gaan prikkels gericht op activeringsdoelstelling niet ten koste van de verzekeringsgedachte? Concreter: bestaat niet het risico dat cliënten ten onrechte geen uitkering ontvangen? Hiervoor zijn ze immers verzekerd.

Prikkels kunnen dus pijn doen. 'Fouten van de eerste soort' (cliënten die ten onrechte geen uitkering ontvangen) zal men altijd af moeten wegen tegen 'fouten van de tweede soort' (cliënten die ten onrechte wel een uitkering ontvangen). Een publieke verzekeraar als UWV zal vooral geconfronteerd worden met de pijn van de eerste categorie fouten. In geval van concurrentie zal ook de tweede categorie zichtbaar worden – dit wordt immers in de kosten gevoeld (zie Aarts en de Jong, 2000).

Meer regels of prikkels voor keuringsartsen? – De enquête

Wat voor mogelijkheden zijn er om de kwaliteit en rechtmatigheid bij de WAO-keuring te waarborgen? Hoe kunnen contraire prikkels bij de claimbeoordeling worden tegengegaan? In onze enquête hielden we een aantal instrumenten voor aan de ondervraagden. Hieronder bevonden zich niet alleen regio-directeuren, maar ook een zestal keuringsartsen en arbeidsdeskundigen.

- Standaard *second opinions*: Geen enkele ondervraagde regio-directeur is hier voorstander van. Wellicht ligt de oorzaak hiervan in de geringe beschikbaarheid van artsen, en twijfels aan de toegevoegde waarde.
- Standaard lijsten hanteren: Dit komt er op neer dat de beslissingsruimte van artsen geminimaliseerd wordt. Het is niet verrassend dat de artsen dit niet willen; de regio-directeuren zijn in het algemeen hier ook tegen.
- Actief gebruik van het CBBS: De meerderheid van directeuren zijn hier wel voor, artsen en arbeidsdeskundigen zijn verdeeld hierover.
- Benchmarking van resultaten artsen: De meest overtuigende score (slechts twee tegenstemmen). Vrijwel iedereen vindt dit het overwegen waard of op zijn minst een geschikte mogelijkheid. Het risico bij deze mogelijkheid bestaat natuurlijk wel dat iedere ondervraagde iets anders verstaat onder 'benchmarking'.

De geënquêteerden konden zelf ook nog alternatieven aandragen. Twee daarvan suggereerden dat meer aandacht nodig is voor de 'werk boven inkomen'-gedachte, bijvoorbeeld door betere contacten te leggen met de werkgever. Een andere benadrukte dat artsen zich niet laten sturen door prikkels – hun professionaliteit bij 'de juiste beoefening van het vak staat bovenaan'.

Het dilemma tussen prikkels en verzekering kan verzacht worden, namelijk door meer zicht te krijgen op de beslissingen van artsen en arbeidsdeskundigen. Vragen die hierbij spelen zijn: hoe vaak hebben artsen gebruik gemaakt van hun beslissingsbevoegdheid om van het CBBS af te wijken? Wat zijn de toekenningspercentages, zijn verschillen hierin te verklaren uit objectieve gezondheidsindicatoren? Welke artsen blijken relatief coulant of juist streng? Bij private verzekeraars zijn er sterkere prikkels om dit te monitoren, keuringsartsen te disciplineren en te voorkomen dat ze met werkgever en werknemer onder één hoedje spelen. Hoe beter de informatie, hoe sterker gericht prikkels zullen zijn en eventuele pijn vermeden kan worden. De kosten van die informatie zijn relatief gering, het CBBS kan hier immers voor benut worden.

Conclusie: prikkels bij de uitvoering van de claimbeoordeling zullen leiden tot strengere uitkeringsvoorwaarden, en kunnen daarom 'pijn doen' voor individuele cliënten. Door een systeem van monitoring van artsen kan dit dilemma verzacht worden.

8 Beleidsopties

8.1 Inleiding

In Hoofdstuk 5 kwamen we tot drie ‘prikkel-lacunes’, afhankelijk van de hardheid en gerichtheid bij de vier doelstellingen voor UWV: (I) Zachte, gerichte prikkels bij de doelstellingen van tijdigheid en rechtmatigheid; (II) Contraire prikkels bij de doelstelling van rechtmatigheid; en (III) Onduidelijke prikkels voor reïntegratie. De vraag is nu in hoeverre deze lacunes aanleiding geven tot beleidsopties. Hier zullen we in dit hoofdstuk nader op ingaan. Twee vragen staan hierbij steeds centraal: (1) hoe kan beter zicht gekregen worden op prestaties en (2) is het mogelijk om UWV meer af te rekenen op prestaties? Beide vragen zijn duidelijk gerelateerd: hoe transparanter de prestaties van UWV, hoe beter de mogelijkheden om af te rekenen. In dit hoofdstuk proberen we dit nader uit te werken.

Meer of minder prestatieprikkels? – De enquête

Het UWV management wil minder nadruk leggen op het systeem van inputfinanciering, ten gunste van prestatiefinanciering. Wil men hier handen en voeten aan geven, dan is het echter zaak om eerst zicht te krijgen op mogelijke valkuilen. Wat vinden de ondervraagden hiervan?

- Tegenstrijdige doelen: In het algemeen ziet men hier geen zware problemen. Tegenstrijdigheid van doelstellingen verdient wel aandacht, maar is geen doorslaggevende reden om van prikkels af te zien.
- Meetbaarheid van prestaties: Een kleine minderheid ziet beperkte meetbaarheid als een belangrijk nadeel van prikkels.
- Beïnvloedbaarheid: in het algemeen geeft men aan dat prestaties redelijk zijn toe te rekenen aan individuele werknemers of regiokantoren.
- Gevoeligheid: geen enkele ondervraagde ziet een geringe gevoeligheid voor prikkels of verlies van intrinsieke motivatie als reden om af te zien van prikkels.

Dit overziend lijken de bezwaren van prikkels dus overkomelijk. De logische vervolgvraag lijkt dan welke voordelen als belangrijk worden gezien:

- De meeste ondervraagden zien prikkels als een belangrijk sturingsinstrument voor het management.
 - Ook acht men prikkels een belangrijke bijdrage aan de transparantie van resultaten.
 - Verbetering van kwaliteit van de uitvoering van taken wordt door de meeste ondervraagden niet als evident voordeel van prikkels gezien.
-

8.2 Duidelijkere prikkels voor kwaliteitsindicatoren (lacune I)

Al in Hoofdstuk 3 constateerden we dat het Ministerie van SZW voor UWV verschillende prestatienormen hanteert. Die normen richten zich op de tijdigheid en (tot op zekere hoogte) rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen. Toetsing op deze normen – die relatief goed meetbaar zijn – geschiedt door IWI. Het recente verleden leert dat de (voormalige) uvi's veelal niet aan de gestelde normen voldoen. Dit duidt er op dat de gestelde normen geen duidelijke prikkel sorteren: of de normen zijn te ambitieus, óf het niet behalen van de normen heeft geen belangrijke consequenties.

Willen prikkels tot hun recht komen, dan ligt de oplossing voor de hand: verleg de gestelde normen en reken zwaarder af op ondermaatse prestaties. Beide opties kunnen – gezien de tegengestelde belangen bij beide partijen – inzet zijn van onderhandelingen tussen SZW en UWV. Verlegging van het ambitieniveau lijkt inmiddels gestalte te krijgen in verschillende dereguleringsvoorstellen van UWV (zie UWV, 2003a)⁷¹. Onduidelijk is echter of ook zwaarder wordt afgerekend door SZW; in onze interviews konden we hier nauwelijks zicht op krijgen. In ieder geval is duidelijk dat ondoorzichtigheid van de 'spelregels' voor prestatienormen niet bijdraagt aan de prikkelende werking ervan.⁷² Om dat te bereiken zal ook SZW zich moeten committeren aan spelregels: welke indicatoren verdienen prioriteit? Bij welke scores krijgt UWV een aanwijzing van de minister? Wat zijn (meetbare) 'excuses' van UWV? De ze spelregels dienen ook transparant te zijn voor derden, zoals andere ministeries, de kamer en de pers. Het prikkel-instrumentarium van SZW is immers wel beperkt, maar reeds eerder hebben we geconstateerd dat *naming and shaming* het nodige effect kan sorteren. Dit brengt ons op onze eerste beleids optie:

Beleids optie I: Het Ministerie van SZW verschaft helderheid over de 'spelregels' bij de scores van UWV. Die helderheid dient onder meer betrekking te hebben op de prioriteitsstelling en consequenties.

De boodschap van beleids optie I is derhalve dat prikkels alleen werken als de prioriteiten van SZW een zekere houdbaarheid hebben en als SZW consistent afrekenet. Zonder spelregels heeft

⁷¹ Enkele voorbeelden van deze voorstellen zijn: niet langer op alle arbeidsongeschikten na vijf jaar een herbeoordeling uitvoeren; vermindering van het aantal stappen in het CBBS; maximale keuringswachtijd verlengen van vier naar dertien weken.

Zie ook Elsevier, 31 augustus 2002, 'Houd op met wetgeving', pp.55.

⁷² Tot op zekere hoogte is dit ook niet verwonderlijk: SZW zal altijd de nodige druk ondervinden om nieuwe prioriteiten te formuleren, en veel minder tot het maken van keuzes. Bovendien hebben harde prestatieafspraken met UWV tot gevolg dat SZW zich naar derden kwetsbaarder opstelt.

het voor UWV weinig zin zich in te zetten tot het behalen van normen. Gevolg is dat de effectieve prikkel gering zal zijn.

8.3 Tegenwicht bieden aan contraire prikkels (lacune II)

Net als bij reïntegratie speelt bij de claimbeoordeling de zogenaamde 'volumetaak'. En net als bij reïntegratie geldt bij de claimbeoordeling dat meting van de effectiviteit valt of staat met de beschikbaarheid van gegevens. Alleen als zicht bestaat op de wijze waarop keuringsartsen en/of arbeidsdeskundigen met hun beleidsdiscretie omgaan is aansturing mogelijk op de grote geldstroom. Het CBBS lijkt goede mogelijkheden te bieden tot het verzamelen en gebruiken van die informatie. Daarenboven lijkt het nut en de noodzaak hiervan evidentier dan bij reïntegratie, vooral omdat de keuringsbeslissing – en daarmee het effect op de grote geldstroom – is veel sneller zichtbaar is dan reïntegratie. Maar er zijn ook andere redenen (zie tekstkader).

Prikkels voor de claimbeoordeling of voor reïntegratie?

Terugkerend thema in ons onderzoek vormt de 'koppeling naar de grote geldstroom'. Concreter: hoe kunnen prikkels zo vormgegeven worden dat instroom in reguleringen wordt tegengegaan en uitstroom bevordert? Vormgeving van die prikkels lijkt bij UWV meer voor de hand te liggen bij de (WAO-)claimbeoordeling dan bij reïntegratie, en wel om vier redenen:

(1) Meetbaarheid

Bepaling van de netto-effectiviteit van reïntegratie is niet eenvoudig en vergt de nodige tijd. Bruto plaatsingscijfers zijn dan wel een logisch alternatief – dit geeft een sterkere prikkel omdat die gegevens sneller kunnen worden teruggekoppeld. Vraag is alleen of deze prikkel wel goed gericht is en het effect op de grote geldstroom gemeten wordt. Bij de claimbeoordeling ligt dit anders: de verrichte handelingen – en daarmee het effect op de grote geldstroom – zijn veel sneller zichtbaar. Dit vergroot de mogelijkheden tot een sterke én gerichte prikkel.

(2) Beïnvloedbaarheid

Artsen en arbeidsdeskundigen hebben een duidelijke beslissingsbevoegdheid. Zij hebben dus directe invloed. Dit is anders bij reïntegratie: de invloed op cliënten ligt vooral bij de reïntegratiebedrijven. Bovendien kan alleen de kans op uitstroom vergroot worden en dus niet de uitkomst. Die kans is ook afhankelijk van allerlei andere, niet-beïnvloedbare factoren, met name de conjunctuur. Het is niet eenvoudig om hier goed voor te corrigeren.

(3) Aandeel grote geldstroom

Circa driekwart van de grote geldstroom gaat op aan de WAO. Aangezien reïntegratie hier vaak moeilijk is, geldt hier – veel meer dan bij de WW – het credo 'voorkomen is beter dan genezen'. Vanuit die optiek verdient het aanbeveling om prikkels vooral te richten op de Poortwachterstaak.

(4) Kleinere reïntegratietaak; meer nadruk op claimbeoordeling

In de nabije toekomst zal – conform de wet SUWI – de reïntegratietaak voor arbeidsgehandicapten voor het grootste deel worden neergelegd bij werkgevers- en werknemersorganisaties. UWV zal dan alleen nog functioneren als vangnet voor de WAO en aanbesteder voor de WW-clianten. Bij uitvoering van de SER-voorstellen zal de functie als WAO-vangnet ook komen te vervallen; gedeeltelijk arbeidsongeschikten vallen dan immers niet langer onder de publieke WAO.

Er zijn dus meerdere overwegingen die pleiten voor prikkels bij de WAO-claimbeoordeling. Maar hoe zou een systeem van benchmarking en prikkels er uit moeten zien? Hiermee komen we op Beleidsoptie II:

Beleidsoptie II: Benchmark de WAO-keuringspraktijk. Gebruik informatie van het CBBS om coulante en strenge artsen of regiokantoren te onderscheiden. Corrigeer daarbij voor objectief vast te stellen gezondheidskenmerken van cliënten.

In Hoofdstuk 7 concludeerden we dat het zaak is om meerdere WAO-beslissingen – ‘de Productie voor Einde Wachtijd’ – als uitgangspunt te nemen. Die beslissingen zouden zich uit kunnen strekken over een langere periode, bijvoorbeeld een kwartaal. Per individuele beslissing kan een aantal objectief vast te stellen waarnemingen over het ziektebeeld worden genoteerd, zoals de fysieke beperkingen van cliënten of specifiek te benoemen ziekten. Deze informatie volgt uit de eerste stap van het CBBS. Voor alle afzonderlijke ziekten kan dan de gemiddelde keuringsbeslissing bepaald worden, dat wil zeggen: het aandeel cliënten dat volledig of gedeeltelijk is afgekeurd. Ook kan de spreiding van beslissingen worden bepaald. Hieraan kunnen vervolgens – per afzonderlijk ziektebeeld, of voor het geheel – de beslissingen van individuele artsen (of regiokantoren) gespiegeld worden. Blijken artsen relatief coulant, dan kan dit aanleiding zijn voor een gesprek, een eventuele aanwijzing, of in extremere gevallen beperking van bevoegdheden.

8.4 Meer transparantie bij reïntegratie (lacune III)

Zicht op reïntegratie

UWV fungeert als hoeder van de Sluitende Aanpak: zij verzorgt reïntegratietrajecten voor de cliënten en verricht de aanbesteding van trajecten aan reïntegratiebedrijven. Prikkel voor de plaatsing van cliënten in banen zijn primair gelegd bij de private reïntegratiebedrijven. Dit is niet zonder reden. Zou UWV ook (alleen) op plaatsing worden afgerekend, dan neemt het gevaar van afroming toe: UWV zal meer budgetten vrijmaken voor cliënten die op voorhand een grotere baankans hebben. Toch is deze argumentatie in een tweetal opzichten onbevredigend: (1) we weten niet hoe groot en hoe kwalijk het gevaar van afroming is, en (2) ook de inspanningen van UWV zijn mede bepalend voor het succes van plaatsing. Waarom prikkels dan eenzijdig richten op private reïntegratiebedrijven?

Experimenteel onderzoek

Om met het eerste te beginnen: hoe groot is het gevaar van afroming? De ervaringen uit de VS leren dat deze beperkt is, ook al worden publieke reïntegratiekantoren beloond voor plaatsing. Het gevaar van afroming is enigszins in te dammen, en bovendien zal afroming ook al bestaan binnen de huidige structuur. Reïntegratiebedrijven zullen dit ook binnen hun kavels doen. De meest fundamentele vraag is hoe kwalijk afroming is. Concreter: leidt afroming er toe dat cliënten van hulp verstoken blijven voor wie trajecten zinvol zijn? Voor de Nederlandse situatie levert dit zeer moeizame discussies op, eenvoudigweg omdat hier nauwelijks empirisch onderzoek naar is gedaan. Talloze rapporten en studies maken melding van dit euvel,⁷³ maar pogingen tot het meten van netto-effectiviteit – laat staan de variatie van netto-effectiviteit over

⁷³ Zie bijvoorbeeld het IBO rapport ‘Toekomst van het arbeidsmarktbeleid’ (2001).

verschillende groepen cliënten – lijken maar moeizaam hun weerslag te vinden in concrete onderzoeksplannen.

In één opzicht is het uitblijven van empirische studies niet verrassend. Door de Sluitende Aanpak zijn *alle* cliënten (na 12 maanden) verzekerd van een traject. Hierdoor is het onmogelijk geworden om controlegroepen te construeren en langs deze route tot meting van netto-effectiviteit te komen. Dit argument heeft er ook toe geleid dat UWV, RWI en SZW bij de evaluatie van beleid ook bruto-plaatsingspercentages als uitgangspunt neemt. In het model dat zij hiertoe momenteel ontwikkelen – het ‘Effectiviteitsmodel’⁷⁴ – worden plaatsingskansen verklaard aan de hand van individuele kenmerken van cliënten (geslacht, opleiding, leeftijd, etc.), het type traject en het betreffende reïntegratiebedrijf. Die laatste twee ‘beleidsvariabelen’ geven een indicatie hoe de effectiviteit van trajecten vergroot kan worden. Het Effectiviteitsmodel heeft echter een belangrijke tekortkoming. Stel dat vooral gemotiveerde cliënten worden geplaatst met instrument X en dat motivatie niet wordt waargenomen. In dat geval hoeft het niet zo te zijn dat instrument X effectiever is dan andere instrumenten, vergroting van de inzet van X zou zelfs negatief kunnen uitpakken. Meer algemeen blijft – los van de verschillen in effectiviteit tussen instrumenten – de vraag onbeantwoord welke trajecten netto-effectief zijn. Daarmee is een kosten-baten analyse van trajecten onmogelijk.

Al met al lijkt er dus het nodige aan gelegen om zicht te krijgen op de netto-effectiviteit van trajecten voor verschillende groepen cliënten. Gegeven de huidige structuur kunnen alleen sociale beleidsexperimenten ons daarbij helpen, bijvoorbeeld door extra budgetten te reserveren voor willekeurig aan te wijzen cliënten. De plaatsingsresultaten van die cliënten kunnen dan vergeleken worden met de cliënten voor wie de ‘standaard-Sluitende Aanpak’ van toepassing is, en daarmee kunnen de netto-effecten van beleid worden bepaald. Dit brengt ons op Beleidsoptie III:

Beleidsoptie III: Onderzoek de netto-effectiviteit van reïntegratietrajecten voor verschillende groepen cliënten (ingedeeld in ‘kansarme’ en ‘kansrijke’ groepen). Volg hierbij een experimentele opzet: kies op aselechte wijze groepen cliënten voor wie de hoogte van budgetten hoger of lager worden vastgesteld.

Beleidsoptie III heeft als nadeel dat experimenten kunnen leiden tot een zekere mate van rechtsongelijkheid (zie Koning, 1999). Om ‘willekeurige’ redenen worden cliënten al dan niet onthouden van de nodige budgetten, hetgeen kan leiden tot morele bezwaren. Deze bezwaren zullen moeten worden afgewogen tegen twee voordelen: (1) antwoord op de vraag of reïntegratie

⁷⁴ Het Effectiviteitsmodel nog in ontwikkeling – medio dit jaar zal documentatie hieromtrent verschijnen.

effectief is; en (2) antwoord op de vraag of afoming de huidige rol van UWV als aanbesteder rechtvaardigt.⁷⁵

Handhaving

Is UWV ook af te rekenen op plaatsing? Gezien de voorgaande beschouwing lijkt het pleit hierover voorlopig nog niet beslecht. Onduidelijk is immers wat de 'kosten' zijn van afoming. Daarmee is echter niet alles gezegd. UWV heeft, uit hoofde van haar handhavingstaak, invloed op de kans op plaatsing. Het Jaarplan voor 2003 maakt dan ook melding van het voornemen "het sanctiebeleid te effectueren voor cliënten die zich onttrekken aan verplichtingen tijdens een reïntegratietraject". Dit voornemen is echter niet geconcretiseerd in prestatie maatstaven. Dit is ook niet eenvoudig: een overdaad aan normen op dit terrein kan leiden tot *pro forma* praktijken, bijvoorbeeld door een nogal breed begrip te hanteren voor het aantal serieuze sollicitaties van cliënten. Normen hebben dus hun beperkingen hier en kunnen uitnodigen tot *gaming*.

Zijn prikkels dan nog een alternatief? UWV is voor handhaving aangewezen op de informatie van reïntegratiebedrijven. Deze hebben – veel meer dan UWV – duidelijke prikkels om streng toe te zien op handhaving. Vanuit die optiek ligt het voor de hand de primaire handhavingstaak bij de reïntegratiebedrijven te leggen – het reïntegratie- en sanctiebeleid zijn immers onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Reïntegratiebedrijven kunnen ook beter beoordelen of cliënten zich optimaal inspinnen voor reïntegratie en met die informatie sanctievoorstellen doen. UWV zou daarbij een controlerende rol kunnen vervullen. Een dergelijke verdeling van verantwoordelijkheden is wordt sinds enige jaren toegepast bij het *Job Network* systeem in Australië. In dit systeem nemen reïntegratiebedrijven zelf het initiatief tot sancties.⁷⁶ Hiermee komen we op Beleids optie IV:

Beleids optie IV: Leg de verantwoordelijkheid voor de handhavingstaak bij de private reïntegratiebedrijven, deze hebben een duidelijke prikkel om handhaving consistent toe te passen te zijn. UWV houdt een controlerende taak.

Voordeel van Beleids optie IV is dat deze recht doet aan de verbondenheid tussen reïntegratie en handhaving; wil men recht hebben en houden op een traject, dan dient men zich hier voldoende voor in te spannen. Die verbondenheid reikt echter verder dat: UWV is uitkeringsverstrekker en dient vanuit dien hoofde toe te zien op de rechtmatigheid van (lopende) uitkeringen. Kortom:

⁷⁵ Het IBO-rapport "Aan de Slag" (2001) formuleert het verrichten van experimenten als één van haar beleidsaanbevelingen.

⁷⁶ De reïntegratiebedrijven voeren hiertoe *activity tests* uit. Indien cliënten hun verplichtingen niet nakomen kan een rapport worden opgesteld met een sanctieverzoek, of kan direct telefonisch contact opgenomen worden met de uitkeringsverstrekker. Zie OESO (2001) voor een verdere beschrijving van het *Job Network* systeem in Australië.

uitkeringsverstrekking, reïntegratie en handhaving liggen in elkaars verlengde. Door SUWI zijn de taken van uitkeringsverstrekking en reïntegratie echter gescheiden van elkaar.⁷⁷ Bij welke partij de primaire bevoegdheid tot handhaving ook wordt gelegd, afstemming tussen partijen zal dus – gegeven SUWI – altijd nodig zijn.

Wat zijn nu de risico's van Beleidsoptie IV? Reïntegratiebedrijven zullen zelf het initiatief kunnen nemen tot het uitvaardigen van sancties. Bovendien zullen zij cliënten voorlichten over de regels die zij hierbij hanteren, zodat de preventieve werking van handhaving tot zijn recht komt. Zullen zij – gegeven de plaatsingsprikkel die zij ervaren – te snel met sancties dreigen en komt hiermee de verzekeringsgedachte in gevaar? De mogelijkheden tot overmatig sanctioneren zullen waarschijnlijk beperkt zijn: sancties dienen ter goedkeuring te worden voorgelegd aan UWV en cliënten kunnen in beroep gaan. Bovendien kan UWV de reïntegratiebedrijven vergelijken met elkaar: reïntegratiebedrijven met relatief veel gegrond verklaarde klachten kunnen worden aangesproken, zeker ook als plaatsingsresultaten te wensen overlaten. Gevolg is dat reïntegratiebedrijven het sanctie-instrument niet te actief zullen willen hanteren; zij zijn het meest gebaat bij een sterke, preventieve werking van voorlichting.

Conclusie: willen prikkels meer ruimte krijgen bij de handhavingstaak, dan ligt Beleidsoptie IV voor de hand. Het risico van overmatig sanctioneren is beperkt.

8.5 Slotbeschouwing: SZW als sterke opdrachtgever

Overzien we de taken en doelstellingen van UWV, dan ziet SZW zichzelf gesteld voor een complexe taak. UWV is, als publieke monopolist, moeilijk te beoordelen en te prikkelen. Wat zijn immers – zonder goede vergelijkingsbasis – goede of slechte prestaties? Het UWV voelt ook geen directe prikkel tot instroombeperking en reïntegratie – juist twee doelstellingen waar politiek veel aan gelegen is. Toepassing van prikkels wordt ook op een andere wijze door SUWI bemoeilijkt: niet alle verzekeringstaken zijn gelegd bij het UWV, maar deels ook bij het CWI en bij private partijen. Dit resulteert in lastige systeemovergangen die de mogelijkheden voor prikkels beperken: wie is immers waar verantwoordelijk voor? Dit alles maakt het voor SZW niet eenvoudig te 'sturen op prestaties'.

SZW zal dus het nodige aan tegenwicht moeten bieden aan UWV en zich een sterke opdrachtgever moeten te betonen die aanstuurt op vermindering van de grote geldstroom. Zowel SZW als UWV zullen zich hiertoe moeten committeren aan prestatieafspraken (Beleidsoptie I). Kijken we naar de effecten van activiteiten op de grote geldstroom, dan zijn die

⁷⁷ Zie ook Hoofdstuk 2 over de verbondenheid van taken en doelstellingen.

prestatieafspraken moeilijker te formuleren en komt het aan op sturing op uitkomst-indicatoren. Hierbij is een actieve opstelling geboden van SZW, vooral bij het verzamelen van informatie en het verrichten van evaluaties (zie beleidsopties II en IV). Het ligt niet voor de hand om evaluaties van deze effecten alleen binnen de muren van UWV te laten verrichten; experts uit de wetenschap kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen. Zij kunnen een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van een zinvolle wijze van benchmarken.

Al met al ziet SZW zich gesteld voor een paradox: 'sturen op afstand' betekent ook dat regelmatig de diepte in zal moeten worden gegaan om de kosten en prestaties van kantoren met elkaar te vergelijken. Tot op heden is nog geen sprake van een dergelijke wijze van benchmarken.⁷⁸ Sturing op prestaties is een loffelijk streven, maar inhoudsloos zonder een idee wat de normen daarbij zou moeten zijn.

⁷⁸ Zie SZW (2003). Hieruit blijkt dat UWV in de loop van dit jaar zal deelnemen aan een *externe* benchmark met andere ZBO's (CWI en SVB). Dit betekent dus niet dat SZW de kantoren van UWV (intern) zal benchmarken, laat staan hier prikkels op baseert: "UWV onderstreept dat hij externe benchmarking niet ziet als instrument in de aansturing door de minister maar als instrument van en voor de deelnemers."

Abstract

As of 2002, the social benefit administration in the Netherlands, consisting of unemployment and disability insurance, is organized in one public organization: UWV. As a result, the principal of UWV, the Ministry of Social Affairs and Employment, is faced with a difficult task: how to steer UWV towards desired outcomes? What are the formal objectives of UWV? How and why can UWV be incentivized so as to achieve these objectives? Our analysis shows that incentives are low or not well targeted for a number of objectives of UWV. In general, we find low incentives for UWV to limit the use of social security arrangements, both for the assessment of individual claims and for the reemployment of clients. We discuss possible shortcomings of the use of incentives here, and present various policy options to alleviate these shortcomings.

Geraadpleegde literatuur

- Aarts, L.J.M., Ph.R. de Jong, C.N. Teulings en R.J. van der Veen, 1998, Vijf jaar na Buurmeijer, *Economisch-Statistische Berichten*, 83 (4157), 472-474.
- Aarts, L.J.M. en Ph.R. de Jong, 2000, Disability Insurance in a Multi-Pillar Framework, *mimeo*.
- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en P. Mullenders, 1996, Sancties in de WW: een werkend perspectief, *Economisch-Statistische Berichten*, 81 (4072), 750-753.
- Admiraal, R.J., J.W. van Dijk en P.J. Linker, 2001, De balanced scorecard voor bedrijfsvergelijking, *Economisch-Statistische Berichten*, 86 (4322), 668-670.
- Berg, G.J. van den, G.H. Homburg, L.A. Hospers en B. Van der Klaauw, 2003, Activering en controle weinig effectief, *Economisch-Statistische Berichten*, 88 (4397), 140-141.
- Besseling, P.J., A.L. Bovenberg en C. Van Ewijk, 2001, Donner onder de loep, *Economisch-Statistische Berichten*, 86 (4331), 823-825.
- Blank, J.L.T., 1998, Benchmarks of de kunst van het vergelijken, *Economisch-Statistische Berichten*, 83 (4154), 432-434.
- Courty, P. en G. Marschke, 1997, Measuring Government Performance: Lessons from a Federal Job-Training Program, *AEA Papers and Proceedings*, 383-388.
- CPB, 1997, *Challenging Neighbours – Rethinking German and Dutch Economic Institutions*, Den Haag.
- CPB, 2000a, Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen – Welke rol heeft de overheid te spelen?, *CPB Werkdocument*, No 118, Den Haag.
- CPB, 2000b, Yardstick competition – Theory, design, and practice, *CPB Working Paper* 133.
- CPB, 2002c, Analyse van het SER-advies ‘Werken aan arbeidsgeschiktheid’, *CPB-notitie*, zie ook <http://www.cpb.nl/nl/pub/notitie/18mrt2002/notitie.pdf>.
- CPB, 2003, Zorg voor concurrentie – Een analyse van het nieuwe zorgstelsel, *CPB Document*, No 28.

- CTSV, 1999, Straffen met beleid. Uitvoering van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, Zoetermeer.
- CTSV, 2001a, Uitkeren of reïntegreren – overzichtrapport over volumebeperking in de WAO en de WW, Zoetermeer.
- CTSV, 2001b, De kunst van het aanbesteden – onderzoek naar de werking van de aanbestedingsprocedure bij inkoop van reïntegratieactiviteiten, Zoetermeer.
- Devine, T.J. and J.J. Heckman, 1995, The structure and consequences of eligibility rules for a social program: A study of the Job Training Partnership Act (JTPA), *US Department of Commerce Bureau of the Census*, no. 227.
- Diamond, P. en E. Sheshinski, 1995, Economic Aspects of Optimal Disability Benefits, *Journal of Public Economics*, 57(1), 1-23.
- Dixit, A., 1997, The Power of Incentives in Private versus Public Organizations, *American Economic Review*, 87 (2), 378-387.
- Dixit, A., 2000, Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review, *mimeo*.
- Elsevier, 31 augustus 2002, 'Houd op met wetgeving', pag.55.
- Frey, B.S. en R. Jegen, 2001, Motivation crowding theory, *Journal of Economic Surveys*, 15 (5), 589-611.
- Friedlander, D., D.H. Greenberg en Ph.K. Robins, 1997, Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, 35(4), 1809-1855.
- Glied, S., 1999, Managed Care, *NBER Working Paper Series*, No 7205.
- Groot, I., L. Kok en J. van Seters, 2002, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, *SEO-rapport 654*, Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam.

- Groot, I., L. Kok en C. Koopmans, 2003 (nog te verschijnen), Kosten en baten van reïntegratiediensten, *SEO-rapport*, Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Hartog, M. den, 2002, Reïntegratiebeleid gediend met kennis, *Economisch-Statistische Berichten*, 87 (4386), 872-874.
- Heckman, J.J., J.A. Smith and C. Taber, 1996, What do bureaucrats do? The effects of performance standards and bureaucratic preferences on acceptance into the JTPA program, *NBER working paper series*, No.5535, April 1996.
- Heckman, J.J., C. Heinrich and J. Smith, 1999, Understanding incentives in public organizations, *mimeo*.
- Heckman, J.J., C. Heinrich and J. Smith, 2002, The performance of performance standards, *NBER working paper series*, no. 9002
- Hoff, S. en C. Vrooman, 2002, *Zelfbepaalde zekerheden – individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Heyma, A. O. J. en E. L. Vos, 2002, Reïntegratie-instrumenten zijn effectief, *Economisch-Statistische Berichten*, 85 (4346), 116-118.
- Hu, J., K. Lahiri, D. R. Vaughan en B. Wixon, 1997, A Structural Model Of Social Security's Disability Determination Process, *The Review of Economics and Statistics*, 83(2), 348-361.
- Huppes, W., 2001, Kwaliteit Resultaatanalyse – achtergrondstudie bij het Advies Volksgezondheid en Zorg, Zoetermeer.
- IBO, 2001, *Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Ministerie van SZW, Den Haag.
- IWI, 2002a, De sociale verzekeringen in 2001, Zoetermeer.
- IWI, 2002b, Uitvoering werknemersverzekeringen – Stand van zaken rechtmatigheid eerste halfjaar 2001, Zoetermeer.

- IWI, 2002c, Sociaal medisch handelen – Resultaten van een onderzoek naar de kwaliteitsborging van het handelen van artsen en arbeidsdeskundigen binnen de sociale verzekeringen, Zoetermeer.
- IWI, 2002d, Financiële rechtmatigheid en verbetertraject werknemersverzekeringen, Zoetermeer.
- IWI, 2002e, De praktijk van het aanbesteden – Een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten 2002 van UWV, Zoetermeer.
- Jong, Ph. de en V. Thio, 2002, *Donner versus Veldkamp – Over nut en nadeel van gedeeltelijke WAO-uitkeringen*, onderzoek door APE gefinancierd door Stichting Instituut GAK te Hilversum.
- Kok, L., R. Braber, M. Buurman en M. Stafleu, 2000, *Barrières voor marktwerking in uitvoering van de sociale zekerheid*, IOO bv, Elsevier, Den Haag.
- Koning, P.W.C., 1999, De effectiviteit van scholing voor werklozen, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 21 (3), 79-99.
- Koning, P.W.C., C.N. Teulings en G.J. van den Berg, 2002, Hoe arbeidsmarktbeleid te waarderen?, *Economisch-Statistische Berichten*, 87 (4372), 600-602.
- Kreps, D.M., 1997, Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives, *AEA Papers and Proceedings*, 359-364.
- Meerendonk, A. van de, 2003, Maak reïntegratie lonend, *Economisch-Statistische Berichten*, 88 (4403), 230-232.
- Mevissen J.W.M., J.Bos, R.Meijer en L. Mallee, 2002, Op weg naar volwassenheid? – Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten, Regioplan, nr. 480, Amsterdam.
- Ministerie van SZW, 2001, Rapportage werkgroep Relatiebeheer.
- Ministerie van SZW, 2002a, Model Verantwoording UWV en Controleprotocol SUWI, Den Haag.

- Ministerie van SZW, 2002b, Nieuwe uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie, zie: <http://gemeenteloket.minszw.nl/docs/suwi/samenvatting.cfm>.
- Ministerie van SZW, 2002c, Tussenrapportage SUWI.
- Ministerie van SZW, 2002d, *Naar een werkende reïntegratiemarkt*, vergaderjaar 2002-2003, 28719, nr.1.
- Ministerie van SZW, 2003, *Eerste evaluatie van de Wet SUWI*, mei 2003.
- OESO, 2001, *Innovations in Labour Market Policies – The Australian Way*, Paris.
- Prendergast, C., 1999, The Provision of Incentives in Firms, *Journal of Economic Literature*, Vol.XXXVII, pp.7-63.
- Prendergast, C., 2000, The Limits of Bureaucratic Efficiency, *mimeo*.
- RWI, 2002, Tussenrapportage SUWI.
- SER, 2002, Werken aan arbeidsgeschiktheid, Advies 02/05, Den Haag.
- Staatscourant, 2002 (3 januari; nr. 2), Regeling SUWI.
- Struyven, L. En G. Steurs, 2003, Arbeidsbemiddeling 'down under', *Economisch-Statistische Berichten*, 88 (4403), 233-234.
- Teulings, C.N., 1999, Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit, in: *Op zoek naar nieuwe collectiviteiten – Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit*, L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong (eds), Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag.
- UWV, 2001, Bedrijfsplan 2002-2005, Amsterdam.
- UWV, 2002a, Jaarplan 2003.
- UWV, 2002b, Kwartaaloverzicht arbeidsongeschiktheid, 3e kwartaal 2001.
- UWV, 2002c, Kwartaaloverzicht WW, 1e t/m 4e kwartaal 2002.

UWV, 2002d, Resultaten reïntegratiebedrijven per 1 juli 2002.

UWV, 2003a, Rapport Deregulering van Wetgeving.

UWV, 2003b, Het Claimbeoordelings en - Borgingssysteem (CBBS). Een introductie voor belangstellenden.

Vinke, H. en J. van Genabeek, 2002, Evaluatie aanbestedingsprocedure 2002, *TNO-rapport*. 10068/25266, Hoofddorp.

Bijlage 1: Geraadpleegde personen

Meerdere UWV-deskundigen hebben ons van de nodige informatie voorzien voor ons onderzoek en hebben ons op weg geholpen bij opbouw van deze studie. Wij zijn hen hier zeer erkentelijk voor. Uiteraard zijn deze personen niet verantwoordelijk voor de structuur dan wel de uitkomsten van deze studie. In de onderstaande tabel een overzicht:

Geraadpleegde UWV-ers	Directie
Lex Dors	Stafbureau Personeel & Organisatie (P&O)
Martin Harms	Inkoop en Reïntegratie (I&R)
Michiel Hazenoot	Financieel Economische Zaken (FEZ)
Martin den Hartog	Inkoop en Reïntegratie (I&R)
Martin van der Krieken	Strategisch Bureau (SB)
Bart Lensink	Personeel, Financiën, en Kosten WW (PF&K-WW)
Milly Lyre	Strategisch Bureau (SB)
Henny Mulders	Arbeidsgeschiktheid (AG)
Hans Ouwehand	Arbeidsgeschiktheid (AG)
Fred Paling	WW
Harry Plompen	Strategisch Bureau (SB)
Bert Schong	Financieel Economische Zaken (FEZ)
Dineke Willekes	Strategisch Bureau (SB)
Geraadpleegde "UWV-watchers"	Organisatie
Bruno Fermin	TNO Arbeid
Arjen Gielen	Ministerie van Financiën
Dik Hermans	Inspectie Werk en Inkomen (IWI)
Diederik Kok	Berenschot
Jos Kok	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Lucy Kok	Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO)
Peter van Leeuwen	Raad voor Werk en Inkomen (RWI)
Jeske van Seters	Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO)
Anthony Stigter	Raad voor Werk en Inkomen (RWI)
Ruud Timmer	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Albert Veraart	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Jan Vermeer	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Harriet Vinke	TNO Arbeid

Bijlage 2: De enquête

Blok 1 :Indicatoren, financieringsstructuur; huidige situatie

1. In UWV-bedrijfsplan 2002-2005 worden de beleidsdoelstellingen van UWV weergegeven. Kunt u per UWV-doelstelling door omcirkeling aangeven hoe goed het al dan niet bereiken van de doelstelling MOMENTEEL objectief meetbaar is (indien van toepassing: binnen uw regiokantoor)? Objectief betekent hierbij: je meet wat je echt zou willen meten.

- | | |
|--|---|
| - klanttevredenheid | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| - arbeidsparticipatie/activering: | |
| snelle start reïntegratie-traject | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| duur traject | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| aantal plaatsingen in banen | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| netto-effectiviteit ^a traject | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| - rechtmatigheid uitkeringsverstrekking | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| - handhaving (voorkomen misbruik) | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| - tijdigheid | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |

Opmerking (a): onder 'netto-effectiviteit' verstaan we het kansvergroten effect van reïntegratie-trajecten. Het kan immers zo zijn dat werkzoekenden wel geplaatst worden, maar dat dit ook zonder inzet van een reïntegratie-traject tot stand was gekomen. In dit verband kan het aantal plaatsingen ook wel gezien worden als 'bruto-effectiviteit'.

2. Kunt u per doelstelling aangeven in hoeverre deze OP TERMIJN (als de reorganisatie binnen UWV is afgerond) objectief meetbaar te maken is?

- | | |
|---|---|
| - klanttevredenheid | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| - arbeidsparticipatie/activering: | |
| snelle start reïntegratie-traject | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| duur traject | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| aantal plaatsingen in banen | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| netto-effectiviteit traject | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| - rechtmatigheid uitkeringsverstrekking | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| - handhaving (voorkomen misbruik) | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |
| - tijdigheid | niet / enigszins / behoorlijk / goed/ zeer goed |

3. Aan wie wordt de informatie ten aanzien van de bovengenoemde indicatoren gerapporteerd? En zo ja: gebeurt dit volledig of alleen op hoofdlijnen?

Management regiokantoor

indicatoren klanttevredenheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren arbeidsparticipatie/activering	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren rechtmatigheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren handhaving	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren tijdigheid	ja / op hoofdlijnen / nee

UWV-management

indicatoren klanttevredenheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren arbeidsparticipatie/activering	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren rechtmatigheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren handhaving	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren tijdigheid	ja / op hoofdlijnen / nee

Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI)

indicatoren klanttevredenheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren arbeidsparticipatie/activering	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren rechtmatigheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren handhaving	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren tijdigheid	ja / op hoofdlijnen / nee

Ministerie van SZW

indicatoren klanttevredenheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren arbeidsparticipatie/activering	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren rechtmatigheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren handhaving	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren tijdigheid	ja / op hoofdlijnen / nee

Andere partijen

indicatoren klanttevredenheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren arbeidsparticipatie/activering	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren rechtmatigheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren handhaving	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren tijdigheid	ja / op hoofdlijnen / nee

Openbaar via UWV publicatie

indicatoren klanttevredenheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren arbeidsparticipatie/activering	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren rechtmatigheid	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren handhaving	ja / op hoofdlijnen / nee
indicatoren tijdigheid	ja / op hoofdlijnen / nee

4. Vindt controle van de juistheid van de verstrekte scores plaats door enige instantie?

door interne instantie van het (regio-)kantoor	ja/nee
door UWV-hoofdkantoor	ja/nee
door de Inspectie van Werk en Inkomen (IWI)	ja/nee
door het Ministerie van SZW	ja/nee
door andere externe instantie, namelijk (invullen):	ja/nee

.....

5. Het nastreven van sommige UWV-doelstellingen kan ten koste gaan van andere doelstellingen. Geef in dit verband uw inschatting over de volgende twee stellingen:

I Voor een goede, rechtmatige uitvoering van de claimbeoordeling (met name de WAO) is dermate veel tijd vereist dat dit onvermijdelijk ten koste gaat van de tijdigheid van de verstrekking van uitkeringen.

geenszins / soms / regelmatig / vaak

Eventuele toelichting:

.....
.....

II Voor een goede, rechtmatige uitvoering van de claimbeoordeling (met name de WAO) is dermate veel tijd vereist dat dit onvermijdelijk ten koste gaat van een tijdige inzet van reïntegratie-instrumenten door UWV.

geenszins / soms / regelmatig / vaak

Eventuele toelichting:

.....
.....

6. Welke rangorde van doelstellingen wordt (indien van toepassing: bij uw regiokantoor; anders in het algemeen) naar uw inschatting in de praktijk door UWV aangehouden? Geef het doel dat het meest prioriteit krijgt (op de eerste plaats staat) een 1, het doel dat bij uw regiokantoor op de tweede plaats komt een 2, en zo verder.

rechtmatigheid	I	2	3	4	5
tijdigheid	I	2	3	4	5
activering	I	2	3	4	5
handhaving	I	2	3	4	5
klanttevredenheid	I	2	3	4	5

7. Wordt er momenteel (indien van toepassing: binnen uw regiokantoor) op enigerlei wijze aan prestatiebeloning gedaan? Het gaat hierbij om de beloning van individuele medewerkers en/of teams van medewerkers.

management	ja / nee
keuringsartsen	ja / nee
arbeidsdeskundigen	ja / nee
reïntegratie-medewerkers	ja / nee
stafmedewerkers	ja / nee
overige medewerkers	ja / nee

8. Welk type prestatiebeloning wordt toegepast? (Het gaat hierbij om de beloning van individuele medewerkers en/of teams van medewerkers.)

bonus bij behalen van objectief meetbare normproductie	ja / nee
gratificaties (na een beoordeling) per individu	ja / nee
gratificaties (na een beoordeling) per team	ja / nee
extra beloning bij overwerk (bijv. extra keuringen)	ja / nee
sneller doorlopen schalen bij opvallend goede prestaties	ja / nee
anders, namelijk (invullen):	
.....	

Blok 2: Voldoet het huidige financieringsmodel?

9. Momenteel vindt, globaal genomen, bekostiging van UWV plaats per verrichting. Wat zijn, indien van toepassing, naar uw mening de voordelen van deze wijze van financiering? (De vraag betreft de financiering op het niveau van de gehele organisatie, dus niet de individuele prestatiebeloning).

1=belangrijk voordeel, 2=secundair voordeel, 3=speelt geen rol

Omcirkel getal 1, 2 of 3 om aan te geven hoe sterk genoemd voordeel een rol speelt.

eenvoud	1	2	3
prikkelt efficiency voldoende	1	2	3
financiële zekerheid, gegarandeerd budget	1	2	3
continuïteit gewaarborgd	1	2	3
ander voordeel, namelijk (invullen).....	1	2	3
.....			

10. Wat zijn de nadelen van het huidige financieringsmodel?

1=belangrijk nadeel, 2=secundair nadeel, 3=speelt geen rol

Omcirkel getal 1, 2 of 3 om aan te geven hoe sterk genoemd nadeel een rol speelt.

prijs per verrichting niet conform werkelijke kosten	1	2	3
leidt tot teveel verrichtingen, niet tot efficiëntie	1	2	3
geen (financieel) belang bij preventie en reïntegratie	1	2	3
geen prikkel tot kwalitatief goede uitkeringsverstrekking	1	2	3
ander nadeel, namelijk (invullen).....	1	2	3
.....			

Blok 3 : Gewenste veranderingen ten aanzien van de financieringsstructuur

11. In hoeverre spelen de volgende beweringen voor uw organisatie een rol als reden om niet meer dan nu aan prestatiecontracten (op het niveau van de organisatie als geheel) en interne prestatiebeloning (op het niveau van regiokantoren/individuen/teams) te willen gaan doen? Het kan daarbij dus gaan om zowel de vaststelling van het totale budget van het regiokantoor als de verdeling daarvan over afdelingen/personen op basis van prestaties.

1=is doorslaggevende reden, 2= is belangrijke reden, 3=speelt mee, 4=is geen reden
Omcirkel getal 1, 2, 3 of 4 om aan te geven hoe sterk de bewering een rol speelt.

Algemeen

prestaties slecht objectief meetbaar	1	2	3	4
bevordert manipulatie van resultaten	1	2	3	4
gedrag is niet gevoelig voor prestatiebeloning	1	2	3	4
nadelig effect op bedrijfscultuur/ intrinsieke motivatie	1	2	3	4

Bij aansturing UWV als geheel

te groot financieel risico voor UWV	1	2	3	4
tegenstrijdige doelen, niet goed tegelijkertijd aan te sturen	1	2	3	4

Bij interne aansturing door UWV-management

prestaties niet aan individuele werknemers toe te rekenen	1	2	3	4
prestaties regiokantoren niet objectief vergelijkbaar	1	2	3	4
andere reden, namelijk (invullen):.....	1	2	3	4
.....				

12. Wat zijn voor uw organisatie redenen om wel (of meer dan nu) aan prestatiecontracten (op het niveau van de organisatie als geheel) en prestatiebeloning (op het niveau van individuen/teams) te willen gaan doen? Het kan daarbij gaan om zowel de vaststelling van het totale budget van het regiokantoor als de verdeling daarvan over afdelingen/personen op basis van prestaties.

1=is doorslaggevende reden, 2= is belangrijke reden, 3=speelt mee, 4=is geen reden
Omcirkel getal 1, 2, 3 of 4 om aan te geven hoe sterk de bewering een rol speelt.

extra sturingsinstrument voor het management	1	2	3	4
verhoogt de efficiëntie	1	2	3	4
kans op hoger budget voor de organisatie	1	2	3	4
transparantie	1	2	3	4
verhoogt kwaliteit van uitvoering	1	2	3	4
andere reden, namelijk (invullen):.....	1	2	3	4
.....				

13. In de huidige keuringspraktijk vindt bekostiging plaats op basis van het aantal keuringen. Uit onderzoek blijkt dat dit ten koste kan gaan van de kwaliteit van keuringen. Bovendien hebben artsen een zekere prikkel om cliënten arbeidsongeschikt te verklaren, beroepszaken kunnen namelijk extra werk opleveren en leiden tot vertragingen. Wat voor mogelijkheden zijn er om de kwaliteit en rechtmatigheid van keuringen te waarborgen?

1=is een geschikte mogelijkheid, 2= is te overwegen, 3=geen goede mogelijkheid.
Omcirkel getal 1, 2 of 3 om aan te geven hoe sterk de bewering een rol speelt.

standaard <i>second opinion</i> bij claimbeoordeling invoeren	1	2	3
benchmarken van resultaten van artsen	1	2	3
meer standaard lijsten om uniformiteit tussen artsen af te dwingen	1	2	3
actief gebruik van het CBBS (Claim Beoordelings Borgings Systeem)	1	2	3
anders: namelijk.....	1	2	3

en eventueel een toelichting op de keuze:

.....

Blok 4 : De financieringsstructuur tussen UWV en particuliere reïntegratiebedrijven

14. UWV sluit contracten met reïntegratiebedrijven. Meer en meer komt daarbij de nadruk te liggen op resultaatfinanciering: het reïntegratiebedrijf krijgt een vergoeding per plaatsing. Voorheen lag meer de nadruk op inputfinanciering: het bedrijf krijgt een vergoeding per werkloze, ongeacht het aantal plaatsingen. Welke mogelijke belemmeringen ziet U voor deze meer prikkelende financieringsstructuur (dus meer resultaatfinanciering) ten aanzien van particuliere reïntegratiebedrijven?

vermindert het aanbod van reïntegratiebedrijven (te veel risico)	ja / nee
opdrachtgeverschap wordt arbeidsintensiever	ja / nee
meetproblemen ten aanzien van hun prestaties (hoe betrouwbaar?)	ja / nee
andere belemmeringen, namelijk (invullen):.....	
.....	

15. Zou UWV zelf ook afgerekend moeten worden op het aantal plaatsingen? Geef in dit verband aan of U het eens bent met de volgende stellingen:

I UWV moet zelf ook worden afgerekend op plaatsingsresultaten, want dan heeft deze een prikkel om goede contracten af te sluiten met reïntegratiebedrijven en naleving ervan af te dwingen.

mee eens / niet mee eens

II UWV moet zelf ook worden afgerekend op plaatsingresultaten, want heeft een handhavingstaak. Omdat UWV toe moet zien op de sollicitatie-activiteiten van werkzoekenden is zij mede bepalend voor de kansen op plaatsing.

mee eens / niet mee eens

III UWV moet niet worden afgerekend op plaatsingsresultaten, want anders leidt dit ertoe dat alleen de makkelijk plaatsbare werkzoekenden geholpen worden ('afroming').

mee eens / niet mee eens

Tot slot

Heeft U nog opmerkingen naar aanleiding van de enquête, of mist U enige informatie (bijvoorbeeld literatuurverwijzingen / rapporten) die voor ons onderzoek wel relevant kan zijn?

.....
.....
.....
.....
.....