



Sturing en beheersing van het WAO-proces

19 juli 2001





Inhoud

1	Inleiding	1
2	Budgettering en planning en control	3
3	Prestaties	5
4	Informatievoorziening	6
5	Reacties	8
6	Nawoord Rekenkamer	10



1

Inleiding

De Rekenkamer heeft in de periode augustus 2000 tot en met maart 2001 een onderzoek uitgevoerd naar de sturing en beheersing van de uitvoering van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Het onderzoek is uitgevoerd bij de huidige uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid Gak, Cadans, USZO, SFB en GUO. In het kader van de herziening van de sociale zekerheidsstructuur binnen Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) gaan de huidige vijf uitvoeringsinstellingen per 1 januari 2002 op in het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het zal dan echter nog geruime tijd duren voordat de uitvoeringsprocessen zodanig zijn geïntegreerd dat daadwerkelijk sprake is van één organisatie.

Met het oog op deze ontwikkelingen heeft de Rekenkamer haar aanbevelingen vooral gericht op de vormgeving van de planning- en controlcyclus van het UWV. Op basis van het onderzoek wordt in deze rapportage dan ook een selectie van aspecten van de planning- en controlcyclus behandeld waar de Rekenkamer belangrijke risico's of kansen ziet. Hiermee hoopt zij een bijdrage te leveren aan het veranderingsproces.

Mede in het licht van de gewenste uniformiteit acht de Rekenkamer het van belang dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) als verantwoordelijke minister voor het sociale zekerheidsstelsel bij de inrichting van de planning- en controlcyclus van het UWV die dit jaar nader gestalte krijgt, aandacht besteedt aan:

- een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor de budgetcyclus en voor de planning- en controlcyclus, zowel binnen het UWV als tussen de minister van SZW en het UWV;
- de aansluiting in de tijd van de budgetcyclus en de planning- en controlcyclus, zowel binnen het UWV als tussen de minister van SZW en het UWV;
- het definiëren van prestaties zodanig dat daarmee op een uniforme wijze zowel de kwaliteit (in termen van recht- en doelmatigheid, zoals tijdigheid en klantgerichtheid) als de kosten van de uitvoeringsprocessen binnen het UWV gestuurd en beheerst kunnen worden; om vooruitgang in prestaties zichtbaar te maken beveelt de Rekenkamer een benchmarking tussen de huidige vijf uitvoeringsinstellingen aan;
- het opzetten van een managementinformatiesysteem waarbij de interne sturingsinformatie voor het UWV en externe verantwoordingsinformatie over prestaties, financiën en bedrijfsvoering voor de toezichthouder en de minister op elkaar aansluiten.

De Rekenkamer heeft op 1 juni 2001 haar conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan de minister van SZW, de voorzitter van het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv), de voorzitter van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de vijf uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen. Tevens voegde zij daarbij de onderzoeksbevindingen. Hun reacties zonden zij medio juni naar de Rekenkamer.

In de hoofdstukken twee tot en met vier zijn de aanbevelingen nader uitgewerkt. In hoofdstuk vijf zijn de reacties in hoofdlijnen opgenomen en in hoofdstuk zes komt het nawoord van de Rekenkamer aan de orde. Als bijlage zijn de onderzoeksbevindingen opgenomen op basis waarvan de Rekenkamer tot haar aanbevelingen is gekomen.

2 Budgettering en planning en control

In de Organisatiewet sociale verzekeringen uit 1997 is geregeld dat de uitvoeringsinstellingen met het Lisv als opdrachtgever een jaarovereenkomst afsluiten. Vanuit de toenmalige gedachte van marktwerking dienen de uitvoeringsinstellingen met het Lisv te onderhandelen over de jaarovereenkomst. In deze overeenkomst zijn de te leveren prestaties vastgelegd in de vorm van referentiediensten en het op basis van de vaste prijzen voor referentiediensten verbonden budget. De jaarovereenkomst is derhalve sturend voor de werkzaamheden van de uitvoeringsinstelling. Naast deze budgetcyclus hebben de uitvoeringsinstellingen een interne planning- en controlcyclus voor de uitvoering van de WAO.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de budgetcyclus en de interne planning- en controlcyclus niet op elkaar aansluiten. Hierbij bestaat het risico dat er in de uitvoering geen eenduidige sturing is op de doelstellingen die de opdrachtgever stelt. De uitvoeringsinstellingen hebben de taken en verantwoordelijkheden voor beide cycli belegd bij verschillende afdelingen met elk een eigen invalshoek. Afstemming vindt sporadisch plaats en wordt bemoeilijkt doordat beide cycli ook in de tijd niet op elkaar aansluiten. De afspraken met het Lisv over de financiering en de te leveren prestaties in de vorm van referentiediensten komen te laat tot stand voor een goede sturing van de processen. De regio's waar de uitvoering van de WAO plaatsvindt, worden bovendien slechts in beperkte mate betrokken bij de totstandkoming van de afspraken over de prestaties in de jaarovereenkomsten tussen de opdrachtgever, het Lisv en de opdrachtnemers, de uitvoeringsinstellingen. Hierdoor moet er een vertaalslag worden gemaakt van de ene cyclus naar de andere cyclus. In feite zijn er twee aparte los van elkaar opererende cycli terwijl afstemming tussen beide cycli juist vereist is om tot een realistische planning en verantwoording te komen.

Ook tussen de uitvoeringsinstellingen onderling verschilt het niveau waarop taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de WAO zijn verdeeld en de aansturing en beheersing van de werkzaamheden plaatsvindt.

De wijze waarop de taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld is bepalend voor de inrichting van de planning- en controlcyclus. In het kader van SUWI worden taken en verantwoordelijkheden binnen het UWV en tussen het UWV en de minister van SZW opnieuw bezien. Vast staat dat de minister het uitvoeringsbudget vaststelt en als opdrachtgever fungeert voor het UWV. Dit impliceert dat de verantwoordelijkheid van de minister voor de wijze van uitvoering door en voor de kosten van het UWV groter wordt.

De Rekenkamer beveelt aan bij de inrichting van de planning- en controlcyclus bij het UWV zorg te dragen voor aansluiting in de tijd tussen de planning- en controlcyclus en de budgetcyclus. Van belang daarbij is een eenduidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het UWV, mede in het licht van verschillen die tussen de huidige uitvoeringsinstellingen bestaan. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden

tussen het UWW en de minister dient zodanig te zijn dat de minister naar de opvatting van de Rekenkamer zijn verantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige taakuitvoering kan waarmaken. Hierbij dient de minister de geschikte voorwaarden voor het behalen van de gestelde resultaten te creëren én te benutten.

3 Prestaties

Door voorschriften van het Lisv en het hanteren van referentiediensten hebben uitvoeringsinstellingen een beperkte vrijheid voor de wijze waarop het uitvoeringsproces van de WAO kan worden ingericht. De Rekenkamer constateerde dat de referentiediensten niet overeenkomen met de processen in de uitvoering, maar producten zijn van activiteiten in die uitvoering, gekoppeld aan een normtijd. Omdat de referentiediensten opgezet zijn als instrument om de werkzaamheden van uitvoeringsinstellingen te financieren, bieden zij inzicht in de aantallen geleverde prestaties en niet in werkvoorraden en onderhanden zijnde werk. Kwaliteit vormt slechts een zeer beperkt onderdeel van de referentiediensten.

Naar de mening van de Rekenkamer leidt het systeem van referentiediensten met bijbehorende bekostiging er toe dat de uitvoeringsinstellingen primair sturen op kosten en dat de kwaliteit van de uitvoering van de WAO op het tweede plan komt. Uit gegevens van de uitvoeringsinstellingen zelf blijkt dat zij alle niet voldoen aan de gestelde wettelijke norm omtrent de tijdigheid van de beoordeling van het recht op een uitkering. Mede door de interventie van de toezichthouder worden de uitvoeringsinstellingen gedwongen te sturen op de kwaliteitsnorm rechtmatigheid. De toezichthouder heeft voor tijdigheid dergelijke interventies als minder budget en verscherpt toezicht niet ingezet.

De Rekenkamer beveelt aan de te definiëren prestaties voor sturing en beheersing van de uitvoering van de WAO te laten aansluiten bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de minister van SZW en het UWV. De referentiediensten zijn hiervoor niet geschikt, omdat hiermee wordt gestuurd op kosten en nauwelijks op kwaliteit. Voor de definiëring van prestaties is het zinvol een analyse en vergelijking van de uitvoeringsprocessen met bijbehorende prestaties en kosten van de vijf uitvoeringsinstellingen te maken. Daarnaast verdient het aanbeveling de best-practices op onderdelen van planning en control van de huidige uitvoeringsinstellingen te inventariseren. Deze analyses bieden het UWV een basis om te komen tot een uniform uitvoeringsproces voor de WAO, een uniforme manier van kostentoe rekening (bijvoorbeeld op basis van Activity Based Costing) en een eenduidige wijze van sturing en beheersing. Een benchmark tussen de huidige vijf uitvoeringsinstellingen kan voor het UWV dienst doen als zogenoemde nulmeting om toekomstige vooruitgang in prestaties zichtbaar te maken.

De Rekenkamer beveelt voorts aan voor een gerichte interne sturing de doelstellingen van het UWV (klantgerichtheid, doelmatigheid, arbeidsparticipatie en inkomenszekerheid) meetbaar te maken. Deze doelstellingen dienen uitgangspunt te vormen voor het benoemen van kengetallen (prestaties), waarover kan worden gerapporteerd via bijvoorbeeld een Balanced Score Card. Om te komen tot realistische doelstellingen op uitvoeringsniveau moet volgens de Rekenkamer rekening worden gehouden met specifieke omgevingsfactoren en prestaties in het verleden.

4 Informatievoorziening

Om de informatievoorziening aan het management te stroomlijnen hanteren alle uitvoeringsinstellingen vaste formats. De Rekenkamer constateerde in haar onderzoek dat de interne managementrapportages van de uitvoeringsinstellingen, in lijn met hun uitgangspunt van sturing, uitgebreid ingaan op kosten. Deze informatie is minder geschikt voor de (bij)sturing van de kwaliteit van de uitvoering van de WAO. Hiervoor is bijvoorbeeld informatie over de kwaliteit van de uitvoering (rechtmatigheidsscores) en bedrijfsvoeringsinformatie (achterstanden, werkvoorraden en personeelsbezetting) nodig. Naar de mening van de Rekenkamer bevatten de managementrapportages dan ook onvoldoende informatie voor het management om te kunnen sturen op rechtmatigheid en doelmatigheid.

Wel bespeurt de Rekenkamer bij de uitvoeringsinstellingen een positieve ontwikkeling. Alle uitvoeringsinstellingen besteden in hun managementrapportages in toenemende mate aandacht aan de tijdigheid en de juistheid van de beoordeling van het recht op een WAO-uitkering.

De Rekenkamer concludeerde dat de totstandkoming van de interne managementrapportages en de externe verantwoordingsrapportages bij de uitvoeringsinstellingen niet efficiënt is. Voor de interne managementrapportages dient de uit geautomatiseerde systemen afkomstige informatie van de uitvoeringsinstellingen een bewerking te ondergaan. Deze veelal handmatige bewerking van informatie brengt het risico van onbetrouwbaarheid en fouten met zich mee. Het opstellen van de externe verantwoordingsrapportages aan het Lisv en de toezichthouder is een apart proces waarbij slechts in beperkte mate kan worden gesteund op bestaande informatie uit de interne managementrapportages.

De Rekenkamer beveelt aan dat het nieuw op te zetten managementinformatiesysteem die informatie bevat die het UWV nodig heeft voor interne sturing, maar ook de informatie die de toezichthouder of de minister vraagt in de externe periodieke verantwoording van het UWV teneinde te kunnen bijsturen indien de gestelde doelen niet worden behaald. Voor wat betreft de interne rapportages zal het managementinformatiesysteem niet alleen de (nog te definiëren) prestaties en kosten dienen te bevatten, maar ook informatie over bedrijfsvoering. Deze informatie kan tevens van dienst zijn voor het opstellen van de mededeling over de bedrijfsvoering van het UWV aan de minister. Voor de externe verantwoordingsinformatie acht de Rekenkamer het van belang dat de toezichthouder en de minister vanuit hun beider verantwoordelijkheden vroegtijdig kenbaar maken welke informatie van het UWV zij wensen te ontvangen. De Rekenkamer staat op het standpunt dat de minister in zijn rol van opdrachtgever en budgethouder in elk geval inzicht dient te hebben in de prestaties, in relatie tot de middelen en de kwaliteit van de bedrijfsvoering met de belangrijkste problemen die zich daarbij voordoen. Bovendien dienen de

(bij)sturingsinstrumenten waarover de minister beschikt, te zijn afgestemd op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en het UWV.

5 Reacties

Minister van SZW

De minister van SZW geeft in zijn reactie op het rapport aan dat hij zich kan vinden in de onderzoeksbevindingen en stelt vast dat de aanbevelingen in belangrijke mate stroken met de voorbereidingen die de minister treft voor de uitwerking van het sturingsconcept in SUWI. Een punt van bespreking met de Veranderorganisatie -die zorgt voor de totstandkoming van een nieuwe uitvoeringsstructuur- zal de termijn zijn waarbinnen de aanbevelingen van de Rekenkamer gerealiseerd zullen zijn. De minister verwacht niet dat dit op 1 januari 2002 volledig het geval zal zijn, waardoor het systeem van referentiediensten tot het moment van realisatie van een alternatief systeem bij het UWV in gebruik blijft. De minister zegde toe de aanbevelingen van de Rekenkamer bij de verdere uitwerking te betrekken en de Rekenkamer schriftelijk te informeren.

Uitvoeringsinstellingen

De algemeen directeuren van de vijf uitvoeringsinstellingen hebben gezamenlijk gereageerd op het rapport. In hun reactie geven zij aan zich in belangrijke mate te kunnen vinden in de hoofdlijnen van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Bij de concrete uitwerking van de aanbevelingen en de conclusies zelf plaatsen zij echter een aantal nuanceringen.

De algemeen directeuren zijn het eens met de conclusie van de Rekenkamer dat het huidige stelsel van referentiediensten niet bevordert dat er binnen de uitvoeringsinstellingen wordt gestuurd op kwaliteit. Zij benadrukken echter dat er met het Lisv wel afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit van de uitvoering en dat daar ook intern op wordt gestuurd.

De conclusie dat de budgetcyclus en de interne planning- en controlcyclus niet op elkaar aansluiten wordt niet volledig onderschreven. De algemeen directeuren geven aan dat de verwachte uitkomst van de budgetcyclus basis is voor de planning- en controlcyclus en dat de contractafspraken met het Lisv worden vertaald in de managementcontracten.

Ten aanzien van de informatievoorziening wordt opgemerkt dat men van mening is dat er ook nu sprake is van een aanzienlijke hoeveelheid kwalitatieve stuurinformatie (rechtmatigheid, tijdigheid) voor zowel de externe verantwoording als de interne sturing. Doordat de informatie altijd kan worden vergeleken met de broninformatie is de kans op significante fouten gering.

Voor het UWV zijn er plannen voor een datawarehouse dat het management sturingsinformatie moet opleveren over volumeontwikkelingen en over de uitvoering (kosten en kwaliteit). Deze managementinformatie zal niet eerder dan 2003 beschikbaar zijn. Voor de rechtmatigheid kan naar de mening van de algemeen directeuren beter worden gestuurd op die aspecten waarvan is gebleken dat zij de rechtmatigheidsscore nadelig beïnvloeden. Deze informatie is niet alleen sneller beschikbaar, maar ook direct gerelateerd aan de activiteiten in de uitvoering.

Over de door de Rekenkamer voorgestelde benchmark vragen de algemeen directeuren zich af of deze gelet op de onderlinge verschillen tussen de uitvoeringsinstellingen, wel nuttig zou kunnen zijn.

Lisv

Het Lisv geeft in zijn reactie aan dat het noodzakelijk is dat de referentiediensten aansluiten bij het primaire proces van de WAO. Het Lisv betoogt daarbij dat ook aanpassingen in het primaire proces noodzakelijk zijn om de juiste aansluiting te borgen met de wettelijke doelstellingen, zoals vastgelegd in de referentiediensten, zodat deze beter geschikt worden als stuurinstrument.

Ctsv

Voor het Ctsv was er geen aanleiding om te reageren.

6 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de belangrijkste actoren in het SUWI-traject zich kunnen vinden in de aanbevelingen van de Rekenkamer en dat hiermee rekening wordt gehouden bij de uitwerking van het sturings- en verantwoordingsconcept in SUWI. Overigens betreurt de Rekenkamer dat de minister een half jaar voor de start van het UWV nog geen duidelijkheid kan verschaffen over zijn relatie tot het UWV en in het verlengde daarvan de wijze waarop hij vorm wil geven aan de sturing en de verantwoording van het UWV.

De Rekenkamer handhaaft haar mening dat een nulmeting om toekomstige vooruitgang in prestaties zichtbaar te maken van groot belang is. Juist vanwege de verschillen in prestaties en processen tussen de uitvoeringinstellingen acht zij een benchmark noodzakelijk.

De minister heeft toegezegd om de Rekenkamer te informeren over de verdere uitwerking van de aanbevelingen. De Rekenkamer stelt het op prijs indien de minister hierbij ook kan aangeven op welke termijn de aanbevelingen gerealiseerd zullen zijn.



Onderzoeksbevindingen Sturing en beheersing van het WAO-proces

19 juli 2001



Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	2
1.1	Onderzoek	2
1.2	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering	2
1.3	Planning- en control	2
2	Context uitvoering WAO	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Begrotingscyclus	5
2.2.1	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5
2.2.2	Landelijk instituut sociale verzekeringen	5
2.2.3	College toezicht sociale verzekeringen	6
2.2.4	Uitvoeringsinstellingen	7
2.3	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	7
2.3.1	Organisatie	7
2.3.2	Sturing en beheersing	7
2.4	Conclusies	8
3	Beheer WAO-proces bij de uitvoeringsinstellingen	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Budgettering en planning en control	9
3.2.1	Norm	9
3.2.2	Bevindingen	10
3.2.3	Conclusie	11
3.3	Prestaties	12
3.3.1	Norm	12
3.3.2	Bevindingen	12
3.3.3	Conclusie	14
3.4	Informatievoorziening	14
3.4.1	Norm	14
3.4.2	Bevindingen	15
3.4.3	Conclusies	17



Samenvatting

Dit rapport geeft de bevindingen weer van het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer in de periode augustus 2000 tot en met maart 2001 heeft verricht naar de planning- en controlcyclus voor de uitvoering van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) bij de huidige uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid Gak, Cadans, USZO, SFB en GUO. De planning- en controlcyclus is in het kader van de bedrijfsvoering een cruciaal instrument voor het management van een organisatie om zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Het gaat dan om het sturen van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, het bewaken en bijsturen van de beleidsuitvoering en om het afleggen van verantwoording.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn dat de interne planning- en controlcyclus en de externe budget- en verantwoordingscyclus niet goed op elkaar aansluiten, doelstellingen en prestaties waarop wordt gestuurd bij de huidige uitvoeringsinstellingen vooral gericht zijn op kosten en weinig op kwaliteitsaspecten, en er duidelijke verbeteringen mogelijk zijn bij de onderliggende informatievoorziening.

Afstemming tussen budgetcyclus en planning en control

De interne planning- en controlcyclus en de externe budget- en verantwoordingscyclus sluiten niet goed op elkaar aan, terwijl afstemming tussen beide cycli juist vereist is om tot een realistische planning en verantwoording te komen. Dit komt voort uit het feit dat de verantwoordelijkheden bij verschillende personen zijn neergelegd en de cycli ook niet parallel lopen in de tijd. Hierdoor bestaat het risico dat de twee cycli teveel los van elkaar opereren.

Prestaties en sturing

Doelmatigheid en kwaliteit zijn zowel door het Lisv als door de uitvoeringsinstellingen in beperkte mate meetbaar gemaakt. De referentiediensten die nu gebruikt worden bij het afsluiten van contracten met uitvoeringsinstellingen, sluiten bovendien niet goed aan bij het primaire uitvoeringsproces van de WAO. De oorzaken voor slechte prestaties komen bij deze wijze van sturing niet naar voren. Hierdoor zijn referentiediensten in hun huidige vorm niet geschikt als sturingsinstrument.

Informatievoorziening

De uitvoeringsinstellingen rapporteren intern over de uitvoering van de WAO volgens vaste formats, waarbij alle uitvoeringsinstellingen rapporteren over productie, personeel en kosten. Niet alle uitvoeringsinstellingen rapporteren intern in Lisv-prijzen of -producten. Bij de uitvoeringsinstellingen is de managementinformatie veelal niet meegedefinieerd in de meer taakgerichte administratieve productiesystemen. Bij het samenstellen van managementinformatie is de vertaling van de administratieve registraties uit de productiesystemen risicovol.

1 Inleiding

1.1 Onderzoek

De Rekenkamer heeft in de periode augustus 2000 tot en met maart 2001 onderzoek uitgevoerd naar de planning- en controlcyclus voor de uitvoering van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Gekeken is in hoeverre de planning- en controlcyclus van de uitvoeringsinstellingen voor de sociale verzekeringen voldoende aangrijpingspunten bevat om de uitvoering van het WAO-proces te beheersen.

Aandachtspunten hierbij waren:

- aansluiting budgetcyclus en planning- en controlcyclus;
- uitvoering en definiëring van prestaties;
- sturings- en verantwoordingsinformatie.

Een deel van het onderzoek, waarin de opzet van de planning- en controlcyclus bij de uitvoeringsinstelling Gak is bekeken, is reeds gepubliceerd in 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 2', 29 maart 2001, TK 27656 nrs. 1-2.

1.2 Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering

In tegenstelling tot de meeste sociale zekerheidsuitkeringen is het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zoals de WAO de laatste jaren gegroeid. Eind 2000 waren er ruim 950.000 mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het kabinet wil de groei van het aantal arbeidsongeschikten beperken. Binnen de arbeidsongeschiktheidsregelingen neemt de beoordeling van het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, de zogenoemde claimbeoordeling, een centrale plaats in.

Er blijken bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid grote achterstanden te zijn in de claimbeoordeling. De getroffen investeringen en inspanningen om de achterstanden weg te werken hebben niet het gewenste effect gehad, mede doordat vacatures moeilijk kunnen worden opgevuld.

1.3 Planning- en control

De planning- en controlcyclus is in het kader van de bedrijfsvoering een cruciaal instrument voor het management van een organisatie om zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Het gaat dan om het sturen van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, het bewaken en bijsturen van de beleidsuitvoering en om het afleggen van verantwoording. De planning- en controlcyclus zal in belangrijke mate de informatie moeten genereren voor het management om zich een oordeel te vormen over het bereiken van de gestelde doelen en

daarop te kunnen bijsturen, alsmede de externe verantwoording over de doelrealisatie in het jaarverslag of andere verantwoordingsdocumenten.

2 Context uitvoering WAO

2.1 Inleiding

Voor de planning en control van het WAO-proces zijn twee bronnen van wetgeving van belang. Ten eerste de materiewetgeving waarin de rechten en plichten van de uitkeringsgerechtigde zijn vastgelegd. Ten tweede de Organisatiewet sociale verzekeringen uit 1997 (OSV'97) waarin de uitvoering van de WAO is geregeld.

In de OSV'97 is bepaald dat de uitvoering van de WAO dient plaats te vinden door een erkende uitvoeringsinstelling, in opdracht van een door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gemandateerde opdrachtgever. Deze opdrachtgever, in casu het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), sluit hiertoe contracten af, de zgn. jaarovereenkomsten. De OSV'97 is ingericht als 'tussenwet', waarbij het oogmerk van de wetgever was het introduceren van marktwerking. Het stelsel zou op termijn grotendeels geprivatiseerd moeten worden.

Halverwege 2000 heeft een debat in de Tweede Kamer plaatsgevonden over de kabinetsnota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Hiermee is een koerswijziging ingezet die voorziet in een grotendeels publieke uitvoering van de sociale zekerheid. De nieuwe SUWI wet zal de OSV'97 gaan vervangen, waarschijnlijk per 1 januari 2002. De uitvoering van de sociale zekerheid zal dan gaan plaatsvinden door een publiek orgaan, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), waarin de huidige vijf uitvoeringsinstellingen opgaan.

Om de overgang van de uitvoeringsinstellingen naar het UWV te bewerkstelligen zijn door een hiertoe door het Ministerie van SZW ingesteld verandermanagement in de loop van 2000 en 2001 de onderdelen van het toekomstige UWV uitgewerkt. Dit heeft geresulteerd in de aanbidding van een grofontwerp aan de Tweede Kamer op 17 januari 2001. In de zomer van 2001 wordt de feitelijke invulling van de nieuwe organisatie voorbereid.

In september 2001 zal de minister van SZW een Algemene Maatregel van Bestuur aanbieden, waarin de meer procesmatige zaken worden ingevuld die niet op het niveau van de hoofdwet SUWI opgenomen zijn¹. Dit betreft onder meer de inrichting van de begrotingscyclus op de nieuwe instellingen, de verdeling van uitvoeringskosten en regelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT).

¹ De hoofdwet is 14 januari 2001 ingediend bij de Tweede Kamer

2.2 Begrotingscyclus

Binnen de OSV'97 is een begrotingscyclus voorgeschreven voor de uitvoering van de WAO en andere werknemersverzekeringen. De cyclus start bij het Lisv, dat een begrotingskader vaststelt en dat ter goedkeuring voorlegt aan de minister van SZW. Na goedkeuring worden de sectorraden, waarin werknemers en werkgevers zijn vertegenwoordigd aangeschreven door het Lisv. In deze aanschrijving gaat het om de voorwaarden en uitgangspunten voor de offerte van de uitvoeringsinstellingen. De resultaten hiervan worden ook aan het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) voorgelegd en ter kennisgeving aan het ministerie van SZW gezonden. Het Lisv sluit vervolgens met de uitvoeringsinstellingen een jaarovereenkomst af voor de uitvoering van de WAO. Dit gebeurt via een offerte en onderhandelingstraject.

Na afloop van het uitvoeringsjaar dienen de uitvoeringsinstellingen en het Lisv een jaarverslag met jaarrekening en accountantsverklaring in bij het Ctsv, die onder meer op basis daarvan de rechtmatigheidsrapportages opstelt. Daarnaast stelt het Ctsv nog aparte doelmatigheidsrapportages op. In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren in de begrotingscyclus.

2.2.1 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In de OSV'97 is vastgelegd dat de minister van SZW inzicht dient te hebben in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven. Binnen de OSV'97 heeft de minister de bevoegdheden rond de uitvoering van de WAO voor het overgrote deel overgedragen aan het Landelijk instituut sociale zekerheid (Lisv). De belangrijkste rol in de begrotingscyclus is de goedkeuring van het door het bestuur van het Lisv vastgestelde begrotingskader. Dit begrotingskader vormt het uitgangspunt voor de opdrachtverlening door het Lisv aan de uitvoeringsinstellingen. Daarnaast stelt de minister de uitvoeringskosten van het Ctsv vast, dat op haar beurt het uitvoeringsbudget van het Lisv vaststelt. Ook voor de inrichting van de jaarrekening en de jaarverslagen van deze instellingen kan de minister richtlijnen vaststellen.

De relatie tussen het ministerie en de uitvoeringsinstellingen verloopt via het Lisv als opdrachtgever of het Ctsv als toezichthouder. De minister heeft naar de uitvoeringsinstelling een sturingsmogelijkheid in het bestuurlijk overleg met het Lisv. Ook het ontwerp voor de jaarovereenkomst, met daarin richtlijnen voor de inhoud en opzet van deze contracten, wordt door de minister vastgesteld. De wet- en regelgeving én de aanvullende richtlijnen vormen de kwaliteitseisen die aan de uitvoering worden gesteld.

2.2.2 Landelijk instituut sociale verzekeringen

Het Lisv is sinds 1 maart 1997 verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen en voor de informatievoorziening over de uitvoering van de

werknemersverzekeringen. Zij heeft regelgevende bevoegdheid. Het Lisv is op grond van de OSV'97 verplicht om alle werkzaamheden met betrekking tot de uitkeringsverzorging uit te besteden aan uitvoeringsinstellingen. Hiertoe is in 1997 een overkoepelende administratieovereenkomst met de vijf uitvoeringsinstellingen getekend. Binnen de administratieovereenkomsten worden jaarovereenkomsten afgesloten. Hierin wordt voor enig jaar de te leveren referentiediensten, de aantallen te leveren diensten en de daarbij gehanteerde tarieven afgesproken. Dit gebeurt per sector.

Voorafgaand aan de onderhandelingen met de uitvoeringsinstellingen stelt het Lisv de financiële kaders en regels vast die vorm en inhoud van de jaarovereenkomsten bepalen, eventueel in overleg met sectorraden. Deze regels worden jaarlijks vastgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van SZW. Het offertetraject en de jaarovereenkomst gaan uit van zogenaamde referentiediensten. Een referentiedienst is een vertaling van de wet- en regelgeving in een specificatie van een dienst en dient zowel kwalitatief (rechtmatigheid, tijdigheid) als kwantitatief (aantal) meetbaar te zijn.

De referentiediensten zijn een hulpmiddel bij het afrekenen, de interne processen van de uitvoeringsinstellingen hoeven hier niet perse op afgestemd te zijn. De referentiediensten bevatten specificaties over het 'tellen', wanneer kan een product als zodanig worden geregistreerd en bij het Lisv worden gedeclareerd. De tarieven die gerekend worden, en worden vastgelegd in de jaarovereenkomst zijn vervolgens onderwerp van onderhandeling en kunnen ook per uitvoeringsinstelling verschillen. Het Lisv maakt hierbij ook wel gebruik van zogenaamde afhandelingsprofielen, waarin zij normtijden opstelt aan de hand waarvan algemene kostprijzen berekend kunnen worden.

De jaarovereenkomsten bevatten naast een aantal artikelen waarin aanvullende kwaliteits- en verantwoordings-eisen worden gesteld, in termen van referentiediensten opgestelde productietabellen (diensten en projectenoverzicht) en prijzen (OxP).

2.2.3

College toezicht sociale verzekeringen

Het Ctsv heeft bij de OSV'97 de taak gekregen corrigerend toezicht uit te oefenen. Derhalve is in de wet vastgelegd dat het Lisv en de uitvoeringsinstellingen over recht- en doelmatigheid afzonderlijk rapporteren. De contracten die door het Lisv worden gesloten worden vóóraf door het Ctsv beoordeeld. Het Ctsv reviewt ook de afrekening. Het Ctsv stelt ook de budgetten vast voor de uitvoeringskosten van het Lisv en de Sociale Verzekeringsbank (SVB), en kan deze instellingen ook aanwijzingen geven, en hun besluiten ter vernietiging voordragen aan de minister. Het Ctsv rapporteert aan de minister van SZW en de wetgever.

2.2.4 Uitvoeringsinstellingen

Het Lisv heeft de uitvoering van de WAO opgedragen aan een vijf uitvoeringsinstellingen: Cadans, Gak, GUO, SFB en USZO. Van de huidige uitvoeringsinstellingen is het Gak veruit de grootste (60% van de werkgevers en werknemers), op enige afstand gevolgd door Cadans. De overige uitvoeringsinstellingen zijn beduidend kleiner, en bedienen soms zeer specifieke sectoren. Alle uitvoeringsinstellingen kennen een regionale uitvoeringsorganisatie.

2.3 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Het UWV wordt in de loop van 2001 opgericht als het nieuwe uitvoeringsorgaan voor de werknemersverzekeringen. Het zal de claimbeoordeling, uitkeringsverzorging en premie-inning verzorgen. Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan dat direct onder de minister is geplaatst.

2.3.1 Organisatie

Het grofontwerp gaat uit van een divisieorganisatie, waarbinnen alle arbeidsongeschiktheidsregelingen een divisie zullen vormen, naast bijvoorbeeld een divisie rond de uitvoering van de werkloosheidsregelingen. Een deel van de intake en claimbeoordeling – in principe alle klantcontacten van het UWV – zal plaatsvinden in een 130-tal bedrijfsverzamelgebouwen, waarin ook bijvoorbeeld de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) gehuisvest zijn. Er komen ongeveer 40 zogenaamde mid-offices waarin andere onderdelen van de uitkeringsverzorging zullen plaatsvinden. De definitieve opzet van de uitvoeringsorganisatie zal er per 1 januari 2002 nog niet gereed zijn.

2.3.2 Sturing en beheersing

Ten aanzien van de besturingsprocessen wordt in het grofontwerp onderscheid gemaakt tussen plannings-, contractmanagement- en controlprocessen. Deze processen vormen de uitgangspunten voor de opzet van de planning- en controlcyclus. Genoemde processen hebben mede gediend als uitgangspunt voor de analyse in deze rapportage, naast de normen van de Rekenkamer en de in wet- en regelgeving vastgelegde eisen. In het geval van de nog te behandelen SUWI hoofdwet is de Rekenkamer uitgegaan van de door de minister bij indiening gegeven overwegingen in de memorie van toelichting.

Binnen het grofontwerp wordt gesteld dat de plan- en controlmethodiek dient aan te sluiten bij de besturingsfilosofie van het UWV, waarbij de volgende accenten zijn gelegd: regels, resultaten, normen en waarden en innovatie. Decentralisatie van verantwoordelijkheden en

sturen op outputindicatoren worden hierbij als middel gezien. De interne planning- en controlcyclus van het UWV dient aan te sluiten op de budgetcyclus van de minister van SZW.

In het grofontwerp wordt bij het ontwikkelen van plan-, contractmanagement- en controlprocessen als uitgangspunt gesteld dat taken en activiteiten zoveel mogelijk worden geëxpliciteerd en genormeerd door middel van (prestatie)indicatoren, zodat meetbaarheid mogelijk is. Via benchmarkingsystemen kunnen hierbij bedrijfsonderdelen met elkaar en/of in de tijd worden vergeleken.

Het voorstel van de minister is om het UWV een op output gebaseerde begroting te laten indienen, waarbij alle kosten zoveel mogelijk worden toegerekend aan producten. In de prijzen voor de producten zijn zowel de directe kosten verwerkt als zoveel mogelijk die indirecte kosten, die op zinvolle wijze zijn toe te rekenen aan de producten. Hoofdkantoorfuncties zullen inputbegroot blijven.

Om ieder kwartaal een snel overzicht te krijgen van de stand van zaken in de uitvoering, kan de uitgebreide kwartaalrapportage worden samengevat in een aantal kengetallen. Dit geldt zowel voor financiële als voor niet-financiële informatie. Aan de hand van deze kengetallen kan vroegtijdig gesignaleerd worden of beoogde doelstellingen gehaald worden of niet. In dat laatste geval kan gekeken worden waar extra actie noodzakelijk is. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de Balanced Score Card (BSC).

Na afloop van het jaar dienen de uitvoerende instanties hun jaarrekening en jaarverslag in (inclusief een accountantsverklaring). Dit zal voor het ministerie van SZW dienen als basis voor de afrekening. Uiterlijke datum hiervoor is 15 maart jaar t+1, teneinde aansluiting te verkrijgen met het jaarverslag van het ministerie in het kader van VBTB.

2.4

Conclusies

In de SUWI-operatie vindt een fundamentele wijziging plaats in de opdrachtgever-opdrachtnemer verhoudingen in de uitvoering van de sociale zekerheid. Beleidsuitgangspunt ten aanzien van al het beleid voor het ministerie van SZW is de scheiding tussen beleid en uitvoering. Binnen het stelsel onder de OSV'97 werd aan dit principe tegemoetgekomen door middel van marktwerking en een gemandateerde zelfstandige opdrachtgever Lisv. Binnen SUWI zal nu het ministerie zelf weer als opdrachtgever fungeren, terwijl de uitvoering geschiedt door een publiek orgaan.

3 Beheer WAO-proces bij de uitvoeringsinstellingen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen weer van het onderzoek naar de sturing en beheersing van het WAO-proces bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid. De indeling van dit hoofdstuk komt overeen met de drie aspecten uit het onderzoek die ook centraal staan in de brief aan de minister, te weten:

- aansluiting van de externe budgetcyclus en de interne planning- en controlcyclus;
- het definiëren van prestaties (in termen van producten) waarmee op een uniforme wijze de kwaliteit en de kosten van de uitvoeringsprocessen binnen het UWV gestuurd en beheerst kunnen worden;
- bij het opzetten van een managementinformatiesysteem aandacht besteden aan de aansluiting tussen de interne sturingsinformatie en externe verantwoordingsinformatie over prestaties, financiën en bedrijfsvoering.

3.2 Budgettering en planning en control

3.2.1 Norm

De Rekenkamer stelt als norm dat, uitgaande van de gekozen besturingsfilosofie de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op de diverse niveaus in de organisatie eenduidig zijn vastgelegd en toegesneden zijn op de wettelijke taak.

De wijze waarop de taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld is bepalend voor de inrichting van de planning- en controlcyclus. In vervolg op de toedeling van taken en verantwoordelijkheden moet de interne planning- en controlcyclus aansluiten op de externe budget- en verantwoordingscyclus.

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de planning- en controlcyclus hieraan voldeed. Zo is onder meer gekeken naar de aansluiting van de planning- en controlcyclus tussen de verschillende hiërarchische niveaus binnen de uitvoeringsinstelling.

3.2.2

Bevindingen

Besturingsfilosofie

De uitvoeringsinstellingen hebben op eigen wijze invulling gegeven aan de uitvoering van de WAO. Hierdoor verschillen zij op het niveau waarop taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Sturing vindt daardoor niet bij alle uitvoeringsinstellingen op dezelfde wijze plaats en ook niet overal op het niveau van de werkprocessen. In de uitvoering van de WAO is sprake van scheiding van staf- en lijntaken. Kenmerkende verschillen tussen uitvoeringsinstellingen zijn aparte businessunits voor arbeidsongeschiktheidsregelingen versus een geïntegreerde uitvoering van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen in één directie.

Alle uitvoeringsinstellingen kennen een vorm van integraal management. Hierbij werken de afspraken tussen leidinggevenden op het ene niveau door in afspraken tussen leidinggevenden op een ander niveau. Veelal worden de afspraken vastgelegd in een managementcontract, dat jaarlijks wordt opgesteld. Niet bij alle uitvoeringsinstellingen is het principe van integraal management tot op regioniveau doorgevoerd. Van contractmanagement is daarom niet op alle niveaus sprake.

Budgettering

Bij de uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid wordt onderscheid gemaakt tussen de planning- en controlcyclus voor de uitvoering van de WAO en de cyclus voor het vaststellen van het budget. Dit budget wordt vastgesteld naar aanleiding van de inhoud van de jaarovereenkomst met het Lisv.

Uit het onderzoek bleek dat naast de interne planning- en controlcyclus voor de uitvoering van de WAO alle uitvoeringsinstellingen een aparte, vaak parallelle cyclus voor de onderhandelingen met het Lisv over de jaarovereenkomst kennen. De jaarovereenkomst met het Lisv is uiteindelijk bepalend voor het budget en de te leveren prestaties.

De afspraken met het Lisv over de financiering en de te leveren prestaties in de vorm van referentiediensten zijn komen te laat tot stand voor een goede sturing van de processen. De verantwoordelijkheden voor beide cycli hebben de uitvoeringsinstellingen bij verschillende afdelingen neergelegd. Deze afdelingen hanteren elk een eigen invalshoek en stemmen hun activiteiten in beperkte mate af.

Hierdoor moet er een vertaalslag worden gemaakt van de ene cyclus naar de andere cyclus. De regio's waar de uitvoering plaatsvindt worden in geringe mate bij het afsluiten met de jaarovereenkomsten betrokken. De budgettering binnen de uitvoeringsinstellingen op basis van de jaarovereenkomsten met het Lisv is topdown gericht. De verantwoordelijkheden voor de interne planning- en controlcyclus en voor de externe budget- en verantwoordingscyclus zijn gescheiden.

In onderstaande beschrijving worden de verschillende onderdelen van de planning- en controlcyclus bij één van de uitvoeringsinstellingen weergegeven. Deze beschrijving

illustreert de wijze waarop de budgetcyclus en de interne planning- en controlcyclus op elkaar ingrijpen.

Stappen binnen de planning- en controlcyclus:

1. Jaarlijks vindt een herijking plaats van de lange termijn doelstellingen en vertaling hiervan in operationele en financiële doelen voor het komend jaar. Het resultaat wordt vastgelegd in de planbrief van de uitvoeringsinstelling medio het jaar.
2. De begroting van het lopende jaar vormt de inzet voor de offerte aan het Lisv. Bij de offerte wordt een systematiek van normprijzen gehanteerd. Het Lisv hanteert strikte productspecificaties en kwaliteitseisen middels een systematiek van referentiediensten. Medio april wordt aan het Lisv (en aan de sectorraden) een eerste indicatie gevraagd van de te verwachten afname van producten. Het overleg tussen het Lisv en de uitvoeringsinstelling resulteert in een (voorlopige) offerte voor de jaarovereenkomst op 1 september.
3. Vanuit de planbrief en de offerte worden door de verantwoordelijke organisatieonderdelen conceptjaarplannen opgesteld. De basis voor deze jaarplannen zijn de geoffreerde aantallen en tarieven aan het Lisv. De kwaliteit van de dienstverlening is uitgedrukt in de met het Lisv gecontracteerde prestatie-indicatoren.
4. Op basis van de conceptjaarplannen worden de conceptjaarovereenkomsten met het Lisv opgesteld. Deze jaarovereenkomsten komen per sector tot stand en vormen het plafond voor de interne begroting. De jaarovereenkomsten bevatten naast productaantallen proces- en kwaliteitseisen. Productaantallen worden tegen normtarieven afgerekend.
5. Op basis van de uitgangspunten in de planbrief vinden per directoraat budgetgesprekken plaats die leiden tot de vaststelling van de directoraatsjaarplannen en de interne begroting in november. Een goedgekeurd jaarplan van een directoraat wordt, inclusief begroting, beschouwd als het managementcontract van de directoraatsdirecteur. Op basis van de interne begroting komen managementcontracten met de directeuren van de vestigingen tot stand.

3.2.3

Conclusie

Het niveau waarop de taken en bevoegdheden zijn verdeeld is bij de uitvoeringsinstellingen verschillend. Hierdoor wordt op verschillende wijze gestuurd.

De interne planning- en controlcyclus en de externe budget- en verantwoordingscyclus sluiten niet goed op elkaar aan, terwijl afstemming tussen beide cycli juist vereist is om tot een realistische planning en verantwoording te komen. Dit komt voort uit het feit dat de verantwoordelijkheden bij verschillende personen zijn neergelegd en de cycli ook niet parallel lopen in de tijd. Hierdoor bestaat het risico dat de twee cycli teveel los van elkaar opereren.

3.3 Prestaties

3.3.1 Norm

De Rekenkamer stelt als norm dat in de planning- en controlcyclus vanuit de wettelijke taak meetbare doelstellingen zijn geformuleerd en vastgelegd in een jaarplan of vergelijkbaar document.

Doelstellingen dienen te worden gerelateerd aan de inzet van mensen en middelen, en vertaald naar het organisatieniveau waarop zij worden uitgevoerd.

De Rekenkamer vindt dat het primaire proces en de ondersteunende processen beheerst dienen te worden door de planning- en controlcyclus. Zij heeft dit onderzocht uitsluitend voor de claimbeoordeling WAO.

De Rekenkamer heeft bij de uitvoeringsinstellingen voor de claimbeoordeling van de WAO onderzocht:

- welke wettelijke en niet-wettelijke doelstellingen zijn gehanteerd;
- in hoeverre de wettelijke en de aanvullende doelstellingen meetbaar zijn gemaakt;
- in hoeverre binnen de planning- en controlcyclus prestatie- en kwaliteitsindicatoren worden gehanteerd en wat de reikwijdte van deze indicatoren is;
- het gehanteerde beheersconcept voor de uitvoering van de WAO binnen de diverse hiërarchische niveaus;
- de vormgeving van de uitvoering van de WAO, via productomschrijvingen of anderszins;
- de wijze van toerekening van de kosten (het gaat hier om een beschrijvende norm).

3.3.2 Bevindingen

Doelstellingen

De uitvoering van de WAO vindt plaats aan de hand van de contractdoelstellingen in de jaarovereenkomst met het Lisv.

In de jaarovereenkomsten met het Lisv is de rechtmatigheid genormeerd op 99 %. Na de wachttijd van 52 weken dient een beslissing inzake het recht op een WAO-keuring te zijn genomen. In de jaarovereenkomsten met het Lisv is de norm voor de tijdigheid van deze beslissingen op 90 % gesteld. Dit komt niet overeen met de wettelijke doelstelling, waarbij de tijdigheid is genormeerd op 100%. Voor cliëntgerichtheid zijn geen meetbare normen gesteld. Rechtmatigheid, tijdigheid en cliëntgerichtheid zijn de doelstellingen van de uitvoeringsinstellingen. In meer of mindere mate zijn al deze doelstellingen intern verder uitgewerkt in prestatie-indicatoren en daardoor meetbaar gemaakt. Soms zijn doelstellingen meetbaar gemaakt door deze te koppelen aan een deadline. Slechts één uitvoeringsinstelling heeft de doelstellingen tot op het niveau van de werkprocessen meetbaar gemaakt. Dit heeft geleid tot differentiatie op regioniveau van de normen. De overige uitvoeringsinstellingen hebben de doelstellingen alleen op concernniveau geformuleerd.

Het Lisv heeft aan de uitvoeringsinstellingen een efficiencykorting van 25% over 4 jaar opgelegd. Dit komt tot uitdrukking in de jaarovereenkomsten. Kostenvermindering is hierdoor geen zelfstandige doelstelling van de uitvoeringsinstellingen. Aspecten van doelmatigheid vond de Rekenkamer wel terug in indicatoren als achterstanden in de afhandeling van de dossiers, inhuur van externe deskundigen en kostenontwikkeling. Een aantal uitvoeringsinstellingen heeft voor dit jaar doelstellingen geformuleerd voor het wegwerken van de achterstanden in de claimbeoordeling.

Indicatoren betreffende de kwaliteit komen niet overal voor. Doelstellingen en budgetten worden doorgaans centraal op basis van productieprognoses vastgesteld. Op het allerlaagste niveau is de uitvoering van afspraken gekoppeld aan de inzet van mensen en middelen. Sommige uitvoeringsinstellingen houden bij het vaststellen van het niveau van de doelstellingen rekening met de specifieke situatie op het uitvoeringsniveau in de regio.

Beheersing uitvoeringsproces

De beheersing van de uitvoering van de WAO ligt bij de budgethouders. De budgethouders bevinden zich niet bij alle uitvoeringsinstellingen op hetzelfde organisatorische niveau. Daardoor wordt de kwaliteit en de reikwijdte van de planning- en controlcyclus niet overal op dezelfde wijze bepaald. Dit wordt onder meer bepaald door het verschil in schaalgrootte van de huidige uitvoeringstellingen. De uitvoering van de WAO vindt plaats op een afdeling van de regionale kantoren. Er is in alle gevallen sprake van een centraal procesbeleid, waarin is voorgescreven welke activiteiten nodig zijn voor het eindproduct. Er zijn echter nog wel verschillen in de mate waarin dit centraal procesbeleid is doorgevoerd.

Referentiediensten

De uitvoeringsinstellingen hebben een beperkte vrijheid voor de wijze waarop uitvoeringsproces van de WAO kan worden ingericht. De WAO bevat voor alle uitvoeringsinstellingen voorgescreven elementen zoals het moment van keuring, de betrokkenen bij de keuring en de vaststelling van de uitkering. Bovendien zijn de producten in de vorm van referentiediensten en productaantallen vooraf bepaald in de jaarovereenkomsten met het Lisv. De referentiediensten komen niet overeen met elementen van de processen in de uitvoering, maar dienen als basis voor het opstellen van de declaratie naar het Lisv.

Het gebruik van referentiediensten en de hiermee samenhangende producttellingen brengt met zich mee dat er veel aandacht is voor sturing op kosten en veel minder voor sturing op kwaliteit. Daarbij lijkt de aandacht voor de effectiviteit van de uitvoering in mindere mate aanwezig. Kwaliteitsaspecten in de uitvoering als klantgerichtheid en doelmatigheid blijven daardoor onderbelicht. Bovendien heeft dit bij enkele uitvoeringsinstellingen ertoe geleid dat de organisatie met name is gericht op externe verantwoording richting Lisv en minder op de interne sturing op kwaliteitsaspecten.

Drie uitvoeringsinstellingen maken voor de toerekening van kosten aan diensten gebruik van de systematiek van Activity Based Costing, waarbij indirecte kosten worden gerelateerd aan de activiteiten die nodig zijn voor het voortbrengen van het eindproduct.

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek van één uitvoeringsinstelling verschillende regiokantoren bezocht om zich een beeld te vormen van de uitvoering van de WAO op dat niveau. Daarbij bleek dat op uitvoeringsniveau binnen een regiokantoor een verzekeringsarts, een arbeidsdeskundige en een claimbeoordelaar samen in een behandelteam werken. Behandelteams opereren zelfstandig binnen het regiokantoor. Basisinput voor de productie van een behandelteam zijn de gerealiseerde aantallen en de verwachte aantallen. Basis voor output is de beschikbare tijd: voor elk product is een tijdsnorm vastgesteld en op basis van de beschikbare tijd levert dit de op te leveren aantallen op. Hiertoe zijn normen gesteld voor de doorlooptijd van de dossiers bij de verzekeringsarts, de arbeidsdeskundige en de claimbeoordelaar.

3.3.3

Conclusie

De doelstellingen van de uitvoeringsinstellingen komen slechts gedeeltelijk overeen met de wettelijke doelstellingen. Doelmatigheid en kwaliteit zijn zowel door het Lisv als door de uitvoeringsinstellingen in beperkte mate meetbaar gemaakt. Slechts bij één uitvoeringsinstelling zijn de doelstellingen tot op het niveau van de werkprocessen meetbaar gemaakt.

Er is geen één op één relatie tussen de referentiediensten en de processen in de uitvoering. Ook zijn niet alle referentiediensten outputgerelateerd. Door middel van referentiediensten wordt gestuurd op aantallen en kosten en nauwelijks op kwaliteitsaspecten als rechtmatigheid, tijdigheid en klantgerichtheid. De referentiediensten sluiten niet goed aan bij het primaire uitvoeringsproces van de WAO. De oorzaken voor slechte prestaties komen bij deze wijze van sturing niet naar voren. Hierdoor zijn referentiediensten in hun huidige vorm niet geschikt als sturingsinstrument.

3.4

Informatievoorziening

3.4.1

Norm

De Rekenkamer hanteert als norm dat in de planning- en controlcyclus is opgenomen wie de voortgang en de resultaten van de cyclus bewaakt en hoe, wanneer en waarover verantwoord wordt. De Rekenkamer acht het van belang dat het controlproces de organisatie kan bijsturen op de meest kritische factoren.

Om op een verantwoorde wijze te kunnen bijsturen dient informatie zowel relevant als juist, volledig en tijdig te zijn. De verantwoordingsinformatie, die voortkomt uit de planning- en controlcyclus moet hierbij worden gerelateerd aan de doelstellingen en er dient, wanneer sprake is van afwijkingen, op basis hiervan bijsturing plaats te kunnen vinden.

De Rekenkamer stelt ten aanzien van de interne en externe rapportage over de uitkomsten van de planning- en controlcyclus dat er een duidelijke relatie is tussen de informatie die nodig is voor de interne sturing en verantwoording van de uitvoeringsorganisatie en de informatie die nodig is voor de externe verantwoording.

De Rekenkamer heeft onderzocht welke informatie de planning- en controlcyclus oplevert en op welke wijze verantwoording in de planning- en controlcyclus is vormgegeven, en in hoeverre de controlcyclus instrumenten bevat om de functie van monitoring en bijsturing te vervullen.

3.4.2

Bevindingen

Verantwoording

De uitvoeringsinstellingen rapporteren intern maandelijks over de uitvoering van de WAO. De rapportage geschiedt volgens vaste formats, waarbij alle uitvoeringsinstellingen rapporteren over productie, personeel en kosten. Niet alle uitvoeringsinstellingen rapporteren intern in Lisv-prijzen of -producten. De relatie tussen financiële en productinformatie wordt niet bij alle uitvoeringsinstellingen op hetzelfde niveau gelegd. De uitvoeringsinstellingen hanteren eigen geautomatiseerde systemen die van elkaar verschillen. Bij de uitvoeringsinstellingen wordt de betrouwbaarheid in de zin van juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatie beoordeeld door centrale afdelingen kwaliteit. Soms wordt de informatie ook decentraal beoordeeld op kwaliteit.

Uitkomsten planning en control

De interne managementrapportages van de uitvoeringsinstellingen bevatten informatie die noodzakelijk is om te kunnen bijsturen. Het betreft informatie over aspecten als achterstanden en werkvoorraden. Over rechtmatigheid wordt in de reguliere managementrapportages bijna niet gerapporteerd. Wel wordt soms een juistheids- of kwaliteitsindex gehanteerd, die inzicht geeft in de ontwikkeling van rechtmatigheidscijfers. Sturing op doelmatigheid is voornamelijk gericht op kosten en bezetting, soms op klantperspectief. Tussen de uitvoeringsinstellingen onderling zijn er verschillen in de aspecten waarover wordt gerapporteerd.

Alle uitvoeringsinstellingen leggen in de rapportages een relatie met de doelstellingen, soms wordt andere managementinformatie gebruikt.

Ook werken drie van vijf uitvoeringsinstellingen met de Balanced Score Card (BSC) en wordt gerapporteerd over de indicatoren in de BSC. Sommige uitvoeringsinstellingen maken ook gebruik van een benchmarksysteem. Hierbij worden de verschillende prestaties van de

regiokantoren met elkaar vergeleken en op basis van een nadere analyse de oorzaken van de verschillende prestaties vast te stellen.

Bij de Balanced Score Card gaat het om een rapportageformat, waarin de in de managementcontracten opgenomen prestatie- of organisatiedoelstellingen worden verantwoord. De onderdelen van de BSC die de diverse uitvoeringsinstellingen hanteren zijn:

- prestaties: juistheid en tijdigheid;
- financiën: met daarbinnen een onderscheid naar prognose, realisatie en een vergelijking met zgn. "toegestane kosten", gebaseerd op de tarieven van het Lisv (omzet-, kosten- en resultaatontwikkeling);
- personeel: bezetting (efficiency) ziekteverzuim, opleidingskosten, productiviteit;
- productie en achterstanden;
- klant: zowel klanttevredenheid als telefonische bereikbaarheid.

De BSC wordt veelal opgenomen als bijlage in de maandelijkse geïntegreerde managementrapportages. Binnen deze BSC toepassingen worden de kritische succesfactoren over het algemeen nader geoperationaliseerd via meerdere kengetallen of andere gegevens.

Twee van de vijf uitvoeringsinstellingen hebben normen opgesteld, waaraan de afwijkingen in de realisatie van de uitvoering ten opzichte van de doelstellingen worden getoetst. Veelal worden over de decentrale rapportages gesprekken gevoerd. De overige drie uitvoeringsinstellingen hebben geen normen voor bijsturing opgesteld.

De managementinformatie die de uitvoeringsinstellingen gebruiken voor de (bij)sturing van het uitvoeringsproces is niet meegedefinieerd in de gehanteerde productsystemen. Er vindt een bewerking plaats vanuit de systemen naar de managementrapportages.

Bij de uitvoeringsinstellingen is de managementinformatie veelal niet meegedefinieerd in de meer taakgerichte administratieve productsystemen. Deze hanteren vaak 'eigen' specificaties. Bij het gebruik van managementinformatiesysteem, die via zgn. "data warehousing techniek" de gegevens uit het productiesysteem gebruiken om interne stuurinformatie te genereren, speelt de kwaliteit en aard van de registraties een belangrijke rol. Bij het samenstellen van managementinformatie is de vertaling van de administratieve registraties uit de productsystemen risicovol.

Interne planning- en controlcyclus – externe verantwoording

Er worden separate recht- en doelmatigheidsrapportages opgesteld voor de externe verantwoording aan het Ctsv en Lisv. De informatie voor de doelmatigheidsrapportage komt in zoverre uit de interne planning- en controlcyclus dat het gaat om de realisatie van doelstellingen. Het opstellen van de doelmatigheidsrapportage (ten behoeve van het Ctsv) is vrijwel altijd een apart proces, waarbij slechts in beperkte mate kan worden gesteund op bestaande informatie uit de interne planning en controlcyclus.

3.4.3

Conclusies

De uitvoeringsinstellingen hebben elk een eigen automatiseringssysteem. De daaruit afkomstige managementinformatie is verschillend. Daarbij komt nog dat de productiesystemen eigenlijk niet geschikt zijn om managementinformatie te verstrekken over prestaties en bedrijfsvoering. Hierdoor is er onvoldoende sturingsinformatie. In de interne verantwoording ligt te veel nadruk op het afleggen van financiële verantwoording aan externen als het Lisv. De verantwoording aan het Lisv is minder geschikt voor de bijsturing van interne processen, waarbij kwaliteit van de uitvoering vaak veel belangrijker is. Ook het ontbreken van normen bij afwijkingen van de doelstellingen maken bijsturing van het uitvoeringsproces moeilijk. Bovendien vindt er vanuit de geautomatiseerde systemen een bewerkingslag plaats naar de managementinformatie en de verantwoordingsinformatie voor externen, wat het risico van onbetrouwbaarheid van de informatie met zich meebrengt.