



Evaluatie SUWI 2006

Sturing en Toezicht

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Perceel 4

18 augustus 2006

Versie: definitief

**CONCLUSION
CONSULTING**

SOCIALE ZEKERHEID EN ZORG

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en vraagstelling	8
1.1	Inleiding	8
1.2	Context Wet SUWI	9
1.3	Vraagstelling	13
1.4	Scope van het onderzoek	13
1.5	Onderzoeksverantwoording	14
1.6	Leeswijzer	16
2.	Analysekader	17
2.1	Inleiding	17
2.2	De principaal-agent theorie	17
2.3	Toetsingsnormen	18
3.	Opzet sturing en toezicht	24
3.1	Inleiding	24
3.2	Historische context	24
3.3	Doelen van sturing en toezicht	26
3.4	Organisatie sturing en toezicht	27
3.5	Verantwoordingsinformatie	29
3.6	Beoordeling van verantwoordingsinformatie	30
3.7	Interveniërende sturingsinstrumenten	31
4.	Sturing in de praktijk	34
4.1	Inleiding	34
4.2	Richting geven	34
4.3	Ruimte geven	38
4.4	Resultaat vragen	41
4.5	Rekenschap vragen	44
5.	De werking van toezicht	48
5.1	Inleiding	48
5.2	Feitelijke vormgeving toezicht	48
5.3	Invulling (signalerende) taak	49
5.4	Informatievoorziening aan IWV en toezichtdruk	51
5.5	Integraal toezicht	52
5.6	Onafhankelijkheid toezicht	53
5.7	Effectiviteit toezicht	54
6.	Analyse	56
6.1	Inleiding	56
6.2	Toepassen van het analysekader	56
6.3	Sturingsvisie van SZW in de praktijk	64
6.4	Werkingsmechanismen	66
6.5	Checks en Balances voor Raden van Bestuur	67
6.6	Ketensamenwerking en ketensturing	69
6.7	Principaal-agent theorie	70
7.	Conclusies en oplossingsrichtingen	72
7.1	Inleiding	72
7.2	Beantwoording deelvragen	72
7.3	Beantwoording hoofdvraag	75
7.4	Oplossingsrichtingen	76
	Bijlage 1 - Beantwoording onderzoeksvragen	79
	Bijlage 2 - Overzicht respondenten	92
	Bijlage 3 - Lijst geraadpleegde documenten	95
	Bijlage 4 - Gebruikte afkortingen	99
	Bijlage 5 - Medewerkers aan het onderzoek	100

Management samenvatting

Dit onderzoek naar sturing en toezicht is uitgevoerd door Conclusion Consulting Sociale Zekerheid en Zorg. Het onderzoek maakt deel uit van een bredere SUWI-evaluatie die in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgevoerd door meerdere onderzoeksbureaus. De kernvraag voor dit onderzoek luidt: is de opzet en werking van sturing en toezicht adequaat?

Hoofdconclusie

De opzet en de werking van de sturing en toezicht in het SUWI-domein is op hoofdlijnen adequaat. Op een aantal onderdelen zijn verbeteringen mogelijk. De planning- & controlcyclus blijkt in de praktijk een werkbaar sturingsinstrument. Respondenten beschouwen de interveniërende bevoegdheden van de Minister niet als onevenredig zwaar.

Het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart tot en met juni 2006. De scope omvatte de opzet en werking van sturing en toezicht, met het Ministerie van SZW als sturende actor, IWI als toezichthouder en CWI, SVB, UWV, BKWI, het Inlichtingenbureau en gemeenten als uitvoerende organisaties.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie en interviews met ruim 70 respondenten. De op deze manier verkregen bevindingen hebben we daarna aan de hand van een in overleg met het Ministerie van SZW opgesteld analysekader geanalyseerd. Dit kader bestaat uit de volgende elementen: de principaal-agent theorie, een op basis van literatuur vastgesteld normenkader ten aanzien van sturing, verantwoording en toezicht. Voor het uitvoeren van de analyses hebben we onze bevindingen aan de hand van zogenoemde consultatiegesprekken bij de SUWI-organisaties getoetst.

In het onderzoek is gekeken hoe het zogenaamde 4R-model terugkomt in de praktijk. De sturingsvisie van het Ministerie is op dit model gebaseerd. Het model geeft aan dat er wordt gestreefd naar balans tussen het geven van (beleids-)richting door de Minister en het aan de uitvoeringsorganisaties geven van ruimte om dit beleid uit te voeren. Het tweede aspect in dit model is dat er eveneens evenwicht moet zijn tussen het vragen van resultaat aan de uitvoering en het door hen hierover afleggen van rekenschap.

Bevindingen en analyse

De hoofdlijn van dit onderdeel van de analyse is dat sturing en toezicht in voldoende mate adequaat zijn opgezet in het SUWI-domein. De werking ervan laat op een aantal van de benoemde normen ruimte voor verbetering.

Ten aanzien van sturing vallen de volgende zaken op:

- De beleidsdoelstellingen van de wet worden gedeeltelijk vertaald in doelstellingen die de daadwerkelijke outcome van het beleid weergeven. Voorbeelden hiervan zijn preventie en uitstroom en klanttevredenheid. De prestatie-indicatoren vormen ook nog vaak een weergave van productiecijfers (output), geldend bij een bepaalde (budgettaire) input.
- De sturingsrelatie wordt als directief ervaren. Daarnaast bestaat de indruk dat méér informatie wordt uitgevraagd dan vanuit het oogpunt van sturing strikt noodzakelijk is.

Voor een deel kan dit verklaard worden uit het feit dat de informatievraag ook volgt uit de politiek en de ministeriële verantwoordelijkheid.

- De onderlinge verhouding tussen de SUWI-doelstellingen draagt een spanningsveld in zich door naast werk boven uitkering en klantgerichtheid ook efficiency als doel te benoemen. Op uitvoeringsniveau bestaat spanning tussen uitvoeringsdoelen, zoals doelmatigheid in relatie tot sluitende aanpak, preventie in relatie tot klanttevredenheid en preventie in relatie tot tijdigheid.
- Sturing komt vooral tot uiting in de wettelijke doelstellingen en de planning- en controlcyclus. Er is nog beperkt invulling gegeven aan een midden-lange termijnperspectief. Een midden-lange termijnperspectief kan de prioritering in de sturingsrelatie, het (door)ontwikkelen van prestatie-indicatoren en het benoemen van streefwaarden vergemakkelijken. Prioritering komt nu gedeeltelijk terug in de *normeringen* van de prestatie-indicatoren.
- De uitvoeringsorganisaties krijgen in principe veel ruimte om zelf invulling te geven aan het beleid, met name waar het gaat om ketensamenwerking. Tegelijkertijd vindt sterke budgettaire sturing plaats, waardoor de ruimte in de praktijk beperkt is.

Ten aanzien van verantwoording vallen de volgende zaken op:

- Het departement maakt gebruik van een uitgebreide set verantwoordingsinformatie, waarbij in de sturingsrelatie het onderscheid tussen beleidsinformatie en verantwoordingsinformatie niet overal scherp gemaakt wordt. De verantwoordingsinformatie bestaat deels ook uit bedrijfsvoeringinformatie. Voor een deel kan dit, zoals hierboven reeds genoemd, verklaard worden uit het feit dat de informatievraag ook volgt uit de politiek-maatschappelijke gevoeligheid van het SUWI-domein en de ministeriële verantwoordelijkheid.
- Er is nog beperkte samenhang op het terrein van verantwoording over de ketensamenwerking. Het AKO is pas recentelijk begonnen met verslaglegging die aan dit type eisen moet voldoen.
- De termijnen die worden gehanteerd voor de Planning & Control-cyclus zijn duidelijk. Informatie die geleverd wordt is actueel, waarmee aan de norm 'tijdigheid van verantwoording' wordt voldaan.
- De betrouwbaarheid van de financiële informatie staat niet ter discussie. Voor niet-financiële informatie is in een eerder stadium erkend dat de aantoonbare betrouwbaarheid een aandachtspunt vormt. Hieraan wordt door alle partijen prioriteit gegeven.
- De Planning- en Controlcyclus brengt een relatief grote informatiedruk met zich mee naar het oordeel van een aantal SUWI-organisaties. Voor CWI speelt dit geen rol.
- Gemeenten ervaren minder administratieve druk vanuit het departement het CWI, UWV, de SVB en het inlichtingenbureau. Dit onderscheid vloeit voort uit het politiek-bestuurlijke onderscheid tussen ZBO's en gemeenten en de context op basis van de formele wetgeving.

Ten aanzien van toezicht vallen de volgende zaken op:

- Toezicht houden is primair gericht op "het vaststellen of de bij het stuurproces geformuleerde beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk door de beheersfunctie worden gerealiseerd". Het toezicht voldoet in de opzet aan de zes principes van goed toezicht uit de rijksbrede visie op toezicht, te weten: externe transparantie/onafhankelijkheid, interne transparantie, selectief, slagvaardig, samenwerkend en professioneel.
- In de beginperiode waren de onderzoeksresultaten soms laat en daarmee voor ZBO's moeilijk inpasbaar in de inmiddels gewijzigde situatie.

- Aan de eis van onafhankelijkheid wordt in formele zin voldaan. IWI stelt zelf het eigen jaarplan vast, rapportages worden ongewijzigd aan het parlement aangeboden en IWI stelt zelf haar persberichten op.
- Het departement maakt goed gebruik van de onderzoeken en oordelen van IWI. In voorkomende gevallen wordt IWI verzocht onderzoek uit te voeren.
- Het jaarplan van IWI is gebaseerd op een risico-analyse. Hierbij wordt rekening gehouden met de mate waarin de uitvoeringsorganisatie in control is.
- In relatie met de SUWI-organisaties en het departement is IWI gericht op samenwerking. Afstemming met onderzoeken van andere instellingen kan nog verbeterd worden.

Deelconclusies op hoofdlijnen

Sturing

Wat betreft de *opzet* van sturing valt op dat met de Planning- & Controlcyclus een werkbaar systeem is opgezet om het 4R-model tot zijn recht te laten komen. Tegelijkertijd kunnen verbeteringen bereikt worden door nader invulling te geven aan een midden-lange termijnperspectief op het SUWI-domein, in aanvulling op de hoofddoelen uit de wet en de in de meibrieven opgenomen opdrachten. Hierdoor wordt het tevens eenvoudiger om de gewenste prioritering aan te geven bij de drie hoofddoelstellingen van SUWI.

Verder zijn in het sturingssysteem van SUWI in opzet drie punten van aandacht geïdentificeerd, namelijk: (1) De SUWI-doelstellingen werken niet voor alle SUWI-organisaties hetzelfde uit, in casu werk boven uitkering geldt niet voor de SVB, (2) de Minister heeft beperkte sturingsbevoegdheden op het terrein van de uitvoering van de bijstand en (3) er is geen overkoepelende ketenorganisatie die aangesproken kan worden op het functioneren van de keten. Deze feiten zijn niet nieuw, maar zij zijn wel van belang voor het effect dat met sturing en toezicht gerealiseerd kan worden.

De genoemde aandachtspunten blijken van invloed op de *werking* van sturing in de praktijk. Doordat beleidsdoelstellingen op de (midden-) lange termijn beperkt zijn uitgewerkt, krijgen uitvoeringsorganisaties veel beleidsruimte en wordt het (door)ontwikkelen van een heldere set van relevante prestatie-indicatoren om resultaat op te laten zien, lastiger.

Daarbij komt dat de informatievrage vanuit het Ministerie en Toezichthouder als (zeer) groot wordt ervaren. Dit hangt evenwel samen met de scheiding tussen beleid en uitvoering en de ministeriële verantwoordelijkheid. Met het oog op de systeemverantwoordelijkheid van de Minister voor UWV, SVB en het CWI (inherent aan de relatie tussen de Rijksoverheid en Zelfstandig bestuursorganen en vervolgens geëxpliciteerd in de Memorie van Toelichting op de Wet SUWI) valt in de praktijk op dat relatief veel bedrijfsvoeringsinformatie wordt gevraagd.

De SVB loopt in de praktijk, zeker in de beginjaren, op tegen het knelpunt dat door de nadruk op de doelstelling 'werk boven uitkering' er voor ambities op het inkomensterrein weinig ruimte wordt gegeven.

Naast verticale sturing en verantwoording, vindt op verschillende manieren *horizontale verantwoording* en benchmarking plaats. De SUWI-organisaties hechten hier veel waarde aan en zien het als belangrijke instrumenten om de dienstverlening te optimaliseren. Er vinden interne benchmarks plaats, maar ook tussen organisaties worden prestaties vergeleken. Door middel van

verschillende vormen van onderzoek, wordt ook afstemming gezocht met cliënten(organisaties). CWI en SVB hebben zich aangesloten bij de Handvestgroep Publieke Verantwoording.

Toezicht

Ook toezicht blijkt adequaat van opzet te zijn. In de Wet SUWI is bewust gekozen voor signalerend toezicht, gepositioneerd als onderdeel van het departement en ressorterend onder de Minister. De onafhankelijkheid van het toezicht wordt in opzet voldoende gewaarborgd door de formele wet en de lagere regelgeving. Daarmee heeft de Inspectie in opzet voldoende ruimte, namelijk de mogelijkheid tot het bewaren van afstand tot de beleidsontwikkeling én de uitvoering, voor de invulling van haar (zelfstandige) taken.

Gelijktijdig met de accentverschuiving naar doeltreffendheidonderzoek heeft IWI de aansluiting tussen de onderzoeksactiviteiten en de competenties binnen IWI, die van oudsher meer op het terrein van rechtmatigheidonderzoek lagen, ter hand genomen. De werking van de adequaat opgezette overige toezichtsnormen laat enige mogelijkheden voor verbetering. Zo kan de selectiviteit van de onderzoeken verbeteren en gelijktijdig een grotere efficiency van de informatievraag bereikt worden.

Oplossingsrichtingen

De uitkomsten van de analyse brengen ons tot een aantal oplossingsrichtingen. De belangrijkste betreft het opstellen van een meer gezamenlijke en gedragen (midden-)lange termijn perspectief op de doelstellingen van SUWI als basis voor efficiënte en effectieve sturing. Deze toekomstvisie zou dan concreet in kunnen gaan op de operationele beleidsdoelstellingen. Bovendien kan in deze visie helder afgebakend worden hoe ver de ministeriële systeemverantwoordelijkheid in de praktijk reikt.

De overige oplossingsrichtingen ten aanzien van sturing volgen min of meer uit voornoemde eerste oplossingsrichting en hebben betrekking op het scherper formuleren van een aantal zaken zoals: de sturingsrelatie met de ZBO's, de prestatie-indicatoren voor de afzonderlijke ZBO's en voor de keten als geheel en een efficiënte en relevante informatie-uitvraag.

Daarnaast is het mogelijk om de onderzoeksprogrammering van IWI beter aan te laten sluiten bij de onderzoeksbehoefte in het veld. Ook zou er volgens ons met betrekking tot het toezicht houden op bedrijfsvoering een discussie moeten plaatsvinden over intern toezicht in relatie tot de rol van de Raden van Advies.

1. Inleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

Voor u ligt het deelonderzoek over sturing en toezicht in de SUWI-keten. Dit onderzoek maakt deel uit van de SUWI-evaluatie. De andere deelonderzoeken gaan over:

- Werk boven uitkering en klantgerichtheid
- Doelmatigheid
- Raad voor Werk en Inkomen

Bij het afronden van dit deelonderzoek waren de uitkomsten van de andere deelonderzoeken nog niet bekend, waardoor met de uitkomsten daarvan geen rekening is gehouden cq. gebruik is gemaakt.

Bij de invoering van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI) per 1 januari 2002 stonden drie doelen centraal: werk boven uitkering, de verbetering van de klantgerichtheid en de verbetering van de doelmatigheid. De gedachte was dat deze doelen bereikt konden worden door meer én beter samen te werken. De manier van werken van uitvoeringsorganisaties moest veranderen. Dit was een belangrijk onderdeel van de opdracht voor de nieuwe organisaties, zoals de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Een belangrijke pijler van de SUWI-wet was de kanteling van uitkering naar werk. Niet het hebben van een uitkering stond centraal, maar het vinden van werk, al of niet door middel van een reïntegratietraject. Gemeenten en het UWV kwamen in een opdrachtgeverrol ten opzichte van aanbieders van de reïntegratiediensten. Daarbij moest marktwerking leiden tot meer transparantie, rendement en een betere prijs/kwaliteitsverhouding.

Door deze nieuwe werkwijze kreeg de werkzoekende meer verantwoordelijkheid om aan het werk te komen en te blijven. Sinds de invoering van de Wet SUWI is het de taak van de uitvoeringsorganisaties om op een toegankelijke wijze de werkzoekende ondersteuning te bieden, te stimuleren en te begeleiden naar een baan. Werk staat voorop, alleen wie dat echt nodig heeft krijgt een uitkering.

Reeds bij het ontwerpen van de nieuwe structuur was duidelijk dat het ging om een ingrijpende reorganisatie. Voor de implementatie van de Wet SUWI is daarom vier jaar uitgetrokken. Dat betekent dat begin 2006 de SUWI-organisaties zodanig zijn ingericht dat zij zo goed mogelijk bijdragen aan de hiervoor beschreven doelstelling werk boven uitkering. Tevens moet er nu sprake zijn van een klantgerichte en doelmatige uitvoering van de materiewetten.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: het Ministerie) heeft laten toetsen of de beoogde doelstellingen per 1 januari 2006 daadwerkelijk zijn bereikt en op welke wijze de SUWI-organisaties daaraan hebben bijgedragen. De evaluatie heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal al uitgevoerde evaluaties en vier nieuwe deelonderzoeken. Eén van de deelonderzoeken betreft een onderzoek naar de opzet en werking van sturing en het toezicht onder het regime van de Wet SUWI.

Het deelonderzoek naar sturing en toezicht is uitgevoerd door Conclusion Consulting Sociale Zekerheid en Zorg. In dit rapport doen wij verslag van onze bevindingen.

In dit hoofdstuk zullen we achtereenvolgens de context schetsen van de Wet SUWI, de vraagstelling en de scope van het onderzoek introduceren en de onderzoeksopzet nader uitwerken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer voor het rapport.

1.2 Context Wet SUWI

De context waarin het SUWI-stelsel is ingevoerd heeft gevolgen voor de manier waarop partijen aangestuurd kunnen worden en op het resultaat dat van partijen gevraagd kan worden. Voordat we ingaan op het eigenlijke thema van dit onderzoek, sturing en toezicht, geven wij kort de relevante ontwikkelingen weer die een impact kunnen hebben op de werking van sturing- en toezicht van de Wet SUWI.

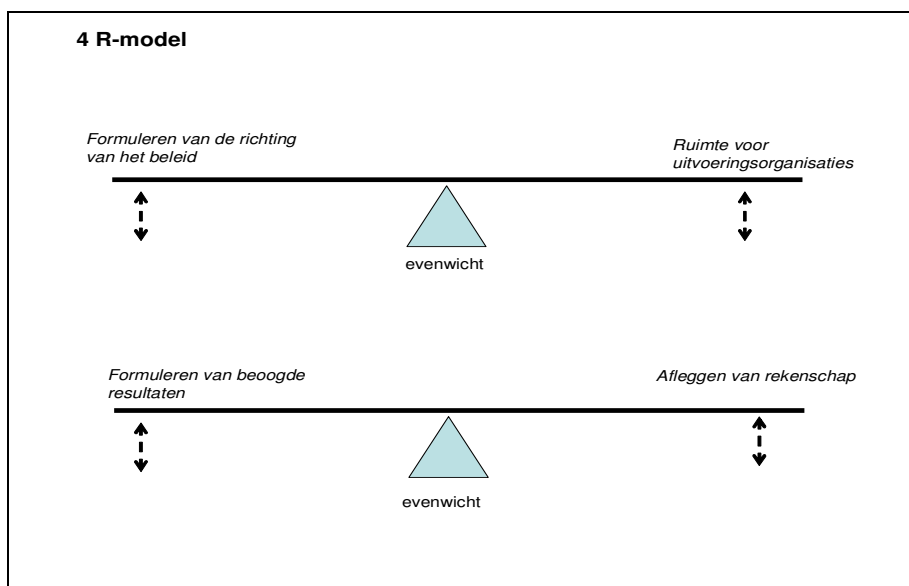
Andere overheid

De visie op sturing en toezicht op de uitvoering van overheidstaken is geen constante. Zo werkt het tweede Kabinet Balkenende aan een andere overheid, een overheid die de samenleving centraal stelt en slagvaardig is.¹ Het programma omvat de thema's: betere dienstverlening, minder bureaucratie en een slagvaardige organisatie. Centraal staat de 'beweging van binnen naar buiten'. Het werken aan een andere overheid heeft ook gevolgen voor het denken over de manier waarop de overheid de uitvoering van overheidstaken moet aansturen en de manier waarop de uitvoering zelf rekenschap aflegt. We noemen in dit verband een aantal voorbeelden waarin deze manier van denken is terug te vinden.

Het WRR-rapport '*Bewijzen van goede dienstverlening*' (WRR, 2004) bevat aanbevelingen hoe in het kader van sturing en toezicht actieve en betrokken tegenspelers georganiseerd kunnen worden, hoe er gezorgd moet worden voor gepaste openbare verantwoording en hoe toezicht samenhangend, sober en selectief gemaakt moet worden. Tevens wordt het investeren in innovatieve praktijken als belangrijk aspect van maatschappelijke dienstverlening benoemd. Dit nieuwe denken heeft mogelijk ook al zijn invloed op de manier waarop de Minister van SZW (de Minister) zijn taken op het gebied van sturing en toezicht in de sociale zekerheid vormgeeft.

Door het Sociaal en Cultureel Planbureau is ten tijde van het tweede kabinet-Kok het 4R-model uitgewerkt (Ministerie van Algemene Zaken, 2001). Dit model geeft, evenals de denkwijze die door de WRR wordt voorgestaan voor sturingsrelaties, structuur aan het bepalen van de balans tussen aan de ene kant het formuleren van de richting van het beleid en aan de andere kant de ruimte waarover de uitvoeringsorganisaties kunnen beschikken. Het tweede aspect in dit model is dat er evenwicht moet zijn tussen het enerzijds vragen van resultaat aan de uitvoering en het afleggen van rekenschap hierover. Uit hoofdstuk 4 zal blijken dat het 4R-model in de aansturing van de ZBO's een belangrijke rol is gaan spelen. De Minister heeft dit model namelijk als sturingsvisie geadopteerd.

¹. *Kabinetsvisie 'Andere Overheid'*, Ministerie van BZK, december 2003



Een toenemend aantal ZBO's, waaronder SVB en CWI, heeft zich aangesloten bij het *Handvest Publieke Verantwoording*, wat mede tot gevolg heeft dat zij zich in toenemende mate ook horizontaal verantwoorden aan cliënten en andere stakeholders. Zo ontstaan er voor ZBO's steeds meer prikkels om de uitvoering in control te brengen en te houden. Er wordt met andere woorden steeds meer gewerkt aan een evenwichtig stelsel van checks and balances voor de Raden van Bestuur van de ZBO's.

De Expertcommissie informatievoorziening en Elektronische dienstverlening SUWI heeft zich in het rapport *'De burger bediend'* (2004) kritisch uitgelaten over de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger in relatie tot de sturing van de Rijksoverheid. Naar verwachting zal dit rapport leiden tot een wetsvoorstel, op grond waarvan dezelfde gegevens van een cliënt voortaan nog maar één keer, dus door één instantie in het overheidsdomein, mogen worden uitgevraagd. Op deze manier wordt gestuurd door nieuwe wet- en regelgeving uit te vaardigen.

In nauwe relatie met de thema's van de andere overheid heeft het Kabinet Balkenende een werkgroep *'Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau'* ingesteld met als opdracht het beantwoorden van de volgende hoofdvragen: Is het nodig de Ministeriële verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van overheidstaken te beperken om effectiever, doelmatiger en 'burgergericht' te kunnen werken en welke rol heeft verzelfstandiging daarbij? En ten tweede: Hoe kan de overheid zich intern beter organiseren en aansturen, met inbegrip van 'verzelfstandigde organisaties', - en hoe komt de overheid beter te weten wat er in de samenleving speelt? Kort samengevat pleit de werkgroep in het rapport voor het verhogen van de transparantie van het stelsel door terughoudend te zijn in het instellen van nieuwe ZBO's en bestaande ZBO's opnieuw door te lichten. Het rapport leidde tot een hernieuwde aandacht voor de reikwijdte van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid en de onderlinge verhoudingen binnen ons staatsbestel. De regering nam de conclusies van de werkgroep over en stelde een fundamentele herbezinning voor op de rol van de overheid en de voor en nadelen van het verzelfstandigen van overheidstaken. Met als mogelijke consequentie dat veel bestaande ZBO's op korte termijn opgeheven zouden kunnen

worden. Om de grip op de huidige organisaties te verstevigen werd gepleit voor een spoedige afhandeling van het debat over het wetsvoorstel 'Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen'² De Kamer wilde echter niet zover gaan.³ Een ruime meerderheid schaarde zich achter de doelstellingen van de doorlichting (transparantie en consistentie) maar wilde langdurige onzekerheid bij de ZBO's voorkomen en onnodige bureaucratie vermijden. Het Kabinet kon zich deze zorg voorstellen en besloot af te zien van een systematische doorlichting van alle ZBO's. Voor het overige liet zij de beleidslijn uit de Kabinetsreactie intact. De achterliggende ambitie van de doorlichting om te komen tot een meer consistent en transparant staatsbestel bleef daarmee overeind.

Beïnvloeding door wijzigingen materiewetten

De implementatie van de Wet SUWI in 2002 vindt gelijktijdig plaats met de voorbereiding en implementatie van ingrijpende wijzigingen in materiewetten zoals de Wet Verbetering Poortwachter, de WIA, de WWB en 'Walvis'. De doelstellingen van deze wetten sluiten nauw aan bij de SUWI-hoofddoelstellingen. Het Kabinet beoogt hierdoor een onderlinge positieve beïnvloeding te realiseren. Zo zijn de gewenste prikkels tussen wetgever en uitvoerders, bijvoorbeeld in de systeemwijziging die de WWB op het terrein van de bijstand betekent, nadrukkelijk ingebouwd en nader uitgewerkt.

Gelijktijdig met de veronderstelde positieve wederzijdse beïnvloeding, leveren de wijzigingen in de materiewetten op uitvoeringsniveau spanning op met de invoering van een nieuwe uitvoeringsstructuur. Een voorbeeld hiervan is de grootschalige herbeoordelingsoperatie die door UWV in het kader van de arbeidsongeschiktheidswetgeving wordt uitgevoerd. Dit legt een groot beslag op de uitvoeringsorganisatie en is daarmee een aspect dat in de beoordeling van de implementatie van het SUWI-stelsel betrokken moet worden. De beïnvloeding van de uitvoeringsstructuur van UWV door de overheveling van de premie-inning per 1 januari 2006 naar de Belastingdienst (Walvis) en van gemeenten door een nieuwe financieringssysteematiek en grotere beleidsvrijheid (WWB) zijn ook van belang bij de evaluatie van de Wet SUWI, onder andere omdat dit de sturingsrelatie tussen de Minister en de uitvoeringsorganisaties beïnvloedt.

De met de invoering van de WWB gepaard gaande grotere beleidsvrijheid van gemeenten, impliceert dat gemeenten minder dan voorheen door de Minister aangestuurd kunnen worden. Deze afgenomen sturingsmogelijkheid heeft ook gevolgen voor het sturen op het bereik van de SUWI-doelen en het bewerkstelligen van ketensamenwerking.

Door de invoering van de WWB in 2004 is ten slotte ook de toezichhoudende rol van de Minister en daarmee van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) ingeperkt. De WWB wordt in medebewind uitgevoerd. Hoewel aan gemeenten zeer veel ruimte wordt gelaten om eigen beleid te voeren zijn zij verplicht mee te werken aan de uitvoering van de wet. In deze constructie bestaat voor de uitvoering van de wet een wederzijdse afhankelijkheid tussen Rijk en gemeenten. De verantwoordelijkheid van het Rijk betreft met name de rechtszekerheid voor de burger, de algemene bijstandsniveaus, het stelsel van werk en bijstand, de financiering daarvan, de wetshandhaving en, als medewetgever, de kwaliteit van de centrale regelgeving. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, niet uitkeringsgerechtigden en personen met een Anw-uitkering alsmede voor de verfijning van de inkomenswaarborg door het

² (KamerstukkenII, 2001-2002, 27 426, nr 1-2)

³ Zie ook de motie Fierens: (Kamerstukken 2005-2006, 25 268, nr 29)

verstrekken van bijstand en door anderszins de bijstand af te stemmen op de individuele omstandigheden. Verder zijn gemeenten verantwoordelijk voor een doeltreffende en doelmatige wetsuitvoering.

Transformatieprocessen bij UWV, CWI en IWI

De invoering van Wet SUWI betekende voor de nieuwe organisaties UWV, CWI en IWI de start van een complex transformatieproces. UWV moest opgebouwd worden uit de samenvoeging van Lisv en vijf uitvoeringsorganisaties. CWI moest een afgeslankte vorm zijn van de voormalige Arbeidsvoorziening en IWI is ontstaan uit de Directie Toezicht en het Ctsv. In de praktijk hebben deze processen een zware wissel getrokken op de organisaties, waardoor de Minister de eerste jaren minder resultaat op de SUWI-doelstellingen van ze heeft kunnen vragen. Medewerkers van IWI moesten zich niet alleen aanpassen aan een nieuwe organisatievorm, maar ook aan een nieuwe wijze van toezicht houden: meer op afstand, meer op hoofdlijnen en zonder interventiemogelijkheden.

UWV bevindt zich overigens nog steeds midden in een complex veranderproces. Het speelveld waarin UWV opereert, is sterk in beweging. Zoals hiervoor al aangegeven heeft UWV te maken met ingrijpende veranderingen in relevante wet- en regelgeving (Walvis, WIA, WW). Deze veranderingen leiden er in de organisatie onder meer toe dat taken worden afgestoten en de organisatie voortdurend in beweging is. Vanwege de wijzigingen in materiewetgeving heeft UWV van de Minister een jaar extra tijd gekregen om de implementatie van de nieuwe organisatie af te ronden. Zowel de wijzigingen in de WW als de WIA doen vermoeden dat het aantal klanten van UWV zal afnemen.

Ook bij CWI is de organisatie volop ‘in beweging’, maar dat is niet direct toe te schrijven aan reorganisatieprocessen als gevolg van de Wet SUWI. Te denken valt aan de invoering van een nieuw primair systeem, de vorming van Bedrijfsverzamelgebouwen (BVG's), competentietestcentra, e-intake en het digitaal klantdossier.

Positie SVB

De SVB neemt binnen het SUWI-domein een uitzonderingspositie in. De hoofddoelstelling, Werk boven uitkering, is namelijk niet van toepassing op deze organisatie, terwijl SUWI daarop wel is gestoeld. De kern is dat de SVB geen klanten heeft waarop werk boven uitkering van toepassing is. De klanten van de SVB, ouders/verzorgenden, gepensioneerden en nabestaanden zijn niet de werkzoekenden en werkgevers waar de andere SUWI-partijen mee te maken hebben. Het bedienen van een andere doelgroep maakt dat de dienstverlening van SVB ook anders van aard dan die van de andere SUWI-organisaties. Daarnaast komt de uitzonderingspositie van de SVB terug in het feit dat de organisatie in grotere mate participeert in andere ketens dan de samenwerkingsketens die in SUWI genoemd worden. De SVB participeert bijvoorbeeld in ketens met de Belastingdienst, IBG en pensioenfondsen.

1.3 Vraagstelling

Voor het deelonderzoek ‘Sturing en Toezicht’ is in de onderzoeksopdracht een kernvraag geformuleerd, waaruit een aantal onderzoeksvragen is afgeleid. De kernvraag luidt:

Is de opzet en werking van sturing en toezicht adequaat?

Het sturingsinstrumentarium en het toezicht zijn uitgewerkt in een structuur van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden. Doel van deze evaluatie is vast te stellen of deze structuur in opzet en werking adequaat is.

De mate waarin sturing adequaat is geweest, hangt nauw samen met de vraag naar de effectiviteit en de efficiëntie van de SUWI-keten als geheel. Deze vragen zijn in andere deelonderzoeken beantwoord en dienen dus in onderlinge samenhang gezien te worden.

De onderstaande deelvragen zijn afgeleid van de kernvraag van dit onderzoek.

Opzet van sturing en toezicht:

- 1 Is er, alles overziend, een voldoende en evenwichtige opzet voor sturing en toezicht?

Werking van sturing en toezicht:

- 2-a Hoe kan de werking van het stelsel van sturing, gericht op het realiseren van de SUWI-doelen, (inclusief de sturing organisatie-intern) worden beoordeeld?
- 2-b Werkt het toezicht adequaat?
- 2-c Hoe functioneert de interne organisatie van de uitvoeringsorganisatie en welke rol speelt benchmarking en horizontale verantwoording hierbij?

De beantwoording van de bovenstaande vraagstelling aan de hand van het analysekader en de onderzoeksbevindingen vindt plaats in dit rapport. De beantwoording van de subvragen, zoals opgenomen in de onderzoeksopdracht, is weergegeven in bijlage 1.

Oorspronkelijk maakte een kosten-/batenanalyse ook onderdeel uit van het onderzoek. Bij de uiteindelijke opdrachtverstrekking is dit onderdeel komen te vervallen.

1.4 Scope van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart tot en met juni. De scope omvat de opzet en werking van sturing en toezicht met het Ministerie als sturende actor, de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) als toezichthouder, en CWI, SVB, UWV, BKWI en het Inlichtingenbureau en gemeenten als uitvoerende organisaties. Voor de uitvoering van de WWB is in een aparte evaluatie voorzien. Om deze reden wordt in dit rapport de WWB alleen op hoofdlijnen aan de orde gesteld.

Wij merken hierbij op dat de potentiële omvang van het onderzoek uitzonderlijk groot was, enerzijds door de verschillende jaren die bij dit onderzoek zijn betrokken, anderzijds door de veelheid aan betrokken organisaties. De door het Ministerie geformuleerde onderzoeksvragen waren leidend bij het toespitsen van de onderzoeksactiviteiten. De beschikbare doorlooptijd van

circa 3 maanden was gegeven de vele onderzoeksactiviteiten krap en is medebepalend geweest bij de inrichting.

Gekozen is voor een (onderzoeks-)vorm waarbij de hoofdlijnen van sturing en toezicht centraal hebben gestaan. Deze aanpak paste goed bij het omvangrijke veld dat onderwerp van studie was. Een meer gedetailleerde bestudering en beschrijving zou alleen op onderdelen zinnig zijn, maar zou onvoldoende hebben bijgedragen aan een SUWI-breed beeld. Deze aanpak is met de opdrachtgever en de SUWI-organisaties bij de start van het onderzoek afgestemd.

1.5 Onderzoeksverantwoording

Verdeling onderzoek in fasen

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, is een documentanalyse uitgevoerd en zijn in totaal met ruim 70 direct betrokkenen en overige deskundigen interviews gehouden bij organisaties binnen en buiten het SUWI-domein. In bijlage 2 treft u een overzicht aan van onze respondenten en in bijlage 3 is een overzicht van de bestudeerde documenten opgenomen. Afgezien van de openbare informatie, waren wij afhankelijk van de betrokken organisaties voor het ontvangen van alle relevante beschikbaar gestelde informatie. Betrokkenen zijn hier coöperatief in geweest, maar of de beschikbare informatie volledig is geweest is voor ons niet te beoordelen.

De uitvoering van het onderzoek is inhoudelijk onder te verdelen in drie fasen. Om praktische redenen zijn de fasen grotendeels gelijktijdig uitgevoerd.

In fase 1 hebben wij de bestaande sturing- en toezichtinstrumenten uit de Wet SUWI vooral bekeken vanuit de beoogde werking. In de tweede fase staat centraal hoe sturing en toezicht in de praktijk in de periode 2002 tot 2006 hebben plaatsgevonden. Een belangrijk aspect hierbij was om vast te stellen tot welke interventies de toepassingen hebben geleid.

In de derde en laatste fase zijn de interventies én hun werking gerelateerd aan de SUWI-doelstelling en wordt de vraag beantwoord: “Op welke wijze draagt het gebruik van de sturing- en toezichtinstrumenten bij aan het behalen van de SUWI-doelen?”

Fase 1 Inventarisatie

Deze fase bevat een documentanalyse en interviews.

Documentanalyse

Door middel van deskresearch is de inventarisatie van instrumenten uitgevoerd. Dit resulteerde in een lijst van de bestaande sturing- en toezichtinstrumenten in het SUWI-stelsel. De meest belangrijke documenten daarbij zijn de jaarplannen en kwartaalrapportages van de uitvoeringsorganisaties, de planning- en controlcyclus en de IWI-rapporten.

Interviews

De vraag naar de beoogde werking van diverse instrumenten stond centraal in de interviews. Deze interviews zijn gehouden met sleutelfiguren uit alle uitvoeringsorganisaties, zoals leden van de Raad van Bestuur, financieel directeurs en controllers. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van betrokken Ministeries, vakspecialisten en (juridische) experts bevraagd. Bij de laatste groep gaat het onder andere om het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van

Financiën, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Inspectie Werk en Inkomen en de Algemene Rekenkamer.

Tevens is in de interviews aan de orde gesteld:

- De ‘theoretische balans’ tussen de Ministeriële bevoegdheden en de verantwoordelijkheid van uitvoeringsorganisatie;
- Mogelijkheden voor vereenvoudiging en deregulering met het oog op prikkelwerking, uitvoerbaarheid of anderszins;
- Aangrijpingspunten voor verbetering en vernieuwing.

Fase 2 Toepassing

Ook de tweede fase bestond uit documentanalyse en interviews. Hier stond centraal of:

- de diverse sturings- en toezichtinstrumenten volgens het door ons opgestelde normenkader (zie hoofdstuk 2) georganiseerd zijn;
- de informatieverzameling en de oordeelsvorming volgens deze normen verloopt;
- er uiteindelijk interventies zijn gepleegd naar aanleiding van de oordeelsvorming.

Documentanalyse

De bronnen voor dit deel zijn dezelfde als in de voorgaande fase met als aanvulling:

- Interne rapportages over de feitelijke sturing en controle alsmede de stukken opgesteld door externen, waaronder in ieder geval de controlerende accountants, de ARK en IWI;
- Stukken van het Algemeen Ketenoverleg (beleidsstukken, verslagen van overleggen, plannen en voortgangsverslagen in gezamenlijke projecten);
- Stukken die tussen het Ministerie van SZW en UWV, SVB, CWI, BKWI en Inlichtingenbureau worden uitgewisseld, onder meer in het kader van de planning- en controlcyclus (onder andere jaarstukken, kwartaalrapportages, de meibrieven);
- Interne beleidsstukken van CWI, UWV, SVB, BKWI en Inlichtingenbureau (voor zover beschikbaar gesteld, zoals managementletters van accountants, interne controlerapportages, verbeterplannen etc.);
- Overige bronnen en documenten die uit interviews en nadere bestudering naar voren zijn gekomen.

Interviews

Deze gesprekken zijn op centraal niveau bij alle betrokken organisaties gehouden en daar waar nodig ook op decentraal niveau. Ook de Inspectie Werk en Inkomen, de audit dienst van het Ministerie van Sociale Zaken en de leden van de Raden van Advies waren belangrijke gesprekspartners in deze fase. De interviews geven inzicht in de opvattingen en meningen van de betrokkenen ten aanzien van de (uit-)werking van sturing en toezicht. Ook bieden interviews de mogelijkheid om zo dicht mogelijk op de actualiteit te zitten.

Fase 3 Effect van interventies

In deze fase zijn de waargenomen interventies gerelateerd aan de algemene SUWI-doelen.

Beschreven is in hoeverre interventies hebben geleid tot aanpassingen in de doelstellingen, het beleid, de uitvoering, de aansturing of anderszins.

Bij deze analyse staat het evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties en de bevoegdheid van de Minister centraal. Dit maakt dat niet alleen naar de SUWI-doelstellingen is gekeken, maar ook naar de effecten op bijvoorbeeld de uitvoering.

Documentanalyse

De bronnen voor dit deel zijn dezelfde als in de hiervoor genoemde onderzoeksfasen. Hier ligt de nadruk op het in beeld brengen van de feitelijke effecten van eventuele interventies. Maar ook de doelstellingen en de uitvoeringsgevolgen zijn in de diverse eerder genoemde bronnen beschreven.

Interviews

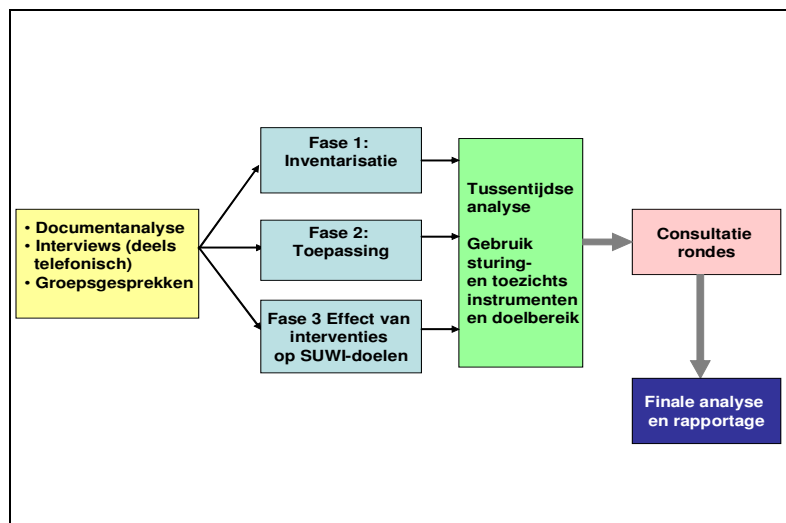
Naast de bestudering van documenten, is in interviews inzicht verkregen in de feitelijke doelstellingen en effecten van interventies. Deze gesprekken zijn op centraal niveau bij alle betrokken organisaties gehouden en daar waar nodig ook op decentraal niveau. Ook in- en externe toezichthouders waren belangrijke gesprekspartners in deze fase.

Afronding

Na voltooiing van de drie fasen heeft een consultatieronde plaatsgevonden bij de SUWI-organisaties. Hierin zijn de belangrijkste voorlopige bevindingen voorgelegd en is de gesprekspartners gevraagd de uitkomsten nader te duiden.

Na afloop van de consultatieronde heeft de definitieve analyse en rapportage plaatsgevonden.

Schematisch ziet de onderzoeksaanpak er als volgt uit:



1.6 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport treft u in hoofdstuk 2 het analysekader, waarin de principaal-agenttheorie en het normenkader beschreven wordt. In hoofdstuk 3 beschrijven wij de opzet van sturing en toezicht in het SUWI-domein. De werking van sturing staat in hoofdstuk 4 centraal. In hoofdstuk 5 wordt de werking van toezicht en horizontale verantwoording beschreven. Na deze beschrijvende hoofdstukken komen wij in hoofdstukken 6 en 7 respectievelijk tot analyse van de onderzoeksbevindingen en de daaruit volgende conclusies en oplossingsrichtingen.

2. Analysekader

2.1 Inleiding

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 beschrijven we hoe sturing en toezicht in de Wet SUWI is opgezet en in de praktijk werkt. De vraag of deze opzet en werking van sturing en toezicht adequaat is, vraagt om een beoordeling van hetgeen we hebben waargenomen en in die hoofdstukken hebben beschreven. Om deze beoordeling te kunnen uitvoeren, is het nodig dat we over een analysekader beschikken waarop we ons oordeel kunnen baseren. In dit hoofdstuk beschrijven we het kader, waaraan we in hoofdstuk 6 onze bevindingen toetsen.

Het analysekader is opgebouwd uit een aantal onderdelen. In de eerste plaats geeft de theoretische achtergrond vorm aan de analyse. Deze achtergrond bestaat uit de principaal-agent theorie (of principal-agent theory). In de tweede plaats geldt een aantal normen waaraan de bevindingen in de praktijk ten aanzien van sturing, verantwoording en toezicht getoetst worden.

Het analysekader is ten behoeve van het onderzoek opgesteld. De toetsing aan de normen dient in het licht van de SUWI-evaluatie geplaatst te worden als onderbouwing van de onderzoeksvragen, niet als strikte 'audit' ten opzichte van een in de opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie geformuleerd normenkader. Het analysekader is in de consultatierondes van dit onderzoek afgestemd met de betrokken organisaties.

2.2 De principaal-agent theorie

De principaal-agent theorie is het theoretisch kader dat het economische gedrag van actoren beschrijft, waarbij sprake is van een opdrachtgever (principaal)- opdrachtnemer (agent)- relatie. De theorie gaat er bij deze relatie van uit dat principaal en agent hun eigen belangen nastreven. Een tweede veronderstelling is dat de principaal een informatieachterstand heeft ten opzichte van de agent, omdat deze laatste dichter op de materie zit. De vraag die de theorie probeert te beantwoorden, is dan ook: hoe kan de principaal er ondanks zijn informatieachterstand voor zorgen dat de agent de doelen van de principaal nastreeft? Het antwoord op deze vraag is: door de agent op de juiste manier te prikkelen dan wel te sturen.

Binnen SUWI bestaan verschillende principaal-agent relaties. Zo kan bijvoorbeeld de relatie tussen enerzijds het Rijk en anderzijds de uitvoeringsorganisaties gezien worden als principaal-agent relatie. Door afspraken te maken over doelstellingen en budgetten probeert het Rijk ervoor te zorgen dat de uitvoeringsorganisaties dezelfde doelen nastreven als het Rijk. Zo worden er tussen de Minister en de SUWI-ZBO's afspraken gemaakt over gewenste resultaten op een aantal prestatie-indicatoren. De resultaten samen moeten leiden tot het behalen van de Rijksdoelen. Met behulp van deze afspraken krijgen de uitvoeringsorganisaties zelf belang bij het realiseren van de door de opdrachtgever gestelde doelen. Maar ook binnen de uitvoeringsorganisaties kunnen principalen en agenten onderscheiden worden. Elke hiërarchische relatie is in principe een principaal-agent-relatie. Dat betekent dat op ieder niveau binnen de organisatie sprake is van belangen en andere factoren die bedoeld of onbedoeld het gedrag van actoren beïnvloeden. Het gedrag van een arbeidsdeskundige wordt bijvoorbeeld beïnvloed door het loon dat hij krijgt. En het loon wordt

bepaald door zijn directe baas die hem beoordeelt. Ofwel: ten aanzien van elke relatie gelden de volgende vragen:

- Wat is het doel van de principaal?
- Met welke prikkels aan de agent probeert de principaal dit doel te bereiken?
- Hoe reageert de agent op deze prikkels/sturing?
- Wordt de agent voldoende geprikkeld door de principaal?
- Welke risico's zijn verbonden aan het gebruik van prestatie-indicatoren en prikkels (mogelijke negatieve bijwerking van prikkels)?

Prikkels

Inherent aan een ZBO is de uitvoering op afstand van de Minister en de daarmee samenhangende zelfstandigheid van het bestuursorgaan. Ministerie en ZBO vervullen allebei een eigen rol en dragen een andere verantwoordelijkheid. Deze afstand moet leiden tot een grotere doelmatigheid en efficiëntie van de uitvoering en een zekere bescherming tegen politieke bemoeienis bij de uitvoering van de taken die in het geding zijn. De consequentie van de specifieke relatie tussen de Minister en het bestuursorgaan is, zoals hierboven reeds aangegeven dat per definitie sprake zal zijn van informatie-asymmetrie. Enerzijds heeft het ZBO een voorsprong op de Minister omdat zij over directe informatie beschikt in relatie tot de uitvoering en de daarmee gepaard gaande kosten en materiële overwegingen in individuele gevallen. Het Ministerie anderzijds, heeft een voorsprong waar het de finesses en accenten van het beleid betreft en de politiek bestuurlijke context. Het risico dat belangen uit elkaar gaan lopen is daarom groot. In het algemeen is de Minister sterk gebaat bij een goede relatie met de Tweede Kamer om politieke problemen te voorkomen. Het zelfstandig bestuursorgaan heeft daarentegen behoefte aan 'rust' om zoveel mogelijk de uitvoering te kunnen beheersen.

Om de effectiviteit en efficiency van de uitvoering in positieve zin te beïnvloeden bestaan er binnen het SUWI domein verschillende incentives.⁴ In de eerste plaats betreft dit de sturingsinstrumenten van de Minister in de richting van de uitvoeringsorganisaties, maar aanvullend daarop ook instrumenten die gehanteerd (kunnen) worden tussen (uitvoerings)organisaties onderling (horizontaal) en van de cliënt naar de (uitvoerings-) organisaties. De principaal-agent theorie heeft bij het onderzoek op de achtergrond een rol gespeeld en is meegenomen bij het opstellen van het onderstaande toetsingskader. Daarbij is gekeken hoe de SUWI-hoofddoelstellingen en de boven omschreven prikkels om die doelen te bereiken, terugkomen in de sturings-, verantwoordings- en toezichtsrelatie tussen de Minister en de uitvoeringsorganisaties en in de horizontale relaties met de ketenpartners en cliënten.

2.3 Toetsingsnormen

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, is het nodig om de onderzoeksbevindingen te analyseren. De analyse (zie hoofdstuk 6) vindt plaats aan de hand van een aantal normen: het normenkader. In het vervolg van deze paragraaf geven we aan hoe wij tot deze toetsingsnormen zijn gekomen en welke normen dit zijn.

2.3.1 Government Governance

Sturing en toezicht zijn nodig in die overheidssectoren, waar sprake is van een gelaagde uitvoeringsstructuur. Zo wordt bijvoorbeeld bij de sociale verzekeringen of de gezondheidszorg de

⁴ TK, 2001-2002, 26 448, nr 44.

uitvoering van publieke taken overgelaten aan intermediaire instellingen. Met de invoering van SUWI is nadrukkelijk beoogd om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden. Dit kreeg vorm door de uitvoering bij de SUWI-ZBO's en gemeenten onder te brengen. In deze gelaagde structuur kan de verhouding tussen de overheid en de uitvoeringsorganisatie worden getypeerd als een opdrachtgever-opdrachtnemer (principaal-agent) relatie.

In de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie heeft de uitvoeringsorganisatie geen passieve rol. Bij de uitvoeringsorganisatie is de kennis en de ervaring aanwezig over de uitvoering van het beleid. Dit impliceert tevens een informatievoorsprong. De uitvoeringsorganisaties hebben als gevolg van de informatie-asymetrie een zekere ruimte om hun taken vorm te geven en het beleid concreet in te vullen. Anderzijds hebben zij de verantwoordelijkheid terug te koppelen naar de overheid als hun opdrachtgever als de resultaten uitwijzen dat de uitvoering anders of beter zou kunnen. Hierin zien we het in hoofdstuk 1 beschreven 4R-model terug: de opdrachtgever geeft richting en biedt ruimte aan de uitvoering. De uitvoering legt vervolgens rekenschap af over de resultaten.

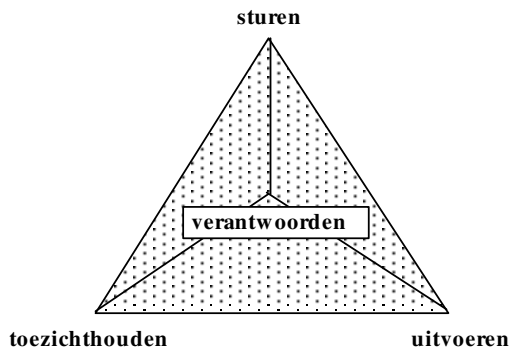
De vormgeving van de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan verder worden ingevuld met behulp van het Government Governance-model. Dit model is samen te vatten als 'het geheel van maatregelen waarmee ten behoeve van alle belanghebbenden wordt verzekerd dat de uitvoeringsorganisaties van de overheid over een breed terrein en op een open wijze communiceren en betrouwbaar verantwoording afleggen over sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen'.

Om de relaties in het SUWI-domein tussen de sturende Minister, de beheersende uitvoeringsorganisaties en de toezichthouder helder te schetsen, hanteren wij in het vervolg van dit rapport in plaats van 'beheersen' de term 'uitvoeren'.

Het kenmerkende van Government Governance is dat de elementen 'sturen', 'uitvoeren' en 'toezicht houden' niet los van elkaar worden gezien, maar in samenhang:

- Sturing is daarbij te zien als het proces waarbij de leiding van een organisatie beleidsdoelstellingen formuleert en richting geeft aan het realiseren ervan.
- Uitvoeren richt zich op het opzetten en tijdig aanpassen van organisaties en systemen voor het realiseren van bij het stuurproces geformuleerde beleidsdoelstellingen.
- Toezicht houden is primair gericht op het vaststellen of de bij het stuurproces geformuleerde beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk door de uitvoeringsfunctie worden gerealiseerd.

Een goed sturingsproces geeft richting aan de invulling van de uitvoeringsorganisatie en de opzet van de toezichtfunctie, terwijl over de taakuitvoering van de drie functies verantwoording wordt afgelegd:



De gedachte van Government Governance is binnen een organisatie toepasbaar. Zo kan er sprake zijn van intern toezicht door een Raad van Toezicht. Toepassing is eveneens mogelijk in de situatie waarin de overheid zelfstandige organisaties belast met de uitvoering van bepaalde taken. Het belang van de toezichhoudende functie is dan evident. Zonder adequaat toezicht is er naar alle waarschijnlijkheid te weinig informatie om bij te sturen als de beleidsdoelstellingen in onvoldoende mate worden gerealiseerd.

In het vervolg van deze paragraaf beschrijven wij welke normen er gelden bij deze drie elementen van het Government Governance model. Deze normen hanteren wij als normenkader bij de analyse van de bevindingen in het onderzoek naar sturing en toezicht in het SUWI-domein.

Dit normenkader is in eerste instantie opgesteld op basis van bestudering van een aantal relevante rapporten over de manier waarop aangestuurd en toezicht gehouden kan worden. Dit zijn onder andere: Kaderstellende visie op toezicht 2005 (Ministerie van BZK, 2005), Bewijzen van goede dienstverlening (WRR, 2004), Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (Algemene Rekenkamer, diverse jaren). Dit leverde een conceptversie van het normenkader op, die vervolgens besproken is door het bij dit deelonderzoek betrokken adviescollege. Hieropvolgend zijn de bevindingen uitgeschreven in een separate notitie. De kern hiervan is weergegeven in subparagrafen 2.4.2 tot en met 2.4.4. Tevens is een samenvatting van het normenkader bij de consultatierondes besproken.

2.3.2 Normen voor doeltreffende sturing

Om doeltreffend te kunnen sturen, dient de Minister als opdrachtgever van de uitvoeringsorganisaties aan de hand van de volgende aspecten een helder kader te scheppen voor de uitvoering.

Beleidsdoelstellingen

De Minister formuleert operationele beleidsdoelstellingen, die door de uitvoeringsorganisaties kunnen worden vertaald in activiteiten, gericht op het bereiken van de geformuleerde doelstellingen. Deze beleidsdoelstellingen zijn bij voorkeur gebaseerd op een uitgewerkte visie op de langere en midden-lange termijn. Een uitgewerkte politiek-beleidsmatige visie op de midden-lange en de langere termijn biedt een basis voor een efficiënte en effectieve uitvraag van beleids- en verantwoordingsinformatie en een scherpe set prestatie indicatoren.

Besturingsvisie

De Minister formuleert op basis van de beleidsdoelstellingen een heldere besturingsvisie. Hierbij wordt rekening gehouden met de bestuurlijk-maatschappelijke context en het takenpakket dat door de uitvoeringsorganisaties wordt uitgevoerd.

In de besturingsvisie verwoordt het Ministerie de mate van zelfstandigheid van de instellingen, de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en instellingen, de mate van centralisatie/decentralisatie en de wijze van communiceren, evenals de mate waarin de overheid behoefte heeft aan informatie van, en toezicht op de instellingen. Ook het gebruik van incentives en interventies in de relatie met de instellingen maakt onderdeel uit van de besturingsvisie.

Bekostigingswijze in lijn met visie

De Minister hanteert een bekostigingswijze waarbij de bestedingsvrijheid, die uit de bekostigingswijze voortvloeit, in lijn is met de besturingsvisie. Als de besturingsvisie een grote mate van bestedingsvrijheid impliceert voor de uitvoeringsorganisatie, dan dient dit tot uiting te komen in de bekostigingswijze en vormgeving van de door de instellingen af te leggen verantwoording.

Gewenste zekerheid

De Minister geeft aan welke bestuurlijke risico's op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid aanvaardbaar zijn en de mate waarin risico's afgedekt dienen te worden door maatregelen om deze risico's te beperken. De bekostigingswijze impliceert voor uitvoeringsorganisaties een bepaalde mate van bestedingsvrijheid. Bij de vormgeving van de bekostiging (en daarmee de mate van bestedingsvrijheid) zal tevens vastgelegd moeten worden hoe de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de financiële risico's ligt. Naar mate de bestedingsvrijheid groter is zal de verantwoordelijkheid voor de financiële risico's meer bij de ontvanger van de publieke middelen komen te liggen.

Continuïteit van de uitvoering

De Minister stuurt op continuïteit van de uitvoering, niet als doel op zich, maar vooral als middel om risico's in de uitvoering te verminderen. Te denken valt aan het veiligstellen van kennis en capaciteit en eisen aan informatiesystemen.

2.3.3 Normen voor verantwoording over de uitvoering

De Minister heeft als opdrachtgever en stelselverantwoordelijke behoefte aan verantwoordingsinformatie van de uitvoeringsinstellingen om goed invulling te kunnen geven aan de sturende en toetsende taken. De verantwoordingsinformatie heeft betrekking op verschillende aspecten zoals algemene achtergrondinformatie op de taken en activiteiten van een organisatie, de strategie en het beleid van de organisatie, maar ook om verantwoordingsinformatie over prestaties (output), effecten (outcome) en financiën.

De Minister en de Tweede Kamer spreken af hoever de verantwoordingsinformatie dient te reiken. Wordt bijvoorbeeld volstaan met informatie over beleidsdoelen of wordt ook informatie over bedrijfsvoering gevraagd?

Ten aanzien van de gevraagde verantwoordingsinformatie gelden de volgende normen:

- *Relevantie*: de geboden informatie moet aansluiten bij het gebruik dat de ontvanger ervan wil maken (ook validiteit van bijvoorbeeld prestatie-indicatoren).

- *Samenhang*: prestaties, ermee gemoeide middelen en bedrijfsvoering behoren met elkaar in verband te worden gebracht.
- *Evenwichtigheid*: de informatie moet een compleet beeld geven dat evenwichtig is opgebouwd.
- *Tijdigheid van verantwoording*: de informatie moet voldoende actueel zijn.
- *Deugdelijkheid*: de informatie (bijv. prestatie-indicatoren) is getrouw, duidelijk en stelselmatig.
- *Efficiency*: organisaties moeten niet te weinig informatie verschaffen, maar vanuit een oogpunt van efficiency ook niet teveel.
- *Kwaliteit van de uitvoering*: organisaties leggen verantwoording af over het kwaliteitsniveau van de organisatie.

2.3.4 Normen voor toezicht

Het toezicht leidt tot een oordeel of en in welke mate de beleidsdoelstellingen worden bereikt en tracht verklaringen te geven waarom beleidsdoelstellingen niet zijn gerealiseerd. Als het oordeel daartoe aanleiding geeft, dienen maatregelen getroffen te worden. Toezicht houden kan dus leiden tot bijsturen van beleid en uitvoering. In die zin heeft de toezichthouder een belangrijke rol met betrekking tot mogelijke verbeteringen in de uitvoeringsorganisatie dan wel aanpassing van wet- en regelgeving.

Om de toezichtfunctie adequaat in te kunnen vullen, gelden bij toezicht de volgende normen⁵:

Externe transparantie/ onafhankelijkheid

Dit criterium heeft alles te maken met de gewenste geloofwaardigheid en onafhankelijkheid van een inspectie voor de omgeving en de belangen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Er dient functiescheiding te zijn tussen toezicht, uitvoering en activiteiten op het vlak van (bijdragen tot) beleid en regelgeving. Dit alles is helder omschreven en op papier vastgelegd.

Bevindingen over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken zijn openbaar en gemakkelijk toegankelijk. Dit stelt burgers en bedrijven in staat hierover een eigen oordeel te vormen. De onder toezicht gestelden hebben op deze manier de mogelijkheid om de toezichtbevindingen te gebruiken voor het verbeteren van de eigen uitvoering.

Interne transparantie

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen tussen bestuurskern en toezichthouder zo verdeeld te zijn, dat de ministeriële verantwoordelijkheid optimaal kan worden waargemaakt. De nodige checks en balances dienen te zijn ingebouwd. Dit alles is helder omschreven en op papier vastgelegd.

Selectiviteit

De toezichthouder geeft het toezicht vorm op basis van risico-analyses (afgeleid van politieke gevoeligheid, grootte van budgetten) en stemt het af op de interne structuur van 'checks and balances' van de uitvoeringsorganisaties. Wanneer dit goed functioneert, wordt het toezicht soberder vormgegeven. Onvoldoende structuur van interne checks and balances leidt juist tot aangescherpt toezicht.

⁵. Deze normen zijn ontleend aan de kaderstellende visie voor toezicht 'Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht' Van het Ministerie van BZK (2005).

Slagvaardigheid

De toezichthouder heeft een afgewogen interventiestrategie. Binnen SUWI heeft de toezichthouder (IWI) echter geen mogelijkheden tot interventie. Het is dan aan de Minister om slagvaardig op te treden, naar aanleiding van bevindingen van de toezichthouder.

Samenwerking

Wanneer ten aanzien van een beleidsdoel of uitvoeringsorganisatie meer toezichthouders in beeld zijn, stemmen deze toezichthouders hun plannen en risicoprofielen af.

De single-audit-gedachte is leidend. De toezichthouder maakt gebruik van de resultaten van audits die al door de eigen dienst of door derden zijn uitgevoerd. Zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren kunnen zich zoveel mogelijk door middel van één jaarverslag met daarbij één accountantsverklaring verantwoorden.

Professionaliteit

De toezichthouder is flexibel, integer en ontwikkelt haar professie aan de hand van actuele ontwikkelingen (alternatieve vormen van (zelf)controle, toenemende invloed van Europa, nieuwe ICT-mogelijkheden).

3. Opzet sturing en toezicht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de wijze waarop in de Wet SUWI de sturing van en het toezicht op de SUWI-partijen in wet en regelgeving is vastgelegd. In de volgende hoofdstukken zal beschreven worden hoe de sturing en toezicht in de praktijk worden toegepast.

Eerst wordt kort geschetst hoe de keuze van het huidige sturingsmodel door historische ontwikkelingen is beïnvloed. Vervolgens worden de doelen van het sturingsmodel en de organisatie van het model beschreven. In de laatste paragrafen worden de wettelijke regels aangaande de verantwoordingsinformatie, de beoordeling daarvan en het interveniërende instrumentarium die de Minister tot zijn beschikking heeft, weergegeven.

3.2 Historische context

Het SUWI sturing- en toezichtmodel wordt gekenmerkt door een aantal eigenschappen. De keuze voor deze specifieke eigenschappen is mede ingegeven door historische en institutionele achtergronden. Problematische situaties in het verleden op het gebied van sturing en toezicht hebben een aantal malen de aanleiding gegeven het sturing- en toezichtmodel binnen de sociale zekerheid te wijzigen. We zullen de kenmerken van het huidige sturing- en toezichtmodel kort benoemen en aangeven welke historische ontwikkelingen hierbij een rol hebben gespeeld.

Ontvlechting aansturing en uitvoering

Een van de belangrijkste conclusies van de parlementaire enquête naar de uitvoering van de Sociale werknemersverzekeringen (commissie Buurmeijer), was de wenselijkheid om het bestuur en de uitvoering van elkaar te scheiden.

Aanleiding was het volgende: In de OSV (1952) was de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de bedrijfsverenigingen gelegd. De uitvoeringsinstellingen stonden echter in bestuurlijke, organisatorische, maar ook in financiële zin niet echt los van de bedrijfsverenigingen. Gezien de belangenverstrengeling van de sociale partners pleitte de commissie Buurmeijer er voor om bestuur en uitvoering meer van elkaar te scheiden. Dit werd in 1995 via de nOSV gerealiseerd (ontvlechtingoperatie).

Deze opzet wordt in de SUWI-wetgeving ook aangehouden. De Minister stuurt op hoofdlijnen aan. De uitvoering van de werknemersverzekeringen wordt bij één ZBO neergelegd, het UWV.

Uitgebreider instrumentarium voor Minister

In de periode voor de invoering van de wet SUWI had de Minister beperkte mogelijkheid om direct invloed uit te oefenen op de uitvoering. Dit leidde in de praktijk tot problemen. Zo bleek bij de afbouw van Arbeidsvoorziening dat de Minister te weinig sturingsinstrumenten had om bepaalde beslissingen van het Bestuur (rondom het Sociaal Plan en huisvestingscontracten) van Arbeidsvoorziening terug te draaien. In de SUWI-wetgeving ontvangt de Minister een breder pakket aan instrumentarium om sturing te kunnen geven aan de ZBO's.

Keuze voor integrale uitvoering

De commissie Buurmeijer vroeg al aandacht voor het feit dat er in de sociale zekerheid nauwelijks samenwerking tussen de uitvoerende partijen plaatsvond. Het moest afgelopen zijn met de verkokering: er moest meer regionale samenwerking tussen de gemeenten, de Uvi's en de Arbeidsvoorziening georganiseerd worden. Het verstrekken van een uitkering en het naar werk toeleiden zou via één loket moeten plaatsvinden.

De opzet voor een verreгаande ketensamenwerking is uiteindelijk in de Wet SUWI gerealiseerd.

Onafhankelijke toezichthouder

Een andere belangrijke conclusie van de parlementaire enquête Buurmeijer was de noodzaak om een onafhankelijke toezichthouder in te stellen. Het toezicht bleef met name beperkt tot de rechtmatigheid. Er werd nauwelijks een naar buiten gerichte verantwoording afgegeven, wat gezien het publieke karakter van de taak eigenlijk wel nodig werd bevonden. Het tripartiete karakter van de SVr, en daarmee de verwevenheid van belangen, blokkeerde een onafhankelijke positie van de SVr. Het Ctsv werd daaropvolgend ingesteld.

In de SUWI-wetgeving wordt opnieuw gekozen voor een onafhankelijke toezichthouder, namelijk de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Deze opvolger van het Ctsv en de interne directie Toezicht van het departement staat los van de belangen van de uitvoerende organisatie, maar evenzeer los van die van het Ministerie. IWI maakt overigens wel deel uit van de departementale organisatie.

Toezichthouder met signalerende en geen interveniërende toezichtstaak

Het Ctsv oefende sturend toezicht uit en beschikte over interventiemogelijkheden. Naar aanleiding van Kamervragen, onderzocht de commissie van Zijl in 1996 het functioneren van het Ctsv. Eén van de knelpunten uit dit onderzoek was de spanning tussen de vele interventiemogelijkheden en de onafhankelijke status van het Ctsv. In het verlengde daarvan was een betere taakafbakening nodig tussen het Ministerie en de toezichthouder. De reikwijdte van de Ministeriële verantwoordelijkheid was onvoldoende helder gedefinieerd in relatie tot de zelfstandigheid van de toezichthouder als ZBO.

In de Wet SUWI is de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), de opvolger van het Ctsv en de directie Toezicht, benoemd om informatie te verzamelen en te beoordelen. IWI heeft geen sturende taak. Daardoor kan de Minister zijn directe verantwoordelijkheid beter waarmaken: de taken en bevoegdheden voor sturing liggen bij hem.

Keuze voor integraal toezicht

Niet alleen het functioneren van de afzonderlijke ZBO's, maar juist ook de werking van de keten is van belang om de kwaliteit van het stelsel te waarborgen. Het was daarom van belang om niet alleen een integrale uitvoering te bewerkstelligen maar ook de toezichthouders te integreren. Het Ctsv, belast met toezicht op de uitvoering van werknemersverzekeringen en volksverzekeringen, en de departementale directie Toezicht, namens de Minister toezichthouder op de uitvoering van sociale voorzieningen zijn in de Wet SUWI samengevoegd tot de Inspectie Werk en Inkomen (IWI).

Er is voor gekozen de toezichthouder IWI het karakter te geven van een agentschap, en niet van een ZBO. Dit is ingegeven vanwege het feit dat de toezichthouder ook toezicht houdt op gemeenten. Een ZBO-gepositioneerd toezicht op gemeenten werd als niet passend beschouwd bij de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen.

3.3 Doelen van sturing en toezicht

3.3.1 Sturing

De SUWI-organisaties en gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun uitvoeringsprocessen. De Minister stuurt op afstand op hoofdoelen en niet zozeer via procesvoorschriften. In de Wet SUWI zijn drie hoofddoelstellingen geformuleerd. De Minister stuurt de SUWI-organisaties en gemeenten aan op de realisatie van deze doelen:

- Werk boven uitkering
- Betere klantgerichtheid
- Betere effectiviteit en doelmatigheid

De SVB heeft ten aanzien van deze doelen een afwijkende positie, omdat zij geen verantwoordelijkheid dragen voor de arbeidsinschakeling van hun cliënten. Daarnaast geldt dat de sturingsrelatie tussen gemeenten en de Minister sterk afwijkt van die tussen de Minister en zelfstandig bestuursorganen.

De efficiency-doelstelling is expliciet genoemd in de MvT van de Wet SUWI. Aangegeven wordt dat er directer gestuurd moet worden op het niveau van de uitvoeringskosten in relatie tot de te verrichten taken en de te realiseren output/resultaten.

De Minister kan op verschillende manieren richting en sturing geven aan de uitvoerende instanties, namelijk via:

- wet- en regelgeving
- meibrieven
- beleidsinitiatieven (zoals subsidieregelingen)
- bestuurlijke overleggen
- (wijzigingen in) bestaande materiewetten.

ZBO's hebben op hun beurt ook een mogelijkheid tot beïnvloeding van de beleidsontwikkeling. Zo kunnen zij verzocht worden een uitvoerbaarheidstoets uit te voeren om daarmee te beoordelen of regelgeving handhaafbaar en/of uitvoerbaar is. Deze toetsen hebben tot doel een goede afstemming tussen de beleidsbepaling op het Ministerie en de beleidsimplementatie door de uitvoeringsinstantie te waarborgen.

Een betere samenwerking tussen de SUWI-organisaties wordt in de wet niet expliciet geformuleerd als afzonderlijke SUWI-doelstelling, maar wordt gezien als essentieel middel om de hoofddoelstellingen te bereiken. De ketensamenwerking is in de wet verankerd door een wettelijke verplichting om samen te werken en de onderlinge afhankelijkheid tussen het CWI, UWV en gemeenten bij de uitvoering van hun taken. Voorts is in de regeling SUWI bepaald dat CWI overeenkomsten met gemeenten en het UWV sluit over de uitvoering van taken die de uitkeringsintake en de overdracht van de aanvraag door CWI betreffen. Mocht deze manier van samenwerken in de praktijk onvoldoende gerealiseerd worden, dan kan de Minister eventueel nadere regels stellen omtrent de samenwerking conform artikel 8 van de SUWI wet. Van deze mogelijkheid heeft de Minister geen gebruik gemaakt.

3.3.2 Toezicht

Het toezicht op de uitvoering van de Wet SUWI wordt uitgevoerd door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). IWI houdt onafhankelijk toezicht op de uitvoeringsorganisaties die de sociale verzekeringswetten uitvoeren en op gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van wetgeving op het terrein van de sociale voorzieningen.

IWI beoordeelt of de uitvoerende instanties op een verantwoorde wijze met de publieke gelden omgaan. Het toezicht is vormgegeven rondom drie aspecten, namelijk:

- **Rechtmatigheid:** worden de publieke gelden ingezet in overeenstemming met de wettelijke regels?
- **Doelmatigheid:** worden de gelden op efficiënte wijze ingezet? (dit geldt niet voor het toezicht door IWI op gemeenten)
- **Doeltreffendheid:** worden de gestelde doelen bereikt?

De toezichthoudende rol van de IWI beperkt zich in relatie tot gemeenten tot het toezicht op de rechtmatigheid en de doeltreffendheid.

3.4 Organisatie sturing en toezicht

Binnen het Ministerie is een scheiding aangebracht tussen sturing en toezicht. De sturing is binnen het departement in eerste instantie belegd bij de directie Uitvoeringsbeleid. Sturing vindt plaats in overleg met de beleidsdirecties. De directie Uitvoeringsbeleid bestaat momenteel uit vier afdelingen:

- *Afdeling Strategie:* houdt zich bezig met de wijze waarop het SUWI-stelsel wordt ingericht en welke sturingsfilosofie hierbij wordt gehanteerd (theoretisch kader). De beleidsinhoudelijke thema's worden zowel vanuit deze afdeling als van de beleidsdirecties op basis van bijvoorbeeld het regeerakkoord vormgegeven en uitgewerkt.
- *Afdeling Kennis:* voert de uitvoeringstoets uit, waarbij wordt nagegaan of bereikt wordt wat het departement voor ogen staat, tegen welke kosten, en of hetgeen van de uitvoeringsorganisaties gevraagd wordt, uitvoerbaar is. Onder het takenpakket van deze afdeling vallen verder onder andere: participatie in (inter)departementale projectgroepen en beantwoording van kamervragen.
- *Afdeling Aansturing:* stuurt de SUWI-organisaties aan binnen de door de afdeling Strategie vastgestelde kaders en neemt het - door de afdeling Kennis op uitvoerbaarheid getoetste - beleid als uitgangspunt. De planning- en controlcyclus (meibrief, jaarplan, kwartaalverslagen, jaarverslagen) is de backbone: hiermee wordt zowel de inhoudelijke opdracht aan de SUWI-organisaties verstrekt als het budget vastgesteld en de voortgang gevolgd. Daarnaast vindt tussentijds (bij-)sturing plaats aan de hand van de (politieke) actualiteit en de stand van zaken in de uitvoering.
- *Afdeling Accountmanagement:* verzorgt het relatiebeheer richting de SUWI-organisaties. Bij de invoering van Wet SUWI was deze afdeling samen met de afdeling Aansturing aanwezig bij overleggen met de ZBO's. De afdeling Aansturing had hierin de sturende functie, terwijl de afdeling accountmanagement meer vanuit een halende rol (oog en oor van het Ministerie) aanwezig was. Er bleek hier veel overlapping van taken te zijn. Na enige tijd is accountmanagement zich meer gaan richten op actuele ontwikkelingen in de (regionale) uitvoering is. De afdeling verzorgt het relatiebeheer, waaronder het voorbereiden van bestuurlijke overleggen.

Elke ZBO wordt aangestuurd door een Raad van Bestuur, die door de Minister is aangesteld. Daarnaast is een Raad van Advies ingesteld. Deze heeft als taak de Raad van Bestuur te adviseren over aangelegenheden die van strategisch belang zijn voor de organisatie.

De Wet SUWI raakt sterk aan de WWB. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. Gemeentebesturen oefenen deze taken in medebewind uit, en hebben daardoor een andere bestuurlijke rol dan ZBO-besturen. Dat heeft ook gevolgen voor de sturing vanuit het departement. De gemeenten worden daarom voor de uitvoering van de WWB niet zozeer beleidsinhoudelijk gestuurd, als wel financieel geprikkeld. Voor zover hun taak gerelateerd is aan de Wet SUWI is de directie Werk en Bijstand de aangewezen directie die sturing geeft.

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is het onafhankelijke overlegorgaan van vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI is hier op zich geen object van onderzoek, maar is wel object van onderzoek voor IWI. Om die reden wordt hier kort op ingegaan. De RWI geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het Ministerie over het beleid rond werk en inkomen in de meest brede zin. De RWI is vanwege deze taken en vanwege het ontbreken van een bestuurlijke functie niet aan te merken als ZBO. Omdat de RWI een rechtspersoon is, die door het Ministerie uit de begroting wordt gefinancierd, merkt de Algemene Rekenkamer de RWI wel aan als een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT), evenals de SUWI-ZBO's.

Het toezicht (signalerend) op deze organisaties is opgedragen aan IWI. Deze is bij wet ingesteld en heeft binnen het departement een onafhankelijke positie. De Inspectie houdt onafhankelijk toezicht op de SUWI-ZBO's (inclusief het BKWI), gemeenten (in het kader van de WWB), het Inlichtingenbureau, certificerende instellingen, RWI, SER en DNB. Daarnaast houdt IWI toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid van de ketensamenwerking. Het betreft signalerend toezicht. Eventuele sancties naar aanleiding van de bevindingen worden via de verantwoordelijke beleidsdirecties opgelegd.

Het Inlichtingenbureau (IB) heeft als taak gemeenten te ondersteunen bij hun wettelijke taken op het gebied van de sociale zekerheid. Dat gebeurt door coördinatie en dienstverlening op het gebied van elektronische gegevensuitwisseling tussen gemeenten en andere partijen in de keten Werk en Inkomen. Het inlichtingenbureau is een private stichting met een bestuur: een voorzitter, twee vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), één vertegenwoordiger van Divosa en een expert op het terrein van informatica en /of bescherming van persoonsgegevens.

Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) ondersteunt de samenwerking tussen gemeenten, CWI en UWV. BKWI biedt voorzieningen waarmee deze organisaties hun gegevens op een efficiënte en betrouwbare manier met elkaar kunnen delen. BKWI werkt in opdracht van het Ministerie van SZW, en is ondergebracht bij de CWI-organisatie. Binnen de CWI-organisatie heeft BKWI een zelfstandige positie, wat onder meer tot uiting komt in een 'eigen' meibrief, jaarplan en verantwoording.

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) is een overlegorgaan van cliënten. De LCR geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de Minister en de RWI over het beleid op het terrein van werk en inkomen in de meest brede zin. Langs deze weg heeft de LCR een signalerende en toezichthoudende taak. De LCR wordt via de begroting van SZW gefinancierd, het budget van de LCR is een geormerkt deel van het budget van de RWI. Jaarlijks stelt de LCR een begroting en een werkplan op en legt in een

jaarrekening, voorzien van een accountantsverklaring, aan het Ministerie verantwoording af over de financiële middelen. De LCR is geen rechtspersoon.

3.5 Verantwoordingsinformatie

De Wet SUWI schrijft voor dat alle SUWI-partijen aan elkaar en aan de Minister alle inlichtingen verstrekken die nodig zijn voor de uitvoering van de Wet SUWI en van alle relevante materiewetten.

De informatievoorziening aan de Minister is gestructureerd in de (onderstaande) vaste cyclus van planning, begroting en verantwoording. Naast deze informatiecycclus, kan de Minister ook ad hoc informatie opvragen.

Planning en begroting

- RWI, IB, BKWI, CWI, UWV en SVB stellen ieder jaar een begroting en een jaarplan voor het komende jaar op, gebaseerd op de meibrief van de Minister, waarin het kader voor het komende jaar wordt aangegeven.
- BKWI, IB, CWI, UWV en SVB stellen elk jaar een meerjarenbeleidplan vast, dat betrekking heeft op de vier jaren die volgen op het jaar waarop het eerder genoemde jaarplan betrekking heeft.

De data voor indiening van begroting, jaarplan en meerjarenbeleidplan bij de Minister staan vast.

Verantwoording

- RWI, IB, BKWI, CWI, UWV en SVB stellen ieder jaar een jaarverslag op over het afgelopen jaar en bieden dat voor 15 maart (in het jaar volgend op het verslagjaar) aan de Minister aan.
- RWI, IB, BKWI, CWI, UWV en SVB dienen ieder jaar een jaarrekening in bij de Minister, voorzien van een accountantsverklaring. BKWI is overigens zelf niet verplicht over de jaarrekening te rapporteren. CWI is verplicht een afzonderlijke rapportage over de kosten van BKWI op te nemen.
- Gemeenten dienen ieder jaar een verslag over de uitvoering (VODU) in, waarin verantwoording wordt afgelegd over de rechtmatige uitvoering van de wet alsmede ten aanzien van het W-deel over de rechtmatige besteding van de geormerkte gelden. De accountant geeft een verklaring af omtrent de rechtmatige besteding van de geormerkte gelden en de betrouwbaarheid van de door het college verstrekte informatie.
- Uiterlijk zes weken na het verstrijken van elk kwartaal bieden RWI, IB, BKWI, CWI, UWV en SVB aan de Minister een kwartaalverslag over het verstreken kwartaal aan.
- Naast de informatie die ZBO's en gemeenten zelf aan de Minister leveren, krijgt de Minister informatie via rapportages van IWI.
- De Minister informeert de Eerste en Tweede Kamer jaarlijks vóór de derde woensdag in mei over de verantwoordingsdocumenten en zijn oordeel daarover.
- In de verantwoordingsdocumenten doen BKWI, IB, CWI, UWV en SVB verslag aan de hand van de prestatie-indicatoren die voor hun organisatie zijn vastgesteld.
- Van belang zijn voorts de verschillende tussenevaluaties zoals die de afgelopen jaren aan de Kamer zijn verzonden in verband met SUWI als groot project.

De vanuit het Ministerie gehanteerde cyclus van de hiervoor genoemde meibrief, jaarplannen, meerjarenbeleidplan, de kwartaalverslagen, jaarverslagen en jaarrekeningen wordt aangeduid met de 'Planning- & Controlcyclus'. De cyclus omvat dus het hele scala van afspraken met de uitvoerders in de sector sociale zekerheid, de monitoring van deze afspraken en de verantwoording over deze afspraken. De planning- & controlcyclus wordt steeds meer opgezet vanuit het VBTB principe. Dit principe is al enige jaren leidend voor het karakter van onder meer de begrotingscyclus van de Rijksoverheid.

Horizontale informatie-uitwisseling

- BKWI stelt beveiligde voorzieningen (SUWInet, het SUWI-gegevensregister (SGR)), beschikbaar aan de ZBO's en gemeenten. Hierdoor kunnen zij op betrouwbare wijze van elkaars gegevens gebruikmaken. Zij dienen dit ook te doen ten behoeve van de rechtmatigheid van de uitvoering. BKWI ondersteunt tevens de ontwikkeling van het digitale klantdossier. SUWInet vormt hiertoe de opmaat.
- Het Inlichtingenbureau faciliteert gemeenten door het koppelen van cliëntgegevens aan onder meer gegevens van UWV, de Informatie Beheergroep, de Belastingdienst en de Dienst justitiële inrichtingen.

Cliëntenparticipatie en horizontale verantwoording

De term horizontale verantwoording wordt gebruikt om de verantwoording van uitvoerders over hun uitvoeringsbeleid aan andere belanghebbenden dan de opdrachtgever of de eigenaar (in casu de Minister) te duiden. Tot andere belanghebbenden behoren cliënten, maar ook stakeholders zoals andere uitvoeringspartijen. Op grond van de artikelen 10 en 11 van de Wet SUWI moeten de ZBO's in overleg met de cliënten(organisaties) een regeling opstellen voor centrale en decentrale cliëntenparticipatie. De decentrale cliëntenparticipatie is in principe vormvrij; centraal gaat het om een overleg (cliëntenraad). Doordat aan andere belanghebbenden dan alleen de Minister en IWI wordt verantwoord, wordt in bredere zin de mogelijkheid geboden meer invloed op het uitvoeringsbeleid te hebben. De Raden van Bestuur zullen namelijk in veel gevallen hun activiteiten mede baseren op het beeld dat uit de verantwoording komt.

Naast de verantwoording aan de cliëntenraad leggen de ZBO's op eigen initiatief ook horizontale verantwoording af via:

- Via verschillende benchmarks (onder andere voor prestaties van sociale diensten en reïntegratiebedrijven) kunnen SUWI-partijen onderling resultaten vergelijken en van elkaar leren.
- Deelname aan het manifest 'Publieke verantwoording'
- Publicatie van jaarverslagen en andere documenten op hun websites
- Regionale en lokale klantenpanels

3.6 Beoordeling van verantwoordingsinformatie

In - en op basis van - de Wet SUWI is voorzien in een infrastructuur voor het verzamelen en uitwisselen van gegevens tussen de uitvoeringsorganen en het verstrekken van inlichtingen aan de Minister. De regie over de informatievoorziening op het terrein van werk en uitkering ligt bij de Minister. De Minister heeft een algemeen inlichtingenrecht jegens UWV, SVB en het CWI. In de lagere regelgeving is onder meer geregeld aan welke vorm, termijn en kwaliteitseisen deze inlichtingen moeten voldoen.

Op basis van de door de ZBO's en gemeenten aangeleverde informatie, beoordeelt de Minister in hoeverre de inlichtingen tijdig, juist en volledig zijn verstrekt.

Informatie over de rechtmatigheid van de uitvoering wordt verkregen via de accountantsverklaringen bij de jaarstukken. De besturen van de ZBO's moeten aan de hand van rechtmatigheidsscores aangeven in welke mate de uitvoering heeft voldaan aan de rechtmatigheidseisen. Informatie over de doeltreffendheid van de uitvoering kan worden afgelezen uit de scores op de prestatie-indicatoren.

De rechtmatigheidseisen (bijvoorbeeld een foutenmarge van 1 procent ten aanzien van de rechtmatigheid) en de prestatie-indicatoren maken deel uit van het normenkader aan de hand waarvan de Minister zijn oordeel vormt. Bij zijn oordeelsvorming maakt de Minister tevens gebruik van informatie die hem via de Inspectie Werk en Inkomen bereikt. Daarnaast worden de volgende bronnen gebruikt voor signalering van relevante thema's:

- Rapporten van de Algemene Rekenkamer
- Klachten van burgers (wanneer sprake is van een tendens)
- Krantenberichten
- Benchmarks
- Werkbezoeken
- FNV/Ombudsman/etc.
- Eerste en Tweede Kamer

3.7 Intervenierende sturingsinstrumenten

De Minister beschikt over verschillende instrumenten om te interveniëren in het beleid van ZBO's en gemeenten. Het gaat zowel om preventieve als repressieve instrumenten. Vanwege het verschil in sturingsmogelijkheden, maken we bij de beschrijving van de instrumenten onderscheid naar ZBO's, gemeenten en overige partijen (RWI, IB, BKWI)⁶.

Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's)

Preventief

- Budgettering is het aangewezen instrument om de efficiency binnen de ZBO's te prikkelen. De budgetten worden vastgesteld door de Minister.
- Uitvoeringsorganisaties moeten referentiewerkprocessen met bijbehorende prijsniveaus opstellen ten behoeve van de budgettering. De budgetteringssystematiek is niet alleen gericht op de inputfactoren. Juist ook de te leveren output en de te leveren resultaten vormen een belangrijke factor in de budgetteringssystematiek.
- De Minister stelt het begrotingskader voor de uitvoeringskosten op. Kosten voor reïntegratie moeten afzonderlijk worden begroot. Lopende het jaar worden conceptbegrotingen ingediend, die door de Minister beoordeeld worden. Daarna stelt hij het budget vast (voor 1 december) voor het komende jaar.
- De Minister bepaalt het aantal leden van de Raad van Bestuur en de Raad van Advies. Hij heeft de bevoegdheid voor benoeming van de leden van de Raad van Bestuur en de leden van de Raad van Advies.
- De Minister moet goedkeuring geven aan het bestuursreglement van de Raad van Bestuur.

⁶ In deze paragraaf worden alleen de wettelijk vastgelegde instrumenten genoemd.

- De Minister moet goedkeuring geven aan het uitvoeren van andere taken dan de wettelijke taken door een ZBO, maar kan deze goedkeuring alleen op bepaalde gronden weigeren.
- De Minister moet plannen ten aanzien van taken en inrichting van CWI's en locaties UWV goedkeuren.

Repressief

- De Minister kan een besluit van een ZBO vernietigen.
- De Minister kan de leden van de Raad van Bestuur een brief schrijven of aanspreken in het Bestuurlijk Overleg.
- De Minister kan de leden van de Raad van Bestuur en de leden van de Raad van Advies schorsen en ontslaan.
- De Minister kan CWI, UWV en de SVB aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van hun taken. Hij treedt daarbij niet in individuele gevallen. De organisaties zijn gehouden in overeenstemming met de aanwijzingen van de Minister handelen.
- De Minister kan de uitvoering van andere taken laten beëindigen.
- Bij taakverwaarlozing door een ZBO kan de Minister ingrijpen.
- Via Algemene Maatregel van Bestuur kan de Minister ook op andere manieren zich mengen in de uitvoering en nadere regels stellen. Hier zijn aanvullende voorwaarden aan verbonden.

Gemeenten

Preventief

- De Minister stelt het budget vast (drie maanden voorafgaand aan het jaar). Gedurende het jaar wordt het budget op basis van nieuwe ramingsgegevens bijgesteld.
- De Minister kan door middel van subsidies en stimuleringsregelingen gemeenten een bepaalde richting in 'sturen'. Voorbeelden zijn de Stimuleringsregeling hoogwaardig handhaven en het innovatieprogramma werk en bijstand.

Repressief

- Gemeenten doen jaarlijks verslag over de uitvoering (VODU). Als dit niet binnen achttien maanden na het jaar wordt geleverd, kan terugvordering van een deel van het werkdeel volgen.

Raad voor Werk en Inkomen (RWI)

De voorzitter, overige leden en plaatsvervangende leden van de RWI worden benoemd, geschorst of ontslagen door de Minister, op voordracht van de betrokken partijen (werkgevers, werknemers en gemeenten).

De RWI legt verantwoording af in één verantwoordingsdocument, de jaarverantwoording. Voor 15 maart wordt dit document aangeboden aan de Minister. Deze jaarverantwoording bevat de jaarrekening en het jaarverslag. De vaststelling van de jaarrekening behoeft de goedkeuring van de Minister. De Minister biedt vervolgens het jaarverslag en de jaarrekening inclusief zijn oordeel daarbij jaarlijks aan de Tweede Kamer aan.

Kortweg kan gesteld worden dat de Minister bij de RWI veelal dezelfde interventiemogelijkheden heeft als bij CWI, UWV en SVB (aanstellen leden, vaststellen budget, financiële verantwoording).

Inlichtingenbureau (IB)

De Minister benoemt de voorzitter en kan bestuurders zonodig schorsen of een vervanger aanwijzen. De overige bestuurders worden door het Bestuur benoemd. Het Bestuur kan de statuten na goedkeuring van de Minister wijzigen. Ook kan de Minister zelf de statuten wijzigen of tot ontbinding van besluiten overgaan.

Ook het Inlichtingenbureau legt verantwoording af in kwartaalrapportages en de jaarverantwoording. Voor 15 maart wordt dit document aangeboden aan de Minister . De jaarverantwoording bevat de jaarrekening en het jaarverslag. Voor het Inlichtingenbureau is de eis van goedkeuring van de Minister over de vaststelling van de jaarrekening niet gesteld. Ook hoeven jaarverslag en -rekening niet aan de Tweede Kamer te worden gestuurd, zoals dat bij de SUWI-ZBO's wel het geval is.

Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI)

Wat betreft BKWI komen de sturingsmogelijkheden van de Minister overeen met de mogelijkheden bij de SUWI-ZBO's.

4. Sturing in de praktijk

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 hebben we de in de Wet SUWI neergelegde verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het bereiken van de SUWI-doelstellingen beschreven tussen de Minister aan de ene kant, en de SUWI-organisaties en gemeenten aan de andere kant.

Een dominant uitgangspunt in de SUWI wetgeving is een heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden en daaruit voortvloeiend, een principiële onderscheid tussen beleid en uitvoering. De Minister stuurt op hoofdlijnen; de feitelijke uitvoering is opgedragen aan de uitvoeringsorganisaties, die daarover verantwoording afleggen aan de Minister. Het Ministerie heeft bij de start van het SUWI-stelsel op basis van dit uitgangspunt een meer praktische sturingsvisie ontwikkeld voor het relatiebeheer met de SUWI-ZBO's. Concreet betekent deze visie dat het de ambitie van de Minister is te sturen op basis van het geven van Richting en Ruimte aan de ZBO's en hen te vragen om Resultaat en Rekenschap (het 4R model van SCP). In hoofdstuk 1 is dit beschreven. Hoofdstuk 4 beschrijft of de manier waarop er in de praktijk door de Minister gestuurd wordt, aansluit bij deze visie en of deze manier van sturen effectief is.

Aansturing van gemeenten op SUWI-doelen is complexer omdat gemeenten de WWB in medebewind uitvoeren. Binnen deze institutionele context hebben gemeenten grote autonomie en wordt de uitvoering primair aangestuurd door de gemeentebesturen. De Minister is echter wel systeemverantwoordelijk. In dit hoofdstuk zal ook aandacht zijn voor de afwijkende aansturing van gemeenten op het bereik van SUWI-doelen.

4.2 Richting geven

Uitgangspunt in het 4R model is dat het evenwicht tussen de vier kernprincipes Richting, Ruimte, Rekenschap en Resultaat de kwaliteit van de sturingsrelatie tussen de Minister en de uitvoeringsorganisaties bepaalt. De vier kernprincipes hangen dus sterk met elkaar samen en bepalen in onderlinge wisselwerking de mate waarin de boogde balans wordt bereikt. Het departement heeft het model vertaald in een eigen visie op haar relatie met UWV, SVB, het CWI en het inlichtingenbureau en nader uitgewerkt in streefbeelden op alle vier de onderdelen. De samenhang tussen de vier onderdelen weerspiegelt de complexiteit en de kwetsbaarheid van de relatie tussen de Minister en de uitvoeringsorganisaties. In de meest optimale situatie leidt het concept tot een stabiele beleidscyclus waarin Minister en uitvoeringsorganisaties op basis van wederzijds vertrouwen trachten dezelfde doelstellingen trachten realiseren. Goede resultaten op één onderdeel werken automatisch door op de andere aspecten. De uitvoeringsorganisaties kunnen bijvoorbeeld 'ruimte' winnen door goede resultaten te laten zien of de Minister adequaat en betrouwbaar te informeren. Aan de andere kant kan een knelpunt op één terrein al snel versturende invloed op het hele beleidsproces.

De Minister geeft richting aan de ZBO's via verschillende instrumenten. Zo komt bijvoorbeeld de SUWI-doelstelling werk boven uitkering terug in beleidskeuzes in nieuwe en gewijzigde materiewetgeving die de ZBO's (WIA, wijziging WW) en gemeenten (WWB) moeten uitvoeren. Meer

operationeel geeft de Minister in de jaarlijkse meibrieven per SUWI-organisatie het beleidsmatige en financiële kader voor het komende jaar weer. De SUWI-organisaties moeten daarop reageren met een concept jaarplan voor het komende jaar en een meerjarenbeleidplan voor de jaren daarna. Deze plannen moeten duidelijk maken hoe en tegen welk budget de uitvoering de beleidsrichting van de Minister wil effectueren.

Uitvoeringstoets

Richting geven kan ook door zogenaamde uitvoerbaarheidstoetsen⁷ uit te laten voeren. Binnen het SUWI-domein is geregeld dat bij nieuwe beleidsvoorstellen de betrokken organisaties om een uitvoerbaarheidstoets worden gevraagd. In de praktijk gebeurt dit ook.

Voorals UWV heeft in dit verband veel ervaring opgedaan. Naar de mening van UWV is het goed dat de uitvoering om dit soort toetsen wordt gevraagd. Het wordt echter als een knelpunt ervaren dat de toetsen eenmalig plaatsvinden en ook nog eens in een (te) vroegtijdig stadium, namelijk voordat het nieuwe beleid in het parlement behandeld wordt. Juist in de parlementaire behandeling van nieuw beleid kan er nog veel wijzigen wat van invloed is op de uitvoerbaarheid van het beleid. Ook is UWV van mening dat adviezen van ZBO's over de uitvoerbaarheid van nieuw beleid het uiteindelijk afleggen tegen de parlementaire wenselijkheid op dit punt. Daar kan tegenover gezet worden dat de ZBO's naar de mening van het Ministerie onvoldoende in staat zijn geweest om de gevolgen van wetgeving voor de lange termijn met een betrouwbare voorspelling door te rekenen in 'business cases'. Hier begint de laatste tijd verbetering in te komen. UWV heeft bijvoorbeeld in haar uitvoerbaarheidstoets voor de WIA wel een aantal scenario's geschetst.

Onderscheid tussen beleid en uitvoering

De eerder genoemde verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en de uitvoeringsorganisaties (de Minister geeft de richting van beleid aan en de uitvoeringsorganisaties geven aan hoe zij dit in de uitvoering gaan effectueren) sluit aan bij de door SUWI ingegeven formele scheiding van beleid en uitvoering. In de praktijk is deze scheiding echter minder formeel en ook aan het vervagen.

De uitvoeringsorganisaties geven aan dat een te strak onderscheid tussen beleid en uitvoering in de praktijk kan leiden tot wantrouwen over en weer, een kenniskloof en onhaalbare beleidsambities. Het onderscheid is sinds de inwerkingtreding van de wet SUWI en dan vooral in de afgelopen twee jaren minder scherp geworden. De uitvoeringsorganisaties worden meer en eerder betrokken bij de beleidsvorming en kunnen ook zelf onderwerpen aandragen. Een voorbeeld van deze verbeterde interactie zijn de voor de SUWI-organisaties beter te hanteren meibrieven voor 2007.

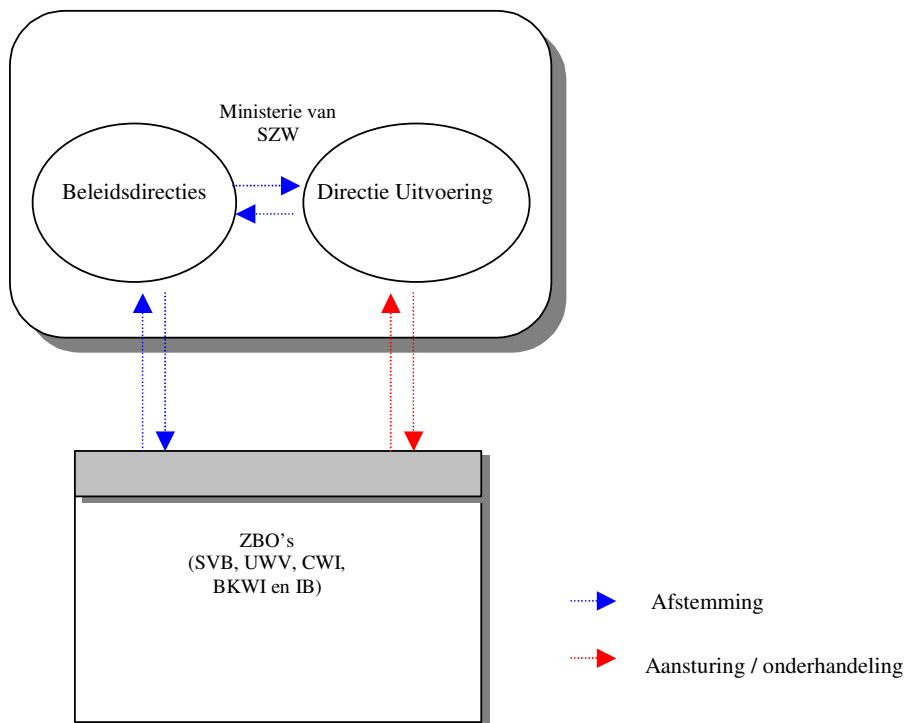
Deze toenemende betrokkenheid bij de uitvoering zien we ook bij de ontwikkeling van prestatie-indicatoren. Eerst zijn die vooral nog door het Ministerie ontwikkeld, maar vanaf 2004/2005 is ook dit meer een gezamenlijke activiteit. Overigens geeft het CWI aan zelf met voorstellen te zijn gekomen over welke prestatie-indicatoren de resultaten op de taakstelling het beste zouden weergeven. In gezamenlijk overleg zijn vervolgens de prestatie-indicatoren verder ontwikkeld en vastgelegd.

ZBO's voeren grofweg met twee onderdelen van het Ministerie gesprekken over het te voeren beleid. Enerzijds met de afzonderlijke beleidsdirectie(s): hierbij is de ervaring dat men elkaar veelal op inhoudelijke gronden goed kan vinden. Anderzijds vinden er gesprekken plaats met de Directie Uitvoeringsbeleid, waarbij veel meer het financiële kader leidend is (zie verderop in dit

⁷ ook wel uitvoeringstoets genoemd: wij hanteren hier de terminologie uit het bestek van de opdrachtgever

hoofdstuk). ZBO's geven aan dat doordat zij met meerdere directies van doen hebben soms onduidelijkheid bestaat over afspraken. De directie Uitvoeringsbeleid heeft formeel gezien het voortouw bij afspraken die met de uitvoering gemaakt worden.

Schematisch kunnen deze onderlinge relaties met betrekking tot de sturingsrelatie tussen de uitvoeringsorganisaties en het departement als volgt worden weergegeven:



Richting Ministerie en ambities uitvoerders

Met name de SVB geeft aan dat, vanwege haar bijzondere positie buiten de werkketen, de richting die het Ministerie aangeeft, niet altijd strookt met de ambities van de organisatie. De SVB voorziet een aantal specifieke groepen van een inkomen en uitstroom uit de regelingen hoeft hierbij in de regel niet bevorderd te worden. SVB maakt wel onderdeel uit van een inkomensketen. Vanwege de dominantie van het bereiken van de doelstelling van werk boven uitkering bij het Ministerie, worden er voor de inkomensketen beperkt beleidsdoelen geformuleerd, terwijl de SVB vooral op deze terreinen haar dienstverlening wil verbeteren.

Het Inlichtingenbureau (IB) geeft een ander geluid over ambities die verder reiken dan de richting die het Ministerie aangeeft. In het begin werd het IB gezien als een verplichting vanuit de Wet SUWI. Nu heeft het IB zich ontwikkeld tot een orgaan met een functie die breder is dan de SUWI-functie. Men voert ook projecten uit op het terrein van zorgverzekeraars, gerechtsdeurwaarders, etc. De Minister moet toestemming geven voor deze 'extra' werkzaamheden, maar dat blijkt in de praktijk geen problemen op te leveren. Op termijn zal het Besluit IB aangepast worden op deze nieuwe taken.

Drie aandachtspunten

In paragraaf 4.2. hebben wij kort de sturingsvisie van het ministerie omschreven en in algemene termen uiteengezet welke spanningen zich kunnen voordoen bij het operationaliseren van deze visie in de praktijk. In ons onderzoek hebben wij op basis van interviews en literatuur een aantal van deze spanningsvelden aangetroffen.

- Een eerste punt betreft het gemengde karakter van de Wet SUWI. Aan SUWI ging een lang en sterk ideologisch politiek debat vooraf, over publiek versus privaat, markt versus overheid.⁸ Het debat werd gedomineerd door het uitgangspunt dat door een wijziging van de institutionele verhoudingen een aantal kwalitatieve structurele problemen in de uitvoering van de sociale zekerheid konden worden opgelost.⁹ De Wet SUWI is daarom beperkt gebleken tot een organisatiewet. De overheid lijkt zich te bewegen naar metasturing: het inrichten van een systeem van relatief autonome organisaties die voor het bereiken van hun doelen onderling afhankelijk zijn en via een evenwichtig samenspel van prikkels en beloningen tot de gewenste uitkomsten moeten leiden.¹⁰ Mede om die reden zijn de centrale doelstellingen van de Wet en de waarop het Kabinet trachtte deze te realiseren, slechts in meer algemene zin toegelicht in de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel SUWI en in de Memorie van antwoord.¹¹ Een meer normatieve invulling van de doelstellingen op de langere termijn is (zoals gebruikelijk bij een organisatiewet) achterwege gebleven. Dit maakt de wet zeer gevoelig voor de actueel maatschappelijke en politieke context. Deze kwetsbaarheid loopt als een rode draad door onze bevindingen heen.

In de SUWI-wet worden de hoofddoelstellingen benoemd. Binnen de planning- & controlcyclus worden in de meibrieven van jaar tot jaar concrete opdrachten geformuleerd. De midden-lange termijn vormt een grijs gebied waar alleen de meerjarenbeleidsplannen invulling aan geven. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat zij sterk de behoefte hebben aan een midden-lange termijn visie, waarin de diverse ontwikkelingen in samenhang zijn uitgewerkt. Daarnaast heeft men behoefte aan een nadere invulling van de prioriteiten die aan de doelstellingen in de Wet SUWI worden benoemd. Bijvoorbeeld is het op basis van alleen de wet niet goed mogelijk de verhouding tussen klantgerichtheid en doelmatigheid vast te stellen.

- Het tweede punt is dat de doelstellingen van de Wet zijn vertaald naar sterk op output gerichte resultaten voor de uitvoering, en in mindere mate naar de maatschappelijk gewenste outcome. Voorbeelden van op outcome gerichte prestatie-indicatoren zijn de preventie, uitstroom en klanttevredenheid. Voor de volledigheid moet daarbij wel worden opgemerkt dat prestatie-indicatoren als sturingsinstrument voor de Rijksoverheid nog sterk in ontwikkeling zijn (vgl WRR, 'Bewijzen van goede dienstverlening'. In de literatuur wordt er voorts ook wel op gewezen dat prestatie indicatoren op 'outcome' zich überhaupt lastig door de Rijksoverheid laten formuleren.

⁸ Zie hiervoor ook: Publiek verzekerd, voorgeschiedenis en start van het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), 1993-2002. Prof. Dr. Hans Bekke en Dr. Nicolette van Gestel, 2004, Apeldoorn: Garant.

⁹ Dit soort 'structuur denken' staat tegenwoordig sterk ter discussie.

¹⁰ Zie hiervoor ook: 'ORG', magazine voor managementwetenschappen, Katholieke universiteit Nijmegen, juni/ juli 2004.

¹¹ (EK, 2001-2002, 27 588, 27 665, nr 38F

- Ten derde is bij de sturing op de keten in combinatie met sturing op de afzonderlijke organisaties een aantal knelpunten gebleken. De sturing op de keten was in de eerste jaren sterk gebaseerd op de ‘keten’ als bestuurlijk concept, en in veel mindere mate op ketensamenwerking als een instrument om de SUWI-doelstellingen te realiseren. Knelpunten deden zich voor bij het bepalen van de rol van gemeenten in de keten, de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen of de regionale platforms arbeidsmarktbeleid. Prestatie-indicatoren van de afzonderlijke organisaties leidden in een aantal gevallen tot contraproductiviteit in de keten

4.3 Ruimte geven

Van belang is dat de uitvoeringsorganisaties in de praktijk voldoende ruimte gegeven wordt om eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor zaken als prioriteitstelling en bedrijfsvoering. Het beeld in de praktijk is wisselend. Er zijn positieve voorbeelden waarin de uitvoeringsorganisaties in goed overleg zelf initiatieven nemen en uitvoeren. Een voorbeeld is de ‘reïntegratie coach’ van UWV. Soms treden hier echter spanningen op, omdat het Ministerie niet expliciet, maar wel impliciet stuurt of omdat voorstellen om bijvoorbeeld de klantgerichtheid te verbeteren, stuiten op een (naar het oordeel van de uitvoeringsorganisaties) formele interpretatie van de wet- en regelgeving. De strikte definitie van het begrip ‘rechtmatigheid’ beperkt in sommige gevallen de ruimte van de ZBO’s om de dienstverlening aan de klant te verbeteren.

Prioritering van beleid

Uitgangspunt is dat de Minister de kaders (het ‘wat’) stelt en dat de uitvoeringsorganisatie het ‘hoe’ bepaalt. De Minister geeft richting via de meibrief waarin de beleidsprioriteiten voor het komende jaar worden benoemd en waarin de budgettaire ruimte wordt vastgesteld. Vervolgens is het aan de uitvoerders om te beslissen op welke wijze dit resultaat bereikt zal gaan worden. Deze meibrief, als start van de P&C cyclus is een van de belangrijkste sturingsinstrumenten van de Minister.

De uitvoerders concretiseren de uitwerking van hun opdracht via het jaarplan. Elke SUWI-organisatie stelt een conceptjaarplan op. Bij de totstandkoming van dit conceptjaarplan worden verschillende lagen in de uitvoeringsorganisatie betrokken. Op deze wijze wordt ervoor gezorgd dat het jaarplan niet alleen een extern belang heeft, maar dat er ook een intern draagvlak voor de te behalen doelen en beleidsprioriteiten gecreëerd is.

Als het jaarplan niet aansluit bij de meibrief vinden hierover gesprekken plaats die soms het karakter van onderhandeling hebben. Vervolgens wordt voor 1 oktober het definitieve jaarplan (voor het komende jaar) vastgesteld.

Door de gekozen systematiek van de planning- en controlcyclus zijn er veel momenten waarop uitvoeringsorganisaties hun zienswijze kenbaar kunnen maken. Men heeft niet zozeer moeite met de aansturing, maar meer met de verantwoordingscyclus. De organisaties komen veelal vanuit een situatie waarin zij een behoorlijke mate van (beleids-)vrijheid hadden en waarbij andere normen werden gesteld aan de verantwoording. In dat kader moesten de organisaties wennen aan de nieuwe situatie, waarbij op gedetailleerd niveau verantwoording afgelegd moet worden (zie paragraaf 4.4).

Desondanks treden zo nu en dan wel spanningen op tussen de eigen verantwoordelijkheid van de ZBO en de aansturing vanuit het Ministerie. De ZBO verschilt dan van mening met het Ministerie over de vraag of een onderwerp een procesmatig uitvoeringsaspect of een beleidsinhoudelijk karakter heeft. Het ZBO is in dergelijke gevallen van mening dat het Ministerie zich teveel met de uitvoering bemoeit. Of deze spanning hanteerbaar blijft, is sterk afhankelijk van de persoonlijke verhoudingen. Uit de interviews bleek dat partijen langzamerhand meer bewust raken van elkaars specifieke omstandigheden en over en weer bereid zijn om te investeren in een goede relatie.

In de praktijk blijkt dat de prioritering van beleidsdoelstellingen moeilijk in te vullen is. De uitvoeringsorganisaties ondervinden weinig ruimte voor het daadwerkelijk voorrang geven aan bepaalde doelstellingen boven andere: alle doelstellingen zijn belangrijk en daar wordt ook op gestuurd.

De perceptie van ruimte wordt beïnvloed door de interpretatie van de Minister ten aanzien van de Ministeriële verantwoordelijkheid. De sociale zekerheid kent een groot maatschappelijk belang en de Tweede (en in mindere mate de Eerste) Kamer kan naar aanleiding van uiteenlopende signalen vragen stellen aan de Minister. Het komt voor dat dit gevolgen heeft voor de uitvoering. Hierdoor wordt het gewenste sturen op afstand geweld aangedaan en dit beïnvloedt de ruimte voor de ZBO's. De organisaties beseffen zich echter de politieke gevoeligheid als gevolg van het maatschappelijk belang en kunnen in veel situaties begrip hiervoor opbrengen. UWV geeft bijvoorbeeld aan dat de affiniteit met de politiek- bestuurlijke dynamiek van een ministerie de afgelopen jaren duidelijk gegroeid is.

Budgettaire ruimte

ZBO's geven aan dat hoewel beleidsmatig veel ruimte wordt gegeven om beleidskaders te ontwikkelen, de belangrijkste beperkingen die vanuit het Ministerie worden opgelegd op het financiële vlak liggen. Elk jaar wordt bij de vaststelling van het jaarplan onderhandeld over de taakstelling en de beschikbare budgetten. Bijna altijd betekent dit dat op de beleidsambities ingebonden moet worden. Vrijwel alle ZBO's zouden bijvoorbeeld graag hun dienstverlening willen verbeteren met innovatieve producten, en ruimte willen om door investeringen uit de 'kleine' geldstroom besparingen op de 'grote' geldstroom te realiseren. Het Ministerie geeft daar echter naar de mening van de uitvoeringsorganisaties weinig ruimte voor. De ruimte voor innovatie wordt volgens het Ministerie echter bijvoorbeeld gegeven op het terrein van de transformatie- en kwaliteitsbudgetten voor UWV en CWI en voor de SVB in het project SVB10. Daarnaast worden de uitvoeringsorganisaties door het Ministerie gevraagd om investeringsplannen in te dienen die een positief effect hebben op de grote geldstroom. In de praktijk blijkt dit erg lastig te zijn, omdat de effectiviteit van dergelijke investeringsplannen moeilijk aantoonbaar is, mede met het oog op de eisen die het Ministerie van Financiën daaraan stelt. Zowel CWI, UWV als SVB zijn in de afgelopen vier jaar geconfronteerd met forse bezuinigingsdoelstellingen.

De uitvoeringsorganisaties worden gestimuleerd om de afgesproken prestaties efficiënt te realiseren door een budgettering van de uitvoeringskosten. Daarbij is met UWV de afspraak gemaakt dat een verdergaande kostenreductie mag worden ingezet om het kwaliteitsniveau te verbeteren. Doel van deze afspraak was het inbouwen van een financiële prikkel. De uitvoeringsorganisaties ervaren de budgettering van de uitvoeringskosten als een te krap keurslijf.

Een complicerende factor buiten de interactie in het SUWI-domein om, wordt gevormd door het feit dat ten aanzien van de beschikbare budgetruimte het Ministerie van SZW bij de uitvoering van

haar financiële beleid sterk afhankelijk is van de budgettaire ruimte die het Ministerie van Financiën kan bieden.

Efficiency versus effectiviteit

De belangen van de Minister en de uitvoeringsorganisaties lopen voor een belangrijk deel parallel: beide willen de SUWI-doelstellingen zo efficiënt en effectief mogelijk uit (laten) voeren. In de praktijk hebben wij bij de SUWI-organisaties het beeld aangetroffen dat de Minister daarbij het accent vooral legt op de efficiency (beperking van de kosten bij een gelijkblijvend aantal diensten dan wel zo veel mogelijk diensten voor dezelfde prijs). Juist hier speelt de principal-agent theorie een rol. In de discussie over efficiency versus effectiviteit geven de uitvoeringsorganisaties aan vooral het accent te willen leggen op een zo hoog mogelijk rendement in termen van klantgerichtheid en uitstroombevordering voor de klant (ook als dit tot meer kosten leidt). In de praktijk blijkt de Minister echter evenzeer te hechten aan de effectiviteit, immers dat staat hoog op de politieke agenda. Waar vooral veel tijd en energie in gaat zitten is het bereiken van overeenstemming over de realiseerbare efficiency: op dit punt lopen de belangen duidelijk niet parallel, waardoor het lastiger is overeenstemming te bereiken.

Inzet instrumentarium Minister

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven heeft de Minister in de SUWI-wetgeving een uitgebreid instrumentarium tot zijn beschikking gekregen om de ZBO's aan te sturen. Uitgangspunt voor de Minister is echter dat hij op afstand wil sturen: er wordt gezocht naar een evenwicht tussen de zelfstandigheid die hoort bij het Zelfstandig Bestuursorgaan en de Ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom wordt geprobeerd veel zaken in onderling overleg te realiseren in plaats van via de zwaardere sturingsinstrumenten.

Een groot deel van de aansturing gaat via formele kanalen, maar ook de dagelijkse verhoudingen zijn van belang. Vanuit zowel het Ministerie als vanuit de uitvoeringsorganisaties wordt gestreefd naar een situatie waarbij partijen de juiste verhouding weten te vinden in de manier waarop zij elkaar aanspreken. Brieven komen niet (meer) 'koud op de mat'. Wel blijven de rollen intact, waardoor het toch voor ZBO's onaangenaam kan zijn om brieven van de Minister te ontvangen (sturende werking).

De Minister heeft in de afgelopen jaren geregeld gebruik gemaakt van zijn 'harde en zachte' sturingsinstrumenten op basis van de Wet. Een 'zacht' instrument is bijvoorbeeld een brief aan de voorzitter van de Raad van Bestuur naar aanleiding van berichten in de pers. Harder is een weigering om goedkeuring te verlenen aan de begroting of een besluit met betrekking tot de huisvesting. Vrij recent is goedkeuring onthouden aan een begrotingsvoorstel voor 2006 van één van de ZBO's. In de praktijk blijkt dat de Minister terughoudend is bij de inzet van de zwaardere sturingsinstrumenten die tot zijn beschikking staan. Mede door deze terughoudendheid zijn de uitvoeringsorganisaties in redelijke mate tevreden over het sturingsinstrumentarium. Ten aanzien van de beslissingsbevoegdheid voor investeringen, met name op het gebied van huisvesting, is ons aangegeven dat - gezien de omvang van de ZBO's - meer ruimte gewenst is.

Ruimte in de keten

Ten aanzien van de keten hebben partijen zeker in het begin sterk moeten zoeken naar hun precieze rol en verantwoordelijkheid. Met inachtneming van de interne reorganisaties van de ZBO's heeft het Ministerie in het begin van de SUWI-periode gestuurd op de ketenbrede samenwerking door onder meer het instellen van een stimuleringsregeling en het bieden van ondersteuning (SSG). SUWI is in eerste instantie vooral als bestuurlijk concept gezien, zonder dat dit inhoudelijk en/of

operationeel nader was uitgewerkt. Daarbij bestond eveneens onduidelijkheid over de exacte verdeling van verantwoordelijkheden en de invulling van de regierol.

Er werd de ketenpartners ruimte geboden om de ketensamenwerking zelf op te tuigen. De ZBO's waren in de aanvangsperiode erg intern gericht om de eigen organisatie vorm te geven. De ketenpartners werden in eerste instantie ook beperkt aangesproken op de te maken vorderingen op het terrein van ketenbrede samenwerking. Mede daarom heeft men hier weinig prioriteit aan gegeven. In 2003/2004 is het eerste ketenprogramma door het Ministerie opgesteld, later is de verantwoordelijkheid steeds meer bij de ketenpartners zelf komen te liggen. Na aanvankelijk in het AKO zitting te hebben gehad, heeft de Minister zich inmiddels teruggetrokken uit het AKO. Deze beslissingen hebben volgens verschillende respondenten als positief gevolg gehad dat de ketenpartners zich actiever zijn gaan opstellen. Anderzijds wordt door UWV en CWI de rol van het Ministerie soms als te onduidelijk of afwachtend ervaren.

In weerwil van de toegenomen aandacht voor de ketensamenwerking ligt de nadruk nog vooral bij de sturing op de prestaties van de ZBO's afzonderlijk. CWI en UWV geven aan dat de focus in belangrijke mate nog steeds ligt op het realiseren van de afzonderlijke prestatiedoelstellingen. De bijbehorende prestatie-indicatoren hebben in de praktijk echter soms een tegengestelde werking. Een veel genoemd voorbeeld is de preventie quote. Deze prestatie-indicator meet de mate waarin het CWI erin slaagt instroom in de WW respectievelijk de WWB te voorkomen. UWV en gemeenten ervaren deze norm in de praktijk echter als een belemmering bij het behalen van de eigen of met het Ministerie overeengekomen ambities op het terrein van de tijdigheid van de beoordeling van uitkeringsaanvragen.

De bestuurlijke invulling van het begrip ketensamenwerking wordt als knelpunt ervaren in relatie tot de specifieke rol van gemeenten. UWV en CWI geven aan dat er belangrijke verschillen bestaan in de mate waarin gemeenten innovaties in het 'ketendienstverleningsconcept' voorstaan. Gemeenten hebben - gegeven de financieringssystematiek op grond van de WWB - er meer belang bij dat CWI en UWV optimaal presteren. Gemeenten hebben behoefte aan een breder instrumentarium om goede prestaties bij de ZBO's af te dwingen.

Relevant is in dit opzicht dat ketensamenwerking in de beginperiode van SUWI vooral het in de wet vastgelegde systeem van overdrachten betrof, terwijl recentelijk ook begrippen zijn geïntroduceerd als 'geïntegreerde dienstverlening', waarbij taken tussen de ketenpartners (kunnen) worden uitgewisseld en over en weer (onder voorwaarden) middelen kunnen worden ingezet ten behoeve van de klant.

4.4 Resultaat vragen

Sinds de invoering van de Wet SUWI is sprake van een duidelijke ontwikkeling ten aanzien van de scheiding tussen beleid en uitvoering. Bij de start was sprake van een (zeer) gedetailleerde invulling van de Planning- & Controlcyclus. Gaandeweg vindt de sturing meer op hoofdlijnen plaats. Zoals uit de beschrijving van het 4R model blijkt, geeft de Minister aan welke prestaties de uitvoeringsorganisaties dienen te behalen. In deze paragraaf beschrijven wij hoe in de praktijk de beoogde resultaten geformuleerd worden en hoe de uitvoeringsorganisaties dit proces en de uitkomst ervan ervaren.

Resultaat vragen door middel van prestatie-indicatoren

Een belangrijk onderdeel van het besturingsmodel van het Ministerie betreft het werken met prestatie-indicatoren. De prestatie-indicatoren worden gezien als een van de belangrijkste incentives om de uitvoeringsinstellingen te stimuleren tot het bereiken van de gewenste resultaten. Prestatie-indicatoren leveren een bijdrage aan de sturing door informatie te bieden over het functioneren van processen en de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt. Dit instrument past daarom optimaal binnen het concept van de 'resultaatgerichte' overheid. Per ZBO verschillen deze indicatoren naar aard en aantal.

De ZBO's gebruiken de prestatie-indicatoren niet alleen voor de verantwoording aan de Minister, maar ook voor interne sturing. De indicatoren worden daarvoor eventueel aangevuld met eigen indicatoren waarmee de uitvoeringsorganisaties meer inzicht krijgen in oorzaken en achtergronden van de scores op de prestatie-indicatoren.

Voor gemeenten geldt dat sprake is van een ander soort relatie met het Rijk. Er gelden voor gemeenten geen prestatie-indicatoren. Wel gelden er binnen het kader van de WWB wettelijke voorschriften over de rechtmatige besteding van budgetten. De recentelijk ontwikkelde ketenprestatie-indicatoren betreffen gedeeltelijk wel de inspanningen van gemeenten.

Input-output-outcome

Sturing kan op verschillende manieren plaatsvinden, namelijk sturing op input, sturing op output en sturing op outcome. Onderstaand zijn de definities van deze begrippen verwoord.

Input (apparaatskosten en beleidsuitgaven)

Input (middelen) bestaande uit apparaatskosten, waaronder materiële en personele uitgaven (inclusief inhuur) en beleidsuitgaven voor beleidsprogramma's (zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma's).

Output (prestaties)

Productie voortkomend uit werkprocessen die binnen een organisatie (binnen en buiten de rijksoverheid) worden doorlopen ten einde het algemene en/of operationele of doel te realiseren.

Outcome (bruto-effect)

Outcome is gelijk aan het (maatschappelijke) resultaat, waarop de beleidsinspanningen zijn gericht. Outcome wordt ook wel bruto-effect genoemd.

Bij het CWI is circa de helft van de prestatie-indicatoren gedefinieerd in termen van de realisatie van het hoofddoel Werk boven uitkering (outcome indicatoren), de overige indicatoren zijn meer output-indicatoren. Ook bij het UWV maakt men gebruik van een aantal outcome-indicatoren, maar het overgrote deel geeft veelal productiecijfers (output) weer geldend bij een bepaalde (budgettaire) input. De SVB valt buiten de keten van Werk boven uitkering. Doordat er op inkomensgebied geen resultaatdoelstellingen zijn geformuleerd - beperken van instroom is voor de volksverzekeringen geen doelstelling - zijn er voor het SVB op dit terrein geen outcome-indicatoren geformuleerd. Een voorbeeld van een outcome-indicator voor de SVB is klanttevredenheid. De Minister heeft de ambitie om de uitvoeringsorganisatie te sturen op outcome. In de praktijk blijkt de bedoelde sturing op outcome vaak sturing op output, waarbij prijs * product (P*Q) de leidraad vormt.

Wanneer het beoogde product hierbij onvoldoende scherp gedefinieerd is, betekent dit dat het beschikbare budget bepalend is voor de streefwaarden op de prestatie-indicatoren. Op deze

manier kunnen bezuinigingen worden doorberekend, namelijk door de output-eisen aan te passen. Dit kan grote consequenties hebben voor de outcome.

In de onderhandelingen over prestatie-indicatoren wordt gekeken naar het zo efficiënt mogelijk inrichten van de uitvoering om bezuinigingen te kunnen incasseren. Bij deze onderhandelingen is geen benchmark beschikbaar van vergelijkbare uitvoeringsorganisaties en de daar gerealiseerde efficiency. Ook is het niet mogelijk om naar eventuele concurrenten te kijken om vast te stellen welke kostprijs daar gehanteerd wordt. Elk SUWI-ZBO is namelijk monopolist.

Relevantie en betrouwbaarheid prestatie-indicatoren

De prestatie-indicatoren worden vastgesteld in een onderhandelingsproces tussen Ministerie en ZBO's. Volgens het Ministerie is het een proces dat veel discussies oplevert met de ZBO's. Ook de ZBO's onderschrijven dit. Anderzijds kan worden gesteld dat deze discussies in toenemende mate leiden tot prestatie-indicatoren die een adequaat beeld geven van de uitvoering. De kritiek van de uitvoeringsorganisaties is namelijk dat, met name in het begin van de SUWI-periode, prestatie-indicatoren gehanteerd werden die niet relevant waren in de dagelijkse praktijk. Tegelijkertijd geldt hierbij dat juist de uitvoeringsorganisaties conform de principal-agent theorie uit de eerste hand over de informatie beschikken voor correctie en eenduidige prestatie-indicatoren. UWV geeft bijvoorbeeld aan dat een deel van de gehanteerde indicatoren niet meer aansluit bij de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

Naast de vraag of men met de prestatie-indicatoren over relevante informatie beschikt, leeft de vraag of de informatie juist is. Zoals hierboven aangegeven, is het uitwerken van goede prestatie-indicatoren nog in ontwikkeling, maar in toenemende mate wordt hiermee de relevante informatie verkregen. De bruikbaarheid van de informatie wordt bepaald door de betrouwbaarheid er van. De financiële gegevens zijn aantoonbaar betrouwbaar, zo blijkt uit alle accountantsverklaringen. De aantoonbare betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie is bij een aantal uitvoeringsorganisaties een aandachtspunt. Voorbeelden van niet-financiële informatie zijn "preventiequote", "uitstroomquote" en "klanttevredenheid". Tot voor kort was het niet mogelijk om de betrouwbaarheid van deze informatie aan te tonen. De eerste stappen zijn inmiddels gezet om op dit punt een gezamenlijk beeld te ontwikkelen met betrekking tot de "ordelijke totstandkoming" van de informatie. SVB geeft aan zowel de financiële als de niet-financiële informatie aantoonbaar betrouwbaar te leveren.

Aantal prestatie-indicatoren

Afgezien van de inhoudelijke relevantie van de indicatoren ten opzichte van de uitvoeringspraktijk, bestaat er verschil van mening tussen uitvoeringsorganisaties en het Ministerie over het aantal indicatoren dat relevant is. Uitvoeringsorganisaties ervaren een te gedetailleerde informatieuitvraag door het Ministerie.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat dit te maken heeft met de als aanzienlijk ervaren informatie-asymetrie. Hieronder wordt verstaan dat de uitvoeringsorganisaties over meer informatie beschikken dan de Minister.

Normering prestaties

De uitvoeringsorganisaties geven aan dat de resultaten die bereikt worden op de indicatoren, niet altijd eenduidig te interpreteren zijn. Wanneer CWI bijvoorbeeld een daling in de preventiequote meet, hoeft dit niet per se negatief te zijn. Het kan immers zo zijn dat meer potentiële klanten van CWI via internet achterhalen dat het indienen van een aanvraag niet zinvol is. Zij melden zich

dan bij voorbaat al niet aan de balie van CWI en tellen vervolgens niet mee in de preventiequote, waardoor relatief meer klanten wel een positief besluit op hun uitkeringsaanvraag krijgen. Ook handhaving is een moeilijk onderwerp om prestatie-indicatoren op te ontwikkelen. Als er bijvoorbeeld meer fraudegevallen worden geconstateerd kan dat zijn omdat er meer fraude wordt gepleegd, maar ook omdat er meer werk van is gemaakt om gevallen op te sporen. De uitvoeringsorganisaties geven aan behoefte te hebben aan prestatie-indicatoren die eenduidig te interpreteren zijn.

Prestaties in de keten

De prestatie-indicatoren worden per uitvoeringsorganisatie geformuleerd en zijn ook gericht op de resultaten van iedere afzonderlijke organisatie. Prestatie-indicatoren die iets zeggen over gezamenlijk behaalde resultaten ontbraken lange tijd. Onlangs zijn door de betrokkenen organisaties zogenoemde 'ketenprestatie-indicatoren' ontwikkeld. Hiertoe is via het Algemeen Ketenoverleg (AKO) een ontwikkelgroep ingesteld. Ketenprestatie-indicatoren zijn bijvoorbeeld de ketenpreventie- en ketenuitstroomquote. Ook kan een gezamenlijk klanttevredenheidsonderzoek worden uitgevoerd.

In 2005 is voor het eerst een ketenkwartaalverslag opgeleverd, waarbij ketenbreed verslag werd gedaan. Definitieverschillen en verschillen in metingen maken het opstellen van een onderling vergelijkbaar verslag echter lastig. Het feit dat prestatie-indicatoren per kolom worden vastgesteld draagt bovendien het risico in zich dat de indicatoren ten opzichte van andere kolommen contraproductief zijn. De uitvoeringsorganisaties ervaren dit ook in de praktijk. Er tekent zich een verschil af in de aard van de beoogde prestaties van CWI enerzijds, en de beoogde prestaties van UWV en gemeenten anderzijds. Hierbij geven de uitvoeringsorganisaties aan dat de prestaties van CWI in zekere mate onafhankelijk van de ketenpartners gerealiseerd kunnen worden, terwijl UWV en gemeenten voor hun prestaties sterk afhankelijk zijn van de prestaties van CWI. Dit geldt bijvoorbeeld bij tijdige afhandeling van een uitkeringsaanvraag. UWV en gemeenten kunnen dit proces pas oppakken na overdracht door het CWI.

4.5 Rekenschap vragen

Betrouwbare verantwoording is de basis voor een goede vertrouwensrelatie tussen de Minister en uitvoerder. De Minister wil er zeker van zijn dat hij zijn (Ministeriële) en publieke verantwoordelijkheid voor de volle 100% kan waarmaken.

Naast verantwoording aan de Minister, is voor een evenwichtig samenspel van checks en balances interne controle en horizontale verantwoording aan de ketenpartners, klanten en andere stakeholders net zo goed belangrijk. Hoewel in ons onderzoek het accent lag op de verticale sturingsrelatie tussen de Minister en de ZBO's, wordt in deze paragraaf daarom ook aandacht besteed aan de interne controle en de horizontale verantwoording.

4.5.1 Verticale verantwoording

In de kwartaalrapportages en het jaarverslag leggen de uitvoeringsorganisaties rekenschap af aan de Minister. Dit gebeurt aan de hand van de eerder besproken prestatie-indicatoren en de financiële stukken. In de praktijk wordt op deze manier de met SUWI beoogde Planning- & Controlcyclus gevolgd.

Naar de mening van de meeste uitvoeringsorganisaties is het op zich goed om op deze wijze verantwoording af te leggen, maar is er kritiek op de uitgebreidheid ervan. Het gaat dan niet

alleen om de uitgebreidheid van het aantal prestatie-indicatoren en kengetallen, maar ook om het aantal momenten waarop verantwoording moet worden afgelegd. De grote hoeveelheid informatie beperkt daarnaast de meerwaarde van de kwartaalrapportages.

UWV constateert dat nieuwe informatie tot nieuwe vragen leidt, wat de kwartaalrapportages verder doet uitdijen. Een voorbeeld is de uitvraag door het Ministerie met betrekking tot het proces én de resultaten van de herbeoordelingen van het recht op de WAO- uitkering. Men zoekt daarom naar andere verantwoordingsmechanismen (bijvoorbeeld een verbetering van de publieke verantwoording) om zo tot een beter werkbare Planning- & Controlcyclus te komen.

De omvang van de gegevensuitvraag doet afbreuk aan het onderscheid tussen beleid en uitvoering. UWV, CWI en SVB stellen dat er teveel aandacht is voor de bedrijfsvoering, hetgeen bevestigd wordt door het beeld dat de kwartaalrapportages geven. De uitvoeringsorganisaties onderkennen dat dit deels het - ook voor hen logische gevolg is van het soms incidentele karakter van de parlementaire controle. Het is op voorhand niet altijd duidelijk welke informatie het parlement verlangt. Uit voorzorg wordt een ruime set aan gegevens gevraagd.

UWV geeft daarbij aan dat de vraag om veel bedrijfsvoeringgegevens mede is veroorzaakt door een aantal incidenten in het verleden, waarbij vooral de huisvestingsaffaire (conflict in 2004 tussen de UWV-top en Minister inzake de huisvestingskosten van UWV) extra scherpte in de sturingsrelatie heeft gebracht. Sindsdien wordt echter door partijen sterk geïnvesteerd in een versterking van de onderlinge relatie én een verbetering van de informatievoorziening. UWV constateert dat deze investeringen vruchten beginnen af te werpen.

Uit de meibrieven van de Minister blijkt dat onder invloed van de Kamer meer recent ook aandacht is ontstaan voor de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de informatie. De Minister heeft in 2004 aan het parlement toegezegd hierover verbeterafspraken te maken zullen maken met CWI, UWV, SVB, IB en BKWI.

IWI constateerde in het rapport 'Informatie: aantoonbaar betrouwbaar?' (IWI 2005) al dat het beoordelen van de kwaliteit van de betrouwbaarheid van de informatievoorziening een complexe zaak is. Een reden hiervoor is het feit dat de Regeling SUWI aan de SUWI-organisaties ruimte laat voor de inrichting van én de verantwoording over de informatievoorziening. Het optimaliseren van de kwaliteit van de gegevens staat hoog op de agenda van de uitvoeringsorganisaties. De organisaties investeren doorlopend in een verbetering van de betrouwbaarheid van de systemen door gebruik te maken van instrumenten als interne en externe audits, benchmarks, etcetera.

4.5.2. Interne controle en verantwoording

Een ander onderdeel van het systeem van checks en balances is de interne sturing en controle. De sturing en het toezicht door de Minister moet hierop zijn afgestemd (zie hiervoor ook het begrip selectiviteit zoals geformuleerd in hoofdstuk 2).

UWV en CWI vertalen het jaarplan van de organisatie naar eigen jaarplannen op het niveau van de regio's (CWI) en de divisies (UWV). SVB vertaalt de jaarplannen via een interne planning & controlcyclus naar vestigings- en afdelingsniveau.

Prestatie-indicatoren worden daarbij ook intern als een bruikbaar sturingsconcept gezien, met als kanttekening dat niet alle externe prestatie-indicatoren zich lenen voor een vertaling binnen de organisatie. De ZBO's maken daarom een eigen selectie, aangevuld met kengetallen, en verschillende 'zachtere' normen als regionale onderzoeken naar de klanttevredenheid en de kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast hanteren de ZBO's ook eigen, aanvullende

doelstellingen voor bijvoorbeeld het personeelsbeleid. Ook hiervoor worden prestatie-indicatoren geformuleerd.

Het concretiseren van de prestatie-indicatoren naar specifieke normen voor de verschillende regio's leidt bij het UWV en CWI soms tot een spanningsveld. De ambities van de Minister zijn niet altijd haalbaar, hetzij om budgettaire redenen, hetzij vanwege het aantal opdrachten in de meibrieven. UWV geeft daarbij aan wel altijd te zoeken naar de grenzen van het haalbare. Deze discussie over ambities en prioriteiten vindt zoveel mogelijk plaats op het niveau van de Raad van Bestuur, het top- en middenmanagement.

De organisaties hechten veel waarde aan een goede monitoring en controle van hun eigen prestaties. Regiokantoren rapporteren zeer frequent naar het hoofdkantoor. De kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatie wordt getoetst aan de hand van interne audits, externe audits en benchmarks.

Voor hun bedrijfsvoering maken alle ZBO's gebruik van intern risicomanagement. De organisaties leggen hierover verantwoording af in de jaarverslagen en kwartaalrapportages. Door middel van risico-analyses worden de interne en externe factoren die de bedrijfsvoering kunnen beïnvloeden tijdig geïdentificeerd. Waar nodig en mogelijk worden passende maatregelen getroffen. Niet alle risico's laten zich echter beïnvloeden door de ZBO's zelf, vaak zijn zij afhankelijk van externen zoals de ketenpartners of het Ministerie. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze risico-analyses geen input vormen voor het Ministerie en IWI voor sturing en toezicht.

4.5.3 Raad van Advies

Binnen dit kader van 'Rekenschap' geven passen ook enkele opmerkingen over het functioneren van de Raden van Advies van de ZBO's. De Raden van Advies zijn in de Wet SUWI geïntroduceerd als klankbord voor de Raad van Bestuur. Ze hebben geen formele toezichtstaken en -bevoegdheden.

De huidige Raden van Advies adviseren vooral over strategische aangelegenheden.

In het algemeen verloopt de onderlinge samenwerking naar wederzijdse tevredenheid. In het onderzoek is gebleken dat Raden van Advies over voldoende informatie beschikken om hun taken goed uit te kunnen voeren.

Momenteel staat de positie van de Raad van Advies opnieuw op de agenda. Mede als gevolg van de eerder genoemde huisvestingsaffaire werd een leemte in het interne toezicht op de bedrijfsvoering geconstateerd. De Minister heeft daarop de rol van de Raad van Advies uitgebreid met een signalerende taak met betrekking tot de interne bedrijfsvoering. Deze taak gaat echter niet gepaard met de daarbij behorende bevoegdheden.

4.5.4. Cliëntenparticipatie en horizontale verantwoording

Naast de verantwoording aan de Minister leggen de SUWI- partners in toenemende mate ook rekenschap af aan belanghebbenden, zoals uitkeringsgerechtigden, werkgevers en 'de burger' in het algemeen.

Deze vorm van verantwoording wordt gerekend tot de horizontale of publieke verantwoording. Versterking van de horizontale verantwoording wordt gezien als het antwoord op de veel gesignaleerde 'vertrouwenscrisis' tussen de burgers en de instituties. Cliëntenparticipatie heeft in de Wet SUWI een wettelijke plaats gekregen door middel van een (bescheiden) regeling op dit punt

voor CWI, UWV en SVB. Hiermee kan cliëntenparticipatie gezien worden als horizontale verantwoording. De wet schrijft verder geen specifieke vorm voor, de ZBO's hebben elk dus op een eigen manier invulling aan deze verplichting kunnen geven. Ook gemeenten zijn gehouden om de mogelijkheid voor cliëntenparticipatie te bieden, echter op grond van de WWB.

De SUWI-organisaties geven aan dat de meningen en ideeën van de cliëntenorganisaties gelden als een belangrijke maatstaf voor de kwaliteit van de dienstverlening. Er wordt daarom geïnvesteerd in een goede relatie met de cliëntenvertegenwoordiging en een optimale informatie-uitwisseling. CWI en UWV doen dit zowel op centraal als op regionaal niveau. SVB heeft alleen een centrale cliëntenraad.

Naast deze meer formele overlegstructuur met de cliëntenraden kunnen cliënten ook op andere manieren invloed uitoefenen op de dienstverlening door UWV, CWI en SVB, bijvoorbeeld in panels, cliëntenspiegels en telefonische metingen. De focus ligt hierbij nadrukkelijk op de tevredenheid van uitkeringsgerechtigden.

Werkgevers en andere stakeholders, zoals onderwijsinstellingen etcetera nemen een minder belangrijke plaats in binnen de hierboven genoemde vormen van publieke verantwoording.

Naast deze verankering van het cliëntperspectief investeren de ZBO's op eigen initiatief in een verbreding van hun verantwoordingsmechanismen. UWV, CWI en SVB maken bijvoorbeeld alle drie deel uit van de Rijksbrede Benchmark Groep (RBB). De RBB is geïnitieerd door een groot aantal uitvoerende organisaties met als doel de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren door van elkaar te leren. Een ander voorbeeld is het Handvest ' Publieke Verantwoording' dat is ondertekend door SVB en CWI. Deze nieuwe vormen van horizontale verantwoording zijn momenteel sterk in ontwikkeling.

De sturing op horizontale verantwoording door de Minister is vooral gericht op cliëntenparticipatie. Klanttevredenheid is bijvoorbeeld een prestatie-indicator. Tot nu toe heeft de Inspectie Werk en Inkomen geen onderzoek uitgevoerd naar (vormen van) horizontale verantwoording.

4.5.5. Onderlinge afstemming

Idealiter is de verticale gegevensuitvraag complementair aan de interne en horizontale verantwoording. In de SUWI-praktijk is hiervan nog geen sprake. De Inspectie Werk en Inkomen is in opzet terughoudend in haar gegevensuitvraag en maakt zoveel mogelijk gebruik van de eigen informatie van de ZBO's. Niet alle ZBO's ervaren dit ook zo in de praktijk. Men vindt dat soms toch teveel en te gedetailleerde aanvullende informatie geleverd moet worden.

Het Ministerie is evenmin selectief. Zoals eerder aangegeven, is ook deze informatieuitvraag als zeer omvangrijk en gedetailleerd ervaren. In dit onderzoek hebben wij niet kunnen vaststellen dat het Ministerie signalen uit de interne of horizontale verantwoording gebruikt voor zijn sturingsactiviteiten. Naar de mening van de uitvoeringsorganisaties is de informatie-uitvraag, zowel structureel als in de vorm van onderzoeken, te omvangrijk en vindt onvoldoende afstemming plaats over de onderzoeksprogrammering.

5. De werking van toezicht

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe toezicht op de uitvoering van sociale zekerheid in de praktijk werkt. Eerst schetsen we hoe het toezicht is vormgegeven, vervolgens wordt beschreven hoe de uitvoeringsorganisaties het toezicht ervaren. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- De invulling van de signalerende taak van de toezichthouder
- De informatievoorziening aan de toezichthouder/ toezichtdruk
- De integraliteit van toezicht
- De onafhankelijkheid van de toezichthouder
- De effectiviteit van het toezicht

5.2 Feitelijke vormgeving toezicht

Vormen van toezicht

Toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid vindt in hoofdzaak verticaal plaats: in de wet is bepaald dat de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) toetst of het beleid door de uitvoeringsorganisaties wordt uitgevoerd zoals beoogd, en of het leidt tot het gewenste doelbereik. IWI heeft hierbij slechts een signalerende functie. Zoals eerder al is aangegeven, is het verticale toezicht onlosmakelijk verbonden met de sturing door de Minister en de uitvoering door de uitvoeringsorganisaties. Toezicht levert een bijdrage aan de uitvoering door te onderzoeken of de uitvoering volgens de uitgangspunten van de relevante wet- en regelgeving en de sturende actor plaatsvindt. De toezichtbevindingen leveren de stuurder tegelijk informatie op om de sturing van de uitvoering eventueel aan te passen.

Naast het verticale toezicht, moedigt de Minister de uitvoeringsorganisaties aan zich horizontaal te verantwoorden aan de eigen cliënten en aan andere uitvoeringsorganisaties. De visie is namelijk dat horizontale verantwoording ertoe kan bijdragen dat een (Raad van Bestuur van een) uitvoeringsorganisatie extra geprikkeld wordt om de uitvoering 'in control' te krijgen of te houden. Er kan dus bijsturing plaatshebben zonder dat er een toezichtoordeel van IWI (nodig) is. Het Ministerie ziet horizontale verantwoording als een zinvolle aanvulling op het verticale toezicht, maar is ook van mening dat het verticale toezicht nooit helemaal losgelaten kan worden. Hierin wordt het Ministerie gesteund door het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer.

Signalerend, maar niet interveniërend

Zoals in hoofdstuk 3 al is beschreven, heeft met de komst van de Wet SUWI de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) uitsluitend een signalerende taak. Nadat een toezichtoordeel is geveld, zijn er in principe drie ontvangers die iets met het signaal kunnen gaan doen. De uitvoering zelf, het parlement (als verlengstuk van de samenleving) en de Minister. Na de uitvoeringsorganisaties zelf, heeft de Minister, als stuurder, de meest directe bevoegdheid om op basis van oordelen van IWI in de uitvoering te interveniëren. IWI kiest er nadrukkelijk voor om haar effectiviteit te zoeken via de sturingsrelatie die de Minister heeft met de uitvoering: nadrukkelijk de ogen en oren van het Ministerie te zijn. Zowel bij de interne accountantsdienst van het Ministerie als bij de ambtelijke commissie Toezicht wordt de vraag gesteld of hierdoor de toegevoegde waarde van IWI niet te

beperkt blijft. De accountantsdienst geeft aan er voorstander van te zijn dat IWI door prioritering van verbetervoorstellen naar aanleiding van toezichtsbevindingen een interne adviesfunctie gaat vervullen. Andere respondenten en enkele extern geraadpleegde deskundigen zijn voorts van mening dat de Inspectie meer zou moeten investeren in haar maatschappelijke rol naar cliënten en andere stakeholders. IWI laat volgens een aantal respondenten door de focus op het Ministerie ruimte liggen richting parlement en ook richting uitvoering.

IWI ziet evenwel de openbaarheid (met name richting het parlement) als belangrijkste en meest effectieve wapen. IWI geeft aan veel belang te hechten aan de bruikbaarheid van de toezichtsrapporten voor de uitvoeringsorganisaties.

IWI vult haar signalerende taak in door verantwoordingsinformatie van de uitvoeringsorganisaties te verzamelen, zelf onderzoek te doen en toezichtbaarheidstoetsen uit te voeren. De toezichtbaarheidstoetsen geven de mate aan waarin toezicht op de uitvoering van nieuwe regelgeving plaats kan vinden en inventariseren in hoeverre toezicht op de uitvoering van nieuwe regelgeving mogelijk is. Knelpunt hierbij is dat de toezichtbaarheidstoetsen gebaseerd zijn op het oorspronkelijke wetsontwerp en niet herhaald worden indien het wetsontwerp (bijvoorbeeld op grond van de parlementaire behandeling) fors wordt bijgesteld.

5.3 Invulling (signalerende) taak

Soort onderzoek en onderwerpkeuze

Bij de start van SUWI was de Inspectie voornamelijk gericht op rechtmatigheidonderzoek. Gedurende de SUWI-periode is IWI zich daarnaast meer en meer gaan richten op doeltreffendheidsonderzoek, waarbij IWI aansloot op de SUWI-doelstellingen. IWI heeft zich naar eigen zeggen de afgelopen periode steeds meer geconcentreerd op het vaststellen of de uitvoering bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van SUWI. Hiertoe was een cultuuromslag nodig: zowel bij IWI als bij de uitvoeringsorganisaties. In deze omslag is ook ingezet op een verbetering van de relatie met zowel de ondertoezichtgestelden, als het kerndepartement.

Het adagium ‘werk boven uitkering’ uit de Wet SUWI geldt als een leidend principe voor de onderzoeken van IWI. In dit verband spreekt IWI van een viertal thema’s, namelijk preventie, activering, uitkeringsverstrekking en handhaving. IWI programmeert onderzoek op basis van een risico-analyse van de uitvoering in relatie tot de SUWI-doelstellingen en de daaruit door IWI gedestilleerde thema’s (zie boven). Bij de totstandkoming van de risico-analyse betreft IWI de uitvoering en het departement. Vervolgens maakt IWI hierbij zelfstandig zijn afwegingen en stelt prioriteiten. Over de manier waarop de risico-analyse wordt uitgevoerd, hebben wij kritiek opgetekend bij UWV, BKWI en de ambtelijke commissie toezicht. De kritiek is dat de prioriteiten die IWI zich stelt, door deze organisaties moeilijk terug te leiden zijn tot een door de SUWI-organisaties gedragen risicoanalyse. Het komt voor de partijen over dat er veel onderzoeken worden geïnitieerd, waarbij men geen inzicht heeft in de gronden waarop tot een onderzoek wordt besloten.

In tegenstelling tot het toezicht op de ZBO’s moet IWI zich in het toezicht op gemeenten beperken tot systeemtoezicht. Dit komt voort uit de bijzondere positie van gemeenten als uitvoerders in medebewind. IWI kan door de afwijkende positie van gemeenten ten opzichte van de Minister geen onderzoek uitvoeren naar de manier waarop een individuele gemeente de bijstandswet uitvoert.

Indien, uit hoofde van integraal toezicht, gemeenten in beeld dienen te worden gebracht, werkt men met steekproeven binnen het gemeentelijke domein. Het feit dat geen individuele gemeenten onderzocht kunnen worden, wordt in de praktijk ondervangen door geanonimiseerd te rapporteren over een cluster van gemeenten.

Kwaliteit onderzoek en rapportages

De uitvoeringsorganisaties ervaren niet altijd een even constante kwaliteit in de onderzoeken van IWI. De uitvoeringsorganisaties meten kwaliteit daarbij vooral af aan de bruikbaarheid van het resultaat voor de eigen organisatie. Dit kritiekpunt kan verklaard worden uit het feit dat er een verschil is in perspectief tussen uitvoerder en toezichthouder. IWI is in de eerste plaats toezichthouder om de Minister zijn verantwoordelijkheid richting het parlement te laten waarmaken. De toegevoegde waarde van de onderzoeken voor de uitvoeringsorganisaties is secundair. Voorts wordt de bruikbaarheid van de uitkomsten van onderzoeken van IWI volgens uitvoerders negatief beïnvloed door de beperkte tijdigheid van de oordelen. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat de toezichtrapporten vaak een lange doorlooptijd hebben en het oordeel daardoor minder bruikbaar wordt. Zo komt het voor dat IWI-rapporten op het moment van afronding gaan over situaties die inmiddels zijn aangepast of niet meer voorkomen. Geconstateerd kan worden dat het toezicht hierin een ontwikkeling heeft doorgemaakt en men in de afgelopen periode heeft gewonnen aan actualiteit, niet in de laatste plaats door ook vroegtijdig in implementatietrajecten onderzoek te doen. Voorts voert de Inspectie ook kortdurende onderzoeken uit, waarbij met de actualiteit rekening kan worden gehouden.

Vanaf 2004 is IWI overgegaan op een nieuw rapportageproces, waarbij nadrukkelijker onderscheid gemaakt wordt tussen (feitelijke) bevindingen en de oordelen op basis hiervan. Het oordeel wordt pas gevormd (en in een apart rapport opgenomen), nadat de betrokken uitvoeringsorganisaties hun commentaar op de bevindingen hebben gegeven. Op deze manier wil IWI transparanter zijn in haar oordeelsvorming. Volgens de onder toezichtgestelde partijen is IWI in deze opzet geslaagd.

In een beperkt aantal gevallen is door respondenten aangegeven dat men de onderzoeken niet in alle gevallen goed opgezet en uitgevoerd vindt. Zo melden CWI en UWV bijvoorbeeld dat soms teveel gewicht wordt gegeven aan bevindingen die men lokaal en bij een beperkt aantal vestigingen heeft opgetekend. Men verklaart deze kwalitatieve tekortkomingen mede uit het feit dat IWI steeds meer onderzoek is gaan doen naar de doeltreffendheid van de uitvoering. Gelijktijdig met de accentverschuiving naar doeltreffendheidsonderzoek heeft IWI de aansluiting verbeterd tussen de onderzoeksactiviteiten en de competenties binnen IWI, die van oudsher meer op het terrein van rechtmatigheidsonderzoek liggen.

Signalerend onderzoek

Met de inwerkingtreding van de Wet SUWI is het toezicht signalerend van karakter geworden, waar voorheen vaak nog corrigerende instrumenten voorhanden waren. In het onderzoek is door de uitvoeringsorganisaties aangegeven dat men deze ontwikkeling positief ervaart.

Anderen waaronder de ambtelijke commissie toezicht, zijn van mening dat IWI uitgaat van een te strikte interpretatie van haar 'signalerende rol' en pleitten daarnaast voor het toekennen van meer interveniërende bevoegdheden. Van de zijde van IWI is aangegeven dat publiciteit als toezichtinstrument op zich al sterk genoeg is: een interveniërende werking wordt door IWI niet als versterking gezien. Dit wordt door de SUWI-organisaties ondersteund.

De Minister, de Tweede Kamer en de ZBO's bepalen na aanbieding van de toezichtsrapportages zelf of en wat zij met de oordelen van IWI doen. Om de kans op effect te vergroten, kiest IWI er steeds vaker voor om de oordelen zo te formuleren, dat betrokken partijen hieruit eenduidige conclusies en verbeteringen kunnen destilleren. UWV en SVB geven aan dat de organisaties 'gescherpt' kunnen worden door het feit dat bepaalde thema's onderzocht worden. Door aandacht te schenken aan een bepaalde problematiek, worden knelpunten en mogelijke oplossingen beter zichtbaar. De organisaties kunnen dit al ter hand nemen voordat het oordeel van IWI beschikbaar is. Vaak is men echter reeds gestart met aanpassingen voordat IWI de desbetreffende thema's op de agenda heeft gezet. Deze werkwijze sluit aan bij de moderne opvattingen over toezicht, waarbij gestreefd wordt naar een coöperatieve houding.

5.4 Informatievoorziening aan IWI en toezichtdruk

Informatievoorziening

De informatiebepalingen, waarin is opgenomen dat de onder toezicht gestelden informatie moeten verstrekken aan IWI, voldoen. IWI heeft toegang tot de benodigde informatiebronnen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de informatievraag vaak in overleg wordt uitgewerkt. Van IWI-zijde is bij dit punt tevens aangegeven dat de verhouding tussen toezichthouder en de SUWI-organisaties goed is. Deze zienswijze wordt gedeeld door de uitvoeringsinstellingen.

Ontwikkeling in toezichtdruk

Voor gemeenten is met de komst van de WWB de toezichtdruk van IWI sterk afgenomen. In het jaarlijkse verslag over de uitvoering (VODU) leveren gemeenten verantwoordingsinformatie aan de Minister. Al vanaf de invoering van single audit in 2002 komen inspecteurs niet meer bij de gemeenten langs om dossiers te inspecteren.

Tegelijkertijd ervaren andere uitvoeringsorganisaties de toezichtdruk als zeer omvangrijk. Er lopen vaak gelijktijdig verschillende onderzoeken vanuit IWI in de uitvoering. Daarnaast lopen - weliswaar niet in het kader van het door IWI uitgeoefende toezicht - vergelijkbare onderzoeken en andersoortige verzoeken om informatie (bijvoorbeeld van de ARK, CBS en externe onderzoeksbureaus). Dit leidt volgens de uitvoeringsorganisaties bij herhaling tot uitvraag van gegevens die deels ook al aan het Ministerie van SZW geleverd moeten worden in het kader van de Planning- & Controlcyclus (zie ook hieronder). Los van de voornoemde administratieve belasting van de uitvoering door gegevensuitvraag, blijkt het voor de uitvoeringsorganisaties vaak lastig om in de door IWI gegeven reactietijd de gevraagde bestuurlijke reacties op te stellen. Uit de interviews komt naar voren dat dit vooral een planningsaspect betreft.

UWV en SVB zijn daarnaast van mening dat de Inspectie teveel informatie opvraagt over de bedrijfsvoering. Ook hier wordt vaak een dubbele gegevensuitvraag ervaren. Niet alleen vraagt de Minister in het kader van de Planning- & Controlcyclus bedrijfsvoeringsinformatie op, maar ook IWI wil op dit terrein veel van de ZBO's weten. ZBO's vinden dat dit raakt aan hun eigen verantwoordelijkheid. IWI zou zich naar de mening van de uitvoeringsorganisaties vooral moeten richten op de rechtmatigheid en het bereiken van de beleidsdoelen, en minder op de bedrijfsvoering van de ZBO's. ZBO's moeten daar, volgens de organisaties zelf, ruimte houden. Zowel IWI als het Ministerie geven aan de gevraagde informatie nodig te hebben om vast te stellen of de uitvoering op een doelmatige manier bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelen van de

Minister. IWI geeft hierbij aan dat bedrijfsvoering onderwerp van onderzoek wordt als de prestaties of effecten op de beoogde doelstellingen daartoe aanleiding geven.

Gebruik bestaande informatie

Om de toezichtdruk te verminderen, hanteert IWI het uitgangspunt dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt moet worden van de in het kader van de Planning- & Controlcyclus aangeleverde verantwoordingsinformatie. Daarnaast probeert IWI ook zoveel mogelijk ander reeds uitgevoerd onderzoek mee te nemen om zo onnodige belasting te voorkomen. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat dit in de praktijk inderdaad bijdraagt aan vermindering van de toezichtdruk. Een risico dat hiermee kan ontstaan is dat de toezichthouder van minder toegevoegde waarde is, als gevolg van het 'slechts' combineren van andere onderzoeksbevindingen. Volgens de accountantsdienst van het Ministerie doet dit probleem zich in de praktijk ook daadwerkelijk voor. IWI kan daarnaast ook niet altijd volledig vertrouwen op elders verzamelde informatie: IWI moet namelijk op een betrouwbare manier tot een oordeel kunnen komen. De Inspectie geeft aan dat bestaande informatie wordt gevalideerd aan de hand van wetenschappelijk verantwoorde methoden. Hergebruik van informatie is daarbij niet altijd mogelijk en dan kan eigen uitvraag of onderzoek noodzakelijk zijn.

Het normenkader dat IWI hanteert, vloeit voort uit wet- en regelgeving. De SVB geeft over het hergebruik van (financiële) verantwoordingsinformatie door IWI aan, dat het bij hen overkomt dat IWI bij het beoordelen ervan, normen lijkt toe te passen die verder gaan dan de geldende wet- en regelgeving. Bij SVB bestaan onduidelijkheden over het van toepassing zijnde normenkader en de , reeds genoemde, methoden en technieken die IWI hanteert. Voorbeelden hiervan zijn dat bij de Mededeling Bedrijfsvoering IWI naast een oordeel over de totstandkoming ook een inhoudelijk oordeel verlangde en dat in het kader van doelmatigheid behalve de regeling SUWI ook opvattingen van de ARK door IWI worden gehanteerd. Dit wordt ook door UWV en BKWI ervaren. Ook CWI ervaart dubbelingen in het toezicht, bijvoorbeeld bij de controle door de externe accountant op de jaarstukken en de 'reperformance'-activiteiten van de Inspectie. Daarbij worden oordelen van de accountant onder de loep genomen om na te gaan hoe de accountant tot zijn oordelen is gekomen.

5.5 Integraal toezicht

In de Wet SUWI is de keten van werk en inkomen geïntroduceerd als belangrijk middel voor het realiseren van de SUWI-doelstellingen. Een reden om de toezichthouder niet als ZBO te positioneren, maar als onderdeel van het Ministerie, is dat de wetgever integraal toezicht wilde bewerkstelligen voor de totale keten. In de pré-SUWI tijd vond toezicht plaats vanuit verschillende entiteiten. Het Ctsv hield als ZBO toezicht op de uitvoerders van de werknemers- en volksverzekeringen en de Directie Toezicht van het Ministerie op de gemeenten. De vraag dient zich aan of in de praktijk voldoende mogelijkheden zijn voor integraal toezicht op de keten van werk en inkomen en of dit ook heeft plaatsgevonden.

In de beginperiode na de invoering van de Wet SUWI vond aansturing vooral per ZBO plaats, samenhangend met het ontwikkelingsniveau van de organisaties zelf. In toenemende mate wordt echter naar onderlinge afstemming in de keten gestreefd. Dit komt ook bij het toezicht tot uiting. Het is onder meer de taak van IWI om aandacht te hebben voor ketensamenwerking, door zélf integraal te werken en integraal werken op de agenda te plaatsen. Bij de invoering van de Wet SUWI heeft IWI vastgesteld dat de wet zulke ingrijpende reorganisaties met zich meebracht voor met name UWV en CWI, dat IWI haar toezichtstaak in eerste instantie vooral heeft gericht op de

afzonderlijke uitvoeringsorganisaties. Dit blijkt ook uit de publicatielijst van IWI sinds de invoering van SUWI. In de eerste jaren is relatief weinig onderzoek gedaan naar ketensamenwerking. Onderzoeken die zich wel richten op samenwerking, zijn dan - vooral vanwege de stand van zaken in de keten - nog redelijk technisch van aard en ICT-georiënteerd. In het jaarverslag 2005 wordt voor het eerst samenwerking als herkenbaar thema meegenomen in de verslaglegging. Hierbij worden specifieke aanbevelingen gedaan hoe de samenwerking verder verbeterd zou kunnen worden.

Inmiddels is sprake van toenemend integraal toezicht. De ontwikkeling van de ketenbrede prestatie-indicatoren is in dit verband relevant. Randvoorwaarde vanuit de bevoegdheden van de toezichthouder is, dat ketenpartijen geïndividualiseerd aanspreekbaar blijven op hun (deel-) prestaties. Integraliteit in toezicht op de keten kent daarmee zijn beperkingen. Deze beperkingen worden ook veroorzaakt door verschillen in bevoegdheden die IWI heeft ten aanzien van de ketenpartners: ten opzichte van ZBO's heeft IWI de volledige toezichttaken, ten opzichte van gemeenten werkt men alleen met systeemtoezicht. Dit betekent ook dat interventie door de Minister naar aanleiding van toezichtsrapporten richting ZBO's concreter kan worden, dan waar het gemeenten betreft. De Minister heeft richting gemeenten overigens ook sturingsinstrumenten, zoals afspraken, aanwijzingen, financiële maatregelen en schorsing en vernietiging. De verschillende interventiemogelijkheden komen overigens voort uit de keuzes die de wetgever bewust gemaakt heeft en die aansluiten op de visie op lokale overheden.

5.6 Onafhankelijkheid toezicht

In de visie van IWI zijn in de wet voldoende waarborgen ingebouwd voor de onafhankelijkheid van het toezicht. De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) geeft aan op geen enkele manier door haar positionering een belemmering te ervaren in het onafhankelijk kunnen opereren als toezichthouder. Men is zelf op dit punt ook zeer waakzaam. IWI vindt het belangrijk voor haar onafhankelijkheid dat ze in de praktijk zelf haar programmering vaststelt en dat de Inspecteur zelf het jaarplan opstelt. Verder wordt van groot belang geacht dat de Minister de oordelen van IWI ongewijzigd moet doorsturen naar het parlement. Het staat de Minister overigens vrij om bij het oordeel een eigen bestuurlijke reactie te formuleren.

In de praktijk neemt IWI waar dat ambtenaren van het Ministerie in het verleden beïnvloedingspogingen hebben ondernomen om bepaalde oordelen van IWI te nuanceren. IWI geeft zelf aan dat deze pogingen geen succes hebben (gehad). IWI geeft aan strikt als uitgangspunt te hanteren dat oordelen niet onderhandelbaar zijn. Een enkeling geeft aan dat in zijn waarneming wel bijstelling van de rapportage plaatsvindt na overleg met het departement. Omvang en aard van de bijstelling konden wij niet vaststellen. IWI lijkt er in de praktijk (voornamelijk vanwege de beperking tot signalerend toezichthouder) steeds meer voor te kiezen effect te willen behalen via de band van het Ministerie. Hiertoe is een goede onderlinge verstandhouding nodig en aan dit relatiebeheer wordt vanuit IWI hard gewerkt. Het is volgens experts aannemelijk dat dit ook inhoudt dat opvattingen van het Ministerie in de oordeelsvorming door IWI worden meegewogen, wat beïnvloeding meer kansen biedt. Dit gesignaleerde risico is echter niet feitelijk vast te stellen en kan ten dele met beeldvorming te maken hebben.

Uit de interviews met uitvoeringsorganisaties hebben wij enkele signalen opgetekend dat de onafhankelijkheid van IWI beperkt wordt door haar positionering. Wat betreft de

onafhankelijkheidsdiscussie is echter uit interviews met experts ook naar voren gekomen dat het feit dat de Inspecteur Generaal onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister van SZW valt, een risico met zich mee brengt. De Inspecteur Generaal is volwaardig lid van het managementteam van het Ministerie en daarmee formeel zelf onderdeel van het beleid. Uit de literatuur en uit de interviews met deskundigen komt als belangrijke meerwaarde van een toezichthouder naar voren dat deze het beleid van de Minister kan nuanceren richting volksvertegenwoordigers. IWI zelf nuanceert voornoemde beperking van de positionering van de Inspecteur Generaal onder de Minister. Men geeft aan dat in de overleggen van het Ministerie waar de Inspecteur Generaal aan deelneemt, niet wordt gesproken over de inhoudelijke kant van het toezicht. De Inspecteur Generaal neemt aan de overleggen deel, vooral vanwege de bedrijfsvoeringsaspecten die zijn medewerkers als onderdeel van het Ministerie aangaan en de informatie-uitwisseling over ontwikkelingen in de Ministerraad en de Tweede Kamer.

5.7 Effectiviteit toezicht

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) geeft aan groot belang te hechten aan wat er met haar rapporten gebeurt: als deze aangehaald worden in de Tweede Kamer wordt dit als een goed teken gezien. Het belangrijkste middel om aandacht te krijgen voor de eigen rapporten, maar ook om de onafhankelijkheid te bewijzen, is de openbaarheid. IWI stelt zelf het persbericht op bij het uitkomen van een nieuw rapport.

Het Ministerie heeft aangegeven voor de sturing gebruik te maken van de rapporten van IWI en in voorkomende gevallen gericht onderzoeksvragen te stellen aan IWI. De rapporten van IWI zijn van groot belang voor de Afdeling Aansturing van het Ministerie. Deze afdeling is gezien de omvang niet in staat om zelf uitgebreid veldonderzoek te doen bij de uitvoeringsorganisaties. Onderzoeken van IWI, maar ook van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, vormen een belangrijke bron van informatie voor de vormgeving van de sturingsactiviteiten.

Uit deze werkwijze komt naar voren dat sturing en toezicht elkaar aanvullen. IWI geeft aan dat de toezichtoordelen in een aantal gevallen ook direct hebben geleid tot wijzigingen in de uitvoering. Voorbeelden hiervan zijn de onderzoeken naar de invoering van Walvis/Sub, het onderzoek naar het gebruik van ICT in de keten, een onderzoek naar de herbeoordelingoperatie en recentelijk naar 'slapers in de WSW'.

In haar jaarverslagen geeft IWI weer tot welke eventuele aanpassingen de toezichtrapporten hebben geleid. Analyse van de jaarverslagen en bestudering van IWI-rapporten zelf leert ook dat toezichtbaarheidstoetsen een bruikbaar instrument zijn. Ongeveer driekwart van de gemaakte opmerkingen leidt tot een wijziging of verduidelijking van de getoetste concept wet- en regelgeving. In de praktijk blijkt de termijn waarbinnen de toets gedaan moet worden kort, waarmee de kwaliteit soms in gedrang komt.

Uit genoemde analyse blijkt verder dat de overige oordelen van IWI (op basis van reguliere onderzoeken) minder vaak tot concrete acties leiden. Gebeurt dat wel, dan zijn dit vooral acties van de Minister om te praten met betrokken partijen met een verzoek om hen maatregelen te laten nemen. Het Ministerie heeft aangegeven dat zij prioriteit toekent aan de signalen van IWI: dit betekent dat niet alle signalen automatisch worden opgepakt.

CONCLUSION CONSULTING

SOCIALE ZEKERHEID EN ZORG

Wanneer uit een onderzoek blijkt dat er iets moet verbeteren, geven de uitvoeringsorganisaties vaak aan er al mee bezig te zijn. Dit roept vraagtekens op bij de tijdigheid van de oordelen (zie paragraaf 5.2). Aangekondigde onderzoeken kunnen bij onder toezicht gestelden leiden tot gelijktijdige actie op deze terreinen. De vaststelling of de uitvoerder dan wel de toezichthouder in dergelijke gevallen de initiatiefnemer is geweest, is niet goed mogelijk. Consequentie in dergelijke gevallen is echter wel dat de toezichtrapportage in de perceptie van de ZBO's laat beschikbaar komt én er bij het verschijnen van het rapport vaak al sprake is van een nieuwe uitvoeringspraktijk.

6. Analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk voeren we een nadere analyse uit op onze onderzoeksbevindingen. We doen dit allereerst aan hand van de in hoofdstuk 2 opgenomen normen voor sturing, verantwoording en toezicht. In het vervolg van het hoofdstuk lichten we een aantal centrale thema's uit het onderzoek (verder) toe, namelijk:

- De werking van de sturingsvisie van SZW in de praktijk (het 4R-model)
- De werking van de prikkels
- Checks and balances voor Raden van Bestuur van de ZBO's
- Sturing op ketensamenwerking
- De principal agent theorie

Onderstaande analyse is slechts beperkt van toepassing op gemeenten, aangezien zowel de aansturing van, als het toezicht op gemeenten met de invoering van de WWB slechts in zeer beperkte mate plaatsvindt. Waar zinvol wordt per onderdeel ingegaan op de specifieke situatie van gemeenten.

Het analysekader is ten behoeve van het onderzoek opgesteld. De toetsing aan de normen dient in het licht van de SUWI-evaluatie geplaatst te worden als onderbouwing van de onderzoeksvragen, niet als strikte 'audit' ten opzichte van een in de opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie geformuleerd normenkader. Het analysekader is in de consultatierondes van dit onderzoek afgestemd met de betrokken organisaties.

6.2 Toepassen van het analysekader

Zoals gezegd zetten we in deze paragraaf onze bevindingen af tegen de gestelde normen voor sturing, verantwoording en toezicht. In de daaropvolgende paragrafen geven wij tevens de analyse weer ten opzichte van de overige onderdelen uit het analysekader, zoals de sturingsvisie van het Ministerie op basis van het 4R-model en de principaal-agent theorie.

Omdat de normen voor sturing en toezicht in een aantal gevallen zijn samengesteld uit meerdere aspecten - en bijvoorbeeld enkele aspecten wel en andere niet in de opzet of praktijk zijn aangetroffen - betekent dit toetsingsresultaat niet zonder meer dat aan de gehele norm niet voldaan is. Het toetsingsresultaat luidt in die gevallen 'verbeteringen mogelijk'. Omdat in een aantal gevallen ervaringen en - soms verschillende - meningen een rol spelen bij de toetsing aan de norm, hebben wij in de toelichting onze interpretatie toegevoegd.

6.2.1 Analyse: Sturing

Norm 1.1 - Het ministerie heeft (operationele) beleidsdoelstellingen geformuleerd, die door de uitvoeringsorganisaties kunnen worden vertaald in activiteiten, gericht op het bereiken van de geformuleerde doelstellingen

Het Ministerie heeft in de wet SUWI de beleidsdoelstellingen op lange termijn geformuleerd, op hoofdlijnen bestaande uit de volgende doelen:

- Vergroten van effectiviteit en doelmatigheid
- Werk boven uitkering
- Betere klantgerichtheid

Inzake sturing geldt daarbij als uitgangspunt dat sturing plaatsvindt op afstand.

Deze norm heeft tot doel uitvoeringsorganisaties te sturen op heldere outcomedoelstellingen die zij op hun beurt vertalen naar operationele doelstellingen voor de uitvoeringspraktijk. Hierbij stuurt de Minister op afstand, zodat richting, ruimte, rekenschap en resultaat in balans zijn.

In de meibrieven worden van jaar tot jaar concrete doelstellingen benoemd voor de uitvoeringsorganisaties. De midden-lange termijn vormt in dit opzicht een grijs gebied waar alleen de meerjarenbeleidsplannen invulling aan geven. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat zij sterk de behoefte hebben aan een midden-lange termijn visie, waarin de diverse ontwikkelingen in samenhang zijn uitgewerkt. Dit is van belang om de (midden)lange termijn investeringen zo goed mogelijk te laten renderen. Daarnaast heeft men behoefte aan een nadere invulling van de prioriteiten die aan de doelstellingen in de Wet SUWI worden benoemd. Bijvoorbeeld is het op basis van alleen de wet niet goed mogelijk de verhouding tussen klantgerichtheid en doelmatigheid vast te stellen.

Prestatie-indicatoren die de daadwerkelijke outcome van het beleid weergeven zijn er vooralsnog op onderdelen en daarnaast zijn deze nog in ontwikkeling. Er zijn voor elke ZBO prestatie-indicatoren geformuleerd. Zoals in hoofdstuk 4 al is aangegeven, zijn veel van de gebruikte prestatie-indicatoren geformuleerd als output-indicatoren en niet als outcome-indicatoren. In de sturingsrelatie gaat veel aandacht uit naar het kostenniveau. In deze relatie vragen de SUWI-organisaties doorgaans meer middelen om de dienstverlening te verbeteren, terwijl het Ministerie deze middelen niet kan en wil verstrekken, deels omdat 'harde' business cases ontbreken. Deze zijn vooral van belang om - niet in de laatste plaats richting het Ministerie van Financiën - aan te tonen dat de vermeende stijging van resultaten ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Hierbij speelt een rol dat dergelijke onderhandelingen niet alleen tussen uitvoeringsorganisaties en Ministerie van SZW worden gevoerd, maar dat een vergelijkbare onderhandeling wordt gevoerd in het kader van de rijksbegroting tussen het Ministerie van SZW en het Ministerie van Financiën. Principaal en de agenten onderschrijven allen de hoofddoelstellingen van SUWI. De uitvoeringsorganisaties werken hard aan 'werk boven uitkering' en 'klantgerichtheid'. Het departement stuurt het meest concreet op de efficiencydoelstelling. Voor de uitvoeringsorganisaties is niet duidelijk wat de gewenste verhouding is tussen outcome, efficiency en klantgerichtheid.

Het uitgangspunt dat sturing op afstand dient plaats te vinden, komt slechts beperkt in de praktijk tot uitdrukking. De sturingsrelatie wordt als directief ervaren. Onduidelijk is bijvoorbeeld of de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisaties wel of niet tot het sturingsdomein van de Minister behoort en in welke mate de Kamer de Minister kan dwingen de bedrijfsvoering te veranderen. Met het oog op de systeemverantwoordelijkheid van de Minister voor UWV, SVB en het CWI (inherent aan de relatie tussen de Rijksoverheid en Zelfstandig bestuursorganen en vervolgens geëxpliciteerd in de Memorie van Toelichting op de Wet SUWI) valt in de praktijk op dat relatief veel bedrijfsvoeringsinformatie wordt gevraagd.

Wat verder opvalt is dat de manier waarop de beleidsdoelstellingen richting SUWI-partijen vertaald zijn, zich niet altijd onderling verhoudt. De onderlinge verhouding tussen de SUWI-doelstellingen draagt een spanningsveld in zich door naast werk boven uitkering en klantgerichtheid ook efficiency als doel te benoemen. Op uitvoeringsniveau bestaan spanningen tussen uitvoeringsdoelen, zoals doelmatigheid in relatie tot sluitende aanpak, preventie in relatie tot klanttevredenheid en preventie in relatie tot tijdigheid. Dit verschil is versterkt met de introductie van de WWB. Met name de aan de beleidsdoelstelling gekoppelde financiële afrekeningsystemen van gemeenten en ZBO's zijn verschillend. Het verschil tussen de landelijke aansturing en de lokale aansturing gaat in zekere zin ook ten koste van innovatie- en ontwikkelkracht in de regio.

Tot slot kan opgemerkt worden dat met betrekking tot de SVB het ministerie geen heldere beleidsdoelstellingen heeft ontwikkeld. Voor de inkomensketen zijn door het Ministerie weinig concrete beleidsdoelen geformuleerd. Doordat het Ministerie primair gefocust is op de hoofddoelstelling Werk boven Uitkering, blijft het verbreden van de speelruimte van de SVB onderbelicht.

Ten aanzien van deze norm komen wij tot de conclusie dat de opzet aan de norm voldoet. In de praktijk (werking) worden enige knelpunten gesignaleerd waarvoor op onderdelen, zoals de invulling van het (midden-)lange termijn beleid, de uitwerking van prestatie-indicatoren en de afbakening van de informatiebehoefte, verbeteringen mogelijk zijn.

Norm 1.2 - Het Ministerie heeft een heldere besturingsvisie, rekeninghoudend met de bestuurlijk-maatschappelijke context waarin een takenpakket door een uitvoeringsorganisatie als opdrachtnemer wordt uitgeoefend.

Deze norm heeft tot doel dat alle SUWI-partijen op de hoogte zijn van de visie van de Minister en volgens deze visie hun taken zo kunnen uitvoeren dat de beoogde doelen van de Minister bereikt worden.

Het Ministerie heeft een sturingsvisie opgesteld, gebaseerd op het 4R-model van het SCP. In de praktijk wordt dit toegepast, de mate waarin de afzonderlijke domeinen in het model (Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap) zich tot elkaar verhouden is uitgewerkt in paragraaf 6.3. De sturingsvisie heeft een nadere invulling gekregen in de planning- en controlcyclus.

Hierbij is in de praktijk gebleken dat de invulling van de midden-lange termijn ruimte tot verbetering laat. Kernpunt is dat hierbij de diverse deelterreinen met elkaar in samenhang worden gebracht. Dit heeft tot gevolg dat onvoldoende scherpte in de sturingsrelatie kan worden aangebracht voor goede prestatie-indicatoren. Een minder scherpe midden-lange termijn visie leidt tot minder scherpe en daardoor vaak meer prestatie-afspraken. Hierbij geldt dat bij een duidelijk beeld van de gewenste output en outcome er minder, maar wel scherpere afspraken gemaakt kunnen worden. Hierdoor kan ook gericht verantwoord worden.

Naast de algemene sturingsvisie voor SUWI heeft het Ministerie geruime tijd na de invoering van SUWI een sturingsvisie voor de ketensamenwerking opgesteld. Dit laat onverlet dat reeds in een vroeg stadium (bijvoorbeeld de meibrief over 2003 aan het CWI) aandacht besteed is door SZW aan ketensamenwerking, zij het dat dit in deze fase nog niet ketenbreed is gebeurd. Tevens is met andere vormen van sturing (bijvoorbeeld de subsidieregeling BVG-vorming) sturing gegeven aan samenwerking.

Uit het onderzoek blijkt dat in opzet aan de norm wordt voldaan. In de werking zijn verbeteringen mogelijk op het terrein van de sturingsinstrumenten voor de invulling van de midden-lange termijn en het daarbij in samenhang brengen van de diverse beleidsterreinen.

Norm 1.3 - Het ministerie hanteert een bekostigingswijze, waarbij de bestedingsvrijheid, die uit de bekostigingswijze voortvloeit, in lijn is met de besturingsvisie, die is geformuleerd.

Deze norm heeft tot doel dat de uitvoeringsorganisaties de ruimte die zij krijgen voor het invullen van het beleid ook kunnen benutten met behulp van passende budgetten.

De uitvoeringsorganisaties krijgen veel ruimte om zelf invulling te geven aan het beleid, met name waar het gaat om ketensamenwerking. Tegelijkertijd vindt sterke budgettaire sturing plaats, bijvoorbeeld in de vorm van aanzienlijke bezuinigingen. Dit maakt dat ruimte in theorie wel geboden wordt, maar in de praktijk slechts beperkt benut kan worden. Overigens krijgt de uitvoerder wel bestedingsvrijheid om te besluiten hoe eventuele bezuinigingen gerealiseerd zullen worden.

Uit het onderzoek blijkt dat in opzet voldaan wordt aan deze norm en dat ten aanzien van de werking verbeteringen mogelijk zijn.

Norm 1.4 - Het ministerie heeft kenbaar gemaakt welke bestuurlijke risico's op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid aanvaardbaar zijn en welke zekerheden derhalve noodzakelijk zijn om de risico's tot een aanvaardbaar minimum te beperken.

Deze norm heeft tot doel dat voor uitvoeringsorganisaties helder is welke risico's toelaatbaar worden geacht en welke foutmarges zijn toegestaan, zodat zij hun werkzaamheden daarop af kunnen stemmen.

De meibrieven dienen de prioritering van uitvoeringsdoelen te bevatten. Ook dient duidelijk te zijn in hoeverre risico-analyses aan de gestelde prioritering ten grondslag liggen. Dit is nog beperkt ingevuld. De meibrieven bevatten feitelijk alle uitvoeringsdoelstellingen voor het komende jaar. Hierin blijken alle geformuleerde doelstellingen nagenoeg even belangrijk. Voor de SUWI-organisaties is dit lastig werkbaar. Enige mate van prioritering is terug te vinden in de normeringen van de prestatie-indicatoren. Als bijvoorbeeld een norm op 70 procent wordt gesteld, volgt daaruit dat in 30% een bepaalde prestatie niet (volledig) hoeft te worden bereikt. Daarnaast blijkt echter in de praktijk dat SZW de prestatienormen bijstelt op grond van de mogelijkheden van de ZBO's of het beschikbare budget.

Als kanttekening dient opgemerkt te worden dat prioritering erg politiek-gevoelig is. Zo zou bijvoorbeeld het prioriteit geven aan jeugdwerkloosheid in de uitvoering al snel leiden tot minder aandacht - al dan niet de perceptie ervan - voor oudere werklozen. In politieke zin is een dergelijke op zichzelf staande consequentie moeilijk verkoopbaar. Het is dan ook de vraag of er vanuit de politiek ruimte bestaat om prioriteiten te stellen.

Uit de bevindingen blijkt dat met betrekking tot het geven van prioriteiten in de opzet van SUWI verbeteringen mogelijk zijn. Hierbij bestaat een belangrijk spanningsveld ten aanzien van politieke doelstellingen en maatschappelijk belang van de sector aan de ene kant en de behoefte aan

prioriteiten aan de kant van de uitvoeringsorganisaties. Ten aanzien van de werking zijn verbeteringen mogelijk.

6.2.2 Analyse: Verantwoording

Norm 2.1- Relevantie: de geboden informatie moet aansluiten bij het gebruik dat de ontvanger ervan wil maken

Deze norm heeft in dit onderzoek naar de sturingsrelatie tot doel dat de stuurder alleen die informatie opvraagt in het kader van sturing die hij nodig heeft om zijn taak als stuurder goed uit te kunnen voeren. Dit laat onverlet dat ten behoeve van beleidsontwikkeling beleidsinformatie en dat ten behoeve van de beantwoording van kamervragen andersoortige informatie relevant kan zijn. Hier gaat het om relevantie van informatie in het kader van sturing. Voor verkrijging van andere informatie zijn andere procedures beschikbaar.

Zoals uit de bevindingen bij de normen 1.1 en 1.2 blijkt, zijn in de praktijk verbeteringen mogelijk bij het operationaliseren van de beleidsdoelstellingen. Er wordt daardoor op een breed terrein om informatie gevraagd, ZBO's moeten op veel prestatie-indicatoren verantwoording afleggen. Dit uit zich in de praktijk in een uitgebreide set verantwoordingsinformatie. Daarnaast bestaat een deel van de verantwoordingsinformatie feitelijk uit bedrijfsvoeringsinformatie, waardoor het uitgangspunt te sturen op hoofdlijnen in het gedrang komt.

Hoewel de ZBO's binnen de planning- en controlcyclus zich al zeer uitgebreid verantwoorden, is vervolgens een ander knelpunt dat het Ministerie daarnaast nog regelmatig om aanvullende verantwoordingsinformatie verzoekt. Dit gebeurt om kamervragen te kunnen beantwoorden of ter beleidsvoorbereiding. ZBO's moeten dan in korte termijn gedetailleerde informatie aanleveren over nieuwe thema's, waarbij veelal de nauwkeurigheidsnormen voor verantwoordingsinformatie worden gehanteerd.

Overigens is het beeld in de praktijk ten aanzien van de uitgebreidheid van de gegevensset wisselend. De meeste ZBO's geven aan dat sprake is van een onevenredige hoeveelheid gevraagde informatie. Eén van de ZBO's, het CWI, geeft aan dat de informatieverstrekking via de reguliere planning- en controlcyclus goed past bij de eigen, interne verantwoordingsinformatie, zodat minder sprake is van een administratieve last.

In de opzet is rekening gehouden met deze norm. Het uitgangspunt is sturen op hoofdlijnen en op afstand. In de praktijk worden enige knelpunten gesignaleerd door enerzijds de veelheid en de diepgang van de informatie, maar ook door de mate waarin de informatievraag aansluit bij de doelstellingen.

Norm 2.2 - Samenhang: prestaties, ermee gemoeide middelen en bedrijfsvoering behoren met elkaar in verband te worden gebracht

Deze norm heeft betrekking op de mate waarin de interne bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisaties goed aansluit op het budget dat zij van de Minister ontvangen en dit in de gewenste outcome resulteert. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat in opzet en werking verbeteringen mogelijk zijn bij deze norm.

In de meibrief wordt de link gelegd tussen de verwachte taakstelling en de beschikbare budgetten om de taakstelling te realiseren. In de verantwoording wordt door de SUWI-organisaties verslag gedaan over de prestaties, de middelen en de bedrijfsvoering. Dit gebeurt in een redelijke mate van samenhang. Daarmee wordt de norm (nog) niet volledig gehaald. Redenen hiervoor zijn onder meer dat de bezuinigingsdoelstellingen nog onvoldoende op basis van een objectief systeem gesteld én gerealiseerd kunnen worden. Met name de onderbouwing van soms forse kortingen laat te wensen over en wordt slechts in beperkte mate gecompenseerd door bijstelling van het ambitieniveau van de Minister. Benchmarks en transparante cost accounting modellen ontbreken of zijn nog in ontwikkeling.

Op het terrein van verantwoording over de ketensamenwerking is nog onvoldoende samenhang. Het AKO is pas recentelijk begonnen met verslaglegging die aan dit type eisen moet voldoen.

Norm 2.3- Evenwichtigheid: de informatie moet een compleet beeld geven dat evenwichtig is opgebouwd

De mate waarin deze norm behaald kan worden, hangt samen met eerder besproken normen op het terrein van sturing en verantwoording. De informatievraag kan alleen evenwichtig zijn als deze is afgeleid van een heldere visie en bijbehorende doelstellingen (1.1. en 1.2). Ook relevantie (2.1) sluit aan bij deze norm. De omvangrijke verantwoordingsvereisten (ook efficiency, norm 2.6 en relevantie, norm 2.6) en de constatering dat de prestatie-indicatoren nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd (ook relevantie, norm 2.1) in combinatie met de constatering dat de informatievragen van verschillende orde kunnen zijn, namelijk zowel beleid, verantwoording, bedrijfsvoering als het ad hoc karakter van vragen vanuit de politieke actualiteit, maken dat verbeteringen in opzet en werking mogelijk zijn ten aanzien van deze norm.

Norm 2.4 - Tijdigheid van de verantwoording: de informatie moet voldoende actueel zijn

De tijdslijnen van de planning- en controlcyclus zijn duidelijk. De momenten waarop kwartaal- en jaarrapportages moeten worden geleverd, staan allemaal vast. Informatie die geleverd wordt is actueel. Ten aanzien van deze norm geldt een belangrijk knelpunt. De financieringsystematiek van de uitvoeringsorganisaties (baten/lastensystematiek) sluit niet aan op de rijksbegrotingscyclus (kasstelsel). Overigens speelt dit probleem zich ook af bij agentschappen en ZBO's buiten het SUWI-veld. Hierdoor ontstaan problemen bij het tijdig reserveren van middelen bij het Ministerie van Financiën voor de begrotingen van de SUWI-organisaties.

Omdat de aansluiting van de planning- en controlcyclus en de rijksbegrotingscyclus zich op een ander niveau afspeelt, komen wij voor actualiteit van de verantwoording binnen het SUWI-domein tot het toetsingsresultaat dat in opzet en werking aan de norm wordt voldaan.

Norm 2.5 - Deugdelijkheid: dit omvat getrouwheid, duidelijkheid en stelselmatigheid

De betrouwbaarheid van de financiële informatie is niet in het geding geweest. De SUWI-organisaties zijn hiervoor ook verplicht een accountantscontrole uit te laten voeren. Voor de niet-financiële informatie ligt de eis van deugdelijkheid genuanceerder. In de geëvalueerde periode is de betrouwbaarheid van niet-financiële informatie regelmatig aan de kaak gesteld, o.a. door IWV in het rapport 'Informatie: aantoonbaar betrouwbaar' (IWV, 2005). De systemen van UWV en CWI boden in dit opzicht in het verleden slechts beperkte waarborgen. Deze waarborgen zijn sterk verbeterd met de introductie van nieuwe systemen in deze organisaties, op basis waarvan in de

toekomst (op onderdelen is dit reeds het geval bij deze organisaties) gesteld kan worden dat de informatie voldoende aantoonbaar tot stand komt.

Norm 2.6 - Efficiency: organisaties moeten niet te weinig informatie verschaffen, maar vanuit een oogpunt van efficiency ook niet teveel

De beoordeling van ‘te veel’ en ‘te weinig’ bij het toetsen van deze norm is subjectief. De efficiencynorm heeft immers betrekking op beide zijden van de sturingsrelatie. Afgaande op de toetsing van eerdere normen, zijn verbeteringen ten aanzien van deze norm in opzet en werking mogelijk.

Uit de bevindingen komt naar voren dat het knelpunt met name zit in de vraag om bedrijfsvoeringsinformatie, incidentele informatieverzoeken en de uitbreidingen van de reguliere verantwoordingsinformatie als gevolg van extra vragen vanuit de politiek. In dit opzicht is relevant dat voor de inwerkingtreding van de wet SUWI de uitvoeringsorganisaties meer op afstand stonden dan nu het geval is. Daarmee is het voor de politiek en het departement nu ook makkelijker om extra informatie te vragen.

De planning- en controlcyclus brengt al met al een grote informatiedruk met zich mee, zeker ook omdat gekozen is voor voortgangsrapportages per kwartaal.

Overigens brengt het feit dat SUWI als “groot project” is benoemd, weinig extra activiteiten met zich mee voor uitvoeringsorganisaties. De bijbehorende rapportages worden opgeleverd door het departement dat daarbij voldoende heeft aan de kwartaalrapportages die onderdeel uitmaken van de genoemde planning- en controlcyclus.

Voor gemeenten geldt bij vrijwel alle verantwoordingsnormen een positiever beeld dan bij de SUWI-ZBO's. Zij ervaren met de komst van de WWB een toename van relevantie, samenhang, evenwichtigheid en efficiency in de verantwoording aan de Minister. De door de Minister gevraagde informatie sluit veel beter dan voorheen aan de bij de informatie die voor de gemeenten zelf relevant wordt geacht.

6.2.3 Analyse: toezicht

Toezicht houden is primair gericht op 'het vaststellen of de bij het stuurproces geformuleerde beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk door de beheersfunctie worden gerealiseerd. Het toezicht voldoet in de opzet aan de zes principes van goed toezicht uit de rijksbrede visie op toezicht 'Minder last, meer effect'. Deze principes worden hieronder beschreven.

Norm 3.1 - Externe transparantie/ onafhankelijkheid

In het beleid van IWI is externe transparantie een belangrijke plaats toebedeeld. In de praktijk betekent dit dat de onderzoeken en oordelen van IWI worden gebruikt door de Tweede Kamer en door het departement zelf. Dit geldt in mindere mate voor de SUWI-organisaties. Het gaat dan om actualiteit en relevantie (nieuws waarde) van de onderzoeken. In de beginperiode waren de onderzoeksresultaten soms laat en daarmee moeilijk nog inpasbaar in de inmiddels gewijzigde situatie. Het feit dat IWI inmiddels zo vroeg mogelijk betrokken is bij nieuwe (beleids)ontwikkelingen in de uitvoering en de verkorte doorlooptijden van onderzoek, leiden ertoe

dat op dit punt de externe transparantie toeneemt. Van externe transparantie naar andere afnemers, bijvoorbeeld cliëntenorganisaties en bedrijfsleven is nog beperkt sprake.

De eis van onafhankelijkheid is in formele zin gewaarborgd door IWI als agentschap in te richten. De Inspecteur-Generaal valt onder de Minister en neemt deel aan overleggen binnen het departement. De onderzoeksactiviteiten van IWI maken echter geen deel uit van deze overleggen. In de praktijk blijkt dat IWI groot belang hecht aan een goede samenwerking met het departement. Dit is onder andere van belang voor de effectiviteit van IWI. IWI heeft immers zelf geen interveniërende bevoegdheden. Om ervoor te zorgen dat gevolg wordt gegeven aan de bevindingen van IWI, is een goede verstandhouding met het Ministerie nodig. Dit blijkt o.a. uit de zelfevaluatie van het IWI (IWI, 2005). Hierin staat vermeldt dat het van belang is de toezichtshoudende activiteiten van het IWI in te passen in de beleidscycli van het Ministerie, en dat de meerwaarde vooral via het departement wordt gerealiseerd. Dit wordt bevestigd in de gesprekken die wij in het veld hebben gevoerd, al wordt ook veel waarde gehecht aan de openbaarheid via de Tweede Kamer.

In het veld merkt men dat IWI nadrukkelijk zich richt op de beleidsmakers en in mindere mate op de uitvoeringsorganisaties als 'gebruiker' van de toezichtsrapportages. Hierdoor treedt naar onze mening een kwetsbaarheid op, vooral in de beeldvorming: IWI lijkt minder goed in staat haar onafhankelijkheid aan te tonen. Het is wel van belang hierbij op te merken dat IWI zelf het eigen jaarplan vaststelt, de rapportages in oorspronkelijke staat aan het parlement worden aangeboden, de minister separaat commentaar geeft en IWI zelfstandig persberichten opstelt. In de praktijk hebben wij niet aangetroffen dat de onafhankelijkheid in het geding is geweest.

Norm 3.2 -Interne transparantie (taakverdeling toezichthouder en bestuurskern)

Intern is er een voldoende duidelijke taakverdeling tussen IWI en de bestuurskern binnen het departement. De Directie Uitvoeringsbeleid maakt goed gebruik van de onderzoeken en oordelen van IWI. In voorkomende gevallen wordt IWI verzocht onderzoek uit te voeren.

Bij de toezichthouder heeft een accentverschuiving plaatsgevonden van rechtmatigheidsonderzoek naar doeltreffendheidsonderzoek. Hiermee sluit het toezicht beter aan op de doelstellingen van de wet SUWI.

Norm 3.3 - Selectief

Het jaarplan van IWI wordt vormgegeven op grond van een risico-analyse. Hierbij wordt rekening gehouden met de mate waarin de uitvoeringsorganisatie in control is. Indien de interne organisatie beter is geregeld, kan de toezichthouder meer afstand nemen. In de praktijk blijkt dit ook. Zo heeft IWI vanwege de grote transformatieprojecten van UWV en CWI intensief toezicht gehouden op deze instanties, terwijl bijvoorbeeld de afdeling die toezicht houdt op de SVB haar activiteiten heeft teruggebracht. In het veld wordt wel kritiek geuit op het grote aantal toezichtsonderzoeken.

Norm 3.4 - Slagvaardig

De toezichthouder en/of Ministerie hebben geen vastomlijnde interventiestrategie naar aanleiding van toezichtsrapporten. IWI heeft zelf geen interveniërende taken, maar is signalerend toezichthouder. Ook bij dit punt geldt de eerdere constatering dat de slagvaardigheid van toezicht gebaat is bij een goede relatie tussen IWI en Minister.

Norm 3.5 - Samenwerkend

IWI heeft veel aandacht besteed aan de relatie tussen de SUWI-organisaties en de toezichthouder aan de ene kant en tevens aan de relatie met de Directie Uitvoeringsbeleid. In deze zin wordt voldaan aan de norm. Een punt dat nog ontwikkeld kan worden is de afstemming van onderzoeken met andere instellingen, zoals het Ministerie zelf, de RWI, de Algemene Rekenkamer en het gebruik maken van intern toezicht en de controle door de accountant. Mede hierdoor ontstaat voor de SUWI-organisaties de administratieve lastendruk, die door een betere samenwerking tussen de bovengenoemde instellingen te voorkomen, dan wel te verminderen is.

Norm 3.6 - Professioneel

De Inspectie heeft haar toezichtsmethode in de afgelopen jaren ontwikkeld. Belangrijk in dit verband zijn de introductie van de risico-analyse en de intensivering van toezicht op doeltreffendheid. In de afgelopen periode heeft IWI de interne organisatie tevens aangepast en zijn onder andere op managementniveau wijzigingen doorgevoerd. IWI heeft de verdere ontwikkeling van competenties die nodig zijn voor de veranderende rol van toezicht vanaf de instelling van IWI in een ontwikkelingsprogramma opgenomen.

De norm is een combinatie van de aspecten 'flexibiliteit' 'integriteit' en 'ontwikkelt de professie aan de hand van nieuwe ontwikkelingen'. Op deze aspecten wordt door IWI in opzet en werking voldaan aan de norm.

Een aandachtspunt waarvoor nadere uitwerking mogelijk is, is de gedachtenvorming over de rol van IWI ten aanzien van horizontale verantwoording en intern toezicht. Hierbij gaat het om de nadere afstemming met de raden van advies (dan wel de raden van toezicht). Paragraaf 6.4 gaat hier nader op in.

6.3 Sturingsvisie van SZW in de praktijk

Om voor het SUWI-terrein de cyclus van Beleid en Sturen, Beheersen, Verantwoorden en Toezichthouden optimaal in te richten, heeft de Minister voor het 4R-model van het SCP gekozen. Concreet betekent dit dat de Minister wil sturen op basis van het geven van Richting en Ruimte aan de ZBO's en hen vraagt om Resultaat en Rekenschap. Het model heeft in de praktijk invulling gekregen door de manier waarop de planning- en controlcyclus tussen het Ministerie en de ZBO's vorm heeft gekregen. Om effectief te zijn in het bereiken van de beleidsdoelen, is het in de filosofie van het 4R-model van cruciaal belang dat er balans is tussen richting en ruimte geven, alsook tussen resultaat en rekenschap vragen. In de analyse gaan we na of er ook daadwerkelijk sprake is van deze balansen.

Balans tussen richting en ruimte geven

Voor wat betreft het bereiken van beleidsdoelen hebben wij eerder aangegeven dat de wet SUWI de hoofddoelstellingen bevat en het concreet van jaar tot jaar geven van richting plaatsvindt binnen het kader van de Planning- en Controlcyclus in de meibrieven. Daarbij wordt door veel respondenten behoefte gevoeld aan een nadere, samenhangende invulling van de midden-lange termijn. Ten aanzien van de meibrieven zijn verbeteringen mogelijk door het diversificeren in

toegekende prioriteiten. Inherent aan sturing is dat de balans tussen richting en ruimte op gespannen voet kan komen te staan op het terrein van de uitvoeringskosten.

ZBO's hebben in de praktijk veel ruimte om te bepalen wat ze willen bereiken, mede doordat de midden-lange termijndoelstellingen beperkt zijn uitgewerkt en doordat de prioritering vaak lastig hanteerbaar is. Op dit punt wordt door de uitvoeringsorganisaties feitelijk richting gemist, met name op de langere termijn. De ruimte wordt nog verder vergroot doordat ZBO's steeds meer betrokken raken bij het opstellen van de meibrieven. Overigens geldt dat ook in een situatie van volledige marktwerking sprake kan zijn van beïnvloeding van de opdrachtnemer richting opdrachtgever bij de formulering van de opdracht. De uitvoeringsproblematiek van de ZBO's (bijvoorbeeld ten gevolge van te hoge eisen aan de kant van het departement) vormt in dat opzicht een reëel onderhandelingspunt. Dit laat onverlet dat wij de indruk hebben dat sprake is van een werkbaar evenwicht, waarbij de budgethouder uiteindelijk het meeste gewicht in de schaal legt.

Waar ZBO's bij het vaststellen van hun beleidsopdracht veel ruimte hebben, is die ruimte kleiner als het gaat om het beantwoorden van de vraag hoe men de opdracht wil uitvoeren. Vooral het budget dat de Minister voor de uitvoering beschikbaar wil stellen, is vaak een bottleneck. Het Ministerie stelt budget bijvoorbeeld beschikbaar in de transformatie- en kwaliteitsbudgetten. In een aantal gevallen hebben de ZBO's geen toestemming gekregen om bezuinigingen op de grote geldstroom (schadelast) te mogen realiseren met hogere apparaatskosten. In de praktijk is het lastig gebleken om beoogde effecten voldoende scherp aantoonbaar te maken, mede met het oog op de eisen die het Ministerie van Financiën daaraan stelt. De uitvoeringsorganisaties ervaren vanuit het Ministerie een strakke sturing op het behalen van de bij invoering van SUWI afgesproken efficiencydoelstelling. Verder draagt de uitgebreide verantwoording die over de uitvoering aan de Minister moet afleggen over de bedrijfsvoering eraan bij dat er op dit punt slechts beperkt ruimte wordt ervaren door de uitvoeringsorganisaties. De verplichting om investeringsbeslissingen vanaf een bepaald bedrag door de Minister te laten goedkeuren, past ons inziens ook in het beeld dat de bedrijfsvoering op de voet gevolgd wordt.

Gezien het voorgaande concluderen wij dat ten aanzien van de balans tussen richting en ruimte verbeteringen mogelijk zijn. Beleidsmatig wordt er op de middenlange termijn nog te weinig richting ervaren door de betrokken organisaties, terwijl er voor wat betreft de uitvoering met het budget een sterke richting wordt aangegeven, waardoor de uitvoeringsorganisaties te weinig ruimte ervaren om verantwoordelijkheid te nemen voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen van het Ministerie.

Balans tussen resultaat en rekenschap vragen

Uit het bovenstaande vloeit in zekere zin direct voort dat ook in de balans tussen resultaat en rekenschap verbeteringen mogelijk zijn. Vooral het niet hebben van een middenlange termijnvisie waarin wordt aangegeven welke maatschappelijke outcome op langere termijn met de uitvoering bereikt moet worden, heeft ons inziens tot gevolg dat er jaarlijks op een groot aantal prestatie-indicatoren resultaat gevraagd wordt. Een eenduidige en gezamenlijk gedragen visie voor de middenlange termijn met een realistisch stappenplan dat rekening houdt met de haalbaarheid is nog slechts op onderdelen aanwezig.

Niet geheel duidelijk is of met het resultaat krijgen op de huidige indicatoren ook daadwerkelijk de gewenste outcome van de uitvoering naderbij komt. Gevolg van het voorgaande is dan ook dat de uitvoeringsorganisaties op veel aspecten van de uitvoering rekenschap gevraagd wordt. Een

complicerende factor hierbij is ook dat in toenemende mate de Minister wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid in deze en dat vanuit die invalshoek sprake lijkt te zijn van een opwaartse spiraal, waarbij steeds meer informatie verzameld wordt.

Onze conclusie is dan ook dat het de balans resultaat en rekenschap ruimte voor verbetering laat, vooral door de knelpunten ten aanzien van de richting op de middenlange termijn.

6.4 Werking van Prikkel

Een belangrijk aandachtspunt in deze evaluatie vormde de invloed van de verschillende prikkels voor de prestaties van de SUWI organisaties. Zie hiervoor onder meer de passages in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 4. In de vorige paragrafen hebben wij steeds een oordeel weergegeven over de werking van de afzonderlijke prikkels. In deze paragraaf richten wij ons op het effect van de verschillende incentives in de onderlinge samenhang. De incentives zijn vormgegeven langs drie lijnen (zie hiervoor ook hoofdstuk 2):

- vanuit de minister in de richting van de uitvoeringsorganisaties
- tussen uitvoeringsorganisaties
- van de cliënt naar de uitvoeringsorganisaties

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de instrumenten van de Minister in praktijk de sterkste invloed hebben op de prestaties van de ZBO's. UWV, CWI en SVB noemen daarbij met name de financiële sturing door de budgettering van de uitvoeringskosten en de normering via prestatie-indicatoren. In het algemeen kan worden gesteld dat beide prikkels positieve invloed uitoefenen op de doelmatigheid, respectievelijk de resultaten van de uitvoeringsorganisaties. Aan de andere kant stellen wij vast dat beide instrumenten soms ook een tegengesteld effect kunnen hebben. Een veel genoemd risico van prestatie-indicatoren is het risico op blikvernaauwing (zie onder meer het Jaarverslag van de Raad van State 2005). De respondenten in ons onderzoek wezen bijvoorbeeld op de soms gespannen relatie tussen de indicator 'rechtmatigheid' en doelstellingen als doelmatigheid en klanttevredenheid. Daarnaast gaven UWV, CWI en BKWI aan dat door de prestatie-indicatoren soms de focus teveel op het proces ligt en te weinig op het resultaat. Tot slot kleeft aan prestatie-indicatoren het gevaar dat zij ten onrechte de suggestie kunnen wekken dat partijen dezelfde doelen nastreven terwijl dit in de praktijk niet het geval hoeft te zijn. De door het Ministerie en de uitvoeringsinstellingen vastgestelde indicatoren vormen, zoals eerder aangegeven, vaak het resultaat van een onderhandelingsproces. Het resultaat is dan een compromis, zonder dat op fundamenteel niveau overeenstemming hoeft te zijn bereikt.

De budgettering van de uitvoeringskosten wordt, zoals opgemerkt door de uitvoeringsorganisaties in de praktijk ervaren als een (te) strak keurslijf. UWV, CWI en SVB voelen zich beperkt in hun mogelijkheden om effectief te investeren in verbeteringen van hun werkprocessen en de klantvriendelijkheid.

Naast deze instrumenten in de verticale relatie tussen de Minister en uitvoeringsorganisaties worden de ZBO's ook gestimuleerd door de afhankelijkheid van elkaar en van de gemeenten. In deze evaluatie hebben we geconstateerd dat deze invloed zich in de praktijk inderdaad doet gelden. Het meest effectief lijken het accentueren van de eigen verantwoordelijkheid van de ketenpartners voor het maken van afspraken en daarnaast ook de (financiële) afhankelijkheid van bijvoorbeeld de gemeente van het CWI.

Een belangrijke bevinding is echter dat de verticale sturingsprikkel de samenwerking tussen de ketenpartners soms doorkruisen. Dit effect doet zich zowel voor bij de prestatie-indicatoren als bij de budgettering van de uitvoeringskosten.

Tot slot hebben wij gekeken naar de prikkel die uitgaat van de verhouding tussen de cliënt en de uitvoeringsorganisaties. De invloed van deze prikkel neemt steeds meer toe. De uitvoeringsorganisaties investeren in toenemende mate in een versterking van de rol van de cliëntenorganisaties en tonen zich responsief op hun opmerkingen en reacties. Daarnaast stimuleren ook de algemene normen uit bijvoorbeeld de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) tot verbeteringen van de werkprocessen.

6.5 Checks en Balances voor Raden van Bestuur

Binnen de ZBO's zijn de raden van bestuur verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de uitvoeringsorganisaties en vormen zij het aanspreekpunt voor de Minister. Om recht te doen aan het specifieke karakter van de relatie tussen een ZBO en de Minister is het essentieel dat de Raad van Bestuur die beslissingen neemt die de organisatie in control brengen of houden, en ook op langere termijn de continuïteit van de uitvoering waarborgen. Als de Minister hier niet op kan of durft te vertrouwen, kan een ongezonde druk ontstaan op het beoogde en wenselijk geachte onderscheid tussen beleid en uitvoering.

Om voornoemd risico te voorkomen is het essentieel dat rondom de Raden van Bestuur van de ZBO's een uitgebreid en evenwichtig systeem van checks en balances bestaat. Dit systeem kent in de SUWI-context verschillende instrumenten: de planning- en controlcyclus, extern toezicht door IWI, de Algemene Rekenkamer en het CBP, advisering door de Raden van Advies, de accountantscontrole, verantwoording aan cliëntenorganisaties (onder meer in het jaarverslag) en benchmarks, zowel extern (rijksbreed) als intern.

Een tijdens dit onderzoek veel gehoorde optie om de interne checks en balances te vergroten, is het omvormen van de huidige Raden van Advies tot interne toezichthouders. Zo'n wijziging zou onder bepaalde randvoorwaarden de verhouding tussen in- en extern toezicht en sturing beter in balans brengen en intern de Raden van Bestuur sterkere prikkels opleveren. Een eerste stap heeft de Minister hiertoe al willen zetten door ten tijde van de huisvestingsaffaire bij UWV de Raden van Advies uit te nodigen meer signalerend te werk te gaan.

Voornoemde omvorming van de Raden van Advies is allereerst door de UWV en SVB genoemd als een wenselijke ontwikkeling. Hiermee kan een oplossing worden geboden voor het huidige - als lastig ervaren - hybride karakter van de Raden van Advies. In de opinie van de Minister en ook het Parlement wordt van de Raden van Advies namelijk een toezichthoudende taak verwacht op de bedrijfsvoering, maar worden ze daartoe wettelijk niet gefaciliteerd. Ook zou dit in de huidige situatie betekenen dat zowel de Raden van Advies als het IWI op de interne bedrijfsvoering toezicht houden en dit dus dubbelop gaat. Door introductie van Raden van Toezicht zou deze doublure beperkt kunnen worden. Voor de ZBO's zou dit echter alleen werkbaar zijn als IWI in die situatie geen toezicht meer houdt op de bedrijfsvoering (of hooguit in zeer beperkte mate), maar zich gaat beperken tot het toezicht op hoe materiewetten worden uitgevoerd en de ketensamenwerking gestalte krijgt. Het geheel ontmantelen van extern toezicht op de bedrijfsvoering zal voor een Minister niet acceptabel zijn. Ook IWI plaatst hier gezien de omvang

van de uitvoering kanttekeningen bij: de Raden van Toezicht zouden terug moeten kunnen vallen op toereikende capaciteit voor de interne toezichtstaken. De verantwoording aan de Minister zou volgens ons echter wel beperkt kunnen worden tot het door de Raden van Bestuur afgeven van bedrijfsvoeringverklaringen. De departementale accountantsdienst zou, voor de onderdelen waartoe zijn competentie strekt, daarover de betrouwbaarheid moeten vaststellen. Het parlement zou met deze documenten geïnformeerd moeten worden over de uitvoering.

Verder is het ons inziens van belang dat een interne toezichthouder zich meer dan de Minister en de Inspectie Werk en Inkomen op afstand van de politiek bevindt en daardoor ter waarborging van de continuïteit van de uitvoering op politiek-gevoelige onderwerpen (bijvoorbeeld de verhoging van de AOW-leeftijd) meer toekomstgericht kan zijn. In de huidige situatie bestaat het beeld dat de uitvoering zich op gevoelige dossiers pas laat mag gaan voorbereiden op de uitvoeringsconsequenties. Zolang er geen politieke overeenstemming is, zal een bewindspersoon zeer terughoudend zijn om de uitvoering zich al te laten voorbereiden op een bepaalde uitvoeringsvariant. Interne Raden van Toezicht hebben daartoe in theorie meer ruimte en kunnen de Raden van Bestuur naar verwachting wel prikkelen om zich voor te bereiden op toekomstig nieuw beleid. Overigens achten wij het van belang dat hiervoor dan ook waarborgen komen (bijvoorbeeld in de taakstelling van de RvT), om te voorkomen dat aandacht voor de continuïteit of de toekomst alsnog verwatert door actuele gebeurtenissen. Indien op enig moment een keuze wordt gemaakt voor verdere verkenning van mogelijkheden voor versterking van intern toezicht (bijvoorbeeld door de invoering van de Raden van Toezicht), dient tevens de discussie gevoerd te worden over de wenselijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen ZBO, RvT, IWI en Minister. Overigens willen wij op dit punt geenszins op voorhand pleiten voor een volledige herziening van de toezichtsstructuur, mocht dit hierin gelezen worden.

Risico's bij de instelling van raden van toezicht zijn:

- Vermindering van de focus op ketensamenwerking, meer kolomdenken
- Minder duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling: positie van Raad van Bestuur op afstand ten opzichte van de huidige situatie
- Risico van grotere verantwoordingsdruk indien de inrichting niet helder wordt gemaakt

Het niet kunnen ingrijpen in de uitvoering kan als gevolg hebben dat de Minister richting de Tweede Kamer moet aangeven dat hij in mindere mate en/of op hoofdlijnen verantwoordelijkheid kan dragen voor de bedrijfsvoering van de ZBO's. De vraag is hoe het bovenstaande zich verhoudt met de rijksbrede discussie over de vraag of de burger niet beter bediend is bij een volledig herstel van de ministeriële verantwoordelijkheid. De consequentie hiervan zou dat de uitvoering van de sociale zekerheid die nu bij SVB, UWV en CWI belegd is, onderdeel zou moeten uitmaken van het Ministerie. Op basis van het onderzoek zien wij daarvoor geen aanleiding.

Indien de ZBO's onderdeel zouden uitmaken van het Ministerie bestaat het risico dat stuur- en verantwoordingsrelatie veel minder scherp wordt en de directe verantwoordelijkheid van de Minister veel groter. Het is de vraag of hiermee huidige knelpunten zouden worden opgelost, dan wel dat hiermee extra knelpunten gecreëerd worden.

6.6 Ketensamenwerking en ketensturing

In de SUWI-wet is de taakverdeling zo vormgegeven dat er onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties is gecreëerd om de doelstelling werk boven uitkering te bewerkstelligen. Ketensamenwerking zou het basismechanisme moeten worden waarmee werk gemaakt zou worden van werk. In de praktijk blijkt dat ketensamenwerking niet op eenvoudige wijze tot stand is gekomen. Bij de start van SUWI ging men er vanuit dat ketensamenwerking gewaarborgd werd als activiteiten die elkaar in de keten opvolgen, belegd werden bij partijen in de keten met expliciet in de wet omschreven verbindingspunten tussen die partijen. De SUWI-organisaties geven aan slechts beperkte sturing te hebben ervaren op de bevordering van ketensamenwerking. Hier staat tegenover dat het Ministerie een aantal instrumenten heeft ingezet, zoals benoeming van ketensamenwerking in meibrieven, inrichting van het Steunpunt Ketensamenwerking Gemeenten (SKG) en in 2003/04 een eerste ketenprogramma. In plaats van het bevorderen van ketensamenwerking waren de SUWI-organisaties bij de start van SUWI vooral bezig met de opbouw van de nieuw ontstane organisaties en stuurde de Minister ook vooral kolomsgewijs. Voor wat betreft de ketensamenwerking is veel ruimte gelaten met het gevolg dat partijen vooral naar de eigen interne dienstverlening hebben gekeken.

Na twee jaar SUWI zijn de SUWI-organisaties tot de slotsom gekomen dat het zo goed mogelijk vormgeven van volgtijdelijke dienstverlening onvoldoende bijdraagt aan de doelstelling van het gezamenlijk bereiken van werk boven uitkering. Langzamerhand veranderde dan ook het geldende paradigma voor ketensamenwerking. Partijen proberen nu meer tot integrale dienstverlening te komen om zodoende de schadelast verder te beperken. Deze verdere ontwikkeling is in belangrijke mate lokaal/regionaal ontstaan.

Wij zijn van mening dat door de accentverschuiving met betrekking tot ketensamenwerking een sterkere visie van SZW past. Daaruit vloeit het scherper vragen van een gemeenschappelijk ketenresultaat voort. Het ontwikkelen van ketenprestatie-indicatoren past in dit beeld, al is dit nu nog vooral door de keten zelf geïnitieerd. Om de resultaten van de keten als geheel centraal te stellen, is het van belang dat de sturing en de financiering van de uitvoering primair gericht is op een gemeenschappelijke outcome-prestatie (schadelastbeperking) en dat alle partijen gelijkgerichte prikkels krijgen die daaraan bijdragen. In de praktijk is dit er lange tijd niet van gekomen. De voor ketensturing benodigde systemen van prikkels (ketenprestatie-afspraken) waren en zijn daartoe onvoldoende ontwikkeld. Gemeenten en de ZBO's lijken zelfs langere tijd tegen-gestelde prikkels te hebben ontvangen. Gemeenten zijn, zeker na invoering van de WWB, geprikkeld om veel aan schadelastbeperking te doen, terwijl bij CWI en UWV er op dit punt nog steeds geen echte, 'harde' financiële prikkel bestaat. In een dergelijke situatie waarin prikkels niet of niet goed werken, is het mogelijk voor organisaties om zich vooral op de interne prioriteiten te richten.

Voor wat betreft de ketensamenwerking is aan de uitvoerders dus veel ruimte gelaten door het Ministerie en was een en ander vooral afhankelijk van hoe hierop horizontaal gestuurd is. In de praktijk bleken de service-niveau-overeenkomsten (SNO's) hiertoe het enige middel, waarbij opgemerkt dient te worden dat bij de start van SUWI de verhouding tussen gemeenten en CWI op veel plaatsen niet goed was. Mede vanuit deze beginsituatie bleek het lastig om tot goede afspraken over het prestatieniveau te komen, waardoor horizontale sturing op ketensamenwerking

moeizaam tot stand kwam en het AKO slechts een beperkte rol heeft kunnen spelen. Een aandachtspunt is derhalve ook om prikkels te introduceren om partijen aan te zetten tot een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tot ketensamenwerking. De ketenprestatie-indicatoren die nu in aanzet zijn ontwikkeld en in de regio's worden geïmplementeerd, bieden hiervoor een belangrijke stimulans. In het verlengde hiervan is het ons inziens van belang de rol van het AKO als 'regisseur' van de keten te verstevigen.

6.7 Principaal-agent theorie

Onderzocht is in hoeverre de principaal-agent theorie verklarende kracht heeft in de relatie tussen Ministerie en SUWI-organisaties. Zoals in het analysekader beschreven, heeft de theorie betrekking op een mogelijke informatieachterstand bij de principaal en uiteenlopende belangen tussen principaal en agent. De hieruit voortvloeiende eisen aan de sturingsrelatie is dat men zo scherp mogelijk stelt welke verantwoordingsinformatie nodig is om een goed beeld van de uitvoeringsorganisatie te kunnen vormen enerzijds en anderzijds dat men prikkels zodanig inricht dat het risico van uiteenlopende belangen wordt verkleind.

De in de theorie veronderstelde informatieachterstand bij het Ministerie treedt in de praktijk op. De agent zal altijd over meer informatie beschikken, aangezien zij zich middenin de uitvoering begeven. In de praktijk lijkt de Minister als stuurder en toezichthouder deze achterstand deels te willen ondervangen door veel beleids- en verantwoordingsinformatie op te vragen bij de uitvoering, waarmee de eerder benoemde norm van efficiency ten aanzien van verantwoording in het geding komt. Verder moet ook meteen geconstateerd worden dat de informatieachterstand nooit helemaal weggewerkt kan worden. Op zich hoeft dit geen probleem te zijn. Het Ministerie zal op dit punt echter wel kritisch moeten zijn dat door de genoemde kennisvoorsprong de uitvoerders niet teveel invloed uitoefenen op de inhoud van de meibrief en op de vaststelling van streefwaarden op de prestatie-indicatoren. In een opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie is het van groot belang dat de opdrachtgever uiteindelijk de opdracht bepaalt. Dit laat onverlet dat dit in samenwerking met de uitvoering kan plaatsvinden.

Bij de SUWI-organisaties hebben wij de notie aangetroffen dat het perspectief tussen principaal en agent verschillend is, waarbij het Ministerie als principaal zich met name richt op de politieke wensen, terwijl de agent aangeeft veel meer de focus te richten op de directe klantrelaties en de (continuïteit van de) uitvoering. Dit kan ertoe leiden dat de aandacht bij de principaal voor de complexiteit van de uitvoering beperkt is en men (te) vroeg intervenueert met nieuw beleid of bijstellingen.

De in de theorie veronderstelde tegenstrijdigheid van belangen tussen principaal en agent is niet aangetroffen in het onderzoek over de hoofddoelstellingen in de SUWI-wet, namelijk werk boven uitkering en klantgerichtheid. De belangentegenstelling treedt vooral op in de discussie over de efficiencydoelstelling en het daarmee verband houdende bepalen van het 'hoe'.

De prikkels die men nodig heeft voor een goede sturingsrelatie tussen principaal en agent treft men gedeeltelijk aan in de prestatie-indicatoren. Tegelijkertijd speelt dat verbeteringen mogelijk zijn om de prikkels de beleidsdoelstellingen te laten weerspiegelen. Hiertoe is een betere vertaling in operationele beleidsdoelstellingen (streefbeeld) nodig. De financiële prikkels in de WWB kunnen in dit opzicht als positief voorbeeld genoemd worden, evenwel speelt daar dat niet het Ministerie,

CONCLUSION CONSULTING

SOCIALE ZEKERHEID EN ZORG

maar het college van B&W de principaal is en evengoed andere sturingsinstrumenten in kan zetten dan financiële prikkels.

7. Conclusies en oplossingsrichtingen

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en oplossingsrichtingen ten aanzien van de opzet en werking van sturing en toezicht in het kader van de SUWI-evaluatie. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Is de opzet en werking van sturing en toezicht adequaat?

De operationalisatie van ‘adequaat’ heeft in hoofdstuk 2 plaatsgevonden. Sturing en toezicht is adequaat als het voldoet aan de normen uit het analysekader. Na de presentatie van de bevindingen voor de opzet (hoofdstuk 3) en de werking (hoofdstukken 4 en 5) zijn in hoofdstuk 6 de bevindingen geconfronteerd met het analysekader. In de volgende paragraaf worden allereerst de deelvragen en daarna de hoofdvraag beantwoord. Tevens worden oplossingsrichtingen gegeven voor gesignaleerde knel- en verbeterpunten.

7.2 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1

Is er, alles overziend, een voldoende en evenwichtige opzet voor sturing en toezicht?

We concluderen dat de opzet van het SUWI-systeem van sturing en toezicht in theorie adequaat is. De inrichting van de planning- en controlcyclus zorgt er namelijk voor dat er in opzet een verhouding bestaat tussen de beleidsrichting van de Minister en de ruimte voor uitvoerders om hieraan bij te dragen. De Minister geeft in opzet met zijn meibrieven de richting aan en laat de uitvoeringsorganisaties de ruimte om de richting te vertalen in jaarplannen. De verdere uitwerking van de cyclus met een vast verantwoordingsprotocol zorgt ervoor, samen met de inzet van prestatie-indicatoren, dat de informatieasymmetrie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zoveel als nodig is, beperkt kan worden en geen aantoonbare belemmeringen oplevert voor effectieve sturing. Belangrijk is tenslotte dat in de opzet van sturing en toezicht er een externe toezichthouder is ingesteld.

In de opzet van de aansturing van de in SUWI genoemde partijen op de SUWI-doelen constateren wij een drietal aandachtspunten. Ten eerste neemt de SVB ten opzichte van de andere SUWI-organisaties een uitzonderingspositie in. De SVB heeft geen klanten waarop werk boven uitkering van toepassing is en kan hier dus niet op aangestuurd worden. Een uniforme aansturing van alle SUWI-partijen is daardoor weliswaar nog steeds mogelijk, maar de hoofddoelstellingen uit de wet zijn hierdoor niet voor alle organisaties gelijk. Verder speelt mee dat de minister met betrekking tot de uitvoering van de WWB een andere sturingsrelatie heeft ten opzichte van gemeenten dan tot de ZBO's en het Inlichtingenbureau. Voor het bereiken van de SUWI-doelen zijn de gemeenten essentieel, maar gemeenten beschikken op grond van de WWB over een grote mate van beleidsvrijheid. Ten derde speelt in de opzet van sturing dat er geen overkoepelende ketenorganisatie is die aangesproken kan worden op het functioneren van de keten, maar dat dit via elke kolom apart bereikt moet worden.

Ook komt het over dat de Minister op het terrein van de bedrijfsvoering over een redelijk uitgebreid instrumentarium beschikt, terwijl in het SUWI-domein de ministeriële verantwoordelijkheid in opzet wordt afgebakend tot het systeem. In opzet levert dit een spanningsveld op vanwege de aandacht van de politiek voor de sector en het grote maatschappelijke belang.

Voor wat betreft de opzet van het verticale toezicht zijn ons inziens een aantal risico's impliciet het gevolg van de vormgeving van de SUWI-wet als het gaat om externe transparantie. Doordat de rol van de toezichthouder beperkt is tot signaleren en de Inspecteur-generaal direct onder de verantwoordelijkheid van de Minister valt, wordt een kwetsbaarheid geïntroduceerd ten aanzien van de onafhankelijkheid.

Deelvraag 2-a

Hoe kan de werking van het stelsel van sturing, gericht op het realiseren van de SUWI-doelen, (inclusief de sturing organisatie-intern) worden beoordeeld?

De beoordeling van de werking van het stelsel van sturing, gericht op het realiseren van de SUWI-doelstellingen heeft plaatsgevonden aan de hand van de normen in het analysekader (onderdeel sturing in tabel), de in de praktijk bestaande verhoudingen tussen richting, ruimte, rekenschap en resultaat en de werking van de prestatie-indicatoren en prikkels.

Sturing vindt in de praktijk plaats aan de hand van de Planning- & Controlcyclus. Op basis van het onderzoek komen wij tot de conclusie dat deze cyclus adequaat is.

De hoofddoelstellingen zijn in de wet vastgelegd. Van jaar tot jaar worden opdrachten gegeven aan de uitvoering in de meibrieven. Ruimte voor verbetering is mogelijk ten aanzien van de nadere invulling van de midden-lange termijn doelstellingen, waarbij de samenhang op de diverse terreinen nadrukkelijk in beeld wordt gebracht en op het terrein van prioritering van de operationele doelstellingen in de meibrieven. Verder zou in gezamenlijkheid kritisch gekeken kunnen worden naar de hoeveelheid informatie die opgevraagd wordt

Aanzetten hiertoe zijn al wel gegeven in de wijze waarop de ketenprogramma's tot stand komen en bijvoorbeeld de huidige aanpak rondom het Digitaal Klantdossier.

Doordat juist de midden-lange termijn nog beperkt is uitgewerkt, blijkt het in de praktijk lastig om te benoemen welke prestaties bereikt moeten worden, opdat de gewenste outcome gerealiseerd wordt. Dit levert problemen op bij het formuleren van prestatie-indicatoren. Deze beperken zich voor een groot gedeelte tot productiecijfers van de afzonderlijke ZBO's waarbij geen volledig inzicht ontstaat in de (keten-)resultaten op de SUWI-doelen.

In de opzet gesignaleerde aandachtspunten in de sturingsrelatie(s) werken vaak door in de praktijk. De SVB kan met de dominante sturing op werk boven uitkering vanuit het Ministerie niet goed uit de voeten. Daarnaast is lange tijd sprake geweest van spanningen tussen gemeenten en de landelijke ketenpartners. De landelijke ketenorganisaties ervaren problemen in de afstemming met gemeenten. Dit kan sterk wisselen per gemeente. De gemeenten op hun beurt zijn door de prikkel in de WWB sterk gericht op schadelastbeperking. Een deel van hun taken wordt uitgevoerd door

een ketenpartner, die op andere wijze dan de gemeente gestuurd wordt op schadelastbeperking. Dit wordt gedeeltelijk ondervangen door prestatie-afspraken met CWI en UWV. In de praktijk is nog zeer beperkt sprake van prikkels tot ketensamenwerking: er zijn de nodige beleidsmatige prikkels, maar met name de financiële prikkels staan soms zelfs onderling op gespannen voet. Het enige concrete instrument voor sturing op ketensamenwerking wordt gevormd door de (horizontaal werkende) SNO's. De ketensamenwerking is in de praktijk minder eenvoudig tot stand gekomen dan men met de Wet SUWI beoogde.

De werking van het sturingsinstrumentarium (planning- en controlcyclus en interveniërende bevoegdheden Ministerie) is in redelijke mate adequaat. Alle betrokkenen geven aan dat de planning- en controlcyclus gevolgd wordt en men acht de overige interveniërende bevoegdheden niet onevenredig zwaar. Tegelijkertijd zijn verbeteringen mogelijk om richting en ruimte beter in balans te brengen. De balans in de sturingsrelatie, gericht op het realiseren van de SUWI-doelen slaat nu vaak door naar nadruk op de efficiency-doelstelling. Op het gebied van verantwoordingsinformatie zien we dat er veel informatie wordt gevraagd waarbij spanning ontstaat bij de eisen aan efficiency en relevantie (van de verantwoording).

Deelvraag 2-b

Werkt het toezicht adequaat?

Er is sprake van een adequate werking van toezicht als in de praktijk wordt voldaan aan de normen in het analysekader en indien de toezichthoudende activiteiten, ook rond het afleggen van reken-schap, goed op elkaar en op de sturingscyclus aansluiten.

Ook toezicht blijkt grotendeels adequaat van opzet te zijn. In de Wet SUWI is bewust gekozen voor signalerend toezicht, gepositioneerd als onderdeel van het departement en ressorterend onder de Minister. De onafhankelijkheid van het toezicht wordt in opzet voldoende gewaarborgd door de formele wet en de lagere regelgeving. Daarmee heeft de Inspectie in opzet voldoende ruimte, namelijk de mogelijkheid tot het bewaren van afstand tot de beleidsontwikkeling én de uitvoering, voor de invulling van haar (zelfstandige) taken.

Gelijktijdig met de accentverschuiving naar doeltreffendheidsonderzoek heeft IWI de aansluiting verbeterd tussen de onderzoeksactiviteiten en de competenties binnen IWI, die van oudsher meer op het terrein van rechtmatigheidsonderzoek liggen. De werking van de adequaat opgezette overige toezichtsnormen laat enige mogelijkheden voor verbetering. Ten aanzien van tijdigheid en nieuwswaarde (organisaties zijn vaak al bezig met verbeteringen op het moment dat IWI een beoordeling uitbrengt) kan nog verdere verbetering plaatsvinden. Geconstateerd kan worden dat het toezicht hierin een ontwikkeling heeft doorgemaakt en men in de afgelopen periode heeft gewonnen aan actualiteit, niet in de laatste plaats door ook vroegtijdig in implementatietrajecten onderzoek te doen. Voorts voert de Inspectie ook kortdurende onderzoeken uit, waarbij met de actualiteit rekening kan worden gehouden. Het aanscherpen van de selectiviteit kan de door het veld ervaren toezichtdruk verminderen. Minder onderzoeken, maar wel een meer op risico's gerichte selectie van onderwerpen. Deze aanscherping moet ons inziens ook gepaard gaan met een vergrote efficiency van de informatievoorziening.

Deelvraag 2-c

Hoe functioneert de interne organisatie van de uitvoeringsorganisatie en welke rol speelt benchmarking en horizontale verantwoording daarbij?

De interne sturing en controle moet afgestemd zijn met de taakstelling van de ZBO zoals deze met de Minister is afgesproken. ZBO's vertalen het jaarplan van de organisatie naar taakstellingen voor organisatieonderdelen (regio's of divisies) daar waar mogelijk. Prestatie-indicatoren worden daarbij ook intern als een bruikbaar sturingsconcept gezien, hoewel niet alle externe prestatie-indicatoren zich lenen voor een vertaling binnen de organisatie. De ZBO's maken daarom een eigen selectie, aangevuld met kengetallen, en verschillende 'zachtere' normen als regionale onderzoeken naar de klanttevredenheid en de kwaliteit van de dienstverlening. De organisaties hechten veel waarde aan een goede monitoring en controle van hun eigen prestaties, en gebruiken interne benchmarking ook als instrument om prestaties tussen regio's en divisies te stimuleren.

Door de SUWI-organisaties is sterk geïnvesteerd in een goede relatie met de cliëntenraad. Daarnaast wordt de mening en tevredenheid van cliënten over de dienstverlening ook onderzocht door middel van panels, cliëntenspiegels en telefonische metingen. CWI is daarnaast ook sterk gericht op werkgevers. Andere stakeholders, zoals onderwijsinstellingen en dergelijke nemen een minder belangrijke plaats in binnen de hierboven genoemde vormen van publieke verantwoording. De input die door horizontale verantwoording is verkregen wordt gebruikt om de dienstverlening te optimaliseren. Desondanks is geen sprake van een geprofessionaliseerd en geïnstitutionaliseerd instituut voor horizontale verantwoording dat (op onderdelen) in de plaats zou kunnen komen voor verticale verantwoording.

Daarnaast investeren de ZBO's op eigen initiatief in een verbreding van hun verantwoordingsmechanismen. Het gaat dan om deelname aan de Rijksbrede Benchmark Groep (RBB) of het onderschrijven van het handvest 'publieke verantwoording'. Deze nieuwe vormen van horizontale verantwoording zijn momenteel sterk in ontwikkeling.

7.3 Beantwoording hoofdvraag

Is de opzet en werking van sturing en toezicht adequaat?

Gegeven het voorgaande komen wij tot de slotconclusie dat op hoofdlijnen de opzet en de werking van sturing en toezicht adequaat is. Op een aantal onderdelen zijn verbeteringen mogelijk.

In de opzet en werking van sturing wijzen wij in dit verband op de gewenste nadere invulling van het midden-lange termijnperspectief, de aanscherping van prestatie-indicatoren, de regie ten aanzien van de ketensamenwerking en nadere invulling van ketensturing.

Wat betreft het toezicht speelt de genoemde ruimte ten opzichte van beleidsontwikkeling en uitvoering een belangrijke rol, een betere afstemming van onderzoeken en aandacht voor de (ervaren) toezichtsdruk.

SUWI-organisaties zijn momenteel nog bezig de horizontale verantwoording en benchmarking nader vorm te geven. De ontwikkelingen op dit terrein zijn positief.

7.4 Oplossingsrichtingen

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen komt naar voren dat op een aantal aspecten verbeteringen mogelijk zijn. We zetten deze verbeteringen in de vorm van oplossingsrichtingen op een rij. Niet al deze verbeteringen komen even sterk tot uitdrukking in de conclusies: sommige van deze oplossingsrichtingen zijn van relatief pragmatische aard. Daarbij komt dat sommige conclusies zich niet direct laten vertalen in evidente oplossingsrichtingen.

In hoofdstuk 6 is aangegeven voor welke normen verbetering mogelijk is. In de onderstaande oplossingsrichtingen maken we hiervan een selectie, hetgeen onverlet laat dat verbetering ook mogelijk is ten aanzien van normen die hier niet nader zijn uitgewerkt. Dit is gebaseerd op het genoemde analysekader. Bij het bepalen van eventuele vervolgstappen is van belang in welke mate doelmatigheid en effectiviteit gerealiseerd worden in de SUWI-keten. Deze aspecten zijn meegenomen in andere deelonderzoeken van de SUWI-evaluatie. In dit onderzoek kunnen we hier derhalve geen uitspraak over doen.

Sturing

Oplossingsrichting 1

De eerste oplossingsrichting bestaat uit het opstellen van een midden-lange termijnvisie als basis voor efficiënte en effectieve sturing, in aanvulling op de hoofddoelstellingen in de wet en de jaarlijkse meibrieven. Hierbij dient de samenhang tussen de diverse deel terreinen goed in beeld te worden gebracht. In de huidige situatie krijgt het parlement niet altijd de informatie die zij zou willen ontvangen, waardoor het beeld kan ontstaan dat de Minister onvoldoende zicht heeft op de uitvoering. Het zou daarom goed zijn om eens per jaar te bespreken vanuit welke visie wordt gewerkt en wat (op hoofdlijnen) de relevante ijkpunten daarbij zijn. Als Minister en parlement scherper (met prioriteitstelling) aangeven welke midden-lange termijn doelen zij willen bereiken, is het eenvoudig(er) voor Minister en uitvoeringsorganisaties om indicatoren te bepalen die 'gemonitord' kunnen worden. Aanvullende detailinformatie hoeft dan mogelijk slechts bij uitzondering te worden opgevraagd.

Ter vergelijking kan op dit punt naar grote bedrijven gekeken worden: daar zijn heldere sets van beperkte aantallen prestatie-indicatoren ontwikkeld, op basis waarvan de beslissers een goed beeld hebben van de gerealiseerde prestaties. Dit komt een meer bedrijfsmatige aansturing ten goede. Ofschoon vergelijkingen tussen overheid en bedrijven vaak mank gaan, kan hier goed gebruik worden gemaakt van dergelijke inzichten gezien het voortbrengingsproces van diensten binnen de ZBO's.

Oplossingsrichting 2

Zodra een scherp en samenhangend midden-lange termijnperspectief is vastgesteld, kan een aangescherpt en vereenvoudigd stelsel van prestatie-indicatoren worden opgesteld. Zowel voor de uitvoeringsorganisaties afzonderlijk als in samenhang (werk boven uitkering). Deze prestatie-indicatoren dienen meer op de effecten van beleid te worden gestoeld (outcome). Denkbaar is dat prikkels voor de ZBO's worden geïntroduceerd, vergelijkbaar met de prikkels die vanuit de WWB voor gemeenten gelden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid waarbij een

gedeelte van bespaarde gelden op de grote geldstroom ingezet mogen worden op apparaatskosten van ZBO's. Van belang is in ieder geval dat voor ZBO's een financiële prikkel wordt ingebouwd.

Oplossingsrichting 3

De gedachte achter SUWI was dat de drie hoofddoelen bereikt konden worden door meer én beter samen te werken. Uit deze evaluatie blijkt dat de ketensamenwerking een tijdlang minder goed uit de verf is gekomen, dan wenselijk werd geacht. Het Ministerie heeft de ketenpartners in de beginperiode van SUWI de ruimte gelaten voor de reorganisaties van de uitvoeringsorganisaties. Het Ministerie heeft verder veel ruimte gelaten aan de SUWI-partners voor een nadere invulling van ketensamenwerking. Het is evenwel van belang dat het Ministerie niet alleen kolomgericht maar ook ketenbreed aanstuurt. Effectieve sturingsinstrumenten en het introduceren van prikkels in de keten achten wij essentieel voor een verdere bevordering van de ketensamenwerking en daarmee het bereiken van de SUWI-doelstellingen. Hierbij moet echter wel recht gedaan worden aan de autonome rollen van de betrokken partijen. Kolomgerichte verantwoording zal moeten blijven bestaan, echter het is hierbij de vraag of kolomgerichte verantwoording niet geïntegreerd kan worden in ketenbrede verantwoording, waarmee de focus volledig op de gezamenlijke resultaten komt te liggen. Dit zal nader onderzocht moeten worden.

Oplossingsrichting 4

ZBO's ervaren momenteel een hoge rapportagedruk. De verschafte informatie lijkt vanuit het oogpunt van sturing niet direct noodzakelijk te zijn. Onderzocht kan worden of en in hoeverre ICT mogelijkheden biedt voor deze vorm van administratieve lastenverlichting.

Oplossingsrichting 5

De financieringssystematiek van de uitvoeringsorganisaties sluit niet aan bij de rijksbegrotingscyclus. Dit punt hangt samen met de verschillen tussen het gehanteerde baten/lastensystematiek bij de uitvoeringsorganisaties en het kasstelsel bij het Rijk én met de termijnen in de planning- en controlcyclus die nu niet goed aansluiten op de rijksbegrotingscyclus (zie 6.1.2 onder norm 2.4). Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden van een betere afstemming van de planning- en controlcyclus van ZBO's op de rijksbrede cyclus, te inventariseren. Op andere velden is hier al meer ervaring mee. Een Goed voorbeeld is de IBG in relatie tot het Ministerie van OCW.

Toezicht

Oplossingsrichting 6

Teneinde de ervaren toezichtsdruk in combinatie met de omvangrijke verantwoordingsverplichtingen beter hanteerbaar te maken, is een mogelijke oplossingsrichting de onderzoeksprogrammering in de praktijk beter aan te laten sluiten bij de capaciteit van de uitvoeringsorganisaties en bij de programmering van andere onderzoeksinstellingen en toezichthouders. Dit laat overigens onverlet de noodzaak tot het (kunnen) uitvoeren van onderzoeken in het kader van toezicht.

Oplossingsrichting 7

Ons inziens is het zinvol om nader te onderzoeken of een versterking van de checks en balances rondom de Raden van Bestuur zinvol is door een interne toezichthouder op de bedrijfsvoering te benoemen. Belangrijke keuze daarbij is of deze toezichthouder benoemd wordt door de Minister (waarmee zij een bijdrage kan leveren aan de verticale verantwoording en waardoor de onafhankelijkheid van de toezichthouder is gewaarborgd). Verder moet nagegaan worden of het

CONCLUSION CONSULTING

SOCIALE ZEKERHEID EN ZORG

noodzakelijk is dat deze interne toezichthouders voor hun effectiviteit interveniërende bevoegdheden dienen te krijgen (bijvoorbeeld het ontslaan van leden van de Raad van Bestuur), die nu geheel bij de Minister zijn belegd. Om extra verantwoordingsdruk bij de Raden van Bestuur te voorkomen, is het in dat geval belangrijk dat de Minister en IWI meer afstand nemen van de toezicht op de bedrijfsvoering. Bij de nadere uitwerking van dit model zou rekening moeten gehouden worden met eerder genoemde knelpunten (hoofdstuk 4) die samenhangen met dit model.

Bijlage 1 - Beantwoording onderzoeksvragen

In deze bijlage beantwoorden we afzonderlijk alle 39 onderzoeksvragen die het Ministerie van SZW ten behoeve van het deelonderzoek naar sturing en toezicht heeft geformuleerd. We tekenen hierbij aan dat we de meeste vragen over aansturing en toezichthouden slechts betrekking hebben op gemeenten voor zover dit uit de onderzoeksopdracht voort vloeit. De antwoorden op onderstaande vragen zijn in uitgebreidere vorm reeds in het rapport behandeld, dit geldt niet voor vraag 3.

1. In hoeverre zijn bij de opzet van de structuur voor sturing en toezicht de bevoegdheden van de minister en de verantwoordelijkheden van de uitvoeringsorganisaties met elkaar in balans gebracht?

Voor wat betreft sturing en toezicht zijn de bevoegdheden van de Minister en verantwoordelijkheden van de uitvoeringspartijen in opzet voor iedereen helder. Wel valt het op dat de Minister onder SUWI meer bevoegdheden heeft gekregen. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden maken het mogelijk om in de praktijk de sturingsvisie van SZW, het geven van richting en ruimte en het vragen van resultaat en rekenschap, effectief te laten zijn. In opzet geeft de Minister in deze cyclus met zijn meibrieven richting aan het beleid en krijgen de uitvoeringsorganisaties vervolgens de ruimte om dit uit te werken in hun jaarplannen. Op basis van de jaarplannen worden afspraken gemaakt over de gewenste resultaten en het afleggen van rekenschap daarover. In opzet is er ten slotte een onafhankelijk toezichthouder die een signalerende taak heeft. De Minister kan op basis van oordelen van IWI interveniëren in de uitvoering, bijvoorbeeld door het oordeel mee te nemen in de meibrieven. Op basis van voorgaande concluderen we dat er in opzet balans is.

2. In hoeverre is bij de opzet van de structuur voor sturing en toezicht rekening gehouden met mogelijke knelpunten die het gevolg zijn van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties (informatieasymmetrie en het uiteenlopen van belangen, zoals ten aanzien van nagestreefde doelen)?

De keuze om te werken met prestatieindicatoren komt ons inziens voort uit wat kenmerkend is voor een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De ZBO's hebben meer informatie en kennis van de uitvoering dan de Minister ooit zal kunnen krijgen. Dit hoeft geen probleem te zijn, zolang de Minister op hoofdlijnen maar zekerheid krijgt dat de uitvoering zijn beleid verwezenlijkt. Dit gebeurt in SUWI door de in lijn van zijn beleidsdoelen prestatieindicatoren te ontwikkelen, waarop per kwartaal rekenschap wordt gevraagd. Meer in het algemeen geeft het vragen van rekenschap aan de uitvoering door de Minister ook uiting aan de behoefte om zijn informatie- en kennisachterstand te willen verkleinen. In opzet zijn beperkt prikkels ingevoerd om de bedoelde knelpunten weg te nemen. In de WWB zijn dergelijke (financiële) prikkels wel geïntroduceerd.

3. Is het juridische instrumentarium voldoende om de sturing op de uitvoeringsorganisatie in geval van eventuele opheffing te verstevigen en zo niet, in welk aanvullend instrumentarium kan hiertoe worden voorzien?

Reeds eerder is geconstateerd dat in de SUWI-structuur de opzet van de sturing en verantwoording op hoofdlijnen sluitend is. In geval van opheffing van een uitvoeringsorganisatie kan de Minister

daarop tijdig anticiperen door middel van de P&C cyclus. Bijvoorbeeld via het (onthouden van) goedkeuring van de begroting van het ZBO of het adequaat bijsturen naar aanleiding van tussentijdse rapportages. Daarnaast is bij Wet geregeld dat het ZBO voor bepaalde belangrijke besluiten vooraf instemming van de Minister behoeft; dit betreft o.a. beslissingen met betrekking tot de huisvesting, het deelnemen in of oprichten van andere rechtspersonen en het aangaan van geldleningen. De Wet SUWI gaat in de desbetreffende bepalingen op onderdelen een stap verder dan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.¹²

In geval van opheffing kan het voorts van belang zijn dat de Minister op grond van de Wet SUWI over een algemene regelgevende bevoegdheid beschikt. Deze bevoegdheid is in de wet opgenomen voor onvoorziene situaties waarin op korte termijn aanvullende of bijsturende regelgeving nodig is en de totstandkoming van een formele wet niet kan worden afgewacht.

4. Zijn er naar het oordeel van de betrokken uitvoeringsorganisaties binnen de Wet SUWI en daarop gebaseerde nadere regelgeving elementen die uit oogpunt van uitvoerbaarheid, prikkelwerking of anderszins in aanmerking komen voor verdere vereenvoudiging of deregulering?

Bij de ZBO's wordt breed beleefd dat de Minister minder verantwoordingsinformatie zou moeten uitvragen over de bedrijfsvoering, en het toezicht op dit punt zou moeten afnemen. De grote belangstelling vanuit het Ministerie en de toezichthouder voor de bedrijfsvoering wordt door de ZBO's gezien als een beperking van de eigen verantwoordelijkheid op dit terrein. Voor wat betreft het toezicht op de bedrijfsvoering geven SVB en UWV hier liever meer intern toezicht te zien, wat dan wel in plaats van het externe toezicht en verantwoording zou moeten komen.

De omvang van de verantwoordingsinformatie aan de Minister (en toezichthouder) wordt als omvangrijk gezien. Er wordt niet alleen verantwoordingsinformatie opgevraagd, maar vaak ook veel informatie ter beleidsvorming en informatie over de bedrijfsvoering. Dit lijkt voort te komen uit het niet goed afgekaderd hebben van de Ministeriele verantwoordelijkheid voor de uitvoering richting kamer. Aangezien er wettelijk slechts een systeemverantwoordelijkheid bij de Minister berust, zou scherpe afkadering op dit punt tot minder verantwoordingsdruk leiden.

5. Welke aangrijpingspunten biedt het sturingsstelsel (met inbegrip van de interne organisatie van de uitvoeringsorganisaties) om stimulansen voor verbetering en vernieuwing (innovatie) en vertrouwen te genereren?

In opzet biedt de planning- en controlcyclus en de daaraan ten grondslag liggende sturingsvisie van SZW de uitvoeringspartijen ruimte om verbetering en vernieuwing in de uitvoering te initiëren. De Minister moet in zijn Meibrieven namelijk vooral richting geven (het 'wat') en de uitvoering krijgt vervolgens de mogelijkheid om in het jaarplan en het meerjarenplan aan te geven hoe hieraan uitvoering te geven. In de meibrieven zijn de uitvoeringsorganisatie bijvoorbeeld verzocht om plannen van aanpak op te stellen voor innovatie. Het staat partijen vrij om innovaties in de uitvoering voor te stellen. In de praktijk blijkt dat door budgettaire beperkingen vanuit het Ministerie ambitieuze jaarplannen nog wel eens worden bijgesteld. Daarnaast blijkt dat het lastig is om de beoogde effecten voldoende scherp aantoonbaar te maken. Voorbeelden voor het stimuleren van innovatie zijn onder meer de transformatie- en kwaliteitsbudgetten. Ook speelt

¹² (Kamerstukken II, 2000-2001, 27 426, nr 1).

hierbij het probleem dat het kasstelsel dat de Ministeries nog steeds voor hun begrotingen gebruiken, investeringen over de jaargrenzen bemoeilijkt.

Vertrouwen kan en wordt gegeneerd door op het door de Ministerie gevraagde resultaat betrouwbare verantwoordingsinformatie te leveren. Intern lijkt vooral benchmarking (CWI) en horizontale verantwoording voor ZBO's voor verbetering en vernieuwing te zorgen.

6. Hoe functioneert de scheiding tussen beleidsontwikkeling door het departement en uitvoering door het ZBO (is er sprake van voldoende koppeling en afstemming tussen beleid en uitvoering, hoe werkt in dat verband de uitvoerbaarheidstoets in de praktijk en hoe werkt deze in het beleid door)?

In de praktijk geven de ZBO's aan dat beleid en uitvoering voldoende gescheiden zijn, al vraagt het Ministerie van SZW in hun opinie teveel bedrijfsvoeringinformatie. Hierdoor komt het beleid te dicht bij de uitvoering. Een ander fenomeen in dit verband is dat ZBO's in toenemende mate betrokkenheid hebben bij het ontwikkelen van de Meibrieven, de prestatieindicatoren en de streefwaarden hierop.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheidstoets blijkt de koppeling tussen uitvoering en beleid zijn beperkingen te kennen. De toets wordt helemaal aan het begin van het beleidsvormingsproces uitgevoerd. Na eventueel uitvoerige wijziging van het beleid tijdens de Kamerbehandelingen, wordt geen nieuwe toets uitgevoerd.

7. Waarop richt zich de sturing van de minister op de organisaties (output/outcome/input) en hoe werkt dit in de praktijk uit?

Op basis van de sturingsvisie en de opzet van de planning- en controlcyclus zou de sturing van de Minister zich in hoofdlijn moeten richten op outcome (de te behalen beleidsrichting). In de praktijk worden in het kader van de planning- en controlcyclus toch vooral output-doelstellingen meegegeven. De streefwaarden op deze outputdoelstellingen zijn, vanwege een beperkt en in omvang afnemend budget, vooral volgend aan dit budget.

8. Werkt de sturingsvisie van SZW in de praktijk, zodanig dat de bevoegdheden van de minister (en het gebruik daarvan) en de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisatie in balans zijn?

In het rapport hebben wij de sturingsvisie van het ministerie kort omschreven en in algemene termen uiteengezet welke spanningen zich kunnen voordoen bij het operationaliseren van deze visie in de praktijk. In ons onderzoek hebben wij op basis van interviews en literatuur een aantal van deze spanningsvelden aangetroffen.

- Een eerste punt betreft het gemengde karakter van de Wet SUWI. Aan SUWI ging een lang en sterk ideologisch politiek debat vooraf, over publiek versus privaat, markt versus overheid.¹³ Het debat werd gedomineerd door het uitgangspunt dat door een wijziging van de institutionele verhoudingen een aantal kwalitatieve structurele problemen in de

¹³ Zie hiervoor ook: Publiek verzekerd, voorgeschiedenis en start van het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), 1993-2002. Prof. Dr. Hans Bekke en Dr. Nicolette van Gestel, 2004, Apeldoorn: Garant.

uitvoering van de sociale zekerheid konden worden opgelost.¹⁴ De Wet SUWI is daarom beperkt gebleken tot een organisatiewet. De overheid lijkt zich te bewegen naar metasturing: het inrichten van een systeem van relatief autonome organisaties die voor het bereiken van hun doelen onderling afhankelijk zijn en via een evenwichtig samenspel van prikkels en beloningen tot de gewenste uitkomsten moeten leiden.¹⁵ Mede om die reden zijn de centrale doelstellingen van de Wet en de waarop het Kabinet trachtte deze te realiseren, slechts in meer algemene zin toegelicht in de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel SUWI en in de Memorie van antwoord.¹⁶ Een meer normatieve invulling van de doelstellingen op de langere termijn is (zoals gebruikelijk bij een organisatiewet) achterwege gebleven. Dit maakt de wet zeer gevoelig voor de actueel maatschappelijke en politieke context. Deze kwetsbaarheid loopt als een rode draad door onze bevindingen heen.

In de SUWI-wet worden de hoofddoelstellingen benoemd. Binnen de planning- & controlcyclus worden in de meibrieven van jaar tot jaar concrete opdrachten geformuleerd. De midden-lange termijn vormt een grijs gebied waar alleen de meerjarenbeleidsplannen invulling aan geven. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat zij sterk de behoefte hebben aan een midden-lange termijn visie, waarin de diverse ontwikkelingen in samenhang zijn uitgewerkt. Daarnaast heeft men behoefte aan een nadere invulling van de prioriteiten die aan de doelstellingen in de Wet SUWI worden benoemd. Bijvoorbeeld is het op basis van alleen de wet niet goed mogelijk de verhouding tussen klantgerichtheid en doelmatigheid vast te stellen.

- Het tweede punt is dat de doelstellingen van de Wet zijn vertaald naar sterk op output gerichte resultaten voor de uitvoering, en in mindere mate naar de maatschappelijk gewenste outcome. Voorbeelden van op outcome gerichte prestatie-indicatoren zijn de preventie, uitstroom en klanttevredenheid. Voor de volledigheid moet daarbij wel worden opgemerkt dat prestatie-indicatoren als sturingsinstrument voor de Rijksoverheid nog sterk in ontwikkeling zijn (vgl WRR, 'Bewijzen van goede dienstverlening'. In de literatuur wordt er voorts ook wel op gewezen dat prestatie indicatoren op 'outcome' zich überhaupt lastig door de Rijksoverheid laten formuleren.
- Ten derde is bij de sturing op de keten in combinatie met sturing op de afzonderlijke organisaties een aantal knelpunten gebleken. De sturing op de keten was in de eerste jaren sterk gebaseerd op de 'keten' als bestuurlijk concept, en in veel mindere mate op ketensamenwerking als een instrument om de SUWI-doelstellingen te realiseren. Knelpunten deden zich voor bij het bepalen van de rol van gemeenten in de keten, de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen of de regionale platforms arbeidsmarktbeleid. Prestatie-indicatoren van de afzonderlijke organisaties leidden in een aantal gevallen tot contraproductiviteit in de keten

¹⁴ Dit soort 'structuur denken' staat tegenwoordig sterk ter discussie.

¹⁵ Zie hiervoor ook: 'ORG', magazine voor managementwetenschappen, Katholieke universiteit Nijmegen, juni/ juli 2004.

¹⁶ (EK, 2001-2002, 27 588, 27 665, nr 38F

Kijken we naar de bij vraag 1 gesignaleerde ruime bevoegdheden van de Minister, dan valt op dat daar terughoudend mee om wordt gegaan. Dit duidt erop dat de Minister toch vooral de uitvoering de ruimte wil geven.

9. Heeft de uitvoeringsorganisatie in de praktijk voldoende ruimte om eigen verantwoordelijkheid, zoals ten aanzien van prioriteitstelling en bedrijfsvoering, te kunnen nemen? Hoe gaan de organisaties om met eventuele hierbij optredende spanningsvelden?

Zie vraag 8. In de praktijk doet zich een ontwikkeling voor dat ZBO's steeds meer en eerder met de Minister overleggen over de meibrieven, de jaarplannen en het te af te spreken resultaat (streefwaarden op prestatieindicatoren). Belangrijk is dat ondanks een toenemende betrokkenheid van ZBO's het uiteindelijk toch de Minister is die beslist wat er gebeurt. Dit gebeurt als iets politiek gevoelig is, maar ook en vooral als het om budget gaat.

10. Welke sturende rol speelt horizontale verantwoording in de praktijk en hoe verhoudt dat zich tot de sturing door de minister?

De Minister van SZW stuurt ZBO's niet actief aan om zich horizontaal te verantwoorden. De ZBO's nemen echter wel in toenemende mate uit eigen beweging deel aan deze vormen van horizontale verantwoording. Op deze manier hopen ZBO's meer prikkels te ontvangen om de uitvoering te verbeteren, en het is hiermee aanvullend op prikkels uit extern toezicht en vanuit de stuurder.

Het Ministerie van SZW maakt geen gebruik van de resultaten van horizontale verantwoording in haar de verantwoordingscyclus.

11. Hoe heeft het departement de planning- en controlcyclus ingevuld en hoe wordt deze (met inbegrip van de financiële spelregels) door betrokkenen ervaren, zowel uit oogpunt van aansluiting op de begrotings- en verantwoordingscyclus van het Rijk (waaronder de vraag of de door de uitvoeringsorganisaties voorgelegde informatie voldoende aanknopingspunten biedt om als minister een oordeel te kunnen vellen) als wat betreft de aansluiting op de interne planning- en controlcyclus van de organisaties en welke verbeteringen c.q. vereenvoudigingen (zoals met het oog op vermindering van rapportagedruk) zijn er met betrekking tot de inrichting van de planning- en controlcyclus denkbaar?

Meibrieven, jaarplannen, kwartaalrapportages, jaarverslagen maken onderdeel uit van de planning- en controlcyclus. Vanaf de jaarplannen wordt het te geven resultaat naast financiële kengetallen, vastgelegd in prestatieindicatoren en de daarop afgesproken streefwaarden. In de regel ervaart men de planning- en controlcyclus als in orde, al wordt de verantwoording als omvangrijk ervaren. Doordat op veel van de met de Minister van SZW afgesproken prestatiesafspraken bij bijna alle ZBO's ook intern gestuurd wordt, is er voldoende aansluiting. Die aansluiting is er niet voor wat betreft de Planning- & Controlcyclus en de begrotings- en verantwoordingscyclus van het Rijk.

Opvallend is dat in algemene zin gesteld kan worden dat ondanks dat alle grote ZBO's het op de prestatieindicatoren gevraagde resultaat ook daadwerkelijk laten zien, er kritiek blijft op het functioneren van UWV en CWI en ook uit onderzoeken blijkt dat niet alle SUWI-doelen al bereikt zijn of worden. Dit roept de vraag op of het juiste resultaat wel gevraagd wordt.

12. Welke sturende en prikkelende rol speelt het instrument ‘prestatie- indicatoren’ in de praktijk en voldoet het instrument daarmee in het geheel van sturing en toezicht¹⁷?

De prestatie-indicatoren zijn nu vooral gericht op output, in combinatie met input. Ze dragen daarmee niet één op één bij aan het inzichtelijk maken van daadwerkelijke outcome van de organisatie van de sociale zekerheid op basis van SUWI. Voorbeelden van prestatie-indicatoren die meer op outcome gericht zijn, zijn de preventiequote en uitstroomquote, waarop CWI wordt aangestuurd. Hier speelt ook mee dat de indicatoren nu vooral kolomgericht zijn en er pas laat gestart is met het ontwikkelen van ketenprestatie-indicatoren. Dit heeft tot gevolg dat het elkaar zoeken van uitvoeringpartijen niet optimaal geprikkeld is. In de kolomgerichte prestatie-indicatoren zaten wel indicatoren die de het in de tijd laten aansluiten van elkaar dienstverlening zouden moeten prikkelen.

Alhoewel de indicatoren dus nog vooral kolomgericht zijn, probeert het Ministerie wel per kolom met vergelijkbare indicatoren te werken.

Bijvoorbeeld bij CWI heeft men het werken met prestatie-indicatoren ver doorgevoerd. De medewerkers worden individueel aangestuurd met dezelfde indicatoren en de 131 vestigingen worden er intern op gebenchmarkt. De CWI-praktijk leert dat dit prikkelend werkt. Vestigingen en medewerkers zijn creatief om resultaat te laten zien.

13. Welke prikkels ervaren de uitvoeringsorganisaties van de minister? Welk effect hebben deze prikkels op het bereiken van de SUWI-doelstellingen?

De uitvoeringsorganisaties ervaren prikkels op het gebied van werk boven uitkering, klantgerichtheid en efficiency. De sterkste, sturende prikkel die vanuit het Ministerie van SZW gevoeld wordt, is die van het budget. Er is een beperkt budget en met de inwerkingtreding van de Wet SUWI is afgesproken om efficiency te behalen. Beleidsresultaat is hiervan afhankelijk gesteld. Door de sterke budgetsturing, zijn experimenten waarin de grote met de kleine geldstroom worden gecombineerd (door meer geld in uitvoering te steken meer geld proberen te besparen op uitkeringen) niet altijd even makkelijk te realiseren. Zowel Ministerie als uitvoeringsorganisaties hebben de wens dit type experimenten te realiseren. Het Ministerie nodigt de uitvoeringsorganisaties hiertoe ook uit in de meibrieven en stelt daarnaast budget beschikbaar in transformatie- en kwaliteitsbudgetten. Tegelijk blijkt in de praktijk dat dergelijke experimenten lastig zijn, omdat de beoogde effecten moeilijk in te schatten zijn.

Voor wat betreft het realiseren van de doelstelling werk boven uitkering lijken gemeenten door de WWB meer prikkels te ontvangen om hier resultaat op te bereiken dan CWI en UWV. Gemeenten voelen het namelijk directer in hun budget als uitstroom uit de uitkering achterblijft. Dit levert in de keten spanningen op.

14. Welke additionele prikkels zijn denkbaar en wat is daar de veronderstelde werking van?

Ons inziens zouden indicatoren ontwikkeld kunnen worden, waarmee ketenprestaties op het terrein van schadelastbeperking tot extra prikkels leiden in het bereiken van de doelstelling werk

¹⁷ Vgl. de wijze waarop het thema ‘prestatie-indicatoren’ terugkomt in de Startnotitie ‘Werk boven uitkering, klantgerichtheid, RWI en doelmatigheid’ bij resp. werk boven uitkering, klantgerichtheid en doelmatigheid.

boven inkomen. Voor de SUWI-organisaties kan gedacht worden aan indicatoren die, zoals in de WWB, vooral in financiële zin doorwerken. Bijvoorbeeld door bij gebleken goede prestaties het uitvoeringsbudget te verhogen zodat makkelijker geïnvesteerd kan worden in innovaties. Daarnaast kan men prestaties van bijvoorbeeld gemeenten laten doorwegen in de sturing van CWI en UWV. Een volgende optie is het aanbrengen van een sterkere relatie tussen de resultaten op het terrein van de kwaliteit van de dienstverlening en de financiële ruimte voor innovaties. Doordat resultaat op de ketenprestatie-indicatoren alleen in samenwerking met andere indicatoren bereikt kan worden, zou dit partijen ons inziens aanzetten om meer werk te maken van ketensamenwerking om werk boven inkomen te realiseren. Verder zouden richting SVB nagedacht moeten worden hoe meer op het terrein van inkomen de organisatie geprikkeld kan worden.

Ten aanzien van de verantwoording kan een groter accent worden gelegd op de horizontale verantwoording en een betere afstemming tussen de horizontale verantwoording en de verticale gegevens uitvraag door hierover vooraf (schriftelijke) afspraken te maken met de gegevens uitvraag. Een dergelijke overeenkomst stimuleert de uitvoeringsorganisaties om nog meer werk te maken van de kwaliteit van de horizontale verantwoording, bevordert het wederzijds vertrouwen en komt bovendien tegemoet aan de kritiek op de omvang van de huidige verantwoordingslast.

Meer in het algemeen zou gekomen moeten worden tot prestatieindicatoren die de gewenste outcome van SUWI op (middel)lange termijn dichterbij brengen. Hiervoor is een nadere invulling van het midden-lange termijnperspectief noodzakelijk.

15. In hoeverre spelen er onderling uiteenlopende belangen tussen de minister en de uitvoeringsorganisaties met betrekking tot (het realiseren van) de SUWIdoelstellingen en welk effect heeft dit op het bereiken van deze doelstellingen?

Op hoofdlijnen hebben de Minister en de uitvoeringsorganisaties geen uiteenlopende belangen, in de concrete uitwerking daarvan wel. De ZBO's hebben namelijk minder dan de minister een belang om efficiënt te werken. Dat kan voorkomen worden door als Minister duidelijk te zijn in welke mix wenselijk is tussen outcome en budget. De Minister moet dan wel voldoende informatie en kennis hebben of de gewenste outcome daadwerkelijk voor het geld dat hij beschikbaar wil stellen, gerealiseerd kan worden.

16. In welke mate bestaat informatieasymmetrie binnen de SUWI-relaties met betrekking tot het met de verschillende SUWI-doelen samenhangende doelbereik en de daartoe noodzakelijke middelen? Welk effect heeft dit op de sturingsrelatie en de sturingsmogelijkheden?

Niet éénduidig is bepaald welke informatie essentieel is om de informatieasymmetrie ten opzichte van de uitvoering daar waar nodig te beperken. Dit maakt dat veel informatie wordt gevraagd, wat de sturingsmogelijkheden niet ten goede komt. Hier komt nog bij dat het Ministerie uit voorzorg voor eventuele verantwoording aan de kamer, veel additionele informatie opvraagt, waaronder veel informatie over de bedrijfsvoering, wat voorbij gaat aan zijn systeemverantwoordelijkheid.

Informatieasymmetrie speelt ook een rol als het gaat om de toenemende betrokkenheid van de ZBO's bij het opstellen van de Meibrieven en het vaststellen van de streefwaarden op de prestatie-indicatoren. Wij zien hier in opzet een risico van een te grote betrokkenheid van de uitvoering bij de eigen opdracht. In de praktijk is dit niet aangetroffen.

17. Wat is het oordeel ten aanzien van transparantie en betrouwbaarheid van de (verantwoordings)informatie en de wijze waarop dit deel uitmaakt van de cultuur van de uitvoeringsorganisaties?

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen hebben de uitvoeringsorganisaties zich een cultuur eigen gemaakt van verantwoord en transparant zijn. In de regel gebeurt dit betrouwbaar en transparant, zeker waar het financiële informatie betreft. Ten aanzien van niet-financiële informatie is sprake van een toename in de aantoonbaarheid van de betrouwbaarheid. Op dit punt is het bevorderlijk dat de ZBO's op het betrouwbaar krijgen van informatie steeds meer inspanningen plegen (versterken van kwaliteits- en auditafdelingen).

18. In hoeverre draagt de vormgeving van de verantwoordingsinformatie bij aan het verminderen van (informatie)asymmetrie met betrekking tot (het door de uitvoering realiseren van) de SUWI-doelstellingen en het bij elkaar brengen van belangen van minister en uitvoeringsorganisaties?

Zie antwoord op vraag 2 en 16.

19. Hoe werkt de sturende rol van de minister op de keten van werk en inkomen in de praktijk, en hoe sluit deze aan op de rol van ketenpartners zelf?¹⁸

De Minister stuurt niet directief op de keten. De uitvoeringspartijen hebben hierdoor heel veel ruimte gekregen om samenwerking vorm te geven. Wel is de keten in de wet SUWI zo opgezet dat ketenpartners van elkaar afhankelijk zijn. Zij voeren op grond van de Wet SUWI taken voor elkaar uit. Doordat de werkprocessen aan elkaar verbonden zijn, is er indirect wél aansturing op de keten.

In het begin van SUWI werd het als voldoende gezien als gezamenlijk gekomen werd tot het zo goed mogelijk volgtijdelijk op elkaar afstemmen van dienstverlening. Hierbij past ons inziens het veel ruimte geven aan de uitvoering. Na twee jaar werken volgens de Wet SUWI is duidelijk geworden dat het zo goed mogelijk vormgeven van volgtijdelijke dienstverlening onvoldoende bijdraagt aan de doelstelling van het gezamenlijk bereiken van werk boven uitkering. Langzamerhand verandert dan ook het geldende paradigma voor ketensamenwerking. Partijen proberen nu meer tot integrale dienstverlening te komen om zo meer schadelast te beperken. In dit geheel lijken vooral gemeenten harder te willen lopen. Wij zijn van mening dat door de paradigmawissel met betrekking tot ketensamenwerking een sterkere visie van SZW past en daaruit voortkomend ook het scherper vragen van een gemeenschappelijk ketenresultaat. Het ontwikkelen van ketenprestatieindicatoren past in dit beeld, al is het door de keten zelf opgepakt.

20. Wat is de bijdrage en meerwaarde van de Raden van advies? Is de rol die deze raden vervullen toereikend uit oogpunt van de hiermee beoogde doelen?

De Raden van Advies adviseren de Raad van Bestuur bij aangelegenheden van strategisch belang. Hoever dit reikt is afhankelijk van de opgebouwde relatie met de Raad van Bestuur, men ontbeert namelijk interveniërende bevoegdheden om adviezen te verwezenlijken. In de praktijk is de

¹⁸ Anders dan de andere vragen in dit cluster geldt deze vraag niet voor de SVB. De vraag raakt wel aan gemeenten.

verstandhouding met de Raden van Bestuur goed en lijken de bestuurders de inbreng van hun adviseurs te gebruiken als een kritische spiegel om eigen beleid aan te kunnen toetsen. In die zin voldoen de Raden van Advies voor hetgeen ze zijn aangesteld.

Na de huisvestingsaffaire bij UWV heeft de Minister beoogd de rol van de Raden van Advies verder aan te scherpen door hen te vragen meer signalerend te zijn voor vergelijkbare problemen. Dit verzoek is niet gepaard gegaan met een formele uitbreiding van bevoegdheden. In de praktijk zien de Raden van Advies zich niet intern als toezichthouder. Bij afwezigheid van (sturende) bevoegdheden, is de effectiviteit van de Raden van Advies volledig afhankelijk van de overtuigingskracht en de bijbehorende acceptatie van de adviezen.

21. Hoe beoordelen de organisaties zelf het geheel van sturing?

De organisaties beoordelen het geheel van sturing als te weinig consistent. De Minister stelt in de beleving van UWV, SVB en CWI te weinig prioriteiten en geeft geen duidelijke en haalbare ambities. Prioriteiten lijken doorgaans gebaseerd op (politieke) incidenten en niet op een visie voor de langere termijn. Voorts ervaren de ZBO's de sturing als te sterk gedreven door budgettaire overwegingen. De beschikbare financiële kaders geven in de waarneming van de uitvoeringsorganisaties uiteindelijk de doorslag in politieke en beleidsmatige afwegingen.

22. Welke verbetermogelijkheden voor gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de werking van de sturing zijn denkbaar?

De sturing zou verbeterd kunnen worden door een duidelijke en consistente lange termijn visie te formuleren en de daarbij behorende doelstellingen concreet te maken. Daarnaast is het van belang dat de Minister de reikwijdte van zijn systeemverantwoordelijkheid op grond van de Wet SUWI naar de Tweede Kamer toe verheldert.

23. Hoe heeft de beoogde integraliteit van het toezicht (toezicht op SUWI uitvoeringsorganisaties en gemeenten in één hand) vorm en inhoud gekregen?

De beoogde integraliteit van het toezicht door de IWI heeft de eerste jaren na inwerkingtreding van de Wet SUWI weinig vorm en inhoud gekregen. Het toezicht concentreerde zich vooral op het functioneren van de afzonderlijke kolommen. De onderlinge afhankelijkheid tussen de ketenpartners en de ketensamenwerking krijgt pas recent meer aandacht. IWI én de SUWI ZBO's ervaren de positie van gemeenten op grond van het specifieke karakter van de WWB daarbij als een belangrijke belemmering voor centrale aansturing.

24. En wat is hiervan de gebleken meerwaarde?

De beoogde integraliteit heeft zich in de praktijk nog onvoldoende kunnen bewijzen. Gemeenten en ZBO's zijn bovendien van mening dat de integraliteit van het toezicht (nog) onvoldoende gestalte heeft gekregen.

25. Hoe verhoudt de wijze waarop IWI haar toezichthoudende rol heeft ingevuld zich tot de hoofddoelstellingen van SUWI?

De hoofddoelstellingen van SUWI hebben een belangrijke rol gespeeld bij de wijze waarop IWI zijn toezichthoudende rol heeft ingevuld. Bij de toezichthouder heeft een accentverschuiving plaatsgevonden van rechtmatigheidsonderzoek naar doeltreffendheidsonderzoek. Klanttevredenheid speelt een minder belangrijke rol in de toezichtactiviteiten van IWI. IWI werkt met een thematische onderzoeksprogrammering waarin de doelstellingen van SUWI een belangrijke plaats hebben gekregen.

26. Sluit de gekozen toezichtfilosofie aan op de sturingsvisie die wordt gehanteerd?

Er zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat de gekozen toezichtfilosofie niet aan zou sluiten op de sturingsvisie zoals die formeel wordt gehanteerd. De Inspecteur gaat uit van een strikte taak- en rolopvatting. Bij het opstellen van het jaarplan wordt duidelijk afstemming gezocht met de sturing door de Minister en de afspraken die de Minister in dit verband met de uitvoeringsorganisaties heeft gemaakt. Het normenkader is voor de uitvoeringsorganisaties niet altijd helder. Minder duidelijk zijn de criteria en overwegingen op basis waarvan de Inspectie risico's identificeert en prioriteiten stelt. De uitvoeringsorganisaties ervaren de Inspectie doorgaans als communicatief ingesteld. Bij de uitvraag van (extra) informatie kan meer gebruik worden gemaakt van bestaande informatiebronnen.

27. Welke bijdrage heeft het signalerend toezicht aan de bijsturing geleverd?

Uit het onderzoek komt naar voren dat het signalerend toezicht in redelijke mate heeft bijgedragen aan de bijsturing. De oordelen van de Inspectie hebben in een aantal gevallen direct geleid tot een bijstelling van de sturing door de Minister of intern door de uitvoeringsorganisatie. IWI brengt in het jaarverslag de effecten van toezichtsrapporten in beeld.

28. In hoeverre is de onafhankelijkheid van het IWI-toezicht gegarandeerd?

De onafhankelijkheid van het toezicht door IWI is in opzet voldoende gegarandeerd. In de opzet ligt een kwetsbaarheid besloten namelijk dat het beeld kan ontstaan dat het toezicht al te nadrukkelijk onderdeel gaat uitmaken van het beleidssysteem. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de Inspecteur deelneemt aan het politiek- beleidsmatig overleg met de Secretaris Generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Toezicht wordt in deze overleggen niet aan de orde gesteld.

29. Heeft het toezicht in de praktijk voldoende mogelijkheden om het toezicht op de keten van werk en inkomen vorm te geven?

De positie van gemeenten wordt ervaren als een belemmering om het toezicht op de keten van werk en inkomen vorm te geven.

30. Hoe functioneren de informatiebepalingen (het verstrekken van informatie aan de toezichthouder) in de praktijk?

De informatiebepalingen functioneren in de praktijk adequaat. IWI ervaart voldoende mogelijkheden om die informatie te verkrijgen die noodzakelijk is voor de uitvoering van haar activiteiten. CWI, UWV en de SVB zijn transparant en voorzover wij hebben kunnen waarnemen bereid en in staat om alle gevraagde informatie aan te leveren.

31. Hoe beoordelen de uitvoerende organisaties zelf het externe toezicht en hoe ervaren zij de interactie tussen sturing en toezicht?

De uitvoeringsorganisaties ervaren niet altijd een even constante kwaliteit in de onderzoeken van de inspectie. De uitvoeringsorganisaties meten kwaliteit daarbij vooral af aan de bruikbaarheid van het resultaat voor de eigen organisatie en die is er niet altijd, mede vanwege het feit dat toezichtbevindingen pas naar buiten komen op het moment dat al wijzigingen zijn doorgevoerd. Dit kritiekpunt kan verklaard worden uit het feit dat er een verschil is in perspectief tussen uitvoerder en toezichthouder. De indruk bestaat dat er sprake is van een nauwe interactie is tussen sturing en toezicht, dit is ook in de praktijk gebleken.

32. Welke bijdrage leveren de toezichtbaarheidstoetsen aan de kwaliteit van de tot stand gekomen regelgeving?

Toezichtbaarheidstoetsen geven de mate aan waarin toezicht op de uitvoering van nieuwe regelgeving plaats kan vinden en inventariseren in hoeverre handhaving van de nieuwe regelgeving mogelijk is. IWI ziet resultaten van de toezichtbaarheidstoetsen doorgaans terug in de uiteindelijke wet- en regelgeving. Knelpunt hierbij is wel dat de toezichtbaarheidstoetsen gebaseerd zijn op het oorspronkelijke wetsontwerp en niet herhaald wordt indien het wetsontwerp (bijvoorbeeld op grond van de parlementaire behandeling) fors wordt bijgesteld.

33. Welke verbetermogelijkheden voor gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de werking van het toezicht zijn denkbaar?

Een verbeterpunt in de opzet heeft betrekking op de (schijn van) onafhankelijkheid: het zou goed zijn om aanvullende waarborgen in te bouwen om zodoende de externe transparantie (aan maatschappelijke actoren) te vergroten. Om de onafhankelijkheid te vergroten, kan een fundamentele keuze worden gemaakt over de wijze waarop de rol van IWI ten opzichte van het parlement vergroot kan worden.

Daarnaast zou de onderzoeksprogrammering in de praktijk beter afgestemd kunnen worden met de uitvoeringsorganisaties en andere onderzoeksinstellingen en toezichthouders.

Door ZBO's meer bevoegdheden op het terrein van intern toezicht te geven, bijvoorbeeld door instelling van een Raad van Toezicht, kan de rol van IWI beperkt worden doordat meer "in eigen huis" wordt opgepakt.

34. Hoe vult de Raad van bestuur de rol als door de minister aangestuurde (betrouwbaarheid, responsiviteit, politieke antenne) versus die van interne aanstuurder (in verband met eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid) in?

De Raden van Bestuur vullen de rol als aangestuurde niet wezenlijk anders in dan die als interne aanstuurder. In de rol van aangestuurde is de Raad van Bestuur vooral opdrachtnemer die - in afstemming met de interne afdelingen - nagaat of de wensen van de Minister uitvoerbaar zijn en wat de budgettaire gevolgen hiervan zijn. Nadat hierover met de Minister overeenstemming is bereikt (vaststellen van het jaarplan) bewaakt de Raad van Bestuur de gemaakte afspraken. Als in

de uitvoering blijkt dat bepaalde zaken bij nader inzien evident moeilijk(er) uitvoerbaar zijn, leidt dit nader overleg met het Ministerie.

35. Laten de uitvoeringsorganisaties zich benchmarken en zo ja, op welke terreinen? In hoeverre zijn op basis hiervan concrete acties vormgegeven?

ZBO's investeren op eigen initiatief in een verbreding van hun verantwoordingsmechanismen. UWV, CWI en de SVB maken bijvoorbeeld alle drie deel uit van de Rijksbrede Benchmark Groep (RBB). Een ander voorbeeld is het handvest 'publieke verantwoording' dat is ondertekend door SVB en het CWI. Deze nieuwe vormen van horizontale verantwoording zijn momenteel sterk in ontwikkeling. Op basis van de benchmarken wordt vastgesteld welke verbetermogelijkheden zich voordoen. Afhankelijk van de mogelijkheden worden deze meegenomen in de bedrijfsvoering.

36. In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van instrumenten voor horizontale verantwoording? Op welke wijze is dit geformaliseerd? In hoeverre zijn hieruit acties voortgevloeid?

Naast de verantwoording aan de Minister leggen de SUWI- partners in toenemende mate rekenschap af aan belanghebbenden, zoals uitkeringsgerechtigden, werkgevers en 'de burger' in het algemeen. Deze vorm van verantwoording wordt gerekend tot de horizontale of publieke verantwoording.

Naast deze meer formele overlegstructuur met de cliëntenraden kunnen cliënten ook op andere manieren invloed uitoefenen op de dienstverlening door UWV, CWI en SVB, bijvoorbeeld in panels, cliëntenspiegels en telefonische metingen. De hier gegenereerde visies en meningen vormen input voor verdere beleidsontwikkeling.

37. Welke rol speelt horizontale verantwoording ten opzichte van de verticale verantwoording bij het toezicht?

De sturing op horizontale verantwoording door de Minister beperkt zich tot het stimuleren van cliëntenparticipatie. Klanttevredenheid is bijvoorbeeld een prestatie-indicator. Tot nu toe is door IWI op geen van de verschillende vormen van horizontale verantwoording onderzoek uitgevoerd. De Inspectie heeft in haar Meerjarenplan 2006-2009 de visie geformuleerd dat naarmate het vertrouwen groeit, de toezichthouder meer gebruik maakt van de publieke verantwoording.

38. Welke verbetermogelijkheden voor gesignaleerde knelpunten met betrekking tot het functioneren van de interne organisatie van de uitvoeringsorganisatie zijn denkbaar?

Een interne verbetering is gelegen in de mate waarin de prestatie-indicatoren aansluiten op de uitvoering, dan wel vertaald kunnen worden naar de uitvoering. Daarnaast is verbetering mogelijk in de onderlinge afstemming binnen de keten, zowel op beleidsmatig als op operationeel niveau. Andere knelpunten zijn meer extern gericht: zo wordt de toezicht- en verantwoordingsdruk als hoog ervaren. Een van de belangrijkste knelpunten is inmiddels grotendeels opgelost: dit betreft de complexiteit van het transformatieproces dat gelijktijdige plaatsvond met de implementatie van de overige SUWI-aspecten, met name het ketensamenwerkingsproces.

39. Kunnen op basis van de uitkomsten van de evaluatie met betrekking tot de werking van sturing en toezicht conclusies getrokken worden over de opzet van sturing en toezicht SUWI (inclusief de interne organisatie van de uitvoeringsorganisaties)?

Op hoofdlijnen is de opzet en de werking van sturing en toezicht adequaat. Op een aantal onderdelen zijn verbeteringen mogelijk.

In de opzet en werking van sturing wijzen wij in dit verband op de gewenste nadere invulling van het midden-lange termijnperspectief, de aanscherping van prestatie-indicatoren, de regie ten aanzien van de ketensamenwerking en nadere invulling van ketensturing.

Wat betreft het toezicht speelt de genoemde ruimte ten opzichte van beleidsontwikkeling en uitvoering een belangrijke rol, een betere afstemming van onderzoeken en aandacht voor de (ervaren) toezichtsdruk.

De SUWI-organisaties zijn momenteel nog bezig de horizontale verantwoording en benchmarking nader vorm te geven. De ontwikkelingen op dit terrein zijn positief.

Bijlage 2 - Overzicht respondenten

CWI

J.F. Buurmeijer	Voorzitter Raad van Advies
Mevr. Drs. J.C.J.M. Berben	Lid Raad van Bestuur
Drs. J.P.M. van Straten	Secretaris Raad van Bestuur
H.J. Jansen	Directeur Financiën & Control
M. Labij	Hoofd beleidsplanning en evaluatie
Mr. Th.L.M.C. de Bakker	Districtmanager Midden West Nederland
Mevr. Drs. J.W.M. Lichtenberg	Districtmanager Oost Nederland
J.A.F. Toussaint	Vestigingsmanager CWI Almere
C. Verschoor	Vestigingsmanager CWI Leiden
J.W.H.M. van Vessem	Vestigingsmanager CWI Nijmegen
Mevr. M.J. van Midden	Hoofd Product en Kwaliteit

UWV

Drs. H.J. Brouwer	Voorzitter Raad van Advies
Dr. J.M. Linthorst	Voorzitter Raad van Bestuur
R. Timmer	Adviseur Raad van Bestuur
Drs. F.J. Kist	Ambtelijk secretaris
R.C. Bos	Directeur Uitvoering Financieel Economische Zaken
J. van Galen	Directeur AD
Mevr. J. Hoogendonk	Directeur Uitvoering WW
A. Paling MBA	Directeur AG
Ir. G.H.J. Kleinherenbrink	Regiodirecteur WW Midden West en Zuid West
Drs. H. Jansen	Regiodirecteur AG Midden West
Mr. Th. De Raat	Regiodirecteur WW Oost
Mevr. A. van Velzen	Hoofd keten Werk & Inkomen UWV
D. Willekes	Directeur Strategie
A.J.M. van den Heuvel	Beleidsadviseur
Mr. M.J.P.M. Kieviet	Directeur Algemeen Juridische Zaken

SVB

Dr. E.P. de Jong	Voorzitter Raad van Advies
Drs. E.F. Stoové	Voorzitter Raad van Bestuur
Mr. Drs. H.E. Trouw	Secretaris Raad van Bestuur en Hoofd afdeling Bestuurlijke en Strategische Zaken
H.M. Tinga RA	Hoofd Interne Accountantsdienst
Drs. A.H.M. van Amerongen	Hoofd afdeling Business Controlling
M.B. te Beek	Directeur vestiging Rotterdam
Mevr. Ir. M.M.A. Exel	Beleidsadviseur Bestuurlijke en Strategische Zaken
E. de Graaf	Beleidsadviseur Bestuurlijke en Strategische Zaken en Secretaris Raad van Advies

SZW

Mevr. Drs. J.W. Schuiling	Directeur Uitvoeringsbeleid (UB)
---------------------------	----------------------------------

Drs. J. Kapteijns Mevr. Mr. J.M.E. Selter	UB/Afdelingshoofd Aansturing UB/Senior beleidsmedewerker Aansturing, aandachtsgebied CWI
Drs. F. van de Meulen	UB/Beleidsmedewerker Aansturing, aandachtsgebied IB/BKWI
Mevr. Ir. U. Tijmensen	UB/Senior beleidsmedewerker Aansturing, aandachtsgebied UWV
Mevr. Drs. C. van Oirschot Mevr. Drs. F. Vermunt	UB/Beleidsmedewerker Aansturing, aandachtsgebied SVB UB/Beleidsmedewerker Aansturing, coördinator Planning- en controlcyclus
Drs. W.F. Pronk RA MGA Drs. P.C. Thijm RA MGA	Senior auditor Senior auditor
BKWI	
Drs. O.M. Kinkhorst Mevr. H.H.J. Bouwmans	Directeur Hoofd Ketenontwikkeling
Inlichtingenbureau	
Drs. O.M. Kinkhorst Mr. Dr. J.P.R. Bergfeld	Directeur a.i. Directiesecretaris Juridisch adviseur
IWI	
Mr. L.H.J. Kokhuis A.J. Duymaer van Twist Mevr. Drs. N.E.J. Kuyper	Inspecteur-Generaal Algemeen directeur Hoofd afdeling Toezicht UWV/plv. Directeur Toezicht zelfstandige bestuursorganen Hoofd afdeling Toezicht BKWI/IB Hoofd afdeling Toezicht CWI/wnd. hoofd afdeling Toezicht SVB
Drs. R.C. Smits Drs. C.J.Th. van Vondelen	
VNG	
Mevr. Drs. M. van de Ven	Senior beleidsmedewerker VNG
Divosa	
T. Thissen Mevr. H. Overbeek	Voorzitter Divosa projectleider ketensamenwerking
Gemeente Deventer	
J.J.T. Fleskes	Wethouder Sociale Zaken, opvang, Zorg en Welzijn en Integratiebeleid
S.M. Borst Mr. G.B.J.W. Franssen	Hoofd sector Sociale Voorzieningen Coördinator Stafbureau, senior beleidsmedewerker
Gemeente Rotterdam	
Mr. N.J. van de Vrie Mr. L. Cok	Directeur uitvoering WWB Ketenmanager Jongerenloket

Gemeente Nijmegen

G. van Tiggelen
M. van Aalst

Hoofd Werk & Inkomen a.i.
Stafmedewerker Werk & Inkomen

Gemeente Utrecht

Mevr. M. Spit
Mevr. L. Neeft
Mevr. M. van der Steen

Wethouder Sociale Zaken
Hoofd Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Senior Beleidsmedewerker Integrale beleidsontwikkeling
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Algemene Rekenkamer

Mevr. Drs. M. Smaal
M.A. Abbink RE RA

Projectleider Bureau Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Projectleider Bureau Publiek-Private Sector

Ministerie van Financiën

Drs. A.C. Hogendoorn

Hoofd Sectie SZW

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

R. Zwarnborn

Senior beleidsmedewerker

Bartiméus

Mr. Dr. T.A.M. Witteveen

Voorzitter Raad van Bestuur, oud voorzitter Ctsv

KUB, Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Prof. Dr. Eijlander

Decaan, oud directeur Toezicht Min SZW

Borea

Mevr. Drs. C.P. Vogelaar

onafhankelijk voorzitter

Bijlage 3 - Lijst geraadpleegde documenten

- Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in onafhankelijkheid. Den Haag, 2000.
- Ambtelijke Commissie Toezicht II, Rapport van bevindingen betreffende de zelfevaluatie van de Inspectie Werk en Inkomen. Den Haag, 2005.
- Algemene Rekenkamer, Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak. Den Haag, 2001.
- Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1. Den Haag, 2000.
- Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2. Den Haag, 2001.
- Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3. Den Haag, 2002.
- Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4. Den Haag, 2004.
- Algemene Rekenkamer, Verslag over 1994, (24 130, nr 2, vergaderjaar 1994-1995). Den Haag, 1995
- Algemene Rekenkamer, drs. J.A. Overbeeke en drs. S.H.M. Nolte: Opzet van sturing, verantwoording en toezicht bij SUWI, Bevindingen over SUWI behorende bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag, 2002.
- Algemene Rekenkamer, Bemiddeling en reïntegratie werklozen. (29 855, nr 1 en 2). Den Haag, 2004.
- Algemene Rekenkamer, Achtergrondstudie bedrijfsvoering; een perspectief op bedrijfsvoering bij de overheid in Nederland en daarbuiten. Den Haag, 2001.
- Algemeen Ketenoverleg (AKO), Ketenprogramma's 2003/2004, 2005 en 2006 en notulen /actiepuntenlijsten. 2003 - 2006.
- Bestuurlijke Werkgroep Alders, Interbestuurlijk toezicht herijkt. Den Haag, 2005.
- Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI), jaarplannen, kwartaalrapportages en jaarverslagen. Amsterdam, 2002-2006.
- Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), Verklaringsmodel exogene factoren effectiviteit CWI: op zoek naar oorzaken en beïnvloeding van prestatieindicatoren. Amsterdam, 2004.
- Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), Prestatiedossier CWI ten behoeve van de evaluatie SUWI. Amsterdam, 2006
- Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), jaarplannen, kwartaalrapportages, jaarverslagen en meerjarenbeleidsplannen. Amsterdam, 2002-2006.
- Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), Benchmark 2005. Amsterdam, 2005.
- Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), Voortschrijdende actielijst monitorgesprekken. Amsterdam, 2006.
- Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), Agenda's en verslagen monitorgesprekken districten met de Raad van Bestuur: periode januari -februari 2006. Amsterdam, 2006.
- Deloitte & Touche, J. Bossert, Public Governance, leidraad voor goed bestuur en management. Breukelen, 2003.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (27426, nr. 276). Den Haag, 2002.
- Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI, De burger bediend!. Rotterdam, 2005.

- Handvestgroep Publiek Verantwoord, Verslag van de visitatie van Centrum voor Werk en Inkomen. Inspectie Werk en Inkomen. Den Haag, 2005.
- Handvestgroep Publiek Verantwoord, Verslag van Visitatie van Sociale Verzekeringsbank. Den Haag, 2005.
- Inlichtingenbureau (IB), jaarplannen, kwartaalrapportages en jaarverslagen. Den Haag, 2002-2006.
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI), samen dienstverleners (Aanbiedingsbrief UB/A/2006/22779, Rapport ISBN 90-5079-148-4). Den Haag, 2006.
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI), Rapport van bevindingen verantwoordingsgericht onderzoek Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (2004, I05/10). Den Haag, 2005.
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI), Veranderen in perspectief, een studie naar het in samenhang beheersen van veranderingen binnen UWV (V06/02). Den Haag, 2006.
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI), Waar een wil is, is een BVG. Samenwerking van de ketenpartners bij de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen (R06/05). Den Haag, 2006.
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI), Jaarplannen en jaarverslagen. Den Haag, 2002-2006.
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI), Meerjarenplan 2006-2009, Den Haag, 2006.
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI), Arbeidsbemiddeling in de praktijk (R04/25). Den Haag, 2004.
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI), Informatie: aantoonbaar betrouwbaar? Een onderzoek naar de kwaliteit van de niet-financiële informatievoorziening in het SUWI-domein. Den Haag, 2005.
- Kamps, H, H. Pelzer, Versterking van de Raad van Advies van het UWV. Amsterdam, 2004.
- KPMG, Evaluatie RWI, eindrapport (projectnummer 4093). Amstelveen, 2004
- Kronenburg-Willems, E.J, H. van der Most, PS-Special: Wet SUWI (1). Deventer, 2001.
- Landelijke Cliëntenraad (LCR), jaarplannen en jaarverslagen. Den Haag, 2002-2006.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), meibrieven aan CWI, UWV, SVB, BKWI en IB, en beoordelingen CWI door Minister. Den Haag, 2002-2006.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Normenkader uitvoering CWI (incl. BKWI), UWV, SVB en IB. Den Haag, 2003.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Eerste evaluatie wet SUWI. Den Haag, 2003.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Versterking sturing en toezicht zbo's SUWI, (UB/SIU/2004/202 69). Den Haag, 2004.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Draaiboek planning-en controlcyclus SUWI-organisaties, (UB, versie 1.0, definitief, januari 2004). Den Haag, 2004.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Draaiboek planning-en controlcyclus SUWI-organisaties, (UB 2006, versie 1.0, definitief). Den Haag, 2006.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), tussenevaluatie SUWI. Den Haag, 2005.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Tiende voortgangsrapportage implementatie SUWI. Den Haag, 2005.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Visie op samenwerking in de keten van werk en inkomen (intern werkdocument). Den Haag, 2006.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Sturingsvisie SZW met betrekking tot de SUWI-zbo's. Den Haag, 2002.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Eindrapportage project prestatie-indicatoren. Den Haag, 2005.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Verzamelwet Sociale Verzekeringen (26 448, nr 226). Den Haag, 2005.
- Ministerie van Financiën, directie accountancy rijksoverheid, brief en Handleiding Government Governance, (DAR 2000-00405M, 05-09-00, 5-01-00), Den Haag, 2000.
- Ministerie van Financiën, Baseline financieel beheer, (tweede herziene druk). Den Haag, 2003.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, Handreikingen voor externe verzelfstandiging: Na verzelfstandiging in balans. Den Haag, 1999.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, Handreikingen voor externe verzelfstandiging: Waarom prestatie-indicatoren falen. Den Haag, 1999.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, Handreikingen voor externe verzelfstandiging: De informatie relatie geregeld. Den Haag, 1999.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, Handreikingen voor externe verzelfstandiging: Innovatie in verantwoording, Den Haag, 2000.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, Handreikingen voor externe verzelfstandiging: De Minister heeft één gezicht. Den Haag, 2000.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Checklist toezicht. Den Haag, 2002.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinetsvisie andere overheid. Den Haag, 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Minder last, meer effect. Den Haag, 2005.
- Ministerie van Algemene Zaken, Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid. Den Haag, 2001.
- Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Herkenbare staat, investeren in de overheid, (kabinetsstandpunt 25 268, nr 20, 2). Den Haag, 2005.
- Platform Doelmatigheid, Doelmatigheid en normen, studierapport Koninklijk NIVRA. Amsterdam, 1997.
- Platform Doelmatigheid, Naar een doelmatiger overheid, studierapport Koninklijk NIVRA. Amsterdam, 1997.
- Price Waterhouse Coopers (PWC), A. Sieverdink RA en L Paape, De veranderende rol van de accountant. B&G, 1998.
- Raad van State, jaarverslag 2005. Den Haag.
- Sociale Verzekeringsbank (SVB), jaarplannen, kwartaalrapportages, jaarverslagen en meerjarenbeleidplannen. Amstelveen, 2002-2006.
- Sociale Verzekeringsbank (SVB), Jaarverslag SVB 2005. Amstelveen, 2006.
- Sociale Verzekeringsbank (SVB), Zelfevaluatie Raad van Advies SVB. Amstelveen, 2005.
- Sociale Verzekeringsbank, Aandachtspuntennota van SVB ten behoeve van de SUWI-evaluatie. Amstelveen, 2005.
- Sociale Verzekeringsbank, Zelfevaluatie Sociale Verzekeringsbank in het kader van het Handvest Publiek verantwoord: rapportage 2005. Amstelveen, 2005.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Arbeidsvoorzieningsbeleid: brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (21477, nr. 92). Den Haag, 2005.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wet Structuur uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen: Memorie van Toelichting (21588, nr. 3). Den Haag, 2001.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Toekomstige Structuur van de Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI), Brief Minister SZW (26 448, nr 44). Den Haag, 2002.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Versterking van Sturing en Toezicht UWV (huisvesting). Kamerstukken II, 2003-2004, 26448, nr 126. Den Haag, 2004.

CONCLUSION CONSULTING

SOCIALE ZEKERHEID EN ZORG

- Vrie, N.J. van de, M.J.Toet, PS-special: Wet SUWI (2). Deventer, 2002.
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Advisering meibrieven. Den Haag, 2004.
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Advies ketensamenwerking -en automatisering SUWI. Den Haag, 2004.
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI), jaarplannen, jaarverslagen en beleidskaders. Den Haag, 2002-2006.
- Raad van State, Jaarverslag. Den Haag, 2005.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), jaarplannen, kwartaalrapportages, jaarverslagen en meerjarenbeleidplannen. Amsterdam, 2002-2006.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), SUWI-evaluatie sturing en toezicht. Amsterdam, 2006.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Rapportage tijdelijk voorzitter Raad van Bestuur UWV. Amsterdam, 2004.
- Vaste Kamercommissie. Sociale zaken en Werkgelegenheid, SUWI, verslag van een algemeen overleg, (26 448, nr. 256). Den Haag, 2006.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Wijzigingen bij CWI, (SEZ/ U200600360, lbr 06/44). Den Haag, 2006.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), SUWI: top of flop? Een onderzoek naar het oordeel over ketensamenwerking. Den Haag, 2006.
- Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Den Haag, 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Bewijzen van goede dienstverlening. Den Haag, 2004.

Bijlage 4 - Gebruikte afkortingen

AKO	Algemeen Keten Overleg
AOW	Algemene Ouderdomswet
ARK	Algemene Rekenkamer
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
BVG	Bedrijfsverzamelgebouw
BZK	Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
Ctsv	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
Divosa	Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
IB	Inlichtingenbureau
IBG	Informatie Beheer Groep
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LCR	Landelijke Cliëntenraad
Lisv	Landelijk Instituut sociale verzekeringen
MvT	Memorie van Toelichting
OSV	Ondersteuningsbureau Sociale Verzekeringen
PVK	Pensioen- & Verzekeringskamer
RBB	Rijksbrede Benchmark Groep
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
RWT	Rechtspersoon met wettelijke taak
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SGR	SUWI-gegevensregister
SNO	Service - Niveau - Overeenkomsten
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SVr	Sociale Verzekeringsraad
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Uvi	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VODU	Verslag over de uitvoering
Walvis	Wet Algemene lastenverlichting in sociale zekerheid
WIA	Wet Inkomen naar Arbeidsvermogen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Bijlage 5 - Medewerkers aan het onderzoek

Onderzoekers en adviseurs

Drs. W.G.P. Heijnen

Mr. J.H.B. Jansen

Mevr. Mr. F. ben Salah

Mevr. Mr. A.C. Bos

Drs. F.R. Kentin

Mevr. Drs. E.J. Radstake

Drs. B. Berkhout

Mevr. Drs. J.E. Soethout

Mevr. Drs. M.J. van Gent

Adviescollege deelonderzoek Sturing & Toezicht

Mr. M.P.C. van der Krogt

Drs. J.A. Kamps

Mevr. Prof. Mr. I. Asscher-Vonk

Drs. W.J. Lameris

Colofon

Conclusion Consulting Sociale Zekerheid en Zorg

Postbus 846

2900 AV Capelle aan den IJssel

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.