

Berenschot

Evaluatie pilot kwaliteitsfinanciering van de Wsw-indicatiestelling

**Henk Bakker
Jeroen Gelevert
Daniël Huisman
Florian Theissen**

30 juni 2009

Eindevaluatie pilot kwaliteitsfinanciering van de Wsw-indicatiestelling

Inhoud	Pagina
Samenvatting	1
1. Aanleiding en context	8
1.1 De Wet sociale werkvoorziening	8
1.2 De indicatiestelling	8
1.3 Pilot kwaliteitsfinanciering	9
2. Doel van voorliggend evaluatieonderzoek	10
2.1 Evaluatie van de pilot	10
2.2 Doel van het evaluatieonderzoek	10
2.3 Van CWI naar UWV WERKbedrijf	11
3. Onderzoekskader en onderzoeksmethode	12
3.1 Onderzoekskader	12
3.2 Onderzoeksmethode	16
4. Effecten van kwaliteitsfinanciering in het algemeen	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Prestatiesturing algemeen	19
4.3 Kwaliteitsfinanciering als vorm van prestatiesturing	20
4.4 Positieve en negatieve effecten van kwaliteitsfinanciering	22
4.5 Succesfactoren op basis van eerdere ervaringen met kwaliteitsfinanciering	24
5. Beleidsreconstructie	28
5.1 Inleiding	28
5.2 CWI en kwaliteit	28
5.3 Geen negatieve, maar positieve aanleiding	28
5.4 Vormgeving van de pilot	29
5.5 Uiteindelijk ‘spelregelboekje’	30
6. Kwaliteitsfinanciering als sturingsinstrument	31
6.1 Inleiding	31

6.2	Relatie Ministerie SZW – UWV	31
6.3	Relatie kwaliteitscriteria 2008 en prestatie-indicatoren kwaliteitscontract	41
6.4	Normenkader kwaliteitsfinanciering	42
6.5	Resultaten interviews en bijeenkomst ten aanzien van de gekozen indicatoren en normen in de pilot	46
6.6	Resultaten interviews en interactieve sessie ten aanzien van het proces (de beleving)	51
6.7	Voorlopig vastgestelde daadwerkelijke prestatie	52
6.8	Conclusie	52
7.	Bevindingen per deelvraag	54
8.	Aanbevelingen voor Ministerie SZW en UWV WERKbedrijf	59
8.1	Inleiding	59
8.2	Reflectie op de evaluatie van de pilot kwaliteitsfinanciering	59
8.3	Aanbevelingen voor het Ministerie van SZW en UWV WERKbedrijf	60
	Bijlage 1: Geraadpleegde documenten	62
	Bijlage 2: Geïnterviewde personen	64
	Bijlage 3: Opzet kwaliteitsfinanciering Wsw-indicatiestelling	67
	Bijlage 4: Doelen, indicatoren en meetinstrumentarium	75
	Bijlage 5: PI's kwaliteitsfinanciering Wsw-indicatiestelling	85

Samenvatting

Vooraf

Per 1 januari 2009 zijn de taken rond de Wsw-indicatiestelling overgegaan van het CWI naar het UWV WERK-bedrijf en is het CWI opgehouden te bestaan. Omwille van de duidelijkheid zal in rapportage over *het CWI* gesproken worden als het gaat over de pilot zelf. Wanneer het gaat over bevindingen in 2009 en over aanbevelingen naar de toekomst spreken wij van *UWV WERKbedrijf*.

Inleiding

In 2008 is voor de duur van één jaar een pilot uitgevoerd op het toekennen van een financiële bonus dan wel malus op de prestaties van CWI in relatie tot de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling. Deze pilot is in lijn met het coalitieakkoord, waarin is opgenomen dat CWI, UWV en gemeenten via prestatieafspraken worden aangespoord om hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen en de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie te verbeteren.

In het jaarplan CWI 2008 is als bijlage een notitie kwaliteitsfinanciering Wsw-indicatiestelling opgenomen, waarin door het ministerie van SZW en CWI een viertal prestatie-indicatoren is geformuleerd om gezamenlijk te bepalen hoe CWI met betrekking tot de indicatiestelling Wsw dient te presteren. Deze prestatie-indicatoren zijn:

- tijdigheid van afgeven (her)indicatiebesluit,
- uniformiteit (zowel procedureel: conform werkprocessen, als inhoudelijk: juiste besluit is genomen),
- sluitende overdracht (vervolgdienstverlening bij negatief (her)indicatiebesluit) en
- klanttevredenheid (zowel bij persoon die indicatieproces doorloopt, als bij de uitvoerder van de Wsw).

Tussen CWI, SZW en IWI zijn voorafgaand afspraken gemaakt over de opzet en de schaal van de pilot, alsmede over de wijze waarop deze zal worden geëvalueerd. Berenschot is gevraagd om deze evaluatie uit te voeren.

Onderzoeksmethode en vraagstelling

Door middel van literatuurstudie, interviews en interactieve sessies zijn de positieve en negatieve effecten van kwaliteitsfinanciering in het algemeen in kaart gebracht en ten aanzien van de pilot in het bijzonder. De gehele evaluatie heeft geresulteerd in tussentijdse en definitieve bevindingen en aanbevelingen.

Bevindingen ten aanzien van de onderzoeksvragen

Wat zijn de uitkomsten van eventueel eerder onderzoek naar vormen van kwaliteitsfinanciering waaruit lering kan worden getrokken?

Er zijn diverse van onderzoeken gepubliceerd naar de meerwaarde van prestatiesturing in het algemeen en outputsturing in het bijzonder. We hebben geconstateerd dat de door SZW en CWI gehanteerde systematiek de meeste overeenkomsten heeft met outputsturing. In hoofdstuk 4 zijn de belangrijkste lessen ten aanzien van de introductie van kwaliteitsfinanciering uit de (onderzoeks)literatuur op een rij gezet.

Wat is het effect van de gekozen vorm van kwaliteitsfinanciering op de wijze waarop CWI de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling aanstuurt?

Berenschot oordeelt dat het effect van deze vorm van kwaliteitsfinanciering beperkt zichtbaar is, maar zeker potentie heeft om in de toekomst één van de instrumenten te zijn ter bevordering van kwaliteit van dienstverlening. Doordat vooral in deze pilot vooral is ingezet op de inhoud (de indicatoren en de bijbehorende normen) en slechts zeer beperkt op het proces (het creëren van de beleving van de pilot bij de werkvloer) is het effect van kwaliteitsfinanciering relatief beperkt gebleven.

Wat is het effect van deze vorm van kwaliteitsfinanciering op de wijze waarop de indicatiestelling op de werkvloer wordt uitgevoerd?

In lijn met het voorgaande kan worden gesteld dat het effect in directe zin nog gering is. Een indirect effect (managerial focus) is wel waarneembaar, voor het overige zou veel meer aandacht besteed moeten worden aan het proces. In de eerste plaats gaat het dan om het expliciet maken van bestemmingen van bonus en malus en het regelmatig communiceren over prestatiefinanciering in het werkoverleg.

Adviseurs die belast zijn met de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling hebben gehoord van een pilot kwaliteitsfinanciering en dat er een bonus en malus aan verbonden is, gekoppeld aan een aantal prestatie-indicatoren, maar zijn vaak verder niet bekend met de bijbehorende systematiek. Daarmee lijkt de systematiek met name een extra managerial instrument te zijn geweest en vaak een ver van mijn bed-show voor de adviseurs zelf. Gesteld kan worden dat de bonus-malussystematiek vooralsnog vooral een prikkel is geweest voor de centrale organisatie, niet voor de werkvloer. Anders geformuleerd: de gekozen wijze van prestatiefinanciering is vooralsnog een extra component binnen het afrekenmechanisme tussen het departement en het CWI-hoofdkantoor (nu het UWV-WERKbedrijf). Andere al bestaande sturingsinstrumenten maken het voor het CWI-hoofdkantoor mogelijk om op uitvoerend niveau de focus te verscherpen, c.q. te verleggen, zodoende dat de normen zoals verbonden aan de vier gedefinieerde indicatoren gehaald kunnen worden.

Heeft deze vorm van kwaliteitsfinanciering geleid tot perverse effecten?

Het is moeilijk om op grond van (de looptijd van) het uitgevoerde onderzoek algemene conclusies te trekken als zou de gekozen systematiek van kwaliteitsfinanciering (ook) geleid hebben tot perverse effecten. Op basis van de interviews lijkt er in de praktijk niet of nauwelijks sprake te zijn (geweest) van perverse effecten. Wel hebben wij in onze rondgang langs respondenten een aantal mogelijke

perverse effecten geïnterpreteerd die zich op termijn zouden kunnen voordoen. Het is van belang om daar bewust van te zijn en in feite 'de bijsluiter' per indicator daarop aan te passen, mocht men in de toekomst wederom voor deze vorm van kwaliteitsfinanciering kiezen. Hierbij benoemen wij per indicator de geïnterpreteerde en zich mogelijk voordoende perverse effecten.

Tijdigheid

- In de systematiek van bonus en malus zit niet een trapsgewijze toekenning van bonus en malus. Excellente prestaties of juist zeer dramatische prestaties worden niet beloond dan wel bestraft. Dit betekent ook dat wanneer rond een (her)indicatie niet binnen 16 weken een besluit is genomen, het vanuit de systematiek niet langer loont om nog extra energie te steken in het betreffende dossier.
- Hoewel is afgesproken dat bij besluitvorming binnen 16 weken mag worden gesproken over tijdigheid is er natuurlijk niks tegen om besluiten binnen 12 of zelfs 8 weken af te handelen. In gesprekken met adviseurs is erop gewezen dat dit voor veel besluiten ook tot de mogelijkheden behoort en derhalve wenselijk is. Geconstateerd wordt dat de gekozen normering rond de indicator tijdigheid geen prikkels bevat om een dossier sneller dan in 16 weken af te handelen.
- Een belangrijk deel van de benodigde weken tot het afgeven van een beschikking betreft wachttijd voor aanlevering van informatie van derden. Zo staat voor een advies van de ArboUnie ongeveer vier weken. De in de pilot gehanteerde systematiek kan ertoe leiden dat adviseurs niet langer informatie van derden vragen om zodoende binnen de 16-wekenmarge te kunnen blijven. De score op de indicator tijdigheid kan hierdoor worden behaald, maar dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van de indicatie. Zoals één adviseur het verwoordde: de indicator tijdigheid staat op gespannen voet met de andere drie indicatoren. Investeren in klanttevredenheid, uniformiteit en sluitende overdracht kost allemaal tijd. Overigens is om die reden (balans, tegengaan perverse effect) een combinatie van indicatoren gekozen.
- Exogene ontwikkelingen op macroniveau (arbeidsmarktontwikkelingen, herbeoordeling van de WIA, afschaffing van ID-banen, etc.) – niet te beïnvloeden door CWI – kunnen ervoor zorgen dat het aantal aangevraagde indicaties in een bepaalde periode explosief toeneemt. Hierdoor kan de tijdigheidsnorm (tijdelijk) niet worden gehaald. De vraag moet dan steeds gesteld worden of CWI een dergelijk toename had kunnen zien aankomen en derhalve of men had kunnen voorzien dat extra capaciteit noodzakelijk was. Concreet: wat als blijkt dat de prognose van het sw-bedrijf over de op stapel staande herindicaties significant afwijkt van de werkelijkheid? Mag je dan CWI nog verantwoordelijk houden voor het (tijdelijk) niet halen van de tijdigheidsnorm?

Uniformiteit

- Het begrip uniformiteit is tweeledig geoperationaliseerd. Er is procedurele en inhoudelijke uniformiteit opgenomen in de indicatorenset. Het is goed om te beseffen dat beide vormen van een geheel andere orde zijn. Procedurele uniformiteit is onder meer nastrevenswaardig omdat dit kan bijdragen aan inhoudelijke uniformiteit. Procedurele uniformiteit is in die zin

dus een middel om te komen tot een doel: de inhoudelijke uniformiteit. Een risico van de gekozen opzet van de pilot schuilt in het feit dat procedurele uniformiteit makkelijker te meten/ vast te stellen is dan inhoudelijke uniformiteit. Wanneer hierop niet goed gestuurd wordt, is een beweging naar een eenzijdige focus op juist het naleven van procedures verleidelijk. Evenzoveel efforts zouden moeten worden gestoken in reeds bestaande, maar ook voort te zetten verbeteracties op het terrein van de inhoudelijke uniformiteit. Hierbij kunnen worden genoemd: kwaliteitsoverleg met ketenpartners, themadagen (interregionale intervisiebijeenkomsten), intervisie en coaching en certificering. Het gaat erom dat de professie van medewerkers wordt vergroot. Naleving van de procedures (zoals ook het volgen van de nieuw opgestelde checklist) vormt hierbij slechts een voorwaardelijk element.

Sluitende overdracht

- Uit gesprekken met adviseurs en leidinggevendenden wordt duidelijk dat de definitie van sluitende overdracht nog niet 'het feitelijk wenselijke' omschrijft. In de huidige systematiek gaan CWI en SZW uit van sluitende overdracht 'indien het dossier is overgedragen en de verantwoordelijkheid voor de vervolgdienstverlening door de betreffende organisatie is geaccepteerd'. Een belletje of mailtje van de adviseur is voldoende om te spreken over sluitende overdracht, terwijl in diverse gevallen beargumenteerd kan worden dat met een net iets grotere investering ten aanzien van de informatieoverdracht de vervolgdienstverlening aanmerkelijk verbeterd zou kunnen worden. In onze rondgang langs de vestigingen en ook in de afsluitende bijeenkomst met vestigingsmanagers en consulenten hebben we gemerkt dat het thema sluitende overdracht als speerpunt wordt ervaren, niet zozeer via het instrument kwaliteitsfinanciering, maar wel via aandacht, ondersteuning en overtuigingskracht door het management.
- Pervers effect zou dus kunnen zijn dat CWI de overtuiging kan krijgen dat inzake de sluitende opdracht goed wordt gepresteerd op het moment dat de norm ten aanzien van deze indicator wordt gehaald. Dat zou jammer zijn. Sluitende overdracht is slechts één uiting van samenwerking. Zo is bespreking op caseniveau in regionaal ketenoverleg, het kunnen kijken in elkaars systemen en persoonlijk contact tussen organisaties evenzeer en wellicht nog meer van belang.

Klanttevredenheid

- In de gehanteerde systematiek zoals door CWI en SZW overeengekomen, is sprake van meting van klanttevredenheid bij sw-bedrijven en bij geïndiceerden. Een dergelijke focus zou ten onrechte de schijn kunnen wekken dat de tevredenheid van andere stakeholders niet belangrijk zou zijn. Je zou kunnen verdedigen dat ook gemeenten en verwijzers als ketenpartners zich in het klantsysteem van CWI bevinden. Zo krijgen verwijzers graag terugkoppeling over wat er gebeurt met de mensen die zij hebben verwezen en hechten zij aan ondersteuning vanuit CWI bij het voorlichten van hun eigen doelgroep.

Heeft deze vorm van kwaliteitsfinanciering geleid tot een verbeterde uitvoering van de Wsw-indicatiestelling door CWI? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Sturing op kwaliteit binnen CWI is niet begonnen met de pilot kwaliteitsfinanciering. Al jaren wordt – op initiatief van het hoofdkantoor – gestuurd op het verbeteren van de dienstverlening. De Wsw

indicatie was sinds 2005 een nieuwe wettelijke taak voor het CWI en vanzelfsprekend hadden management en medewerkers invoeringstijd nodig. Echter sinds de taak door CWI wordt uitgevoerd, is de kwaliteit elk jaar verbeterd. De mate waarin de nu gekozen vorm van kwaliteitsfinanciering kan bijdragen aan een verbeterde uitvoering, zal mede afhangen van de mate waarin een antwoord kan worden geboden op de gedefinieerde mogelijke perverse effecten (zie paragraaf 4.4) en de wijze waarop het UWV WERKbedrijf en SZW in staat zijn om de gekozen systematiek (set indicatoren, normering, etc.) naar behoefte te wijzigen, mocht gekozen worden voor herinvoering van de systematiek op een later moment. Daarbij zal het besef moeten bestaan dat kwaliteitsfinanciering niet *het* middel is voor verbetering van kwaliteit, maar slechts een “tool”/aanvulling in een breed pallet van instrumenten. Daarnaast merken we op dat deze vorm van kwaliteitsfinanciering (veel) meer impact c.q. effect had kunnen hebben, als meer aandacht was besteed aan het proces.

Is het instrument van een prestatiecontract met een bonus-malusregeling een goed instrument voor het ministerie in de relatie met ZBO-organisaties?

Wanneer je het instrument van kwaliteitsprestatie te geïsoleerd benaderd, lijkt het antwoord op deze vraag nee te zijn. Het bonus-malussysteem dat is uitgetoet, kan op langere termijn aan effect verliezen. Wanneer eenmaal wordt begonnen met een dergelijk beloningssysteem is het onmogelijk om jaar op jaar een verbetering te laten zien (in het veld ook wel het ‘cocaine-effect’ genoemd: op enig moment is de prikkel uitgewerkt).

Daarnaast zal dus zowel door het ministerie als UWV WERKbedrijf per jaar bekeken moeten worden of de dan geldende set van indicatoren nog wel dat vertegenwoordigt, waar in termen van kwaliteit op moet worden gepresteerd. Voor zover dat niet het geval is, zal via andere sturingsinstrumenten moeten worden geborgd dat integrale kwaliteitsbewaking (waarvan de prestatiefinanciering door middel van bonus-malus slechts een onderdeel dient te vormen) volledig is en alle aspecten weet te dekken.

Ten slotte merken we op dat - doordat bij dit traject weinig aandacht is besteed aan het proces - de pilot relatief beperkte impact heeft gehad op de organisatie (werkvloer). Dat maakt het lastig om een echt goed antwoord te kunnen geven op deze vraag. Ons advies is daarom om opnieuw een pilot te organiseren met een langere looptijd, waarbij – naast aandacht voor de inhoud - ook veel aandacht is het proces van uitvoering van de pilot.

Reflectie op de evaluatie

Het is geen eenvoudig vraagstuk om gemeten performance op indicatoren toe te schrijven aan de gekozen systematiek van kwaliteitsfinanciering. De prestatie-indicatoren zijn duidelijk en evenwichtig benoemd en de meetmethoden zijn volgens ons adequaat voor het toekennen van de bonus of malus (daarover verderop meer), maar het scherp zicht krijgen op effecten (zeker op middellange en lange termijn) van de gemaakte keuzes is gegeven de looptijd en het momentum van de pilot slechts in zeer beperkte mate mogelijk gebleken. Ter toelichting het volgende.

In hoeverre zijn behaalde resultaten in deze pilot door andere factoren veroorzaakt dan de gekozen methode van kwaliteitsfinanciering? Bij een gedegen wetenschappelijk onderzoek is er pas sprake van een aantoonbaar oorzakelijk verband, wanneer er op dit verband geen andere factoren van

invloed zijn. Dit soort relatie kan alleen worden aangetoond door middel van experimenteel onderzoek waarbij beïnvloedende factoren geïsoleerd kunnen worden. In het geval van deze opdracht is daarvan geen sprake. Zo is er bij deze pilot geen sprake van een controlegroep geweest. Ook was niet over de gehele linie sprake van een heldere nulmeting die met de 1-meting kan worden vergeleken: de prestatie-indicator 'inhoudelijke uniformiteit' is pas gedurende de looptijd vastgesteld. Wel is, gegeven de beperkingen, de evaluatie erop gericht geweest zo veel mogelijk aanwijzingen te vinden die de vraag beantwoorden in hoeverre door de toepassing van kwaliteitsfinanciering verandering heeft kunnen optreden in de geleverde prestaties.

Om inzicht te geven dat het aannemelijk is dat de verbeteringen/veranderingen op de prestatie-indicatoren zijn veroorzaakt door de kwaliteitsfinanciering, is het van belang om zo goed mogelijk factoren te beschrijven die tevens op die prestatie-indicatoren van invloed zijn en hierbij zo mogelijk aan te geven hoe deze factoren mogelijk van invloed zijn geweest op deze indicatoren. Dat dit lastig kan zijn, wordt geïllustreerd met het voorbeeld dat de norm bij een prestatie-indicator niet wordt gehaald door niet (snel) ingevulde vacatures bij de CWI-consulenten als gevolg van de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt.

Hierdoor komt de productie onder druk. Ook de reorganisatie als gevolg van de omvorming van CWI naar het UWV WERKbedrijf en de wetwijziging inzake de Wsw zijn, zijn op de pilot zelf en de evaluatie ervan negatief van invloed geweest.

Voorts is vast te stellen dat bij de evaluatie een belangrijke factor beperkingen heeft gesteld bij het kunnen vertalen van de bevindingen op basis van deze pilot naar toepassing bij andere ZBO's/uitvoeringsorganisaties en zelfs naar de rest van het UWV. We doelen op het gegeven, dat de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling is ingericht als een redelijk van de rest van CWI losstaande projectorganisatie, waardoor het zaak is om voorzichtig te zijn met het trekken van conclusies in het algemeen wat betreft de toepassing van kwaliteitsfinanciering als onderdeel van de totale sturing tussen ministerie en ZBO.

Tot slot is de evaluatieperiode bepaald op één jaar. Ook dit is een beperking voor de waarde van bepaalde uitspraken over de effecten van kwaliteitsfinanciering, namelijk die op middellange en lange termijn. Zie in dit verband de eerder gemaakte kanttekening over het 'cocaine-effect': hoe lang blijft een prikkel effectief? Op basis van lessen uit het verleden weten we bijvoorbeeld dat het verstandig lijkt om ter voorkoming van dit effect steeds andere prestatie-indicatoren te kiezen, waarbij het aanbeveling verdient om deze te koppelen aan onderdelen in de dienstverlening die voor verbetering vatbaar zijn. Deze wezenlijke aspecten van het vraagstuk van kwaliteitsfinanciering kunnen alleen goed in kaart worden gebracht als een pilot meerdere jaren beslaat. Daarvoor is in dit geval niet gekozen.

Aanbevelingen voor het Ministerie van SZW en UWV WERKbedrijf

Op basis van onze bevindingen hebben we de volgende aanbevelingen voor het ministerie van SZW en voor UWV WERKbedrijf geformuleerd:

1. Beraden op de looptijd van een dergelijke pilot in de toekomst (zie bovenstaand): de uitgevoerde pilot wordt door alle geïnterviewden als interessant en belangrijk gezien, maar door

de combinatie van looptijd (één jaar), het gebrek aan aandacht aan het proces en het momentum (reorganisatie, etc.) zijn nu suboptimale opbrengsten uit de pilot gekomen.

2. Los van een eventuele herinvoering van de in de pilot gehanteerde systematiek tevens doorgaan met in nauw samenspel (partnership in plaats van relatie opdrachtgever–opdrachtnemer op afstand) continue kwaliteitsverbetering te blijven stimuleren. De gekozen samenwerking tussen AM en CWI lijkt een vruchtbare en schept wederzijds vertrouwen en een goede basis voor transparantie en continue kwaliteitsverbetering.
3. Houd rekening met de turbulentie die als gevolg van de reorganisaties kunnen ontstaan.
4. Heb specifieke aandacht voor de impact van afhankelijkheden van derden voor het kunnen realiseren van de afgesproken prestaties. In de pilotperiode is bijvoorbeeld bij de vierjaarlijkse aanbesteding voor de medische keuring een nieuwe externe leverancier gekozen, hetgeen tot opstartproblemen heeft geleid en daarmee risico's voor het kunnen realiseren van bijvoorbeeld de prestatie-indicator tijdigheid. Ook kan hierbij worden gedacht aan het doorbelasten van een malus van het ministerie aan de nieuwe leverancier, in zoverre deze de malus veroorzaakt.
5. Ga als ministerie en UWV WERKbedrijf met elkaar in gesprek over de vraag of klanttevredenheid onder verwijzers moet worden toegevoegd aan de prestatie-indicatoren voor de Wsw-indicering (nog los van de vraag of financiering daaraan gekoppeld dient te worden).
6. De prestatiefinanciering in samenhang met de Kaderwet ZBO's beschouwen. Prestatiesturing en het instrument van kwaliteitsfinanciering vormen idealiter onderdeel van een integrale filosofie van sturing en toezicht op ZBO's. Bij het formuleren van een dergelijke integrale benadering dienen passende keuzes te worden gemaakt over de combinatie van kwaliteitsfinanciering met verplichtingen van ZBO's onder de Kaderwet, en de bevoegdheden van de minister onder de Kaderwet. In het licht van de ontwikkelingen rondom ZBO's in de afgelopen jaren heeft een aantal departementen een integrale sturings- en toezichtfilosofie voor ZBO's ontwikkeld. Een dergelijke integrale benadering bevat idealiter alle instrumenten en de wijze waarop deze worden ingezet. Het is aanbevelenswaardig prestatiesturing en het instrument van kwaliteitsfinanciering in te bedden in een dergelijke integrale benadering.
7. Op basis van de 'lessen uit het verleden', zoals op hoofdlijnen geschetst in hoofdstuk 4, gezamenlijk nagaan waar – in aanvulling op hetgeen door Berenschot is gesignaleerd – randvoorwaardelijk nog winst kan worden geboekt bij de verdere vormgeving van de kwaliteitsfinanciering, indien daarvoor wordt gekozen. In ieder geval zal (veel) meer aandacht aan het proces moeten worden besteed. Voorafgaand aan de invoering van een eventuele toekomstige prestatiefinanciering, expliciet maken hoe wordt omgegaan met de bestemming van bonus en de verrekening van malus op organisatie- en medewerkersniveau.

1. Aanleiding en context

1.1 De Wet sociale werkvoorziening

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is een vrijwillige voorziening voor arbeidsgehandicapten die vanwege hun lichamelijke, verstandelijke en/of psychische handicap duurzaam geen reguliere arbeid kunnen verrichten, ook niet met inzet van re-integratiemiddelen, maar wel willen werken. Of iemand tot de Wsw-doelgroep behoort, wordt per 1 januari 2009 bepaald door het UWV WERKbedrijf en daarvoor door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Per 1 januari 2005 was de indicatiestelling al overgegaan van gemeenten naar CWI om een onafhankelijke en uniforme uitvoering van de indicatiestelling te waarborgen. Gemeenten zijn nog steeds verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Het werk dat door gemeenten voor Wsw'ers wordt gerealiseerd, dient gericht te zijn op het behoud dan wel de verdere ontplooiing van hun arbeidsvaardigheden met het oog op het werken onder zo regulier mogelijke omstandigheden.

In totaal werken circa 100.000 mensen in het kader van de Wsw. Hiervoor is in 2009 een rijksbudget van circa 2,3 miljard beschikbaar.

1.2 De indicatiestelling

Met de overdracht van de indicatiestelling naar CWI en vanaf begin dit jaar het UWV WERKbedrijf, is een objectieve en onafhankelijke toelating tot de Wsw beoogd. Verder is wettelijk vastgelegd dat alle instroom van ná 1998 wordt ge(her)ïndiceerd. Die indicatieprocedure verloopt nu globaal als volgt:

1. Wsw-cliënten melden zich (vrijwillig) aan bij het UWV-WERKbedrijf voor een Wsw-indicatie.
2. Het UWV WERKbedrijf draagt zorg voor de indicatie door onderzoek te verrichten. Waar nodig schakelt men externe expertise in (psycholoog, arts). Op basis van het onderzoek neemt het UWV WERKbedrijf een besluit over de indicatie.
3. Het UWV WERKbedrijf besluit over:
 - wel of niet behoren tot de doelgroep
 - arbeidshandicapcategorie (matig of ernstig)
 - geldigheidsduur van de indicatie.
4. Het UWV WERKbedrijf adviseert daarnaast over:
 - welke aanpassingen in werkplek/werktempo nodig zijn (op hoofdlijnen)
 - of betrokkene in aanmerking komt voor begeleid werken.
5. In geval van afwijzing voor de Wsw stelt het UWV WERKbedrijf een re-integratieadvies op voor betrokkene (in geval van bovengrens) of leidt het UWV WERKbedrijf betrokkene desgewenst door voor een AWBZ-intake (in geval van ondergrens).

1.3 Pilot kwaliteitsfinanciering

In 2008 is voor de duur van één jaar een pilot uitgevoerd op het toekennen van een financiële bonus dan wel malus op de prestaties van (toen nog) het CWI in relatie tot de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling, zoals in paragraaf 1.2 beschreven. De uitvoering van deze pilot is geheel in lijn met het coalitieakkoord, waarin is opgenomen dat CWI en UWV en gemeenten via prestatieafspraken worden aangespoord om hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen en de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie te verbeteren. De uitvoering van de Wsw-indicatiestelling leende zich volgens het Ministerie van SZW en het CWI goed voor een pilot, omdat het een afgebakende taak betrof en een geormerkt budget. De intentie was en is dat, door uitvoering te geven aan de pilot, een evaluatiekader wordt geboden ten aanzien van de mogelijkheden van kwaliteitsfinanciering en de eventuele verbreding hiervan.

In het jaarplan CWI 2008 is als bijlage een notitie kwaliteitsfinanciering Wsw-indicatiestelling opgenomen, waarin door SZW en CWI een viertal prestatie-indicatoren is geformuleerd om gezamenlijk te bepalen hoe CWI met betrekking tot de indicatiestelling Wsw diende te presteren. Deze prestatie-indicatoren zijn:

- Tijdigheid van afgeven (her)indicatiebesluit.
- Uniformiteit (zowel procedureel: conform werkprocessen, als inhoudelijk: juiste besluit is genomen).
- Sluitende overdracht (vervolgdienstverlening bij negatief (her)indicatiebesluit).
- Klanttevredenheid (zowel bij persoon die indicatieproces doorloopt, als bij de uitvoerder van de Wsw).

Het onderdeel tijdigheid is ook opgenomen als prestatie-indicator in de Balanced Scorecard van CWI, waarmee de prestaties en effectiviteit van CWI in kaart worden gebracht. De Balanced Scorecard maakt onderdeel uit van het jaarplan van CWI.

De prestaties op alle prestatie-indicatoren gezamenlijk bepalen of een bonus dan wel malus wordt toegekend en de exacte hoogte ervan. Presteert CWI op alle prestatie-indicatoren 'uitstekend' dan zal een totale bonus worden uitgekeerd van € 1,5 mln. Presteert CWI op alle prestatie-indicatoren 'onvoldoende' dan wordt een malus van € 1,5 mln. ten laste gebracht van het budget dat aan CWI wordt toegekend voor de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling in 2008 (circa € 25 mln.).

CWI rapporteert als onderdeel van de jaarrekening 2008 of volgens CWI de prestaties zodanig zijn, dat er aanleiding is voor een bonus dan wel een malus en de exacte hoogte hiervan. De accountant van CWI controleert op grond van de Regeling SUWI op ordelijke, controleerbare en deugdelijke totstandkoming van de prestaties op de prestatie-indicatoren.

2. Doel van voorliggend evaluatieonderzoek

2.1 Evaluatie van de pilot

Tussen CWI, SZW en IWI zijn afspraken gemaakt over de opzet en de schaal van de pilot, alsmede over de wijze waarop deze wordt geëvalueerd. Het gaat om:

- een evaluatie in twee delen: een tussenevaluatie met eerste bevindingen (opgeleverd op 29 juli 2009) en een voorliggende eindevaluatie medio 2009.
- een mix van eigen registratie door CWI, interne audits, accountantscontrole en onderzoek naar klanttevredenheid (door een extern bureau, niet zijnde het bureau dat de evaluatie uitvoert).

De onderzoekswerkzaamheden moeten leiden tot een validatie van de systematiek die in 2008 is gehanteerd ten aanzien van de pilot.

2.2 Doel van het evaluatieonderzoek

Wat moet de evaluatie van de pilot opleveren? We noemen het volgende:

- Inzicht: heeft het maken van dit type contracten toegevoegde waarde? Worden de prestaties aantoonbaar beter?
- Wat zijn managerial aandachtspunten van een dergelijke wijze van financiering? Hierbij zijn twee niveaus te onderscheiden:
 - SZW – UWV WERKbedrijf (ministerie – ZBO).
 - Intern managerial van de directie van het UWV WERKbedrijf naar de uitvoering.
- Kan het instrument in de toekomst breder in het SUWI- domein ingezet worden?

Tussen SZW en CWI zijn afspraken gemaakt over de specifieke onderzoeksvragen. De door partijen geformuleerde probleemstelling luidt als volgt:

Probleemstelling

- Hoe kan kwaliteitsfinanciering leiden tot een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening van een ZBO, in casu een verbeterde uitvoering van de indicatiestelling door CWI?
- Welke leerpunten kunnen voor CWI getrokken worden ten tijde van de pilot om tot een verbetering van de uitvoering van de indicatiestelling te komen?
- Kunnen uit de pilot 2008 conclusies worden getrokken over de structurele bruikbaarheid, betrouwbaarheid en stabiliteit van de systematiek kwaliteitsfinanciering?

De daaruit voortvloeiende, te beantwoorden deelvragen zijn:

Deelvragen

- Wat zijn de uitkomsten van eventueel eerder onderzoek naar vormen van kwaliteitsfinanciering waaruit lering kan worden getrokken?
- Wat is het effect van deze vorm van kwaliteitsfinanciering op de wijze waarop CWI de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling aanstuurt?
- Wat is het effect van deze vorm van kwaliteitsfinanciering op de wijze waarop de indicatiestelling op de werkvloer wordt uitgevoerd?
- Heeft deze vorm van kwaliteitsfinanciering geleid tot perverse effecten?
- Heeft deze vorm van kwaliteitsfinanciering geleid tot een verbeterde uitvoering van de Wsw-indicatiestelling door CWI? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- Is het instrument van kwaliteitsprestatiecontract met een bonus-malusregeling een goed instrument voor het ministerie in de relatie met ZBO-organisaties?
- Wat zijn de uitkomsten van deze pilot waaruit lering kan worden getrokken voor eventuele voortzetting dan wel verbreding van deze vorm van kwaliteitsfinanciering?

De gewenste resultaten van het onderzoek zijn:

Resultaten

- Een met de begeleidingscommissie besproken en afgestemd tussentijds evaluatierapport (opgeleverd op 29 juli 2008). Deze rapportage bevatte leerpunten die het ministerie en het CWI *ten tijde* van de pilot konden gebruiken om eventueel tussentijds bijsturing te laten plaatsvinden.
- Een met de begeleidingscommissie besproken en afgestemd eindevaluatierapport (medio 2009). Deze rapportage bevat conclusies en aanbevelingen die erop gericht zijn om *na de pilot* verbetering aan te brengen ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening in brede zin en die erop gericht zijn de mogelijkheden van kwaliteitsfinanciering voor ZBO's nader te voorzien van kaders.

2.3 Van CWI naar UWV WERKbedrijf

Tot slot: per 1 januari 2009 zijn de taken rond de Wsw-indicatiestelling overgegaan van het CWI naar het UWV WERK-bedrijf en is het CWI opgehouden te bestaan. Omwille van de duidelijkheid zal in deze eindevaluatie over het CWI gesproken worden als het gaat over de pilot zelf. Wanneer het gaat over bevindingen in 2009 en over aanbevelingen naar de toekomst spreken wij van UWV WERKbedrijf.

3. Onderzoekskader en onderzoeksmethode

3.1 Onderzoekskader

Kwaliteitsfinanciering en prestatieafspraken: voordelen benutten, risico's minimaliseren

Het maken van prestatieafspraken met ZBO's begint niet met de uitgevoerde pilot. Even toegespitst op CWI: al met de voorloper van het CWI, de voormalige Arbeidsvoorzieningsorganisatie, is een begin gemaakt met het introduceren van outputfinanciering (p x q), bedoeld om vervolgens aan te vullen met een outcomecomponent (k x e). Dat deze outcomecomponent belangrijk is (en waarom klanttevredenheidsmeting dus onderdeel van de pilot en de evaluatie uitmaakt), is onder meer aangetoond tijdens het evaluatieonderzoek van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie:

- Het is belangrijk om goed onderbouwde prestatie-indicatoren af te spreken, met oog voor correlatie tussen middel en doel, voor sturing en voor interne en externe effecten.
- Afspraken op activiteitenbasis, zonder deze te koppelen aan kwaliteit, leidt tot perverse effecten ('contacten turven' in plaats van werken aan duurzame arbeidsinpassing en vervulling van moeilijk vervulbare vacatures).

Het maken van prestatieafspraken tussen overheden en 'uitvoerders van publieke diensten' is een duidelijke tendens en krijgt in de media veelvuldig aandacht. Zo leiden de prestatieafspraken tussen het Rijk en de NS over punctualiteit van de treinen veelvuldig tot 'zwarte pieten' en het elkaar de schuld in de schoenen schuiven. In hoofdstuk 4 worden andere voorbeelden besproken.

De huidige coalitie van CDA, PvdA en CU heeft in het regeerakkoord afgesproken dat CWI, UWV en gemeenten via prestatieafspraken worden aangespoord om hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen en de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening te verbeteren. De beslissing om een pilot uit te voeren rond de indicatiestelling Wsw door CWI paste wat dat betreft goed bij de wens om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden van financiering op basis van geleverde kwaliteit.

De uitdaging die hier voorligt is: hoe de voordelen van kwaliteitsfinanciering te benutten en tegelijkertijd de risico's (zoals de hiervoor genoemde focus op 'contacten turven') ervan te minimaliseren?

Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen

Aangezien het bij CWI en nu het UWV WERKbedrijf gaat om een zelfstandig bestuursorgaan dient de (sturings)relatie tussen SZW en deze ZBO ook in het licht van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, de ontwikkelingen op dit terrein en overige relevante bepalingen van bestuurlijk organisatierecht bekeken te worden. Zo verscheen op 23 augustus 2007 het rapport van de Commissie-Gerritse 'ZBO's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het begeleidingsteam Kaderwet ZBO's'¹. De commissie, formeel Begeleidingsteam Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, had als opdracht de ministers te adviseren over het brengen van ZBO's onder de

¹ Dr. R. Gerritse e.a., ZBO's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het begeleidingsteam, augustus 2007

Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. Ook CWI is opgenomen in de tabel die als bijlage aan het rapport is toegevoegd.

De Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, in werking sinds het voorjaar van 2007, vormt tot op zekere hoogte het sluitstuk van de discussie in de jaren 90 over de vermeende wildgroei van ZBO's en het antwoord van de wetgever op de aanbevelingen van de commissie-Kohnstamm². De wet reguleert niet alleen de instellingsgronden voor ZBO's, maar ook de sturings- en toezichtrelatie met het vakdepartement, inclusief de bevoegdheden van de minister. Bovendien bevat de kaderwet bepalingen van belang voor de interne governance (en financiële bedrijfsvoering).

De Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen biedt kansen om de relatie tussen een ZBO en het moederdepartement nieuw te doordenken. In het onderzoek wordt daarom ook aandacht besteed aan kwaliteitsfinanciering in relatie tot deze nieuwe wetgeving.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat niet alleen nieuwe ZBO's conform de Kaderwet worden op- en ingericht, maar dat ook alle bestaande ZBO's tot 2011 onder de Kaderwet worden gebracht (artikel 42). Hierover moesten de ministers de Kamer informeren. Ook SZW heeft dit gedaan. In hun brief gaven de minister en de staatssecretaris aan dat de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (Wet SUWI) gewijzigd zal worden om haar aan de Kaderwet aan te passen. Deze wet stelt de ZBO's CWI, UWV en SVB in. Inmiddels is deze operatie afgerond: met de aanpassing van de Wet SUWI zijn de onder SZW ressorterende ZBO's onder de Kaderwet gebracht. Deze wijziging is per 1 januari 2009 in werking getreden, zie artikel 4 van de huidige Wet SUWI. Daarbij zijn (op twee uitzonderingen na) alle artikelen uit de Kaderwet toegepast (zie hierover meer in paragraaf 6.2.).

Afspraken over onderliggende meetmethoden tussen SZW, CWI en IWI

De evaluatie sluit aan op de afspraken die hieromtrent tussen SZW, CWI en IWI zijn gemaakt. Er zijn meetmomenten en meetmethoden afgesproken, waarbij aan Berenschot is gevraagd om een kritisch oordeel te geven of met de afgesproken meetmomenten en –methoden uitzicht kan worden gegeven op het volledig en juist beantwoorden van de onderzoeksvragen. Dit oordeel van Berenschot is vevat in de eerder opgeleverde tussenrapportage en deze eindevaluatie.

Tussen SZW, CWI en IWI zijn voorafgaand aan de pilot afspraken gemaakt over de bepaling van de bonus of de malus. Deze afspraken hebben betrekking op de prestatie-indicatoren en op de wijze van meten en zijn destijds als volgt geformuleerd:

Indicator tijdigheid:

- De normering voor de **eerste indicatie en herindicatie** en de meetmethode. In januari 2009 is gekeken naar alle aanvragen voor (her)indicatie die zijn ingediend van januari 2008 t/m augustus 2008. Registratie van de datum van aanvraag en de datum van vaststelling van het besluit vindt plaats in het Management Informatie Portaal (MIP). In september is door middel van een interne audit getoetst of registratie volgens het vastgestelde 'Handboek indicatie Wsw' plaatsvindt. De audit is uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000-norm.

² Kamerstukken II 2004-2005, 25268, nr. 20, aanbevelingen.

Indicator uniformiteit:

- **Procedurele uniformiteit.** Via een interne audit is getoetst in hoeverre het proces van aanmelding en/of aanvraag tot en met (her)indicatiebesluit op identieke wijze, conform de werkprocessen 2 tot en met 4 (i.c. aanmelden, beoordelen, besluiten) en de daarbij behorende richtlijnen en checklists van het 'Handboek indicatie Wsw', is verlopen. Deze interne audit vond plaats in november 2008. De audit is uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000-norm.
- **Inhoudelijke uniformiteit.** Hierbij is door een onafhankelijke derde onderzocht in hoeverre bij (her)indicatiebesluiten het juiste besluit is genomen met betrekking tot het al dan niet behoren tot de doelgroep, de indeling in de arbeidshandicapcategorie matig of ernstig en de geldigheidsduur.

Indicator sluitende overdracht:

- **Sluitende overdracht.** Binnen vier weken na vaststelling van een negatief (her)indicatiebesluit wordt de verantwoordelijkheid voor de vervolgdienstverlening voor de cliënt overgedragen aan de gemeente, het UWV of het CWI. Onder overdracht wordt verstaan het overdragen van het dossier en het accepteren van de verantwoordelijkheid voor de vervolgdienstverlening door de betreffende organisatie. In november 2008 is dit door middel van een interne audit getoetst. Deze audit is uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000-norm.

Indicator klanttevredenheid:

- **Klanttevredenheid: cliënten.** Hierbij gaat het om de tevredenheid van de persoon die het proces van aanmelding en/of aanvraag tot en met (her)indicatiebesluit heeft doorlopen als een gemiddelde op een schaal van 1 tot en met 10 van de navolgende drie hoofdonderdelen: 'kwaliteit schriftelijke communicatie – overzichtelijk, volledig, afdoende onderbouwd, begrijpelijk taalgebruik', 'kwaliteit mondelinge communicatie – tijdige aanvang gesprek, vriendelijk, uitleg afdoende, tijd afdoende' en 'kwaliteit algemeen'³.
- **Klanttevredenheid: uitvoerder Wsw.** Hierbij gaat het om de tevredenheid van de sw-bedrijven die namens de gemeenten zorg dragen voor de vervolgstappen na het afgeven van een (her)indicatiebesluit door CWI. Deze tevredenheid wordt uitgedrukt als een gemiddelde op een schaal van 1 tot en met 10 en bevat de navolgende drie hoofdonderdelen: 'kwaliteit schriftelijke communicatie individuele dossiers – overzichtelijk, volledig, afdoende onderbouwd, bruikbare adviezen', 'kwaliteit contact met CWI – managementinformatie voldoet aan behoefte, overlegvormen voldoen aan behoefte' en 'kwaliteit algemeen'⁴.

³ Bij de hoofd- en subonderdelen wordt aangesloten bij het klanttevredenheidsonderzoek dat eerder is opgezet en uitgevoerd in samenspraak met de cliëntenorganisaties.

⁴ Bij de hoofd- en subonderdelen wordt aangesloten bij het klanttevredenheidsonderzoek dat eerder is opgezet en uitgevoerd in samenspraak met Cedris.

Tussen SZW en CWI is in dit verband afgesproken, dat de accountant van CWI de uitvoering van de pilot betreft in de jaarrekening 2008 inzake de bonus of malus en hetgeen CWI daarover heeft toegelicht in het jaarverslag in zijn controle.

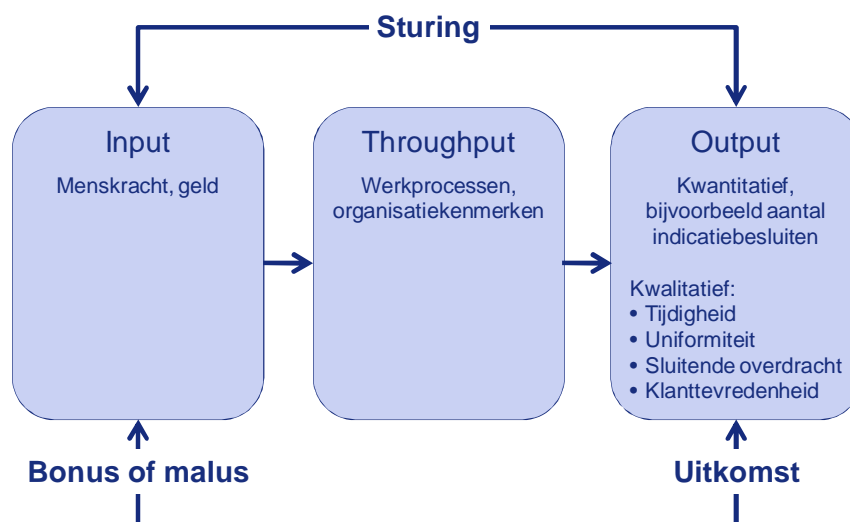
Op grond van de Regeling SUWI dient de accountant in het verslag van bevindingen in te gaan op de ordelijke, controleerbare en deugdelijke totstandkoming van de prestaties op de prestatie-indicatoren en baseert zich hierbij op de rijksbrede gehanteerde normen voor niet-financiële informatie, zoals vastgelegd in de Regeling periodieke evaluatie en beleidsonderzoek 2006. Het IWV voert als toezichthouder een review uit op de accountantscontrole bij de jaarrekening 2008.

Analysekader

Ten behoeve van de analyse en validatie van de systematiek (zie voorgaand) beschouwen wij kwaliteitsfinanciering als een systeem met causale verbanden en de volgende elementen:

- Input (hoeveel geld en formatie wordt ingezet).
- Throughput (hoe verlopen de processen, wat zijn de kenmerken van de organisatie, etc.).
- Output (de directe resultaten). Output kan worden beschouwd in kwantitatieve zin en kwalitatieve zin.
- Sturing op het systeem.

Wij illustreren dit aan de hand van de volgende figuur:



Figuur 1: Elementen systeem van kwaliteitsfinanciering

Bij kwaliteitsfinanciering gaat het erom de kwaliteit van de output te operationaliseren in meetbare, kwantitatieve termen, zoals dat ook in overleg tussen SZW en CWI heeft plaatsgevonden (de eerder genoemde, in het Jaarplan 2008 van het CWI opgenomen prestatie-indicatoren, normen en meetmethoden).

Aandacht voor de inventarisatie van effecten

In de beoordeling van de effecten van de systematiek van kwaliteitsfinanciering hebben we naast gewenste en voorziene effecten expliciet aandacht voor *ongewenste* en *onvoorziene* effecten (risico's). De gewenste effecten zijn evident; er wordt gestreefd naar een snellere en betere afhandeling van de indicatiestellingen door CWI. Mogelijke ongewenste effecten ontstaan wanneer het behalen van een goede score op de gekozen prestatiekenmerken een doel op zichzelf worden, dat afleidt van andere, meer impliciete prestatie-indicatoren of hetgeen waar het werkelijk om gaat: een goede en reële indicatiestelling voor alle cliënten.

Daarnaast zijn er naast voorziene effecten (te verwachten) soms ook onvoorziene effecten (niet verwacht). Schematisch zijn de effecten volgens onderstaande figuur te ordenen. Daarbij zijn verschillende handelingsstrategieën ten aanzien van de effecten te benoemen. De strategie bij voorziene, gewenste effecten is het richten op het behoud van het effect. Bij onvoorziene gewenste effecten gaat het om het benutten van de effecten. De ongewenste voorziene effecten kunnen vooraf worden beheerst door erop te anticiperen. Om de ongewenste onvoorziene effecten tijdens de uitvoering te beheersen, moet veerkracht worden ingebouwd in het proces.

	Gewenst	Ongewenst
Voorzien	Behouden	Beheersen (vooraf)
Onvoorzien	Benutten	Beheersen (tijdens de uitvoering)

Figuur 2: Effecten kwaliteitsfinanciering

Dit onderzoek is erop gericht mogelijke ongewenste effecten (zowel voorzien als onvoorzien) van de kwaliteitsfinanciering te inventariseren zodat hierop in de toekomst rekening mee kan worden gehouden. Voorts wordt aangegeven op welke manier op het zich voordoen van deze ongewenste effecten kan worden ingespeeld. Wat betreft de voorziene ongewenste effecten liggen deze in de maatregelensfeer, terwijl voor de onvoorziene ongewenste effecten voorstellen worden gedaan over de te volgen (werk)processen en bypassconstructies.

3.2 Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode bestond uit de volgende onderdelen:

- Deskresearch.
- Interviews met relevante actoren/ personen.
- Toetsings- en uitwisselingsbijeenkomst.

Deskresearch

- Inventarisatie van onderzoeken naar vormen van kwaliteitsfinanciering die als relevant kunnen worden beschouwd, gevolgd door analyse van relevante onderzoeken.
- Inventarisatie van documenten die relevant zijn indachtig voorliggende vragen, gevolgd door analyse van de relevante documenten zoals de notitie Kwaliteitsfinanciering Wsw-indicatiestelling, Rapport IWI 2006 over uitvoering Wsw-indicatiestelling door CWI, de Wsw-wettekst, Handboek indicatie Wsw, jaarrekeningen CWI en Regeling SUWI.
- Analyse van de resultaten van de interne audits, onderzoek van derden (zoals toetsing 'uniformiteit inhoudelijk' en meting 'klanttevredenheid'), de door CWI opgestelde jaarrekening 2008 (met toelichting) en het commentaar van de instellingsaccountant. Deze analyse vormde tevens de input voor aanvullende gesprekken met een aantal direct betrokkenen.

Voor een uitgebreide lijst met geraadpleegde bronnen verwijzen we naar bijlage 1.

Interviews met actoren/personen rond de 'instroom' van de indicatieprocedure

Naast deskresearch heeft Berenschot face-to-face interviews afgenomen met sleutelpersonen op landelijk en op regionaal niveau. Op landelijk niveau gaat het om het Ministerie van SZW (AM, UB, IWI), CWI (projectleider, kwaliteitscoördinator en instellingsaccountant), UWV, de VNG, Cedris en de Landelijke Cliëntenraad. Veel van deze sleutelpersonen zijn op meerdere momenten gedurende en na afloop van de pilot bevroegd. In vijf CWI-regio's hebben medio 2008 en in het voorjaar 2009 gesprekken plaatsgevonden met toeleidende/verwijzende organisaties (tien gesprekken), zelfmelders (vijf), vestigingmanagers van het CWI (vijf), sw-indiceringsconsulenten van het CWI (vijf) en organisaties waaraan (sluitend) wordt overgedragen (tien).

Toetsings- en uitwisselingsbijeenkomst met direct betrokkenen

In april 2009 hebben we een inhoudelijke, verrijkende discussiebijeenkomst georganiseerd voor vestigingsmanagers en consulenten van het WERKbedrijf. Op deze bijeenkomst zijn conceptbevindingen besproken en getoetst en zijn nieuwe bouwstenen aangeleverd voor de toekomstige beleidsdiscussie over kwaliteitsfinanciering.

Voor een uitgebreide lijst met geïnterviewde personen en deelnemers aan de discussiebijeenkomst verwijzen we naar bijlage 2.

4. Effecten van kwaliteitsfinanciering in het algemeen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het uitgevoerde literatuuronderzoek, waaronder onderzoek naar effecten van prestatiefinanciering in andere sectoren: wat kunnen we al weten op basis van eerdere initiatieven op dit vlak?

Onder invloed van ideeën afkomstig uit het boek 'Reinventing government' (Osborne en Gaebler, 1993) werd de Amerikaanse overheid begin jaren negentig van de vorige eeuw gestimuleerd tot de introductie van een bedrijfsmatige cultuur binnen het overheidsbestel. Toenmalig president Clinton gaf de aanzet tot de National Performance Review (NPR), een rapport waarin het functioneren van de Amerikaanse overheid kritisch werd onderzocht. In dit rapport werden vier doelstellingen gepresenteerd. Een daarvan was 'empowering employees to get good results': stimulering van ambtenaren tot het leveren van hoogwaardige prestaties. Door onder meer de ambtenaar verantwoordelijk te maken voor de resultaten van zijn handelen, zouden er betere resultaten kunnen worden behaald⁵.

De trend vanaf de jaren '90 om binnen overheidsorganisaties op een meer bedrijfsmatige manier te werk te gaan, wordt aangeduid met de term New Public Management (NPM). Hiermee wordt bedoeld op de ontwikkeling die zich internationaal, maar ook in Nederland, heeft voorgedaan op het gebied van managementtechnieken die binnen overheidsorganisaties worden gehanteerd. Spiegeling met het bedrijfsleven gaf nieuwe inzichten over hoe de overheid als organisatie zou moeten worden bestuurd. Zaken als verzelfstandiging, benchmarking en aandacht voor efficiëntie en effectiviteit kregen daarbij in toenemende mate aandacht binnen het overheidsmanagement⁶.

Door de toenemende verzelfstandiging van overheidsorganisaties ontstond de behoefte bij politieke bestuurders en ambtelijke managers om op enigerlei wijze controle uit te oefenen op deze onderdelen. Contractmanagement, prestatiesturing en -meting zijn technieken die een opdrachtgever een middel in handen geven om de prestaties van een overheidsorganisatie te verbeteren door gericht daarop te sturen en vervolgens de resultaten te meten. Deze managementtechnieken worden reeds geruime tijd in de marktsector toegepast om de prestatie op individueel en groepsniveau te verbeteren⁷. Rapportage in termen van cijfers is de meest overzichtelijke manier van verantwoording aan stakeholders, zoals de raad van commissarissen en aandeelhouders. De structuur van een commerciële organisatie kan tot op zekere hoogte goed worden vergeleken met die van een overheidsorganisatie.

In grote lijnen komen bestuurselementen van de overheid overeen met die van een privaat bestuur en derhalve kan een overheidsorganisatie ook worden gemanaged als een bedrijf⁸.

⁵ Nelissen, N.J.M., Godfroy A.J.A en P.J.M. de Goede, *Vernieuwing van bestuur: Inspirerende visies*, Bussum, 1996: p. 316.

⁶ Bogt, H.J. ter, *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?*, rede, Groningen 2005: p 6-7.

⁷ Bueno de Mesquita, K en J. Smit, *Prestatiesturing bij de overheid*, in: *Overheidsmanagement* 1999. nr 2, p 306-310).

⁸ Samson R.H., *Openbaar bestuur en privaat ondernemingsbestuur*, Alphen aan de Rijn, 1971: p 178.

Echter, er is ook kritiek op deze wijze van managen in een overheidsorganisatie. Prestatiesturing zou namelijk te eenzijdig en niet op de toekomst gericht zijn en daarnaast geen relatie hebben met de strategische doelstellingen van een overheidsorganisatie⁹. In de volgende paragraaf zal de stap worden gemaakt van de theorie naar de praktijk om te onderzoeken hoe het principe van kwaliteitsfinanciering als vorm van prestatiesturing in zijn werk gaat.

4.2 Prestatiesturing algemeen

Outputsturing, productsturing, prestatiesturing, kwaliteitsfinanciering, resultaatgericht management: verschillende begrippen die doorgaans door elkaar worden gebruikt, alsof het hier verschillende benamingen betreft voor feitelijk één fenomeen; een meer bedrijfsmatige inrichting en werking van het openbaar bestuur en sturing op lichamen, teneinde de doelmatigheid binnen de rijksoverheid te bevorderen. Toch zijn de bovengenoemde begrippen niet zo makkelijk onder een noemer te scharen. Ieder begrip heeft zijn eigen specifieke betekenis. In actuele literatuur op het gebied van overheidsfinanciën wordt resultaatgericht management omschreven als een sturing sterker gericht op resultaten; op de producten of diensten die worden voortgebracht¹⁰. Als belangrijkste oogmerk van de resultaatgerichte sturing wordt genoemd: het verduidelijken van het verband tussen de inzet van middelen, de te leveren producten en diensten en de daarmee te behalen effecten¹¹. Bij het principe van resultaatgericht management, outputsturing of welke term er voor dit begrip ook wordt gebruikt, wordt doorgaans in verband gebracht met de stroming van het New Public Management (NPM). Deze theorie gaat ervan uit dat overheidsorganisaties, zoals ministeries, provincies en gemeenten management- en sturingsmethoden uit het bedrijfsleven overnemen¹². Kenmerkend voor de theorie van het New Public Management zijn daarbij onder andere meer divisionalisatie van de ambtelijke organisatie, een competitieve houding met inbegrip van interne contractering, managementvaardigheden uit de private sector, standaardisatie van prestaties en productgerichtheid.

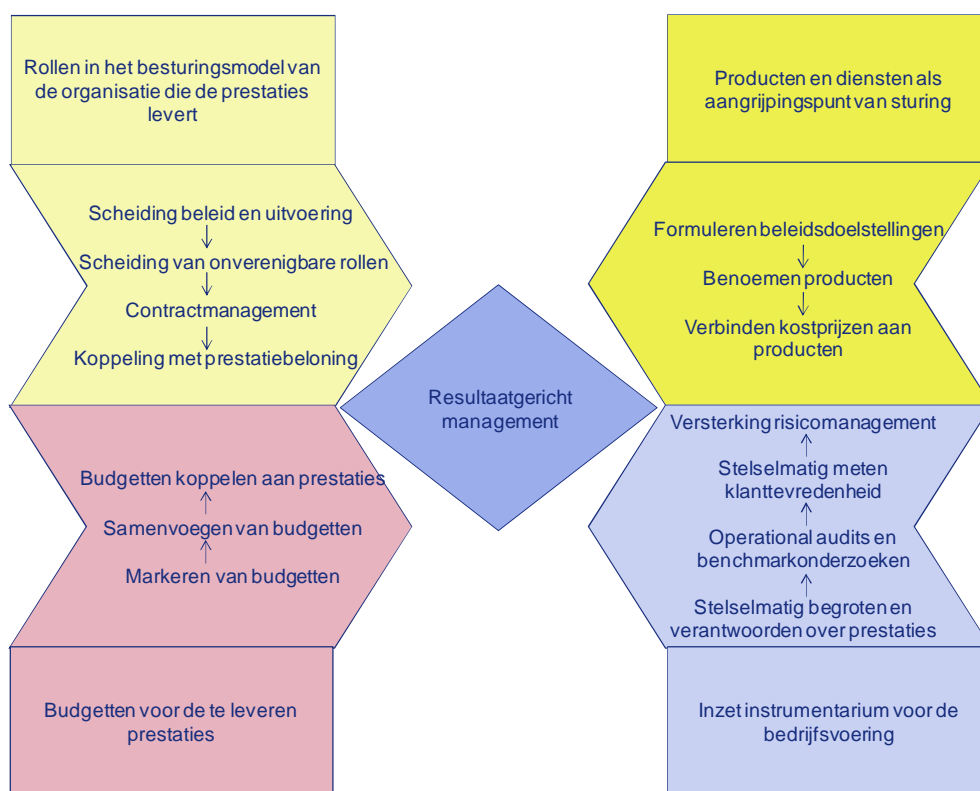
⁹ Bulthuis, H., Mijland, K. en A. A. de Waal, *Valkuilen bij de invoering van de balanced Scorecard*, in: Leiding geven & Organiseren, februari 1998.

¹⁰ A. Bestebreuer, A.D. Kraak en C. van der Burg, *Modern financieel management bij het rijk; de rijksbegroting belicht*, Sdu Uitgevers, Den Haag, tweede druk, pagina 219.

¹¹ Knaap, P. van der, H.W.O.L.M. Korte & R.P. van Oosterom, *Financieel management bij de centrale overheid*, in: De Accountant, november 1998.

¹² Bogt, H.J. ter & G.J. van Helden, *Resultaatssturing bij overheid kan beter*, in: ESB 22 september 2000, pagina 740.

Het principe van resultaatgericht management heeft in Nederland zijn intrede gedaan in het begin van de jaren negentig. Het verschijnen van het rapport 'Verder bouwen aan beheer'¹³ vormde een eerste aanzet voor een vergroting van de aandacht voor resultaatgericht management, met als primair doel een grotere transparantie van het overheidshandelen, teneinde een grotere doelmatigheid te bereiken. In de onderstaande figuur¹⁴ worden de dimensies van resultaatgericht management geschetst.



Figuur 3: Dimensies resultaatgericht management

4.3 Kwaliteitsfinanciering als vorm van prestatiesturing

Kwaliteitsfinanciering is een vorm van het bredere begrip prestatiesturing. Er bestaat echter nog enige verwarring over beide begrippen, omdat het regelmatig voorkomt dat beide over een kam worden geschoren. Toch is er wel degelijk sprake van een onderscheid. Van kwaliteitsfinanciering is sprake wanneer er door middel van een positieve prikkel, een negatieve prikkel of een combinatie van beide (bonus-malus) gestuurd wordt op een organisatie en deze beoordeeld wordt op de kwaliteit van de dienstverlening: de output. Kwaliteitsfinanciering kan derhalve worden beschouwd als een vorm van outputsturing, een harde manier van prestatiesturing.

¹³ Ministerie van Financiën, (1991), *Verder bouwen aan beheer, rapport van de heroverwegingswerkgroep beheersregels*.

¹⁴ Drs. Oosterom, Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid.

Van een zachte wijze van prestatiebesturing is sprake in de vorm van processturing. Wanneer er, de naam zegt het al, gestuurd wordt op het proces van de totstandkoming van het beleid of de dienstverlening en niet zozeer op het resultaat zelf. Dit houdt in dat er niet zozeer keihard wordt afgerekend op de resultaten van het beleid, maar er wordt meer gestuurd op het proces van totstandkoming van beleid.

De volgende tabel geeft de verschillende dimensies van (prestatie)sturing in het publieke domein weer.

Thema	Aspect	Mechanisch	Responsief
I. Sturing			
	<i>Missie en visie</i>	<i>Meerduidig</i>	<i>Eenduidig</i>
	<i>Visie op publieke diensten</i>	<i>Single value</i>	<i>Multi-value</i>
	<i>Visie op soorten van prestaties</i>	<i>Accent op operationele prestaties</i>	<i>Oog voor verschillende soorten prestaties</i>
	<i>Visie op product-/ procesbenadering</i>	<i>Product en proces staan los van elkaar</i>	<i>Product en proces zijn op elkaar betrokken</i>
II. Perspectief			
	<i>Controleren/leren</i>	<i>Accent op controleren</i>	<i>Accent op leren</i>
	<i>benchmarking</i>	<i>los van de context</i>	<i>contextgebonden</i>
III. Betrokkenheid en draagvlak			
	<i>Verhoudingen tussen actoren</i>	<i>Principaal-agent</i>	<i>Partnerschap</i>
	<i>management</i>	<i>Centrale rol</i>	<i>Mede-actor</i>
	<i>Professionals/ 'werkvloer'</i>	<i>Nauwelijks een rol</i>	<i>Mede-actor</i>
	<i>Stakeholders</i>	<i>Nauwelijks een rol</i>	<i>Mede-actor</i>
IV. Organisatie en cultuur			
	<i>Aansturing</i>	<i>Top-down</i>	<i>Top down bottom up</i>
	<i>Verantwoordelijkheidsverdeling, regierol</i>	<i>Meerduidig</i>	<i>Eenduidig</i>
	<i>Besluitvormingsstijl</i>	<i>Dictaat</i>	<i>Dialogoog</i>
	<i>Prestatiecultuur</i>	<i>Nauwelijks ontwikkeld, denken in regelcultuur</i>	<i>Aanwezig</i>
	<i>Facilitering</i>	<i>Geen oog voor</i>	<i>Transparant</i>
	<i>Communicatie</i>	<i>Monoloog</i>	<i>Dialogoog</i>
V. Meting			
	<i>Transparantie: SMARTe Prestatie-indicatoren</i>	<i>Belangrijk</i>	<i>Belangrijk</i>
	<i>Aansluiting bij bestaande meetinfrastructuur</i>	<i>Belangrijk</i>	<i>Belangrijk</i>
	<i>Flexibiliteit</i>	<i>Minder oog voor, vergelijkbaarheid staat voorop</i>	<i>Wel oog voor, herkenbaarheid indicatoren staat voorop</i>
	<i>Wijze van informatie-inwinning</i>	<i>Beperkt</i>	<i>Rijk</i>

Tabel 1: Dimensies van prestatiebesturing in het publieke domein

4.4 Positieve en negatieve effecten van kwaliteitsfinanciering

Positieve effecten

Outputsturing leidt ten eerste tot transparantie. De organisatie heeft hierdoor inzicht in haar belangrijkste producten, de kosten per product en in de bijdrage van een activiteit of organisatiedeel aan de productie van de totale organisatie. In de verschillende sectoren zijn voorbeelden te noemen van deze vorm van transparantie en de veranderingen binnen organisaties om doelmatigheid te verhogen. CWI werkt bijvoorbeeld ook al jaren met prestatiecriteria, waarover jaarlijks met het Ministerie van SZW afspraken worden gemaakt. Het grote voordeel hiervan is, dat hiermee een voorwaarde is ingevuld voor het effectief doorvoeren van verbeteringen en het verhogen van prestaties door vergroting van de doelmatigheid. Outputsturing is ook een prikkel tot productie en maakt zo sturing mogelijk. Zo beloont outputsturing, zoals de naam al doet vermoeden, de output en vormt daardoor een prikkel voor prestaties¹⁵. In de derde plaats is outputsturing een elegante manier om verantwoording af te leggen over de geleverde prestaties. De Bruijn¹⁶ licht dit toe door aan te geven dat publieke organisaties een verantwoordingsplicht hebben tegenover de politiek en de burgers. Outputmeting is een manier om deze verantwoordingsplicht vorm te geven. De informatie over de taakuitvoering is geobjectiveerd en gekwantificeerd en maakt hierdoor bijvoorbeeld vergelijking in de tijd mogelijk. De informatie is goed communiceerbaar en kan ieder jaar op hetzelfde moment worden aangeleverd.

Als aanvulling hierop dient nog te worden vermeld dat ook processturing onderdeel kan zijn van prestatiebesturing. In zoverre zijn processturing en outputsturing geen natuurlijke tegengestelden. Processturing kan namelijk ook een aanvulling vormen op outputsturing. Sterker nog output vormt een onderdeel van het proces. In geval van een combinatie wordt de prestatie vanuit meerdere kanten benaderd.

Negatieve effecten

Aan outputsturing, al dan niet in de vorm van kwaliteitsfinanciering, kleven echter ook de nodige risico's. Een van deze risico's, ook wel negatieve of perverse effecten genoemd, is dat er bij de aangestuurde organisatie een blinde focus op alleen meetbare indicatoren ontstaat. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan verwijten aan de politie die zich alleen richt op meetbare repressie, en de onmeetbare preventie links zou laten liggen. Een ander voorbeeld van negatieve effecten is die private marktpartij die een stuk snelweg heeft aangelegd en wordt afgerekend op de beschikbaarheid van de rijstroken, en niet op de doorstroming van het verkeer. Of te denken valt aan verwijten aan woningcorporaties die veel slopen en bouwen, omdat de corporatie daarmee hoog op de ranglijst van VROM komt te staan, terwijl wellicht beter planmatig onderhoud meer sociale rust en leefbaarheid zou opleveren. Kortom, prestatieafspraken kunnen ook leiden tot de verleiding om relatief 'makkelijk' te scoren.

Een tweede risico van het maken van prestatieafspraken is, dat deze manier van sturing kan leiden tot een onwenselijke selectie aan de poort. Selectie aan de poort is niet per definitie een pervers effect en in veel gevallen een beoogd resultaat.

¹⁵ Osborne, D. en T. Geabler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, 1993.

¹⁶ Bruijn, J.A. de. Outputsturing in publieke organisaties. *Management en Organisatie*, 2002, 3: 5-21.

Echter, indien men de kwaliteit van een organisatie wil verbeteren door outputsturing en de organisatie past vervolgens selectie aan de poort toe, dan wordt het beoogde resultaat niet behaald. Het voorbeeld van een school illustreert dit. Stel dat de school wordt beloond op zijn output (veel studenten met hoge cijfers) om zo tot kwaliteitsverbetering in het onderwijs te komen. De school past echter selectie aan de poort toe en haalt op die wijze zijn outputtarget. Het onderwijs is dan in kwaliteit niet verbeterd, maar de school wordt alsnog beloond. Er is in dit geval dus sprake van pure sturing op de output, zonder dat er daarbij rekening wordt gehouden met de outcome; de daadwerkelijk effecten van het beleid op de langere termijn.

Een andere, veelgehoorde, waarschuwing is, dat prestatieafspraken zouden leiden tot reproductie van het bestaande en juist niet tot innovatieve ideeën.

Daarnaast zouden prestatieafspraken de professionaliteit van organisaties en ook de systeem- of bestelverantwoordelijkheid ondermijnen. Of zouden prestatieafspraken ook gemaakt kunnen worden over innovatief ondernemen? Samenwerking en kennis delen maken plaats voor concurrentie en 'ieder voor zich'. Daarnaast doen zich nog tal van lastige dilemma's voor. Moet het geld worden geïnvesteerd in de organisaties die het goed doen, of juist in de organisaties die het slecht doen en eigenlijk een financiële injectie harder nodig hebben? Prestaties zouden derhalve niet toe te rekenen zijn aan de inspanningen van één organisatie. Een prestatie is vaak het resultaat van samenwerking met anderen. Voor het realiseren van punctualiteit is de Nederlandse Spoorwegen bijvoorbeeld afhankelijk van ProRail, die verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de infrastructuur waarover de treinen rijden. Woningbouwcorporaties zijn voor het realiseren van woningproductie afhankelijk van gemeenten en onder meer hun gronduitgiftebeleid. De voorwaardelijke redenering van corporaties is dan al snel: 'Alleen als door de gemeente wordt voldaan aan goede investeringscondities, zoals voldoende bouwgrond, snelle procedures en zo min mogelijk regels, kunnen wij als woningcorporatie onze prestatie leveren.' Publieke omroepen wordt gevraagd om programma's te maken voor kleine doelgroepen, maar tegelijkertijd worden de kijkcijfers wel van belang gevonden. Politiekorpsen worden vooral afgerekend op repressie, maar tegelijk wordt van de korpsen verwacht dat ze aan preventie doen en woninginbraken en andere misdrijven proberen te voorkomen.

Prestatieafspraken zouden ook niet altijd de samenwerking in de beleidsketen ten goede komen: Zo wordt de politie gevraagd meer zaken door te spelen aan het OM, maar dat kan weer als consequentie hebben dat het OM wordt overbelast, de zaken die ertoe doen langer blijven liggen en de veiligheid eerder afneemt dan toeneemt. Een ander voorbeeld is dat de regionale spoorvervoerder Noordned in Groningen liever met een lege trein op tijd vertrekt om de punctualiteitsnorm te halen, en dus niet wacht op de vertraagde trein waardoor veel reizigers hun aansluiting missen en een halfuur moeten wachten. Ook in dit geval zien we dat prestatieafspraken vaak wel leiden tot de gewenste output, maar in veel van die gevallen niet tot de gewenste beleidseffecten (verbetering van kwaliteit van dienstverlening), de zogeheten outcome.

Daarnaast is het lastig dat de causaliteit tussen inspanning en resultaat vaak onbekend, betwistbaar en niet objectief is vast te stellen. De inspanning van een school bepaalt het slagingspercentage, maar dat percentage wordt net zo goed bepaald door het startniveau van de kinderen en de wijze waarop de kinderen worden gestimuleerd door hun ouders. En betekent meer aangifte van fietsendiefstal dat de veiligheid achteruit is gegaan? Of is het een gevolg van de nieuwe mogelijkheid om aangifte via internet te kunnen doen: een kwaliteitsverbetering waarbij de burger gebaat is? Is een laag percentage ziekteverzuim een goede indicatie voor de arbeidsomstandigheden? Of geeft een laag percentage juist aan dat de organisatie een slechte procedure heeft om het te meten?

Meer in het algemeen is de tendens sterk om, al dan niet meetbaar, het accent te leggen op outputeisen. Voor een groot deel kan dit worden verklaard door de financieringssystematiek in verschillende sectoren, die een grote nadruk legt op outputindicatoren. De Bruijn¹⁷ vraagt in dit verband aandacht voor de gevolgen voor professionals in publieke organisaties.

In de praktijk is een eenzijdige nadruk op output en controle waarneembaar, zonder dat er een duidelijke visie is op wat die output zou moeten zijn en zonder dat er consensus is over wie de output zou kunnen en moeten definiëren. Zo geven veel gemeenten aan dat zij geen inzicht hebben in de prestaties van welzijnsinstellingen, ondanks een registratieplicht. Het effect van deze nadruk is een overdaad aan instrumenten aan de outputzijde, zoals prestatie-indicatoren en verplichte benchmarks, zonder dat duidelijk is wat de norm is waaraan de maatschappelijke instellingen moeten voldoen¹⁸. Dit leidt tot perverse effecten van prestatiefinanciering (kwaliteitsfinanciering) zoals het sturen op diensten die wel meetbaar en kwantificeerbaar zijn en de productie van gegevens waar niets mee wordt gedaan. Daarin wordt weinig rekening gehouden met het professionele karakter van de dienstverlening zelf, dat zich niet in alle opzichten makkelijk laat vertalen in output-indicatoren.

4.5 Succesfactoren op basis van eerdere ervaringen met kwaliteitsfinanciering

Onderstaand is een compilatie van lessen (succesfactoren) weergegeven. Deze is afgeleid van ervaringen bij de introductie van prestatiefinanciering bij de politie en in andere sectoren.

Lessen ten aanzien van het totstandkomingproces

- Spreek met elkaar af hoe het totstandkomingproces er uitziet. Dan gaat het om aspecten als welke partijen in welke fasen mogen meedenken, meepraten en meebeslissen. Pas daarna voelen partijen zich veilig om op de inhoud voortgang te boeken.
- Het eenzijdig opleggen van prestaties werkt vaak niet. Het is effectiever om in samenspraak met de uitvoerder en de aansturende partij te komen tot een voorstel met indicatoren en bijbehorende normering.

¹⁷ Bruijn, J.A. de (2002). Outputsturing in publieke organisaties. *Management en Organisatie*, 2002, 3: 5-21.

¹⁸ Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, Utrecht: NIZW.

- Kies in situaties met veel onzekerheid niet voor een te uitgebreide indicatorenset. Begin met een klein aantal indicatoren en breid deze pas later uit. Kies eerst makkelijke indicatoren, daarna pas moeilijke. Maak eerst op landelijk niveau afspraken en dan pas op regionaal niveau. Richt je eerst op transparantie en daarna pas op vergelijking, etc.
- De overheid kan het expliciteren van prestaties in sommige gevallen gerust overlaten aan organisaties van eindgebruikers.
- Prestaties worden zelden geleverd door één uitvoerder. Meestal is er sprake van een keten van partijen die samen een prestatie neerzetten. Ben je daarvan bewust in het proces dat dient te leiden tot de te hanteren prestatiesystematiek.
- Indicatoren roepen – hoe goed ook – altijd discussie op. Discussies over representativiteit van de indicator, over interpretatie van de uitkomsten en ga zo maar door. Dan zijn er twee mogelijkheden. Ten eerste: de indicator niet kiezen. Ten tweede: de indicator wel kiezen, maar daarvoor een ‘bijsluiter’ maken die de beperking aangeeft, die richting geeft aan het proces van conclusies trekken, die waarschuwt voor de neveneffecten en die aangeeft of de indicator kan worden gebruikt in combinatie met andere indicatoren.

Lessen ten aanzien van het kiezen van indicatoren

- ‘Tel me how you measure me, and I will act accordingly’. In deze zin is het mechanisme vervat waarin de uitvoerder zijn activiteiten gaat inrichten aan de hand van de indicatoren waarop zijn prestaties worden gemeten. De uitvoerder zal – hoe dan ook – niet slecht willen scoren op de indicatoren, ongeacht of de uitvoerder de indicatoren goed gekozen vindt.
- Uit alle literatuur blijkt wel dat de keuze voor werkbare indicatoren van cruciaal belang is. Niet goed gekozen indicatoren kunnen leiden tot:
 - het bij de aangestuurde organisatie ontstaan van een blinde focus op alleen meetbare indicatoren;
 - selectie aan de poort: de krenten uit de pap vissen;
 - reproductie van het bestaande en non-innovatie;
 - ‘ieder voor zich’-gedrag in plaats van samenwerking en kennisdelen (zeker als wordt vergeleken met nevenschikte afdelingen of instellingen).
- Veelvuldig blijkt er spanning op te treden tussen de meetbaarheid, de relevantie en de toerekenbaarheid van indicatoren: dat wat belangrijk is blijkt moeilijk te meten. Dat wat gemakkelijk te meten is, blijkt minder relevant. Daarbij kan gesteld dat een indicator zelden aan alle drie de vereisten voldoet.
- Selectiviteit bij het kiezen van indicatoren is een belangrijk uitgangspunt. Meer indicatoren levert niet automatisch een beter beeld van de prestaties op. Er is zelfs sprake van een informatieparadox. Hoe meer informatie, hoe beperkter het beeld.

- Probeer altijd te streven naar een bepaalde mate van robuustheid ten aanzien van je prestatiesystematiek. Een combinatie van indicatoren op verschillende niveaus aangrijpen kan de perverse effecten van de afzonderlijke indicatoren beperken. Zoek dus naar balans en evenwichtigheid. Ontwerp dus een systeem waarbij de indicatoren op meerdere punten aangrijpen. Daarmee wordt de uitvoerder geprikkeld om zich ook op al deze punten tegelijkertijd te richten, in plaats van op één punt en daarbij de andere punten te kunnen verwaarlozen.
- Maak perverse effecten vroegtijdig expliciet en gebruik daarbij het signalerend vermogen van je stakeholders. Deze transparantie leidt tot meer begrip maar bovenal ook tot betere indicatoren.
- Gebruik zowel feitelijke kwaliteitcijfers als cijfers over de tevredenheid van eindgebruikers: de beleving van de prestatie. Juist de combinatie kan veel informatie verschaffen en leiden tot goede discussies over de kwaliteit die de gebruiker wil ontvangen.
- Indicatoren moeten op tijd worden vernieuwd. Als indicatoren net nieuw zijn, leiden deze nieuwe indicatoren tot aandacht voor de prestaties op dat vlak.
- Stel jezelf altijd de vraag of de administratieve lasten, verbonden aan het opnemen van een bepaalde indicator in je prestatiesystematiek, wel opwegen tegen de lusten, c.q. de werking als gevolg van het toepassen van dezelfde indicator.
- Stel ambitieuze maar ook haalbare doelen. Alleen haalbare doelen zetten aan tot beter presteren. Wanneer doelen worden gehaald en er sprake is van het uitreiken van een incentive is dat een succes te noemen voor de uitvoerder, maar ook voor de aansturende organisatie.
- Kijk serieus naar het afschaffen van bestaande informatieverplichtingen bij het introduceren van nieuwe verplichtingen.

Lessen ten aanzien van te kiezen prikkels

- Prikkels dienen zich niet alleen te richten op de uitvoerder als organisatie, maar ook op de uitvoerenden op de werkvloer. Alleen zo kan de uitvoerder als organisatie ook borgen dat er op de werkvloer aandacht en urgentie wordt gecreëerd rondom gewenste prestaties.
- Ben je bewust van het negatieve effect van een bonus-malussysteem. Er valt wat voor te zeggen om juist extra middelen in te zetten op plekken waar de prestaties achterblijven.
- Er kunnen verschillende invalshoeken worden gehanteerd bij het bepalen van de bonus en de malus. Bedrijfseconomische principes, maar ook maatschappelijke dan wel gevoelsmatige invalshoeken. Zorg in ieder geval voor significante prikkels, zonder dat daarmee ongewenst gedrag wordt uitgelokt.
- Ontwerp een trapsgewijs bonus- en malussysteem. Daarmee 'beloon' je ook de extra en excellente prestaties en 'straf' je de prestaties die als ver onder de maat mogen worden beschouwd.

Lessen ten aanzien van meetmethode en monitoring

- Er wordt in veel gevallen al behoorlijk wat prestatie-informatie bijgehouden en vastgelegd. Dat maakt het niet altijd noodzakelijk om voor elke prestatie-indicator een nieuwe registratie- en informatieverplichting in te stellen.
- Committeer ook andere stakeholders aan de meetmethode – bijvoorbeeld door de methode samen te ontwikkelen en vast te stellen – om te voorkomen dat er discussie gaat ontstaan over de betrouwbaarheid van cijfers. De discussie zou immers moeten gaan over de interpretatie van de cijfers.
- Gebruik omwille van betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid gegevens van derden die geen belang hebben bij de inhoud van te leveren informatie.
- Kies voor een slimme steekproef om de betrouwbaarheid van aangeleverde prestatie-informatie te controleren. Als de steekproef intelligent wordt ingericht, kan met minimale inspanning maximale controle worden uitgeoefend.
- Toegang tot de database van de uitvoerder draagt bij aan het krijgen van goede sturingsinformatie.
- Bovendien is het aanbevelenswaardig om uitvoerenden, belast met de te leveren prestatie, op 'real-time'basis inzicht te geven in de performance van het moment. Zo kan men zien op welke indicator eventueel nog een inhaalslag wenselijk is.
- Bespreek als aansturende partij met de uitvoerder de cijfers zoals ze zijn, alvorens eigen conclusies te trekken en daar zelfs – zonder elkaar te hebben gehoord – mededelingen aan de buitenwereld over te doen.

5. Beleidsreconstructie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de pilot kwaliteitsfinanciering indicering Wsw. Zorgvuldigheid bij de totstandkoming is, zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, een belangrijke succesfactor voor de effectiviteit van kwaliteitsfinanciering. Onderstaand is het beeld geschetst dat naar voren komt op basis van bestudeerde documentatie en interviews met betrokkenen.

5.2 CWI en kwaliteit

Zowel CWI, als het Ministerie van SZW hechtten groot belang aan een kwalitatief goede uitvoering van de Wsw-indicatiestelling. Daarvoor heeft het CWI – vaak in samenspraak met het ministerie – vanaf het jaar 2005 diverse instrumenten ontwikkeld die moeten bijdragen een optimale uitvoering van het indicatieproces.

Vanaf het begin is geïnvesteerd in het uitlijnen en aanpassen van de werkprocessen die leiden tot een kwalitatief goede Wsw-indicatie. De eerste aanzetten tot kwaliteitsbeleid rond de indicatie van de Wsw zijn al in 2004 vervat in het kwaliteitsplan 'CWI als gewaardeerde Wsw-poortwachter'. Sindsdien zijn registratierichtlijnen steeds onderwerp van gesprek, evenals richtlijnen over dossier-behandeling en –beheer. Daarnaast voert CWI een landelijke kwaliteitsaudit uit, worden er landelijke intervisiebijeenkomsten georganiseerd, wordt veel nadruk gelegd op het certificeren van adviseurs en is op lokaal niveau de communicatie met stakeholders geïntensiveerd. Hierover in hoofdstuk 6 meer.

5.3 Geen negatieve, maar positieve aanleiding

Toch heeft CWI in overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeend om 'bovenop' de reeds bestaande initiatieven ten aanzien van kwaliteitsverbetering te zoeken naar een aanvullend instrument om de uitvoeringsorganisatie extra te prikkelen om de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening rondom de indicatie verder te verbeteren.

Het ontwikkelen van een dergelijk nieuw instrument is niet louter ingegeven vanuit de uitvoeringsorganisatie zelf. Zo is in het advies dat onderdeel uitmaakt van de recent uitgevoerde evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk & Inkomen¹⁹ gepleit voor het besteden van meer aandacht aan de taakuitvoering en het inbouwen van institutionele prikkels in de sturingsrelatie, bijvoorbeeld via prestatiebeloning. Tevens is, zoals eerder aangegeven, in het huidige coalitieakkoord aangekondigd dat CWI, UWV en gemeenten meer worden gestimuleerd om hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen en de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie te verbeteren.

¹⁹ SUWI-evaluatie 2006, een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk & Inkomen, PWC e.a.

Binnen het stelsel van de sociale zekerheid was eind 2006, begin 2007 behoefte aan een pilot waaruit in breder verband lessen getrokken konden worden. De uitvoering van de Wsw-indicatiestelling leek zich, aldus ministerie en CWI, in meerdere opzichten goed te lenen voor uitvoering van een dergelijke pilot. Ten eerste is de indicatiestelling van de Wsw een relatief afgebakende – lees ook relatief geïsoleerde – taak binnen het CWI als geheel. Daarnaast is de uitvoering van de indicatie, anders dan veel andere taken, ondergebracht in een projectorganisatie die relatief zelfstandig kan opereren. Positieve en negatieve prestaties zijn meer dan in andere omgevingen terug te herleiden tot het presteren van de organisatie en minder toe te schrijven aan exogene factoren. Een laatste reden om destijds juist bij dit onderdeel van het CWI een pilot te starten, is gelegen in de wijze waarop de dienstverlening is gefinancierd. Dit gebeurt al vanaf het moment dat het CWI de indicatie is gaan uitvoeren met geormerkte budgetten. Dit maakt het mogelijk dat via bonus dan wel malus direct kan worden gestuurd op middelen die bedoeld zijn voor de uitvoering van een specifiek taakgebied. Het voordeel daarvan is dat er bij slechte performance niets wordt onttrokken aan een breder gealloceerd macrobudget (de ‘grote hoop’) en dat er bij een goede performance direct extra middelen beschikbaar komen.

Voorliggende verklaringen maken duidelijk dat de ‘Pilot Kwaliteitsfinanciering Wsw-indicatiestelling’ niet is gestart vanuit een situatie waarin opdrachtgever (het ministerie) en opdrachtnemer (het CWI) de mening waren toegedaan dat de uitvoering een nadrukkelijke kwaliteitsslag nodig had. Er lag al een stevige kwaliteitsbasis en vervolgens is de pilot beschouwd als een kans voor extra impuls. Dus hoewel vanuit een externe sturingsoptiek niet de noodzaak aanwezig was om bovenop de reeds gebruikte instrumentenmix het instrument van kwaliteitsfinanciering in te zetten, zag het CWI mogelijkheden om met de pilot te leren ten behoeve van de eigen bedrijfsvoering.

5.4 Vormgeving van de pilot

De opzet van de pilot is door SZW, CWI en IWI vastgesteld in werkgroepverband²⁰. Op initiatief van SZW is op gezette tijden een werkgroep bijeengekomen met vertegenwoordigers van de drie genoemde organisaties. De discussies die ten dele in 2006 en deels in 2007 in de werkgroep zijn gevoerd, hebben zich rond een aantal aspecten van de pilot afgespeeld. De keuzen voor de set van prestatie-indicatoren, de definitie daarvan, de wijze waarop gemeten dient te worden gedurende de pilot, almede de normstelling per indicator zijn alle continu in een constructieve, gezamenlijke setting tot stand gekomen in dit overleg.

In eerste instantie was de uitvoering van de pilot voorzien voor het uitvoeringsjaar 2007. Omdat uit het oogpunt van complexiteit en gewenste degelijkheid een start per 1 januari 2007 niet verantwoord werd geacht, is uiteindelijk besloten om de pilot in het jaar 2008 te laten plaatsvinden.

Het nauwe samenspel tussen SZW en CWI is overigens niet gestart bij de ontwikkeling van de pilot. Van meet af aan bij de overheveling van de indicering aan het CWI waren er korte lijnen. De uitvoering van de indicering voor de sw is ook van begin af aan door CWI duidelijk en projectmatig ingericht: zowel binnen de centrale organisatie als bij de lokale vestigingen van CWI werden (project)teams ingericht.

²⁰ Zie voor de volledig opzet bijlage 3 van deze rapportage.

De lijnen zijn daarbij kort. Prestatie-indicatoren, beleidsregels, prestatie-instrumenten (zoals checklists), opleidingen en cursussen en lokale, regionale en landelijke intervisiesessies werden bewust ingezet om op kwaliteit te sturen. In tegenstelling tot andere wettelijke taken van CWI en andere ZBO's was en is daarbij de Directie AM beleidsmaker, opdrachtgever en budgethouder in één. Vanuit deze uitgangssituatie was er een gunstige voedingsbodem voor het ontstaan van een gezamenlijke lerende omgeving voor kwaliteitsverbetering in de vorm van de pilot. AM had binnen SZW de voortrekkersrol bij het ontwikkelen van de pilot. UB, WBJZ en FEZ leverden daarbij input. De uitgangspunten van de pilot, zoals prestatie-indicatoren, prestatiepercentages en de hoogte van de bonus en malus, werden daarbij uiteindelijk door AM bepaald. Sinds januari 2009 hebben door de reorganisatie bij SZW de betrokken diensten nieuwe namen en plekken in het organogram van SZW gekregen. Zie hiervoor paragraaf 6.2.

5.5 Uiteindelijk 'spelregelboekje'

Gedurende de vormgeving van de pilot is gediscussieerd over 'de spelregels'. Waarom kiezen we bijvoorbeeld voor een bonus-malussysteem en waarom kiezen we voor vier prestatie-indicatoren en bijvoorbeeld niet voor acht? Sluiten we één op één aan op onze reeds bestaande instrumenten ten behoeve van kwaliteitsverbetering of mag daar licht tussen zitten? Meten we intern of de norm is behaald of is tevens externe toetsing noodzakelijk? Allemaal vragen die in het jaar voorafgaand aan de pilot zijn gesteld en beantwoord. In een bij het jaarplan CWI 2008 opgenomen bijlage is uiteindelijk de definitief vastgestelde opzet beschreven en kenbaar gemaakt.

6. Kwaliteitsfinanciering als sturingsinstrument

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij achtereenvolgens in op:

- de relatie SZW – CWI / UWV WERKbedrijf en de achtergrond van kwaliteitsfinanciering in de aansturing van CWI / UWV Werkbedrijf.
- het kwaliteitsbeleid van CWI / UWV WERKbedrijf ten aanzien van de indicatie Wsw en de rol van kwaliteitsfinanciering in dit verband.
- de bevindingen n.a.v. de deskresearch, de interviews en de interactieve sessies met medewerkers van het UWV-werkbedrijf.
- de voorlopig vastgestelde prestaties op de gehanteerde prestatie-indicatoren.

6.2 Relatie Ministerie SZW – UWV

6.2.1 Filosofie en structuur van SZW bij de aansturing van het UWV

In deze paragraaf schetsen wij de relatie tussen het Ministerie en het UWV, zoals deze er ingevolge de reorganisatie binnen SZW vanaf 1 januari 2009 uitziet. Waar nodig staan wij stil bij de voormalige structuur.

SZW hanteert een sturingsfilosofie op ZBO's die uitgaat van centrale en uniforme sturing met decentrale en maatwerk elementen. De centrale en uniforme sturing op het UWV is belegd bij de Directie Relatiebeheer, Uitvoeringsontwikkeling en Aansturing (RUA). Voorheen droeg deze directie de naam Uitvoeringsbeleid (UB). Deze directie was verantwoordelijk voor zowel de aansturing van het CWI als ook van het UWV.

De directie UB ressorteerde onder de SG, in de *staf* van het ministerie. Tegenwoordig valt de directie RUA onder het nieuwe DG Participatie en Inkomenswaarborg (P&I), en is daarmee onderdeel van de *lijn*. Het nieuwe Directoraat-Generaal P&I bestaat in totaal uit vier directies:

1. Directie Inkomensverzekeringen en –voorzieningen (IVV)
2. Directie Naleving (NAL)
3. Directie Re-integratie en Participatie (R&P)
4. Directie Relatiebeheer, Uitvoeringsontwikkeling en Aansturing (RUA).

Als hoofddoelen van P&I zijn binnen het ministerie 'Arbeidsactivering en Inkomensbescherming' geformuleerd. Het DG P&I werkt in partnerschap met gemeenten, uitvoeringsinstanties en andere maatschappelijke organisaties aan activering naar arbeid én inkomensbescherming voor mensen die (tijdelijk) niet zelf in hun onderhoud kunnen voorzien.

RUA is binnen de directie DG P&I onder andere verantwoordelijk voor:

- relatiebeheer tussen SZW en de externe organisaties op het terrein van werk en inkomen;
- het transformatieproces naar een vraaggestuurde arbeids- en scholingsmarkt;
- sturing, beheersing en verantwoording binnen het SUWI-domein.

Daarmee blijft RUA ook na de reorganisatie budgethouder en opdrachtgever ten aanzien van het UWV. RUA maakt als budgethouder en opdrachtgever in het kader van de planning-en-controlcyclus de afspraken met de ZBO's.

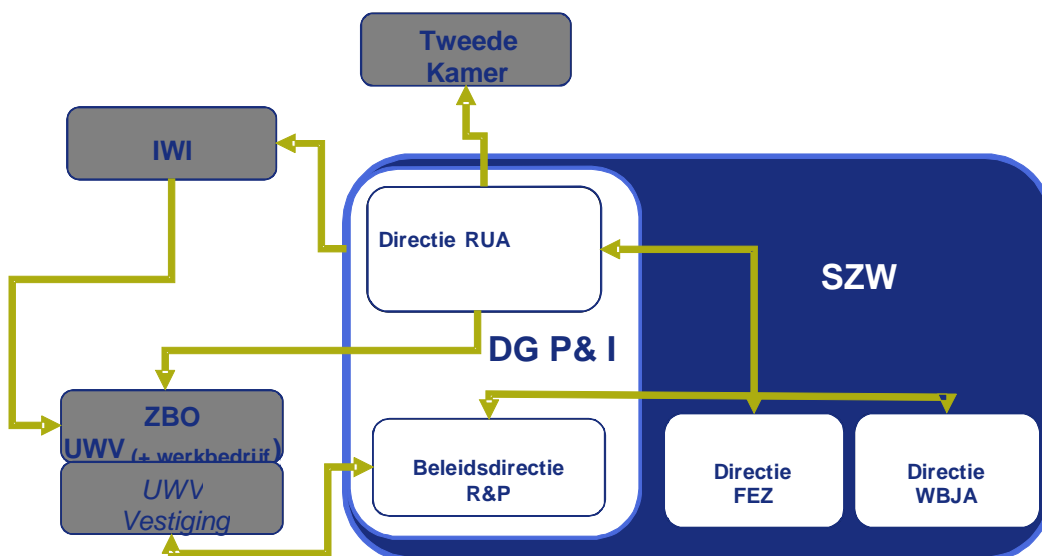
De directie Arbeidsmarktbeleid (AM), die verantwoordelijk was voor ontwikkeling van het inhoudelijke beleid dat van toepassing was op het CWI, is met ingang van januari 2009 opgeheven. De taak van beleidsontwikkeling op het terrein van de sociale werkvoorziening is voortaan ondergebracht bij de directie Re-integratie en Participatie (R&P), eveneens onderdeel van P&I.

Naast haar relaties met de directie R&P onderhoudt RUA ten aanzien van het UWV ook relaties met de stafdirecties Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA) en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), en met de Inspectie Werk en Inkomen (IWI).

De directie FEZ is verantwoordelijk voor de berekening ten behoeve van de verdeling van de budgetten Wsw en WWB over de gemeenten en daarnaast bewaakt deze directie de kwaliteit van beleidsinformatie in de begroting en het jaarverslag van het ministerie. Hiertoe worden afspraken gemaakt met het UWV over de levering van de data.

IWI heeft de rol van onafhankelijk toezichthouder op de ZBO's die onder de SUWI vallen. Wat betreft de verhouding IWI - RUA (maar ook wat betreft de relatie IWI – R&P en IWI – IVV) is relevant, dat het ministerie van SWZW heeft gekozen voor een toekomstvisie op de inspectietaken, waarbij het doel van het toezicht is om *onafhankelijk inzicht te bieden in de effectiviteit van de uitvoeringspraktijk in samenhang met het beleid op het terrein van werk en inkomen*.

De belangrijkste relaties tijdens de pilot tussen SZW en UWV zijn onderstaand weergegeven.



Figuur 4: Relatieanalyse

Zoals aangegeven in hoofdstuk 5, is bij de gezamenlijke vormgeving van de pilot door SZW, IWI en CWI binnen het ministerie het initiatief genomen door de toenmalige beleidsdirectie AM. Dit ligt in lijn met de wijze waarop van begin af aan tussen ministerie en CWI is samengewerkt. In tegenstelling tot de rest van CWI bestond er voor de projectmatig opgezette indiceringorganisatie binnen CWI een rechtstreekse financiële en samenwerkingsrelatie tussen AM en het CWI. De wijze waarop dit gebeurt (korte lijnen, samenspel bij productontwikkeling en inrichting van de CWI-indiceringsorganisatie) werd en wordt door zowel AM, als CWI, als prettig en vruchtbaar ervaren.

Sinds de reorganisatie van SZW valt RUA, verantwoordelijk voor de aansturing van het UWV onder de Directeur-Generaal die tevens verantwoordelijk is voor is voor het beleid omtrent de Wsw. Binnen het DG valt het beleid ten aanzien van de Wsw onder de Directie R&P. Daarmee is de beleidsverantwoordelijke directeur voor de Wsw (directeur R&P) een directe collega van de directeur verantwoordelijk voor aansturing van het UWV (directeur RUA). Alhoewel deze nieuwe constructie zou kunnen uitmonden in vruchtbare samenwerking tussen RUA en R&P, dient te worden gewaakt voor vertroebeling van verantwoordelijkheid. Aansturing en beleid vallen immers onder dezelfde hiërarchisch bovengeschiede. De DG kan weliswaar op samenwerking sturen, maar er bestaat ook het gevaar dat de onafhankelijkheid van beide directies tot elkaar onder druk komt te staan. Aan de andere kant is het toezicht op het UWV nog steeds belegd bij de IWI en daarmee buiten DG P&I. Daarmee is een toezicht dat onafhankelijk is van aanstuurder en beleidsmaker gewaarborgd.

Overigens zijn bij veel andere ministeries (onder andere VROM) aansturing **en** toezicht belegd bij een staforganisatie, terwijl een beleids-DG de rol van opdrachtgever heeft.

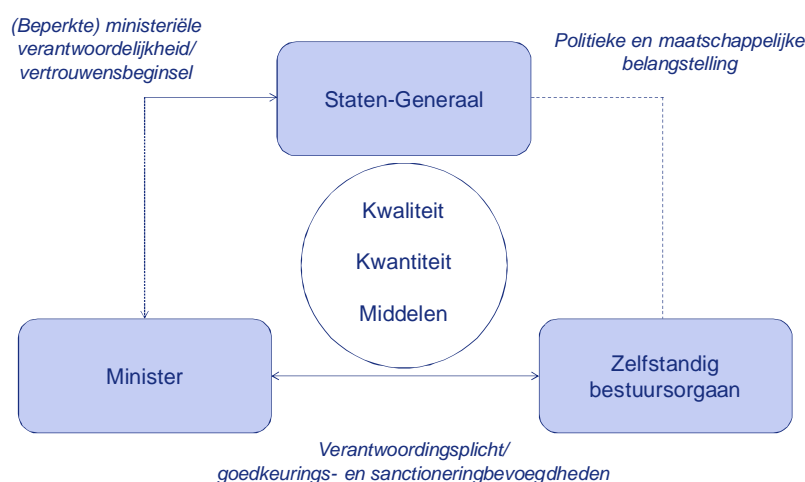
6.2.2 Betekenis van de Kaderwet ZBO's voor relatie SZW - UWV

De eerder kort besproken Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, in werking sinds het voorjaar van 2007, reguleert niet alleen de instellingsgronden voor ZBO's, maar ook de sturings- en toezichtrelatie met het vakdepartement, inclusief de bevoegdheden van de minister. Bij de toepassing van de Kaderwet geldt als uitgangspunt 'pas toe of leg uit/ comply or explain'. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat hieraan niet alleen met betrekking tot nieuwe ZBO's wordt voldaan, maar dat op termijn ook reeds bestaande ZBO's onder de Kaderwet worden gebracht (artikel 42). Ook SZW heeft dit gedaan. In hun brief geven de minister en de staatssecretaris aan dat de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (Wet SUWI) gewijzigd zal worden om haar aan de Kaderwet aan te passen. Deze wet stelt de ZBO's CWI, UWV en SVB in. Inmiddels is deze operatie afgerond: met de aanpassing van de Wet SUWI zijn de onder SZW ressorterende ZBO's onder de Kaderwet gebracht. Deze wijziging is per 1 januari 2009 in werking getreden, zie artikel 4 van de huidige Wet SUWI.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen biedt kansen om de relatie tussen een ZBO en het moederdepartement (op)nieuw te doordenken. De benaming zelfstandig bestuursorgaan benadrukt in het licht van het bestuurlijk organisatierecht twee belangrijke aspecten. Ten eerste is sprake van een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Algemene Wet Bestuursrecht. Ten tweede is sprake van beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid en het vertrouwensbeginsel behoren tot de hoekstenen van het parlementaire systeem. En bij verantwoordelijkheid horen vanzelfsprekend de bevoegdheden om deze waar te kunnen maken. Indien het wenselijk is bepaalde taken onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid uit te laten

voeren door een ZBO worden ook de bevoegdheden van de minister beperkt. De Kaderwet ZBO's geeft de minister bevoegdheden om zijn beperkte verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, en het ZBO heeft omgekeerd een verantwoordingsplicht jegens de minister. Ook al is de minister niet volledig verantwoordelijk, de politieke en maatschappelijke belangstelling voor de (zelfstandige) uitvoering bestaat onverminderd, wat van groot belang is voor het ZBO en de minister.

De relaties worden in het volgende schema weergegeven:



Figuur 5: Relatieanalyse

Zoals hiervoor genoemd, geldt voor de Kaderwet als uitgangspunt 'comply or explain'. In artikel 4 van de nieuwe wettekst staat vermeld dat de kaderwet ZBO's wordt toegepast, met uitzondering van de artikelen 15 (rechtspositiemedewerkers) en 33 (verplichte egalisereserve).²¹ Deze artikelen zijn echter voor prestatiebesturing niet van belang. Dit geldt wel voor een aantal andere artikelen van de Kaderwet. De volgende artikelen van de Kaderwet zouden een belangrijke rol kunnen spelen ten aanzien van de prestatiebesturing op ZBO's door SZW:

Artikel 17. Geeft de minister de bevoegdheid de tarieven van een ZBO goed te keuren. Goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht en het algemeen belang. De minister kan hiervan gebruikmaken en daarmee sturen op de prijs-kwaliteitverhouding.

Artikel 18. Het ZBO maakt jaarlijks voor 1 juli een jaarverslag dat taakuitvoering en beleid beschrijft, waaronder het beleid ten aanzien van kwaliteitszorg. De paragraaf over kwaliteitszorg kan als aanknopingspunt voor gesprekken en onderhandelingen over het interne kwaliteitsbeleid tussen ZBO en de minister dienen.

²¹ Zie ook memorie van Toelichting; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 514, nr. 3, pag 17.

Artikel 19. Het ZBO ziet met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden toe op:

- tijdige voorbereiding en uitvoering;
- kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures;
- zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen;
- zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten.

Het jaarverslag dient informatie over deze factoren te bevatten. De paragraaf in het jaarverslag kan dus eveneens aanknopingspunten voor afspraken bieden. De genoemde factoren lenen zich bovendien als kwaliteitsindicatoren.

- Artikel 20. Het ZBO verschaft de minister desgevraagd alle benodigde inlichtingen. De minister kan inzage vorderen in alle gegevens en bescheiden indien dat voor de vervulling van zijn taak nodig is. Indien de informatie een vertrouwelijk karakter draagt, geeft het ZBO dit aan. De minister beschikt daarmee over de mogelijkheid om over alle informatie te beschikken die een accuraat beeld geeft van de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taak.
- Artikel 21. De minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door het ZBO. Men zal hier in de praktijk vaak terughoudend mee omgaan, met name wanneer het geheel interne processen betreft. Maar dit harde sturingsinstrument biedt wel de mogelijkheid om een niet-financiële malus te gebruiken: wanneer een ZBO zelf de zaken niet op orde heeft, stelt de minister ook beleid op voor interne processen.
- Artikel 22. De minister kan besluiten van het ZBO vernietigen. Ook dit is een harde sturingsmaatregel. Voor de duidelijkheid: het gaat hierbij niet alleen om besluiten ten aanzien van burgers (bijvoorbeeld een indicatiebesluit), maar ook om besluiten ten aanzien van interne processen, organisatie, personeelsbeleid, etc. Ook deze bevoegdheid kan als malus worden ingezet.
- Artikel 23. De minister kan maatregelen nemen indien het ZBO zijn taken ernstig verwaarloost. Tot op zekere hoogte is dit een restbevoegdheid ten aanzien van de bevoegdheden in de artikelen 21 en 22. Bij taakverwaarlozing kan en dient de minister in te grijpen.

In hoofdstuk 4 van de Kaderwet staan ook nog bepalingen ten aanzien van financieel toezicht. Wij zullen hier niet ingaan op deze bevoegdheden. De genoemde bepalingen lenen zich goed voor het ontwikkelen van een filosofie op prestatiesturing, waarvan ook kwaliteitsfinanciering onderdeel kan vormen. Zo leent een aantal van de bovengenoemde bepalingen zich uitstekend voor het maken en toetsen van prestatieafspraken die aan een financiële bonus of malus gekoppeld kunnen worden. Echter, waar de financiële prikkels tekortschieten, biedt de Kaderwet de minister ook instrumenten om in de interne processen van het ZBO in te grijpen.

In het licht van de ontwikkelingen rondom ZBO's in de afgelopen jaren heeft een aantal departementen een integrale sturings- en toezichtfilosofie voor ZBO's ontwikkeld. Een dergelijke integrale benadering bevat idealiter alle instrumenten en de wijze waarop deze worden ingezet. Derhalve inclusief prestatiesturing en – als daarvoor wordt gekozen - het instrument van kwaliteitsfinanciering, indien en voor zover hiervoor wordt gekozen. Op de vraag in hoeverre de

uitgevoerde pilot voldoende basis biedt om structurele lessen te trekken wordt verderop in dit rapport ingegaan.

6.2.3 Aansturing, toezicht en verantwoording volgens de Wet SUWI

Op grond van artikel 30d van de Wet SUWI is het UWV belast met de indicatiestelling in het kader van de Wsw. Overeenkomstig artikel 37 van die Wet is de IWI belast met het toezicht op rechtmatigheid en doeltreffendheid van die taak.

Naast het introduceren van de instrumenten van de Kaderwet heeft de nieuwe Wet ook tot doel bij te dragen aan een betere samenwerking in de keten van werk en inkomen en daarmee het verbeteren van de dienstverlening van die keten.

De ketenpartners voeren de gezamenlijke taken samen uit, waarbij zij ook elkaars taken helpen uitvoeren. Wat betreft de aansturing van de ketenpartners door de minister kan een onderscheid gemaakt worden tussen aansturing *binnen* de SUWI-keten en *buiten* de SUWI-keten.

In het geval van werkzaamheden *binnen* de SUWI-keten geldt dat deze zonder ministeriële goedkeuring vooraf voor elkaar kunnen worden uitgevoerd. Er geldt slechts een meldingsplicht. De minister is hiermee bevoegd om het UWV op te dragen uitvoering van een activiteit te beëindigen. In uitzonderlijke gevallen kan hiervan sprake zijn wanneer een bredere afweging van belangen tot de conclusie leidt dat de gekozen vorm van samenwerking onwenselijk is.

Voor situaties *buiten* de context van de samenwerking tussen de publieke SUWI-partners blijft het van belang dat de minister het verrichten van andere werkzaamheden dan die voortvloeien uit de opgedragen taken door het UWV of de SVB, vooraf kan toetsen. In geval de samenwerking ernstig tekortschiet, is eerst goed overleg met betrokken partijen geboden. Mocht dat overleg onverhoopt niet tot resultaat leiden, dan is de inzet van een zwaarder sturingsinstrument aangewezen. Hierna zullen de verschillende sturingsinstrumenten van de Minister de revue passeren.

Sturingsinstrumenten

Primair zal de invloedsuitoefening door de minister vorm krijgen via de sturingslijn van de jaarplancyclus van het UWV, de ketenmeibrief (die dus wordt voortgezet) en bestuurlijke overleggen. Deze instrumenten worden dus gecontinueerd. Wat wel nieuw is, is dat de minister met de nieuwe wet SUWI een stok achter de deur heeft. Met het oog op mogelijke bijsturing van de uitvoering is een delegatiebepaling en een (geclausuleerde) aanwijzingsbevoegdheid van kracht. Daarnaast geldt de taakverwaarlozingsregeling uit de Kaderwet:

- Artikel 10 lid 2 van de Wet SUWI delegeert wetgevende bevoegdheid aan de Minister om nadere regels te stellen inzake de dienstverlening in een locatie voor werk en inkomen.
- Artikel 10 lid 3 van de Wet SUWI creëert een specifieke aanwijzingsbevoegdheid voor de minister jegens het college van B&W.

De taakverwaarlozingsregeling is terug te vinden in artikel 23 van de Kaderwet en is hiervoor reeds besproken.

In de Memorie van Toelichting is opname van artikel 10 gemotiveerd door te wijzen op tekortkomingen in de ketensamenwerking, die aan het licht kwamen in de SUWI-evaluatie:

'De doelstellingen in de keten werk en inkomen kunnen alleen worden gerealiseerd met gezamenlijke inspanningen van (organisaties uit) meerdere bestuurslagen (in casu gemeenten en zelfstandige bestuursorganen). Mocht gaandeweg blijken dat de samenwerking tekort schiet, dan kan via lagere regelgeving waar nodig meer richting worden gegeven aan de samenwerking. Op voorhand is dat niet de bedoeling, juist ook om de eigen verantwoordelijkheid van partijen binnen het samenwerkingsproces – en voor hun eigen uitvoering als onderdeel daarvan – in tact te laten.'

En even verderop:

'Blokades of patstellingen in de samenwerking kunnen de dienstverlening in de hele keten werk en inkomen in gevaar brengen. In het uiterste geval dient de minister dan ook dwingend te kunnen interveniëren, omdat de uitvoering in de keten werk en inkomen direct «overkoepelende» beleidsdoelstellingen op centraal niveau en zijn daarmee samenhangende verantwoordelijkheden raakt. De (geclausuleerde) aanwijzingsbevoegdheid en taakverwaarlozingsbepaling dient hiertoe. De regering acht in de relatie met het UWV en de gemeenten uiteraard een terughoudend gebruik (alleen in uiterste gevallen) van dit instrument geboden, maar is van mening dat het in de onderhavige situatie met het oog op de werking van het stelsel van werk en inkomen niet kan worden gemist.'

Kritiek op artikel 10

Zowel door de Raad van State als door de Eerste en Tweede Kamer is dit artikel kritisch ontvangen. De kritiek luidt onder meer dat het artikel overbodig is, omdat het artikel niets toevoegt aan de bevoegdheden die de Minister reeds heeft op grond van artikel 21 en 23 van de Kaderwet en artikel 124 van de Gemeentewet en dat deze bevoegdheden treden in de beleidsvrijheid die de ketenpartners hebben. Desalniettemin heeft de Minister het artikel als zodanig in zijn geheel gehandhaafd en maakt het deel uit van de huidige wet SUWI. Hij heeft wel telkens benadrukt dat hij pas een greep zal doen naar deze instrumenten in het uiterste geval, indien overleg geen uitkomst biedt.

6.2.4 Kwaliteitsbeleid indicatie Wsw

Reeds vóór de start van de uitvoering van de indicatie Wsw door CWI (per 1 januari 2005) is gekozen voor een kwaliteitsvisie, als afgeleide van de reden van overheveling van deze taak van gemeenten naar CWI. Op 1 december 2004 is het Kwaliteitsplan 'CWI als gewaardeerde Wsw-poortwachter' vastgesteld. In dat plan wordt een integraal beeld geschetst van het te voeren kwaliteitsbeleid tot 31 december 2006. Hierin is te lezen dat de indicatie Wsw reeds vanaf de start voorzien werd van een kwaliteitssysteem bestaande uit:

- kwaliteitsdefinitie en -doelen voor de *output* (adviezen en beschikkingen), de *input* (transparantie, zorgvuldigheid en consistentie), het *werkproces* (de indicatiestelling), en het *professioneel handelen* (kennis, vaardigheden, werkwijze) van de CWI-medewerkers;
- indicatoren, normen en meetmethoden om de kwaliteitsdoelen te bewaken;

- kwaliteitsmaatregelen om het halen van de normen te regelen en te borgen, inclusief de ondersteuning van de medewerkers (organisatorisch en technisch).

In bijlage 3 is een compleet overzicht opgenomen. Ter illustratie geven we hier steeds per aspect (één van) de doelen, indicatoren en instrumenten uit dit overzicht weer:

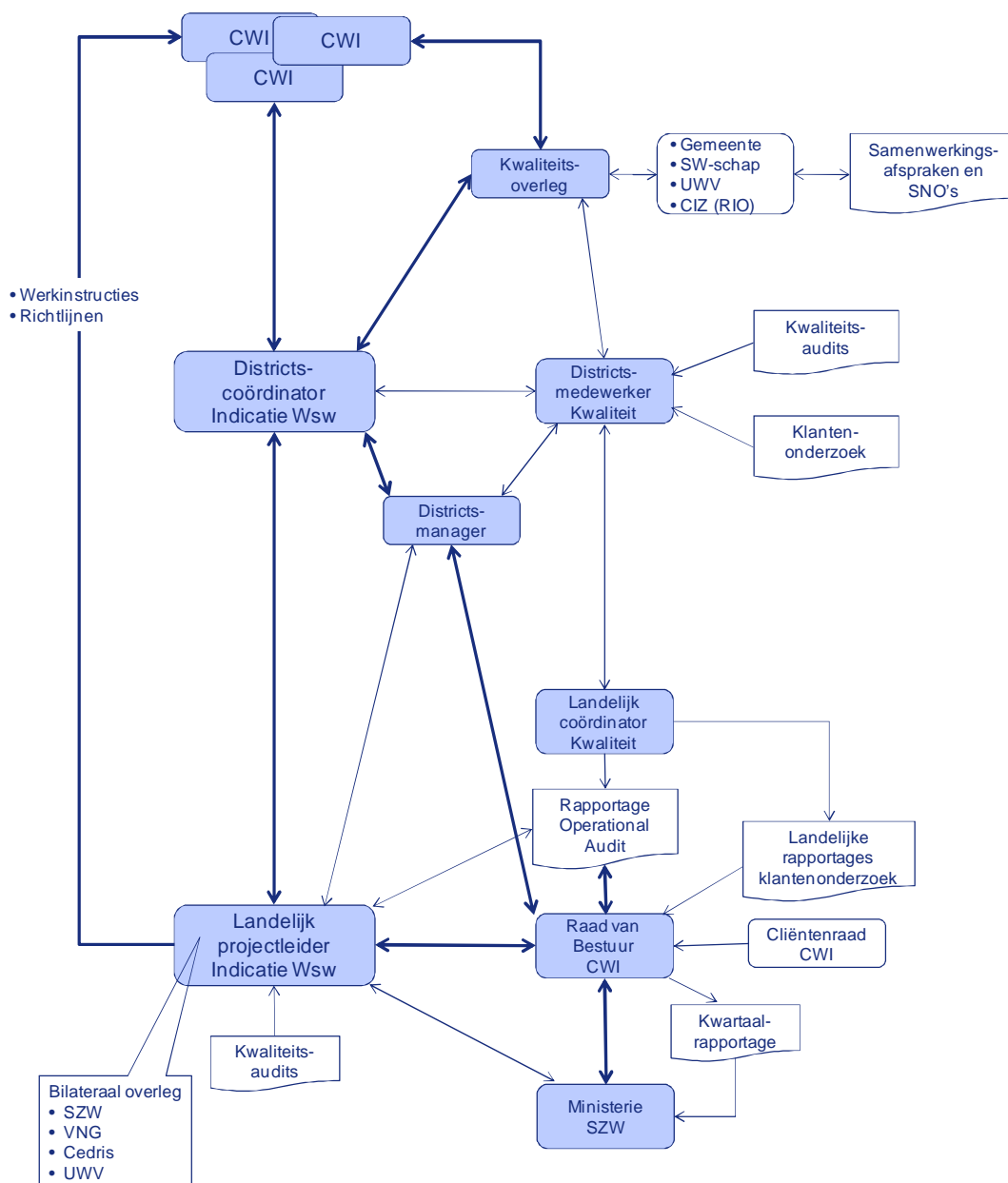
- Eén van de doelen qua *input* is consistentie. Dit houdt in dat CWI besluiten neemt die gebaseerd zijn op relevante feiten en betrouwbare gegevens. De indicator is dat de door de aanvrager of de verwijzende instanties aangeleverde gegevens volledig en actueel zijn en door bevoegde medici en arbeidsdeskundigen zijn opgesteld. Het instrumentarium om te meten of dit doel wordt gehaald, is een externe audit en rapportage.
- Eén van de doelen qua *werkproces* is de verbetercyclus. CWI analyseert permanent de kwaliteit van haar dienstverlening en borgt dat daar waar nodig verbeteringen worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Het instrumentarium om te meten of dit doel wordt gehaald, bestaat uit intern gerichte instrumenten (bijvoorbeeld lokale intervisie op dossierniveau) en extern gerichte instrumenten (bijvoorbeeld structurele afstemming CWI-SZW).
- Een ander doel qua *werkproces* is opleiding/training: CWI-medewerkers zijn qua expertise en vaardigheden voldoende uitgerust voor hun taak. De indicatoren zijn:
 - Het % medewerkers dat voldoet aan de functievereisten en het volledige programma heeft doorlopen.
 - Het % medewerkers dat deelneemt aan het onderhoudsprogramma.
 - Het instrumentarium om te meten of dit doel wordt gehaald, bestaat onder meer uit een opleidings-/ trainingsprogramma Wsw-indicatie voor nieuwe medewerkers.
- Eén van de doelen qua *output* is tijdigheid. De hieraan gerelateerde indicator is de gemiddelde doorlooptijd van het indicatieproces; de norm is maximaal 16 weken. Het instrumentarium om te meten of dit doel wordt gehaald, bestaat onder meer uit het MIP.
- Het doel qua *klanttevredenheid* is klantgerichtheid. Hiermee wordt bedoeld dat CWI het Wsw indicatieproces op een klantgerichte wijze uitvoert. De indicator is dat werkzoekenden, hun vertegenwoordigers en de belangenorganisaties tevreden zijn over de dienstverlening van het CWI; de norm is een gemiddeld rapportcijfer van 7. Het instrumentarium om te meten of dit doel wordt gehaald, bestaat onder meer uit een jaarlijks klanttevredenheidsonderzoek onder werkzoekenden.

Duidelijk is te zien dat er bij de indicatie Wsw sprake is van een geïmplementeerde kwaliteitscirkel (Plan-Do-Check-Act, PDCA). Concreet houdt deze cirkel in, dat:

- de organisatie en uitvoering transparant volgens plan zijn beschreven (P)
- de uitvoering plaatsvindt (D)
- die uitvoering ook getoetst wordt op realisatie volgens plan (C)
- waar afwijkingen of onduidelijkheden worden geconstateerd, er verbeteracties worden doorgevoerd en geborgd (A), waarmee de cirkel rond is.

In het kwaliteitsbeleid is deze cirkel geen doel op zich, maar draagt als denkraam wel bij om doelen te realiseren voor een steeds betere kwaliteit van dienstverlening.

De volgende figuur toont hoe gedurende het pilotjaar 2008 de verbetercyclus werd toegepast bij het Wsw indiceringsproces.²²



Figuur 6: Toepassing verbetercyclus

In deze verbetercyclus zijn meerdere niveaus te onderscheiden; het schema dient in die zin van boven naar beneden 'gelezen' te worden.

²² Bron: Kwaliteitsplan 'CWI als gewaardeerde Wsw-poortwachter', 1 december 2004.

De algemene uitgangspunten voor het te voeren kwaliteitsbeleid zoals in het oorspronkelijke plan van eind 2004 zijn beschreven, zijn ook in 2008 uitgangspunt gebleven. In 2008 zijn ten aanzien van de indicatie Wsw de volgende accenten aangebracht:

- Uniformiteit in zowel uitvoering als beoordeling van cases.
- Tijdige beslissing voor 95% van de aanvragen.
- Sluitende aanpak blijktens sluitende overdracht.
- Relatiebeheer met (keten)partners (tijdige afstemming bij wetwijzigingen).
- Administratieve lastenverlichting voor CWI-organisatie en aanvragers (her)indicatie.
- Nergens een malus en ten minste binnenhalen van twee bonussen.

De conclusie die wij trekken op basis van de documentenstudie en op basis van de interviews is dat de CWI-projectorganisatie voor de indicatie Wsw functioneert als een lerende organisatie die kwaliteit hoog in het vaandel heeft staan en hiermee aantoonbare resultaten heeft boekt. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het doel tijdigheid was in het begin van de uitvoering van de indicatie Wsw een aandachtspunt (want realisatiepercentage lag in 2005 onder de 85%). In 2007 lag het realisatiepercentage van het aantal dossiers dat binnen 16 weken werd afgehandeld zelfs even op 97%, terwijl het doel nog 90% was.
- Om de kwaliteit en deskundigheid van de adviseurs te borgen, is een certificeringstraject opgezet. Inmiddels is circa 50% van de adviseurs gecertificeerd.
- Het werken met intervisiegroepen heeft een bijdrage geleverd aan het vergroten van de mate van uniformiteit bij de besluitvorming. Door bovenlokale intervisie uit te voeren, is een wederzijds leerproces ontstaan.
- Uit de IWI-rapportage van 2006 kwam naar voren dat op een tweetal punten nog verbetering mogelijk is: sluitende overdracht en transparantie van de besluitvorming. (Mede) naar aanleiding hiervan heeft CWI in 2007 specifiek aandacht besteed aan sluitende overdracht. In 2008 staat uniformiteit (en daarmee ook transparantie) van de besluitvorming hoog op de agenda. Beide aspecten zijn bovendien meegenomen in de pilot kwaliteitsfinanciering.

Het feit dat het indicatieproces Wsw (kwalitatief) op orde is, roept in relatie tot het evaluatieonderzoek naar het aspect 'kwaliteitsfinanciering' de volgende vragen op:

- Representativiteit: welk effect zou de pilot gehad hebben als deze was toegepast op een proces of ZBO dat minder 'in control' is?
- In het verlengde van het vorige punt: in hoeverre zijn de resultaten van deze pilot één op één te vertalen naar de andere ZBO's die mogelijk ten aanzien van bepaalde processen minder in control zijn?

In de hoofdstukken 7 en 8 wordt nader ingegaan deze vragen.

6.3 Relatie kwaliteitscriteria 2008 en prestatie-indicatoren kwaliteitscontract

De vorige paragraaf bevat de conclusie dat het indicatieproces Wsw kwalitatief goed op orde is. Er is sprake van een goed doorgevoerde, daadwerkelijk functionerende kwaliteitscirkel. Ook uit de interviews ontstaat het beeld dat kwaliteitsfinanciering meer een voortzetting betekent van een kwaliteitsproces dat al op gang was. Anders gezegd: kwaliteitsfinanciering is voor de indicatie Wsw niet een vraagstuk van noodzaak of urgentie, maar een 'kers op de taart'.

In onderstaande tabel laten we zien welke prestatie-indicatoren voor 2008 van kracht waren voor de indicatie Wsw en welke daarvan zijn opgenomen in het prestatiecontract met SZW. In bijlage 4 zijn de prestatie-indicatoren in het kwaliteitscontract van SZW met CWI (inclusief definities, meetmethoden en normeringen) meer in detail uitgewerkt.

Onderwerp	Norm	Meting
Klantperspectief		
Responsiviteit/tegenwoordigheid/communicatie en begrip voor klant	Overall score 7,2 maar beter nog een >7,5 i.v.m. bonus	Klanttevredenheidsonderzoek, <i>Relevant voor bonus</i>
Toegankelijkheid	Bereikbaarheid <1 uur OV	Klanttevredenheidsonderzoek, <i>Relevant voor bonus</i>
Uniformiteit/betrouwbaarheid	Geen majeure afwijkingen	Kwaliteitsaudit, <i>Relevant voor bonus</i>
	70% uniformiteit in dossieropbouw en besluit	Dossieronderzoek op besluiten, <i>Relevant voor bonus</i>
Tijdigheid – beschikking	16 weken; >95% van de dossiers	MIP, <i>Relevant voor bonus</i>
Voortgang aanmelding	Gesprek < 4 weken	MIP
Sluitende aanpak	>90% overdracht bij negatieve beschikking	Kwaliteitsaudit, <i>Relevant voor bonus</i>
Omgevingsperspectief		
Transparantie	SZW Gemeente/Sw-schap/CWI 2x per jaar	Kwartaalrapportage o.b.v. MIP Kwaliteitsoverleg lokaal
Tevredenheid schappen en soortgelijke organisaties	Overall score 7,2 beter nog een 7,5 i.v.m. bonus	Tevredenheidsonderzoek naar aanvraagproces en transparantie <i>Relevant voor bonus</i>
Project- c.q. organisatieperspectief		
Releases	Ten minste 2 x per jaar	Rapportage
Verbetervoorstellen	Besluitvorming < 2 maanden	Rapportage
Deskundigenrapportage	>90% binnen contracttermijn	MIP/AU-rapportage
Betrouwbaarheid MIP	<5% foutregistraties 3mnd na vaststelling signaallijst	Signaallijsten

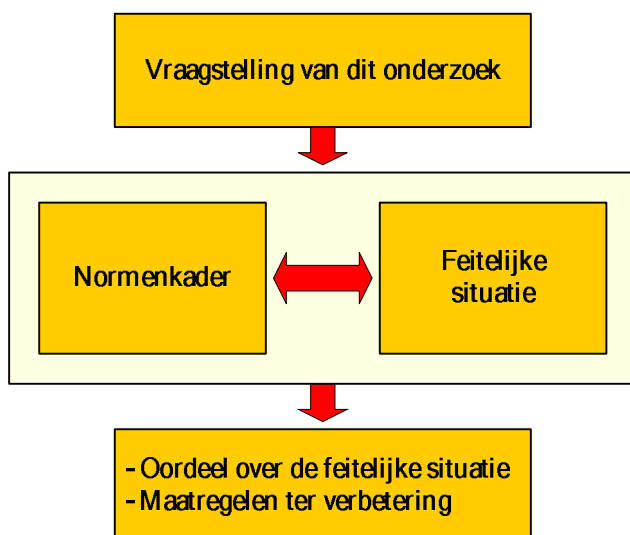
Onderwerp	Norm	Meting
Medewerkerperspectief		
Certificering adviseurs	70% op 31-12-08	Rapportage
Opleiding	90% deelname van verplicht opl. Programma	Rapportage
Tevredenheid	>score EFQM en >0,1 betere score CWI	Brede Tevredenheidonderzoek Medewerkers

Tabel 2: CWI-operationalisering en normering kwaliteitscriteria 2008 indicatie Wsw.

In de tabel is te zien dat de indicatoren voor de pilot kwaliteitsfinanciering een selectie vormen uit het totaal aan kwaliteitsindicatoren waarop in 2008 is gestuurd. In het vervolg van dit hoofdstuk kijken we naar de mening van onze respondenten over deze selectie van indicatoren.

6.4 Normenkader kwaliteitsfinanciering

Er is ons (onder meer) een oordeel gevraagd over de wijze waarop kwaliteitsfinanciering bij de Wsw indicatiestelling is uitgevoerd. Om hierover een gefundeerd oordeel te kunnen geven, hebben we een passend normenkader gehanteerd. Een normenkader is een verzameling richtlijnen die aangeven wat te doen als je het goed wilt doen. Een normenkader geeft dus antwoord op de vraag: hoe zou het moeten werken? Door vervolgens de werkelijke situatie te vergelijken met het normenkader, kunnen we zowel een oordeel over de huidige situatie geven als maatregelen ter verbetering formuleren. We geven deze aanpak weer in onderstaande figuur (7).

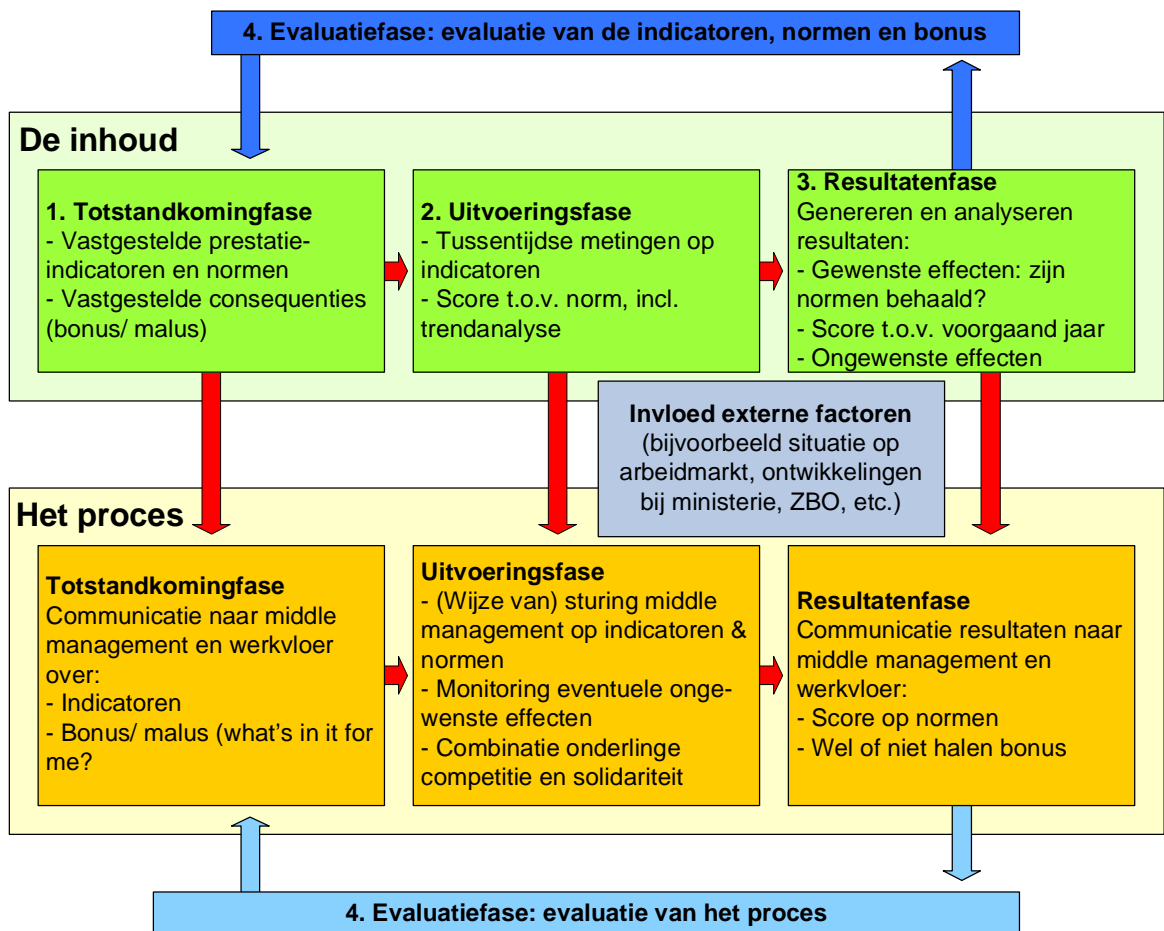


Figuur 7

Het normenkader, dat we hebben ontwikkeld, hebben we niet alleen gebaseerd op (de resultaten van) de literatuurstudie zoals we die in hoofdstuk 4 hebben gepresenteerd, maar ook op de interviews en de toetsings- en uitwisselingsbijeenkomst. We zijn tot de conclusie gekomen dat - naast de *inhoud* (indicatoren en normen)- niet mag worden onderschat hoezeer voor een

succesvolle invoering van kwaliteitsfinanciering ook aandacht moet worden besteed aan het *proces*. Bij het laatste gaat het om het ervoor zorg dragen dat kwaliteitsfinanciering gaat “leven” bij middle management en werkvloer. De uitdaging is namelijk dat kwaliteitsfinanciering niet op management niveau blijft “hangen”; daarom is dit een aparte factor die specifiek aandacht behoeft van de actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de kwaliteitsfinanciering (het ministerie en het verantwoordelijke managementniveau bij CWI/ UWV).

Om het normenkader toe te lichten hebben we een model ontwikkeld, dat we hieronder grafisch weergeven. We geven hierin de interactie weer tussen inhoud (de kwaliteitsindicatoren en de normen) en proces (het organiseren van de beleving bij middle management en werkvloer).



Figuur 8

Figuur 8 laat zien dat we vier fasen onderkennen bij de uitvoering van kwaliteitsfinanciering: totstandkoming, uitvoering, resultaten en evaluatie. Per fase geven we voor zowel proces als inhoud aan waaraan aandacht besteed moet worden:

(1) De totstandkomingfase:

- *De inhoud:* totstandkoming van (1) indicatoren en (2) bijbehorende normen en (3) vaststellen bonus/ malus. Dit gebeurt in wisselwerking tussen ministerie en het verantwoordelijk management bij het ZBO.
- Bij de totstandkoming van de *indicatoren* dient aandacht besteed te worden aan (zie ook hoofdstuk 4):
 - het vinden van evenwicht tussen enerzijds een beperkte indicatorenset en anderzijds een indicatorenset die een voldoende breed terrein dekt, minimaal een combinatie is van output en outcome indicatoren en de kans op perverse effecten zoveel als mogelijk minimaliseert;
 - het vinden van evenwicht tussen de meetbaarheid (SMART), de relevantie en de toerekenbaarheid van de indicatoren;
 - niet steeds elk jaar dezelfde indicatoren en dezelfde normen gerealiseerd moeten worden; hierdoor blijft het steeds spannend of het ZBO de doelstellingen zal gaan halen, wat een motiverend effect heeft;
 - de indicatoren aanvullend zijn op bestaande initiatieven op het gebied van kwaliteit. In 2008 stond uniformiteit bijvoorbeeld centraal. Voor dit thema zijn zowel in de indicatoren in de pilot benoemd als landelijke activiteiten georganiseerd (om de mate van uniformiteit te verhogen). Kwaliteitsfinanciering moet nooit een doel op zichzelf worden.
- Ten aanzien van het bepalen van de *normen* is van belang dat de doelen ambitieus en haalbaar zijn én gedragen zijn door de betrokkenen. In de interviews werd opgemerkt dat de vrees bestaat dat door de normen elk jaar scherper gesteld zullen gaan worden ('strop'). Op een gegeven moment is de rek er echter uit. De norm 'tijdigheid' is nu bijvoorbeeld al heel scherp gesteld.
- Ten slotte zal ook de inhoud van de *bonus/ malus* bepaald moeten worden (bonus hoeft niet te betekenen het toedelen van geld). De volgende voorwaarden kunnen aan de bonus gesteld worden: (1) het dient zo concreet mogelijk gemaakt te worden, (2) het is voor iedereen hetzelfde en (3) het dient zo individueel mogelijk gemaakt te worden (voor zover dit juridisch mogelijk is).
- *Het proces:* communicatie richting middle management en werkvloer over de indicatoren en normen en (vooral) ook over de voordelen voor middle management en werkvloer om de normen te halen. Het gaat dan om de inhoud van de bonus (en de malus bij het niet halen van de doelstellingen). Anders gezegd gaat het om beantwoording van de vraag: what's in it for me? Waarom zou ik als individuele medewerker proberen de gestelde doelen te realiseren? Het top management maakt in deze fase in feite bindende afspraken met middle management en werkvloer over de besteding van een eventuele bonus.

(2) De uitvoeringsfase:

- *De inhoud:* het tussentijds verzamelen van scores op de indicatoren en deze vergelijken met de gestelde normen, inclusief een trendanalyse voor het vervolg van het jaar.
- *Het proces:* de wijze van sturing van middle management richting de werkvloer ten aanzien van de indicatoren, inclusief een vergelijking van de gerealiseerde scores ten opzichte van de normen. Het is van belang dat het middle management tijdens het afdelingsoverleg regelmatig terugkomt op de indicatoren en de actuele scores op deze indicatoren, inclusief bespreking van eventueel noodzakelijke maatregelen om alsnog de normen (gestelde doelen) in het vervolg van het jaar toch te halen. Het middle management zal verder moeten monitoren of er sprake is van perverse effecten; zo nodig moeten passende maatregelen genomen worden. Ten slotte is het van belang een combinatie te creëren van onderlinge concurrentie én solidariteit. Verderop in deze paragraaf gaan wij hier verder op in.

(3) De resultatenfase:

- *De inhoud:* het genereren en analyseren van de eindresultaten op gewenste effecten (zijn de normen/ doelen behaald?) en ongewenste effecten. Dit kan aangevuld worden met een vergelijking van de resultaten met het voorgaande jaar (doen we het nu beter?). Bij het analyseren van de scores is het van belang om te kijken naar het verhaal achter de cijfers en de mogelijke invloed van eventueel aanwezige externe factoren mee te nemen, bijvoorbeeld ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, migratie naar een nieuwe procesapplicatie, afsluiten van een contract met een nieuwe partij die de onderzoeken uitvoert (AOB Compaz), fusie van het CWI met UWV, etc.
- *Het proces:* de eindresultaten, inclusief de vraag of de bonus is behaald, worden vervolgens gecommuniceerd naar middle management en werkvloer. Voor de motivatie is het hierbij van belang dat (1) de met middle management en werkvloer gemaakte afspraken ten aanzien van de bonus worden nagekomen, vanuit het oogpunt van betrouwbaar werkgeverschap; (2) de scores binnen een redelijke termijn na afronding van het jaar worden gecommuniceerd, bijvoorbeeld rond het einde van het eerste kwartaal (3) er, indien de gestelde doelen gerealiseerd zijn en de bonus is behaald, er vanuit het ministerie en/ of de top van het ZBO een blijk van waardering komt richting middle management en werkvloer, bijvoorbeeld in de vorm van een waarderende brief ("schouderklop").

4(4) De evaluatiefase:

- *De inhoud:* het evalueren van de indicatoren en de normen; zijn deze ook voor volgend jaar toepasbaar of moeten we (deels) andere indicatoren gaan definiëren?
- *Het proces:* evaluatie van de communicatie van kwaliteitsfinanciering naar middle management en werkvloer. Hoe was de beleving op de werkvloer? (Hoe) kan het beter?

Door een goede interactie tussen inhoud en proces te organiseren, creëert kwaliteitsfinanciering in de uitvoeringsfase een combinatie van:

- Onderlinge competitie. De vergelijking tussen consultants en vestigingen zorgt voor een gezonde competitie tussen consultants onderling (op een vestiging) en tussen vestigingen.

Vergelijking maakt verschillen inzichtelijk. Landelijk zijn er bijvoorbeeld grote verschillen voor het aantal uitgevoerde onderzoeken; hoe komt dat?

- Solidariteit/ groepsgevoel. Door één landelijke doelstelling met voor een ieder dezelfde bonus (zoals aangegeven niet noodzakelijkerwijze een financiële bonus) te bepalen, wordt het groepsgevoel en de onderlinge solidariteit versterkt. Als bijvoorbeeld iemand ziek is, kunnen anderen meehelpen. Dit geldt zowel op een vestiging tussen consultants, als tussen vestigingen binnen een district als tussen districten onderling.

Ten slotte werd opgemerkt dat als randvoorwaarde voor succesvolle kwaliteitfinanciering van belang is dat het betreffende ZBO ondernemersschap stimuleert. Een respondent gaf in dit kader aan dat UWV niet is ingericht op een bonus/ malus systeem; het vraagt om een andere financieringsstructuur.

In de volgende drie paragrafen gaan we toetsen in hoeverre de feitelijke situatie voldoet aan dit normenkader. In de volgende paragraaf doen we dit voor de inhoud, daarna gaan we in op het proces en in paragraaf 6.7 gaan we in op de voorlopig vastgestelde performance ten aanzien van de in de pilot gehanteerde prestatie-indicatoren.

6.5 Resultaten interviews en bijeenkomst ten aanzien van de gekozen indicatoren en normen in de pilot

In deze paragraaf besteden we met name aandacht aan de feitelijke situatie wat betreft de totstandkoming van de indicatoren en de normen.

Uit de interviews blijkt dat de respondenten (die werkzaam zijn bij de CWI-vestigingen) zich in het algemeen kunnen vinden in de gekozen indicatoren in het contract met SZW. Doordat de indicatoren een breed terrein dekken, is de kans klein dat door op deze indicatoren te sturen een deel van het werk veronachtzaamd zou gaan worden. De gekozen indicatoren vormen gezamenlijk een goede mix waardoor de kans dat zich perverse effecten voordoen tot een minimum beperkt blijft. Wel werden de volgende opmerkingen gemaakt:

- De indicator tijdigheid kan strijdig zijn met de andere drie indicatoren (klanttevredenheid, uniformiteit en sluitende overdracht), omdat deze drie immers (doorloop)tijd kosten. Dit kan ertoe leiden dat er, volgens één respondent, soms 'onmogelijke' keuzes gemaakt moeten worden.
- Ten aanzien van de indicator sluitende overdracht werd meerdere malen opgemerkt dat sluitende overdracht beperkt aan de orde is omdat niet hoeft te worden overgedragen. Ten aanzien van situaties waarbij een overdracht wel gewenst is vroeg een respondent zich ten aanzien van deze indicator af waarom de vraag niet wordt gesteld of de cliënt wel interesse heeft in de sluitende overdracht. Het is de wens van de klant om een indicatie Wsw aan te vragen. Als iemand geen uitkering heeft, wordt hij gebeld over de vraag aan welke organisatie sluitend overgedragen kan worden. Als iemand wel een uitkering heeft, is CWI verplicht het dossier over te dragen aan de uitkerende instantie. De vraag is dus of dit automatisme toegepast zou moeten worden.

Berenschot

Om ook te kunnen beredeneren dat sturen op deze indicatoren niet leidt tot ongewenste effecten c.q. dat bepaalde delen van het werk worden veronachtzaamd, hebben we in een aantal interviews aandacht besteed aan de vraag waarop door management en medewerker per indicator gestuurd moet worden om op de betreffende indicator goed te kunnen scoren. In de volgende tabel geven we hiervan een overzicht.

Indicator	Onderliggende factoren waar op gestuurd moet (kunnen) worden om voor deze indicator de gestelde norm te kunnen realiseren	Eventuele nadere toelichting
<i>Tijdigheid</i>	Workload (aantal af te handelen dossiers) van de adviseur	In het MIP zijn deze cijfers voor alle betrokkenen op te vragen; hierop moet gestuurd worden door zowel de adviseur zelf als het management
	Forecast van (her)indicaties is te maken; hierdoor is ook vooraf in te schatten of een vestiging voldoende capaciteit aan adviseurs beschikbaar heeft	Voor de herindicaties kunnen de sw-bedrijven een overzicht/planning in de komende periode aanleveren; deze overzichten worden steeds accurater. Voor eerste indicaties is dit niet te plannen.
	Flexibele inzet van adviseurs, om eventuele pieken en dalen in het aanbod van (her)indicaties op te vangen	Dit blijkt in de praktijk lastig te realiseren, gezien het specifieke werkveld.
	Normtijd per adviseur is voldoende	Uit de gesprekken kwam het beeld naar voren dat er voor een adviseur voldoende tijd per (her)indicatie beschikbaar is
	De doorlooptijd van een onderzoek bij de ArboUnie is maximaal 4 weken	Met de ArboUnie zijn hierover afspraken gemaakt. ²³
	De administratie van de vestiging plant de afspraken direct en goed in en verstuurt op tijd de brieven	Geen informatie beschikbaar
	Verwijzers, met name UWV, sturen voldoende en de juiste informatie op	Naarmate derde partijen meer de juiste informatie opsturen, hoeven minder onderzoeken bij de ArboUnie aangevraagd worden
	Beperken no shows	Bij de eerste no show is het de verantwoordelijkheid voor het CWI om het hele proces alsnog binnen 16 weken af te ronden; de 2 ^e no show leidt tot een afwijzing voor de cliënt. Sommige vestigingen beperken het aantal no shows door de administratie kort voor het gesprek de cliënt te laten bellen.
<i>Klanttevredenheid sw-uitvoerder</i>	Communicatie	De sw-bedrijven waarderen het kwaliteits-overleg wat ze hebben met het CWI
	Soepele (digitale) gegevensuitwisseling tussen de sw-uitvoerder en het CWI	
	CWI geeft meer informatie over de cliënten, het gaat dan bijvoorbeeld om interesses en scholingsachtergrond	Het CWI kan deze informatie niet leveren, omdat dat niet uitgevraagd wordt in het indicatieproces (en het CWI hiervoor niet wordt betaald)
	De indicatieprocedure is transparant: het is voor een sw-uitvoerder duidelijk aan welke criteria een cliënt moet voldoen voor een positieve indicatie	
<i>Klanttevredenheid cliënten</i>	De brieven zijn helder en laagdrempelig	Er is de afgelopen jaren veel aan gedaan om dit voor elkaar te krijgen
	Het proces is overzichtelijk voor de cliënten	

²³ Het contract met ArboUnie liep eind 2008 af; AOB Compaz is de nieuwe contractpartner.

Indicator	Onderliggende factoren waar op gestuurd moet (kunnen) worden om voor deze indicator de gestelde norm te kunnen realiseren	Eventuele nadere toelichting
	Bejegening van de cliënt tijdens het gesprek is respectvol; de adviseur bezigt laagdrempelig taalgebruik tijdens het gesprek	
	De locaties van het CWI en de ArboUnie zijn goed te bereiken met het openbaar vervoer en niet te ver af van de woonplaats van de cliënt	
	De cliënten hoeven voor alle instanties maar 1 test af te nemen (in de woorden van een respondent: 'testen is pesten'; de cliënt wordt bij elke test weer met zijn beperkingen geconfronteerd)	Er loopt een pilot indicatiestelling, waarbij een klant voor de verschillende instanties maar 1 arts en 1 psycholoog hoeft te bezoeken, in plaats van voor iedere instantie weer apart door een indicatieprocedure te moeten gaan
<i>Sluitende overdracht</i>	Medewerkers zorgen voor een sluitende overdracht	
	Het management controleert elk dossier op sluitende overdracht	
<i>Uniformiteit</i>	Checklist en beslisboom zijn beschikbaar	
	Het formulier is opgebouwd volgens een vast stramien	
	Cases worden besproken met de arbeidsdeskundige en tijdens (regionale) intervisiebijeenkomsten	
	Management toetst dossiers op kwaliteit/onderbouwing van de beslissing (duur indicatiestelling, wel of geen begeleid werken, min.-max.-niveau)	

Tabel 3: Onderliggende factoren van de indicatoren

Wat betreft de kans op ongewenste effecten door de in de pilot benoemde indicatoren kunnen we op basis van bovenstaande tabel als conclusie trekken dat CWI (breed) moet sturen op input, throughput en output, met nadrukkelijke aandacht voor het werkproces (de indicatiestelling) en het professioneel handelen van de medewerkers om de gestelde doelen in het kwaliteitscontract te kunnen realiseren. Het risico dat de pilot ervoor gaat zorgen dat CWI bepaalde belangrijke aspecten gaat veronachtzamen (met ongewenste effecten tot gevolg), is vanuit die insteek ook gering gebleken²⁴.

²⁴ Dat neemt niet weg dat we toch een aantal mogelijke negatieve effecten zien. Dit werken we uit in het volgende hoofdstuk. Deze potentiële negatieve effecten hebben meer te maken met de *normstelling* van de gestelde indicatoren dan dat de indicatoren niet goed gekozen zouden zijn of onvolledig zijn (het werkveld niet voldoende dekken).

Wat betreft de mate waarin de indicatoren voor CWI beïnvloedbaar zijn, kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Met name voor de indicator tijdigheid geldt dat CWI deze slechts ten dele kan beïnvloeden. CWI heeft immers te maken met het volgende spanningsveld:
 - CWI kan enerzijds de vraag niet voor 100% nauwkeurig voorspellen; dit geldt met name voor de eerste indicaties.
 - Het CWI beschikt slechts beperkt over een flexibel in te zetten aantal medewerkers om eventuele pieken en dalen in de vraag op te vangen.
 - Ter illustratie van dit spanningsveld geven we het volgende voorbeeld. Als er (in een bepaalde regio) onverwachts een piek in de vraag optreedt en/of tegelijkertijd een aantal medewerkers vertrekt of ziek wordt, kan het in de betreffende regio lastig zijn om de norm van 95% te halen.
- De eerstvolgende indicator die voor CWI in mindere mate beïnvloedbaar is, is de klanttevredenheid van sw-bedrijven. Interviews met regionale respondenten wijzen uit dat diverse sw-bedrijven graag meer informatie van het CWI zouden willen krijgen over de cliënten.

Wat Berenschot in het bijzonder opviel ten aanzien van de indicatoren is dat in 2007 wel, maar gedurende het pilotjaar niet de klanttevredenheid van de *verwijzers* wordt gemeten (noch is opgenomen in de set van prestatie-indicatoren). Dit was wat betreft het CWI na 2007 niet meer nodig. Dit terwijl:

- de verwijzer in feite de cliënt (en de ouders van de cliënt) wijst op het bestaan van de sw; een groot deel van de informatievoorziening wordt hierdoor reeds door de verwijzers uitgevoerd;
- de verwijzer beschikt over informatie die voor CWI zeer interessant kan zijn voor het kunnen nemen van een beslissing. Afgezien van het UWV, hebben we de indruk dat het nu meer aan het toeval wordt overgelaten of en welke informatie de verwijzer meestuurt;
- die verwijzers die meerdere malen per jaar cliënten aanmelden, hiervan een overzicht zouden kunnen opsturen, waardoor het CWI een betere forecast kan maken;
- als de verwijzer meegaat naar een afspraak met zijn cliënt, deze naar verwachting meer ontspannen zal zijn tijdens het gesprek, waardoor de klanttevredenheid zal toenemen;
- na een gesprek de verwijzer aan de cliënt kan uitleggen wat er precies heeft plaatsgevonden;
 - als de verwijzers de cliënt goed begeleiden, bijvoorbeeld door mee te gaan naar afspraken, het aantal no shows beperkt kan worden. Dit maakt het voor CWI eenvoudiger om de termijn van 16 weken te halen;
 - als de cliënt toegelaten wordt tot de sociale werkvoorziening, de verwijzer een rol kan spelen bij het zoeken naar overbruggingsactiviteiten gedurende de periode dat deze op de wachtlijst staat.

6.6 Resultaten interviews en interactieve sessie ten aanzien van het proces (de beleving)

Daar waar bij de inhoud vooral de eerste fase (de totstandkoming) en de laatste twee fasen (de resultaten en de evaluatie) van belang zijn, zijn bij het proces alle vier fasen cruciaal voor het welslagen van kwaliteitsfinanciering. In onderstaande tabel laten wij voor elke fase de feitelijke situatie ten aanzien van het proces zien.

Fase	Feitelijke situatie ten aanzien van het proces
Totstandkoming	<ul style="list-style-type: none"> - Er is niet (vooraf) bepaald en gecommuniceerd wat wèl of juist niet realiseren van de doelstellingen betekent voor de individuele medewerker; onbekend is wat deze kan "winnen" als de gestelde doelen worden behaald c.q. wat de aard van de bonus is. Achteraf horen wat de bonus wordt zorgt niet of minder voor een stimulans voor de individuele medewerker. - Wat betreft de aard van de bonus is van belang, dat deze ook daadwerkelijk als zodanig moet worden ervaren. Als bijvoorbeeld besloten wordt dat de bonus een teamuitje is, kan het effect zijn dat consultants zich bekocht voelen, omdat een teamuitje toch al elk jaar plaatsvindt.
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Sommige respondenten hebben aangegeven dat vanuit het hogere management weinig is gecommuniceerd over de effecten en (tussentijdse) resultaten van de pilot. - De pilot is op de diverse vestigingen verschillend beleefd. Op de ene vestiging 'leefde' de pilot, terwijl op de andere vestiging medewerkers er niet of nauwelijks van op de hoogte waren²⁵. De mate waarin het management van de vestiging over de pilot communiceert, lijkt hierbij een rol te spelen. Diverse consultants gaven aan dat in het werkoverleg de pilot wel eens is genoemd; er werd echter geen "worst" voorgehouden. Omdat niet duidelijk was wat de aard van de bonus was, hebben ze ook niet extra hun best gedaan om deze te halen.
Resultaten	<ul style="list-style-type: none"> - Eind april was nog steeds niet bekend of (1) de doelen gehaald waren en (2) wat de aard van de bonus zou zijn.
Evaluatie	

Tabel 4

Uit bovenstaande tabel kan de conclusie worden getrokken dat er nauwelijks aandacht is besteed aan het proces rondom kwaliteitsfinanciering. Om dit beeld te nuanceren is van belang dat in sommige interviews en in de interactieve sessie het volgende is aangegeven. Diverse middle managers vertelden dat hun vestiging scherper is geworden op de 4 punten uit de pilot. Er is nu veel meer aandacht voor uniformiteit en casuïstiek op de vestigingen (het doorspreken van de rapportages). Dit heeft ook te maken met de themadagen over uniformiteit en kwaliteit en verbeteren van rapportages. Per saldo hebben ze daardoor gewonnen aan kwaliteit. Ze hadden het echter ook anders in kunnen steken, zonder bonus/ malus; er zijn alternatieve wegen die naar Rome leiden.

Al met al is er bij de respondenten op middle management niveau een positieve grondhouding als het gaat om de invoering van prestatiefinanciering.

²⁵ We merken hierbij op dat uit de interviews duidelijk het beeld naar voren komt dat (het leveren van) kwaliteit wel overal sterk leeft op de werkvloer van de vestigingen.

6.7 Voorlopig vastgestelde daadwerkelijke prestatie

In een bijlage bij het jaarverslag van het CWI over 2008, geeft de organisatie zelf aan dat ten aanzien van alle gehanteerde prestatie-indicatoren geconcludeerd kan worden dat de afgesproken prestaties zijn geleverd. Deze verantwoordingsinformatie is bondig vervat in bijgaande tabel:

a/d	Prestatie-indicator	Norm	Resultaat	Rapportage	Conclusie
a	Tevredenheid aanvragers	>7,5	7,7	Stratus	Bonuswaardig
b	Tevredenheid uitvoeringsorganisaties	> 7,0	7,2	Ecorys	Bonuswaardig
c	Uniformiteit besluit	> 85%	93%	TNO	Bonuswaardig
d	Uniformiteit proces	Geen majeure afwijking <5 kleine afwijkingen	3 kleine afwijkingen	Interne audit	Bonuswaardig
	Sluitende aanpak	Geen afwijkingen	Conform proces	Interne audit	Bonuswaardig
e	Tijdigheid 1e en herindicatie	95%	96,57% en 98,61%.	MIP en interne audit	Bonuswaardig

Tabel 5

Vanzelfsprekend dient het UWV WERKbedrijf deze conclusies richting het ministerie ook te onderbouwen, wil men aanspraak kunnen doen op de in het vooruitzicht gestelde bonus. Medio 2009 kan worden gesteld dat door het UWV WERKbedrijf en het ministerie van SZW in samenspraak is vastgesteld op grond van geleverde prestaties uitbetaling van de bonus ten aanzien van vrijwel alle indicatoren is gerechtvaardigd. Alleen ten aanzien van de Sluitende aanpak heeft het ministerie aangegeven nog nadere onderbouwing te willen ontvangen.

6.8 Conclusie

Als we de feitelijke situatie confronteren met het normenkader kunnen we het volgende concluderen;

- Ten aanzien van de *inhoud*: in het hoofdstuk "Beleidsreconstructie" zagen we reeds dat er veel aandacht is geweest voor een gedegen en gedragen selectie van indicatoren en normen. Het beeld wat uit de interviews naar voren komt bevestigt dit. De respondenten kunnen zich in het algemeen vinden in de gekozen indicatoren in het contract met SZW. De gekozen indicatoren vormen gezamenlijk een goede mix waardoor de kans dat zich perverse effecten voordoen tot een minimum beperkt blijft.

Berenschot

- Ten aanzien van het proces: er is door SZW en het (top) management te weinig aandacht besteed aan het proces rondom de kwaliteitsfinanciering, c.q. het planmatig stimuleren van de beleving van de pilot bij middle management en werkvloer. Vooraf is bijvoorbeeld niet besloten waaruit de bonus/ malus uit gaat bestaan (vanuit het oogpunt van de medewerkers).
- Ten aanzien van de performance: de prestaties van het CWI die nodig waren om over 2008 bonussen te ontvangen lijken (vrijwel) allemaal te zijn geleverd.

Bovenstaand oordeel leidt ertoe dat uit deze pilot geen zwaarwegende conclusies getrokken kunnen worden over het belang c.q. het nut van kwaliteitsfinanciering voor SZW. Onze aanbeveling aan SZW is (daarom) om, indien SZW het nut van het instrument kwaliteitsfinanciering verder wil onderzoeken, een nieuwe pilot te starten waarbij aandacht is voor de verschillende elementen uit het eerder gepresenteerde normenkader. Kort gezegd zal dan in deze pilot zowel aandacht aan de inhoud als aan het proces moeten worden besteed, wil SZW een gefundeerde evaluatie kunnen uitvoeren van het instrument kwaliteitsfinanciering.

7. Bevindingen per deelvraag

Inleiding

Tussen SZW en CWI zijn afspraken gemaakt over de specifieke onderzoeksvragen die in deze eindevaluatie van een antwoord moeten worden voorzien. In dit hoofdstuk geven we zoveel als mogelijk is gebleken antwoord op deze vragen.

Wat zijn de uitkomsten van eventueel eerder onderzoek naar vormen van kwaliteitsfinanciering waaruit lering kan worden getrokken?

Er zijn diverse van onderzoeken²⁶ gepubliceerd naar de meerwaarde van prestatiesturing in het algemeen en outputsturing in het bijzonder. We hebben geconstateerd dat de door SZW en CWI gehanteerde systematiek de meeste overeenkomsten heeft met outputsturing. In hoofdstuk 4 zijn de belangrijkste lessen ten aanzien van de introductie van kwaliteitsfinanciering uit de (onderzoeks)literatuur op een rij gezet.

Wat is het effect van de gekozen vorm van kwaliteitsfinanciering op de wijze waarop CWI de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling aanstuurt?

Berenschot oordeelt dat het effect van deze vorm van kwaliteitsfinanciering beperkt zichtbaar is, maar zeker potentie heeft om in de toekomst één van de instrumenten te zijn ter bevordering van kwaliteit van dienstverlening. Doordat in deze pilot vooral is ingezet op de inhoud (de indicatoren en de bijbehorende normen) en slechts zeer beperkt op het proces (het creëren van de beleving van de pilot bij de werkvloer) is het effect van kwaliteitsfinanciering relatief beperkt gebleven.

Wat is het effect van deze vorm van kwaliteitsfinanciering op de wijze waarop de indicatiestelling op de werkvloer wordt uitgevoerd?

In lijn met het voorgaande kan worden gesteld dat het effect in directe zin nog gering is. Een indirect effect (managerial focus) is wel waarneembaar, voor het overige zou veel meer aandacht besteed moeten worden aan het proces. In de eerste plaats gaat het dan om het expliciet maken van bestemmingen van bonus en malus en het regelmatig communiceren over prestatiefinanciering in het werkoverleg. .

Adviseurs die belast zijn met de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling hebben gehoord van een pilot kwaliteitsfinanciering en dat er een bonus en malus aan verbonden is, gekoppeld aan een aantal prestatie-indicatoren, maar zijn vaak verder niet bekend met de bijbehorende systematiek. Daarmee lijkt de systematiek met name een extra managerial instrument te zijn geweest en vaak een ver van mijn bed-show voor de adviseurs zelf. Gesteld kan worden dat de bonus-

²⁶ Enkele publicaties die bij de beantwoording van deze deelvraag van nut zijn geweest:

- Bill van Mill en Annelies Dijkzeul, Prestaties afpreken doe je zo!, Jaarboek Berenschot Procesmanagement 2006.
- Hans de Bruijn, Prestatiemeting in de publieke sector, Tussen professie en verantwoording, tweede herziene druk 2006.
- Bogt, H.J. ter, *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?*, rede, Groningen, 2005.

malussystematiek vooralsnog vooral een prikkel is geweest voor de centrale organisatie, niet voor de werkvloer. Anders geformuleerd: de gekozen wijze van prestatiefinanciering is vooralsnog een extra component binnen het afrekenmechanisme tussen het departement en het CWI-hoofdkantoor (nu het UWV-WERKbedrijf). Andere al bestaande sturingsinstrumenten maken het voor het CWI-hoofdkantoor mogelijk om op uitvoerend niveau de focus te verscherpen, c.q. te verleggen, zodoende dat de normen zoals verbonden aan de vier gedefinieerde indicatoren gehaald kunnen worden.

Heeft deze vorm van kwaliteitsfinanciering geleid tot perverse effecten?

Het is moeilijk om op grond van het uitgevoerde onderzoek algemene conclusies te trekken als zou de gekozen systematiek van kwaliteitsfinanciering (ook) geleid hebben tot perverse effecten. Op basis van de interviews lijkt er in de praktijk niet of nauwelijks sprake te zijn (geweest) van perverse effecten. Wel hebben wij in onze rondgang langs respondenten een aantal mogelijke perverse effecten geïnventariseerd die zich op termijn zouden kunnen voordoen. Het is van belang om daar bewust van te zijn en in feite 'de bijsluiter' per indicator daarop aan te passen, mocht men in de toekomst wederom voor deze vorm van kwaliteitsfinanciering kiezen. Hierbij benoemen wij per indicator de geïnventariseerde en zich mogelijk voordoende perverse effecten.

Tijdigheid

- In de systematiek van bonus en malus zit niet een trapsgewijze toekenning van bonus en malus. Excellente prestaties of juist zeer dramatische prestaties worden niet beloond dan wel bestraft. Dit betekent ook dat wanneer rond een (her)indicatie niet binnen 16 weken een besluit is genomen, het vanuit de systematiek niet langer loont om nog extra energie te steken in het betreffende dossier.
- Hoewel is afgesproken dat bij besluitvorming binnen 16 weken mag worden gesproken over tijdigheid is er natuurlijk niks tegen om besluiten binnen 12 of zelfs 8 weken af te handelen. In gesprekken met adviseurs is erop gewezen dat dit voor veel besluiten ook tot de mogelijkheden behoort en derhalve wenselijk is. Geconstateerd wordt dat de gekozen normering rond de indicator tijdigheid geen prikkels bevat om een dossier sneller dan 16 weken af te handelen.
- Een belangrijk deel van de benodigde weken tot het afgeven van een beschikking betreft wachttijd voor aanlevering van informatie van derden. Zo staat voor een advies van de ArboUnie ongeveer vier weken.²⁷ De in de pilot gehanteerde systematiek kan ertoe leiden dat adviseurs niet langer informatie van derden vragen om zodoende binnen de 16-wekenmarge te kunnen blijven. De score op de indicator tijdigheid kan hierdoor worden behaald, maar dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van de indicatie. Zoals één adviseur het verwoordde: de indicator tijdigheid staat op gespannen voet met de andere drie indicatoren. Investeren in klanttevredenheid, uniformiteit en sluitende overdracht kost allemaal tijd.

²⁷ Het contract met ArboUnie is inmiddels opgezegd en vervangen door een contract met AOB Compaz.

- Exogene ontwikkelingen op macroniveau (arbeidsmarktontwikkelingen, herbeoordeling van de WIA, afschaffing van ID-banen, etc.) – niet te beïnvloeden door CWI – kunnen ervoor zorgen dat het aantal aangevraagde indicaties in een bepaalde periode explosief toeneemt. Hierdoor kan de tijdigheidsnorm (tijdelijk) niet worden gehaald. De vraag moet dan steeds gesteld worden of CWI een dergelijk toename had kunnen zien aankomen en derhalve of men had kunnen voorzien dat extra capaciteit noodzakelijk was. Concreet: wat als blijkt dat de prognose van het sw-bedrijf over de op stapel staande herindicaties significant afwijkt van de werkelijkheid? Mag je dan CWI nog verantwoordelijk houden voor het (tijdelijk) niet halen van de tijdigheidsnorm?
- De constatering dat alle aanvragen die worden gedaan na augustus 2008 niet meer meetellen ten aanzien van de performance 2008 zou de indruk kunnen wekken dat deze vanuit kwaliteitsoptiek van minder belang zijn, maar dat is niet het geval.

Uniformiteit

- Het begrip uniformiteit is tweeledig geoperationaliseerd. Er is procedurele en inhoudelijke uniformiteit opgenomen in de indicatorenset. Het is goed om te beseffen dat beide vormen van een geheel andere orde zijn. Procedurele uniformiteit onder meer nastrevenswaardig omdat dit kan bijdragen aan inhoudelijke uniformiteit. Procedurele uniformiteit is in die zin dus een middel om te komen tot een doel: de inhoudelijke uniformiteit. Een risico van de gekozen opzet van de pilot schuilt in het feit dat procedurele uniformiteit makkelijker te meten/ vast te stellen is dan inhoudelijke uniformiteit. Wanneer hierop niet goed gestuurd wordt, is een beweging naar een eenzijdige focus op juist het naleven van procedures verleidelijk. Evenzoveel efforts zouden moeten worden gestoken in reeds bestaande, maar ook voort te zetten verbeteracties op het terrein van de inhoudelijke uniformiteit. Hierbij kunnen worden genoemd: kwaliteitsoverleg met ketenpartners, themadagen (interregionale intervisiebijeenkomsten), intervisie en coaching en certificering. Het gaat erom dat de professie van medewerkers wordt vergroot. Naleving van de procedures (zoals ook het volgen van de nieuw opgestelde checklist) vormt hierbij slechts een voorwaardelijk element.

Sluitende overdracht

- Uit gesprekken met adviseurs en leidinggevendenden wordt duidelijk dat de definitie van sluitende overdracht nog niet 'het feitelijk wenselijke' omschrijft. In de huidige systematiek gaan CWI en SZW uit van sluitende overdracht 'indien het dossier is overgedragen en de verantwoordelijkheid voor de vervolgdienstverlening door de betreffende organisatie is geaccepteerd'. Een belletje of mailtje van de adviseur is voldoende om te spreken over sluitende overdracht, terwijl in diverse gevallen beargumenteerd kan worden dat met een net iets grotere investering ten aanzien van de informatieoverdracht de vervolgdienstverlening aanmerkelijk verbeterd zou kunnen worden. In onze rondgang langs de vestigingen en ook in de afsluitende bijeenkomst met vestigingsmanagers en consulenten hebben we gemerkt dat het thema sluitende overdracht als speerpunt wordt ervaren, niet zozeer via het instrument kwaliteitsfinanciering, maar wel via aandacht, ondersteuning en overtuigingskracht door het management.

- Pervers effect zou dus kunnen zijn dat CWI de overtuiging kan krijgen dat inzake de sluitende opdracht goed wordt gepresteerd op het moment dat de norm ten aanzien van deze indicator wordt gehaald. Dat zou jammer zijn. Sluitende overdracht is slechts één uiting van samenwerking. Zo is bespreking op caseniveau in regionaal ketenoverleg, het kunnen kijken in elkaars systemen en persoonlijk contact tussen organisaties evenzeer en wellicht nog meer van belang.

Klanttevredenheid

- In de gehanteerde systematiek zoals door CWI en SZW overeengekomen, is sprake van meting van klanttevredenheid bij sw-bedrijven en bij geïndiceerden. Een dergelijke focus zou ten onrechte de schijn kunnen wekken dat de tevredenheid van andere stakeholders niet belangrijk zou zijn. Je zou kunnen verdedigen dat ook gemeenten en verwijzers als ketenpartners zich in het klantsysteem van CWI bevinden. Zo krijgen verwijzers graag terugkoppeling over wat er gebeurt met de mensen die zij hebben verwezen en hechten zij aan ondersteuning vanuit CWI bij het voorlichten van hun eigen doelgroep.

Heeft deze vorm van kwaliteitsfinanciering geleid tot een verbeterde uitvoering van de Wsw-indicatiestelling door CWI? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Al eerder hebben we aangegeven dat sturing op kwaliteit binnen CWI niet is begonnen met de huidige pilot kwaliteitsfinanciering. Al jaren wordt – op initiatief van het hoofdkantoor – gestuurd op het verbeteren van de dienstverlening. De Wsw indicatie was een nieuwe wettelijke taak voor het CWI en vanzelfsprekend hadden management en medewerkers invoeringstijd nodig. Echter sinds de taak door CWI wordt uitgevoerd, is de kwaliteit elk jaar verbeterd. De mate waarin de nu gekozen vorm van kwaliteitsfinanciering kan bijdragen aan een verbeterde uitvoering, zal mede afhangen van de mate waarin een antwoord kan worden geboden op de gedefinieerde mogelijke perverse effecten (zie paragraaf 4.4) en de wijze waarop het UWV WERKbedrijf en SZW in staat zijn om de gekozen systematiek (set indicatoren, normering, etc.) naar behoefte te wijzigen, mocht gekozen worden voor herinvoering van de systematiek op een later moment. Daarbij zal het besef moeten bestaan dat kwaliteitsfinanciering niet *het* middel is voor verbetering van kwaliteit, maar slechts een “tool”/ aanvulling in een breed pallet van instrumenten. Daarnaast merken we op dat deze vorm van kwaliteitsfinanciering (veel) meer impact c.q. effect had kunnen hebben, als meer aandacht was besteed aan het proces.

Is het instrument van een prestatiecontract met een bonus-malusregeling een goed instrument voor het ministerie in de relatie met ZBO-organisaties?

Wanneer je het instrument van kwaliteitsprestatie te geïsoleerd benaderd, lijkt het antwoord op deze vraag nee te zijn. Het bonus-malussysteem dat is uitgetoetst, kan op langere termijn aan effect verliezen. Wanneer eenmaal wordt begonnen met een dergelijk beloningssysteem is het onmogelijk om jaar op jaar een verbetering te laten zien (in het veld ook wel het ‘cocaine-effect’ genoemd: op enig moment is de prikkel uitgewerkt).

Daarnaast zal dus zowel door het ministerie als UWV WERKbedrijf per jaar bekeken moeten worden of de dan geldende set van indicatoren nog wel dat vertegenwoordigt, waar in termen van kwaliteit op moet worden gepresteerd. Voor zover dat niet het geval is, zal via andere sturingsinstrumenten moeten worden geborgd dat integrale kwaliteitsbewaking (waarvan de

Berenschot

prestatiefinanciering door middel van bonus-malus slechts een onderdeel dient te vormen) volledig is en alle aspecten weet te dekken.

Ten slotte merken we op dat - doordat bij dit traject weinig aandacht is besteed aan het proces - de pilot relatief beperkte impact heeft gehad op de organisatie (werkvloer). Dat maakt het lastig om een echt goed antwoord te kunnen geven op deze vraag. Ons advies is daarom om opnieuw een pilot te organiseren, waarbij –naast aandacht voor de inhoud- ook veel aandacht is voor het proces.

8. Aanbevelingen voor Ministerie SZW en UWV WERKbedrijf

8.1 Inleiding

In deze eindrapportage wordt, tot slot, ingegaan op een drietal vragen:

- Is het mogelijk geweest om de pilot voor de Wsw-indicatiestelling 2009 goed te evalueren?
- Biedt de gekozen methode, inclusief gegeven meetmethodes, hiervoor een goede basis?
- Welke aanbevelingen kan Berenschot doen richting ministerie en UWV WERKbedrijf? Waar is bijsturing bij een mogelijk vervolg van de pilot gewenst?

8.2 Reflectie op de evaluatie van de pilot kwaliteitsfinanciering

Het is geen eenvoudig vraagstuk om gemeten performance op indicatoren toe te schrijven aan de gekozen systematiek van kwaliteitsfinanciering. De prestatie-indicatoren zijn duidelijk en evenwichtig benoemd en de meetmethoden zijn volgens ons adequaat voor het toekennen van de bonus of malus (daarover verderop meer), maar het scherp zicht krijgen op effecten (zeker op middellange en lange termijn) van de gemaakte keuzes is gegeven de looptijd en het momentum van de pilot slechts in zeer beperkte mate mogelijk gebleken. Ter toelichting het volgende.

In hoeverre zijn behaalde resultaten in deze pilot door andere factoren veroorzaakt dan de gekozen methode van kwaliteitsfinanciering? Bij een gedegen wetenschappelijk onderzoek is er pas sprake van een aantoonbaar oorzakelijk verband, wanneer er op dit verband geen andere factoren van invloed zijn. Dit soort relatie kan alleen worden aangetoond door middel van experimenteel onderzoek waarbij beïnvloedende factoren geïsoleerd kunnen worden. In het geval van deze opdracht is daarvan geen sprake. Zo is er bij deze pilot geen sprake van een controlegroep geweest. Ook was niet over de gehele linie sprake van een heldere nulmeting die met de 1-meting kan worden vergeleken: de prestatie-indicator 'inhoudelijke uniformiteit' is pas gedurende de looptijd vastgesteld. Wel is, gegeven de beperkingen, de evaluatie erop gericht geweest zo veel mogelijk aanwijzingen te vinden die de vraag beantwoorden in hoeverre door de toepassing van kwaliteitsfinanciering verandering heeft kunnen optreden in de geleverde prestaties.

Om inzicht te geven dat het aannemelijk is dat de verbeteringen/veranderingen op de prestatie-indicatoren zijn veroorzaakt door de kwaliteitsfinanciering, is het van belang om zo goed mogelijk factoren te beschrijven die tevens op die prestatie-indicatoren van invloed zijn en hierbij zo mogelijk aan te geven hoe deze factoren mogelijk van invloed zijn geweest op deze indicatoren. Dat dit lastig kan zijn, wordt geïllustreerd met het voorbeeld dat de norm bij een prestatie-indicator niet wordt gehaald door niet (snel) ingevulde vacatures bij de CWI-consulenten als gevolg van de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt.

Hierdoor komt de productie onder druk. Ook de reorganisatie als gevolg van de omvorming van CWI in een UWV Werkbedrijf en de wetwijziging inzake de Wsw zijn, zijn op de pilot zelf en de evaluatie ervan negatief van invloed geweest

Voorts is vast te stellen dat bij de evaluatie een belangrijke factor beperkingen heeft gesteld bij het kunnen vertalen van de bevindingen op basis van deze pilot naar toepassing bij andere ZBO's/uitvoeringsorganisaties en zelfs naar de rest van het UWV. We doelen op het gegeven, dat

de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling is ingericht als een redelijk van de rest van CWI losstaande projectorganisatie, waardoor het zaak is om voorzichtig te zijn met het trekken van conclusies in het algemeen wat betreft de toepassing van kwaliteitsfinanciering als onderdeel van de totale sturing tussen ministerie en ZBO.

Tot slot is de evaluatieperiode bepaald op één jaar. Ook dit is een beperking voor de waarde van bepaalde uitspraken over de effecten van kwaliteitsfinanciering, namelijk die op middellange en lange termijn. Zie in dit verband de eerder gemaakte kanttekening over het 'cocaïne-effect': hoe lang blijft een prikkel effectief? Op basis van lessen uit het verleden weten we bijvoorbeeld dat het verstandig lijkt om ter voorkoming van dit effect steeds andere prestatie-indicatoren te kiezen, waarbij het aanbeveling verdient om deze te koppelen aan onderdelen in de dienstverlening die voor verbetering vatbaar zijn. Deze wezenlijke aspecten van het vraagstuk van kwaliteitsfinanciering kunnen alleen goed in kaart worden gebracht als een pilot meerdere jaren beslaat. Daarvoor is in dit geval niet gekozen.

8.3 Aanbevelingen voor het Ministerie van SZW en UWV WERKbedrijf

1. Beraden op de looptijd van een dergelijke pilot in de toekomst (zie bovenstaand): de uitgevoerde pilot wordt door alle geïnterviewden als interessant en belangrijk gezien, maar door de combinatie van looptijd (één jaar), het gebrek aan aandacht aan het proces en het momentum (reorganisatie, etc.) zijn nu suboptimale opbrengsten uit de pilot gekomen.
2. Los van een eventuele herinvoering van de in de pilot gehanteerde systematiek tevens doorgaan met in nauw samenspel (partnership in plaats van relatie opdrachtgever–opdrachtnemer op afstand) continue kwaliteitsverbetering te blijven stimuleren. De gekozen samenwerking tussen AM en CWI lijkt een vruchtbare en schept wederzijds vertrouwen en een goede basis voor transparantie en continue kwaliteitsverbetering.
3. Heb specifieke aandacht voor de turbulentie die als gevolg van de reorganisaties kunnen ontstaan.
4. Heb specifieke aandacht voor de impact van afhankelijkheden van derden voor het kunnen realiseren van de afgesproken prestaties. In de pilotperiode is bijvoorbeeld bij de vierjaarlijkse aanbesteding voor de medische keuring een nieuwe externe leverancier gekozen, hetgeen tot opstartproblemen heeft geleid en daarmee risico's voor het kunnen realiseren van bijvoorbeeld de prestatie-indicator tijdigheid. Ook kan hierbij worden gedacht aan het doorbelasten van een malus van het ministerie aan de nieuwe leverancier, in zoverre deze de malus veroorzaakt.
5. Ga als ministerie en UWV WERKbedrijf met elkaar in gesprek over de vraag of klanttevredenheid onder verwijzers moet worden toegevoegd aan de prestatie-indicatoren voor de SW-indicering (nog los van de vraag of financiering daaraan gekoppeld dient te worden).
6. De prestatiefinanciering in samenhang met de Kaderwet ZBO's beschouwen. Prestatiesturing en het instrument van kwaliteitsfinanciering vormen idealiter onderdeel van een integrale filosofie van sturing en toezicht op ZBO's. Bij het formuleren van een dergelijke integrale benadering dienen passende keuzes te worden gemaakt over de combinatie van kwaliteitsfinanciering met verplichtingen van ZBO's onder de Kaderwet, en de bevoegdheden van de minister onder de Kaderwet. In het licht van de ontwikkelingen rondom ZBO's in de afgelopen jaren heeft een aantal departementen een integrale sturings- en toezichtfilosofie voor

Berenschot

ZBO's ontwikkeld. Een dergelijke integrale benadering bevat idealiter alle instrumenten en de wijze waarop deze worden ingezet. Het is aanbevelenswaardig prestatiebesturing en het instrument van kwaliteitsfinanciering in te bedden in een dergelijke integrale benadering.

7. Op basis van de 'lessen uit het verleden', zoals op hoofdlijnen geschetst in hoofdstuk 4, gezamenlijk nagaan waar – in aanvulling op hetgeen door Berenschot is gesignaleerd - randvoorwaardelijk nog winst kan worden geboekt bij de verdere vormgeving van de kwaliteitsfinanciering, indien daarvoor wordt gekozen. In ieder geval zal (veel) meer aandacht aan het proces moeten worden besteed. Voorafgaand aan de invoering van een eventuele toekomstige prestatiefinanciering, expliciet maken hoe wordt omgegaan met de bestemming van bonus en de verrekening van malus op organisatie- en medewerkersniveau.

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

- A. Bestebreuer, A.D. Kraak en C. van der Burg, *Modern financieel management bij het rijk; de rijksbegroting belicht*, Sdu Uitgevers, Den Haag, tweede druk, pagina 219.
- Analyse van een zoektocht naar prestatiesturing in het Nederlands beroepsonderwijs (Door dr. W. van Esch en dr. C. Teelken, in NTOR 2, juni 2006).
- Bogt, H.J. ter & G.J. van Helden, *Resultaatssturing bij overheid kan beter*, in: ESB 22 september 2000, pagina 740.
- Bogt, H.J. ter, *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?*, rede (2005), Groningen.
- Bruijn, J.A. de (2002). Outputsturing in publieke organisaties. *Management en Organisatie*, 2002, 3: 5-21.
- Bruijn, J.A. de. Outputsturing in publieke organisaties. *Management en Organisatie*, 2002, 3: 5-21.
- Bueno de Mesquita, K. en J. Smit, *Prestatiesturing bij de overheid*, in: *Overheidsmanagement* 1999. Nr. 2, p 306-310).
- Bulthuis, H., Mijland, K. en A. A. de Waal, *Valkuilen bij de invoering van de Balanced Scorecard*, in: *Leiding geven & Organiseren*, februari 1998.
- Dr. R Gerritse e.a., *ZBO's binnen kaders*, augustus 2007.
- Drs. T. Oosterom, *Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*.
- Hans de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector, Tussen professie en verantwoording*, tweede herziene druk 2006.
- Kamerstukken II 2004-2005, 25268, nr. 20, Aanbevelingen Commissie Kohnstamm.
- Klantenonderzoek indicatiestelling Wsw 2007, Hoofdrapport, Stratus, 12 december 2007.
- Klantenonderzoek indicatiestelling Wsw 2008 hoofdrapport, 27 november 2008, Stratus
- Knaap, P. van der, H.W.O.L.M. Korte & R.P. van Oosterom, *Financieel management bij de centrale overheid*, in: *De Accountant*, november 1998.
- Kwaliteitsplan CWI, *CWI als gewaardeerde Wsw-poortwachter*, 1 december 2004.
- Landelijke Rapportage Interne Kwaliteitsaudit Indicatie Wsw binnen CWI, 31 januari 2008.
- Ministerie van BZK en Ministerie van Justitie 2002 – *Naar een Veiliger samenleving*.
- Ministerie van Financiën, (1991), *Verder bouwen aan beheer*, rapport van de heroverwegingswerkgroep beheersregels.

- Nelissen, N.J.M., Godfroj A.J.A en P.J.M. de Goede, Vernieuwing van bestuur: Inspirerende visies, Bussum, 1996: p. 316.
- Osborne, D. en T. Geabler (1993), Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, New York.
- Prestaties afpreken doe je zo!, Jaarboek Berenschot Procesmanagement, Bill van Mill en Annelies Dijkzeul (2006),
- Prestatiesturing politie, Beleidsdoorlichting, rapport Cap Gemini december 2007.
- Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2003), Bevrijdende kaders, 's-Gravenhage: RMO.
- Rapportage interne audit indicatie Wsw, 6 november 2008, CWI – Rosaria Hous
- Rapportages en teldefinities Wsw informatievoorziening, 30 maart 2005.
- Samson R.H., *Openbaar bestuur en privaat ondernemingsbestuur*, Alphen aan de Rijn, 1971: p 178.
- SUWI-evaluatie 2006, een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen, PWC e.a.
- Tevredenheid Wsw-uitvoerders met CWI-dienstverlening indicatiestelling 2008 Ecorys
- Tevredenheidsonderzoek SW-uitvoeringsorganisaties (*Onderzoek naar CWI-dienstverlening indicatiestelling Wsw*), Ecorys Nederland BV, 27 juni 2007.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, Utrecht: NIZW.
- Uitgangspunten en Organisatie, *Kwaliteitsaudit indicatie Wsw najaar 2007*, 7 november 2007.
- Uitvoering van de Wsw-indicatiestelling door CWI (*Nota van bevindingen*), Inspectie voor Werk en Inkopen, juli 2006.
- Vervolgmeting uniformiteit besluitvorming bij Wsw-indicatie, 1 december 2008, TNO
- Vierde kwartaalverslag tevens jaarverslag 2007, Project indicatie Wsw, januari 2008.
- Wsw-indicatiestelling door CWI (*Rapport over de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling door CWI*), Inspectie voor Werk en Inkomen, juli 2006.

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Landelijk

Ministerie van SZW	-	Mevrouw N. Pietersen
Ministerie van SZW	-	De heer T. Rietbergen
Ministerie van SZW	-	Mevrouw E. Schmit
Ministerie van SZW		Mevrouw F. Vermunt
Ministerie van SZW	-	De heer A. Benelayyachi
Ministerie van SZW	-	De heer L. Schrijver
UWV WERKbedrijf Hoofdkantoor	-	De heer N. van Kester
UWV WERKbedrijf Hoofdkantoor	-	De heer P. van Zantvliet
IWI	-	De heer E. Wethlij
IWI	-	De heer R. Sebregts
UWV	-	De heer N. Kliffen
Cedris	-	Mevrouw H. Heinsbroek
VNG	-	De heer G. Koelemij
VNG	-	De heer B. Schriever
Landelijke Cliëntenraad	-	Mevrouw E. Roetering

Regio Den Haag

UWV WERKbedrijf Den Haag	-	De heer N. van Noppen
UWV WERKbedrijf Den Haag	-	De heer O. Overgaauw
UWV WERKbedrijf Den Haag	-	Mevrouw M. Hendriks
MEE Midden-Holland	-	De heer K. Veeling
DSZW Gemeente Den Haag	-	De heer C. in 't Veld
UWV	-	Mevrouw C. Brom
ECL Praktijkschool Leiden	-	De heer H. van Nierop
Onafhankelijk Arbeidsadviseur Gouda	-	De heer H. Vellekoop

Regio Amsterdam

UWV WERKbedrijf Amsterdam	-	Mevrouw E. Mclachlan
UWV WERKbedrijf Amsterdam	-	De heer P. Koster
UWV WERKbedrijf Amsterdam	-	Mevrouw E. Vos
Praktijkschool Het Plein	-	De heer P. Luyckx
Luca Praktijkschool	-	De heer K. Kruidhof
CIZ Amsterdam	-	Mevrouw C. van Laer
Dienst Werk & Inkomen Amsterdam	-	De heer E. Meyer
Pantar Amsterdam	-	Mevrouw A. de Fretes

Regio Enschede

UWV WERKbedrijf Enschede	-	De heer R. Reiling
UWV WERKbedrijf Enschede	-	Mevrouw M. Stinissen
UWV WERKbedrijf Enschede	-	Mevrouw S. Keupink
UWV WERKbedrijf Enschede	-	Mevrouw A. ter Braak
UWV Enschede	-	Mevrouw L. De Wolf
UWV Enschede	-	De heer W. Ter Borgt

Regio Hoogeveen

UWV WERKbedrijf Hoogeveen	-	De heer H. Breider
UWV WERKbedrijf Hoogeveen	-	De heer S. Borghardt
UWV WERKbedrijf Hoogeveen	-	De heer A. Nieman
Wsw-bedrijf Alescon	-	Mevrouw C. Wielsma
Werkmaatschappij De Brug	-	Mevrouw I. Roest
Zelfmelder	-	Mevrouw Neijenhuis

Regio Tilburg

UWV WERKbedrijf Tilburg	-	De heer M. Cijzouw
UWV WERKbedrijf Tilburg	-	De heer H. Leenaars
UWV WERKbedrijf Tilburg	-	Mevrouw M. Traksel
UWV WERKbedrijf Tilburg	-	Mevrouw R. Surtel
MEE regio Tilburg	-	De heer J. van Gerven

Berenschot

Diamantgroep	-	De heer N. Laurijssen
CIZ Tilburg	-	Mevrouw T. van Nijenhof
Praktijkschool Tilburg	-	De heer W. Pennings
Zelfmelder	-	De heer J. van Dongen

Bijlage 3: Opzet kwaliteitsfinanciering Wsw-indicatiestelling

(bijlage jaarplan CWI 2008)

Aanleiding

Kwaliteitsfinanciering is mogelijk een instrument om uitvoeringsorganisaties te prikkelen om de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening te verbeteren. Om de effecten van kwaliteitsfinanciering in beeld te brengen zal in 2008 voor de duur van één jaar een pilot worden uitgevoerd met betrekking tot de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling door CWI.

Hiermee wordt invulling gegeven aan het advies dat onderdeel uitmaakt van de SUWI-evaluatie (meer aandacht besteden aan de taakuitvoering, institutionele prikkels inbouwen in de sturingsrelatie, bijvoorbeeld prestatiebeloning) en aan het coalitieakkoord (CWI, UWV en gemeenten worden via prestatieafspraken aangespoord om hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen en de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie te verbeteren.). De uitvoering van de Wsw-indicatiestelling leent zich goed voor een pilot. Het betreft een afgebakende taak en een geormerkt budget. Door uitvoering te geven aan de pilot wordt een evaluatiekader geboden ten aanzien van de mogelijkheden van kwaliteitsfinanciering en de eventuele verbreding hiervan.

Budget

De prestaties op alle prestatie-indicatoren gezamenlijk bepalen of een bonus dan wel malus wordt toegekend en de exacte hoogte ervan. Presteert CWI op alle prestatie-indicatoren 'uitstekend' dan zal een bonus worden uitgekeerd van € 1,5 mln.. Presteert CWI op alle prestatie-indicatoren 'onvoldoende' dan wordt een malus van € 1,5 mln. ten laste gebracht van het budget dat aan CWI wordt toegekend voor de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling in 2008 (€ 25,3 mln.).

Verondersteld wordt dat een bonus van € 1,5 mln. afdoende prikkel is voor CWI om een inzet te plegen om 'uitstekend' te presteren op de prestatie-indicatoren. Tegelijkertijd vormt een maximale malus van € 1,5 mln. geen onoverbrugbaar financieel risico voor CWI, wat afbreuk zou kunnen doen aan de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling op zichzelf.

Doelstelling

Zowel CWI als het ministerie van SZW hecht groot belang aan een kwalitatief goede uitvoering van de Wsw-indicatiestelling. Doel van beide partijen is dat CWI op de hierna genoemde prestatie-indicatoren 'uitstekend' presteert.

Prestatie-indicatoren

Bij het bepalen van de prestatie-indicatoren is aangesloten bij de doelstellingen die het kabinet heeft geformuleerd bij de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling van gemeenten naar CWI met ingang van 1 januari 2005 alsook bij de belangen van de persoon die het (her)indicatieproces doorloopt en de uitvoerder van de Wsw die verantwoordelijk is voor de vervolgstappen na het afgeven van een (her)indicatiebesluit door CWI.

(1) Tijdigheid

a. Eerste indicatie

Definitie

Aanvragen voor eerste indicatie waarop tijdig, binnen de wettelijke termijn van 16 weken, een besluit is genomen. Als datum aanvraag geldt de datum van postregistratie van ontvangst van de aanvraag. Deze datum kan met twee weken worden opgeschort indien de aanvraag niet conform de wettelijke vereisten is ingediend. Dit volgens het bepaalde in het 'Handboek indicatie Wsw'

Meetmethode

In januari 2009 zal gekeken worden naar alle aanvragen voor eerste indicatie die zijn ingediend van januari 2008 t/m augustus 2008. Aanvragen voor eerste indicatie gedaan na augustus 2008 worden bij het bepalen van de bonus/malus niet meegenomen. Deze aanvragen kunnen immers, gelet op de wettelijke termijn van 16 weken, een doorlooptijd hebben tot in 2009.

Registratie van de datum van aanvraag en de datum van vaststelling van het besluit vindt plaats in het Management Informatie Portaal (MIP). In september zal middels een interne audit getoetst worden of registratie volgens het vastgestelde 'Handboek indicatie Wsw' plaatsvindt. De audit wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000-norm²⁸. Alleen in het geval bij de audit geen 'majeure afwijkingen'²⁹ worden geconstateerd, zal worden overgegaan tot het toekennen van een eventuele bonus/malus met betrekking tot deze prestatie-indicator.

²⁸ Voorwaarden audit: (a) Degene die de audit uitvoert, heeft geen belang bij het onderzochte proces; (b) De audit richt zich op processen en niet op het functioneren van individuele medewerkers; (c) Gebruik wordt gemaakt van aselechte, representatieve steekproeven.

²⁹ Indien tijdens een audit blijkt dat niet overeenkomstig de procedures wordt gehandeld, is er sprake van een afwijking. Afwijkingen kennen gradaties; van incidenten met weinig impact voor de organisatie tot afwijkingen die maken dat (delen) van de organisatie niet in control zijn en daarom veel impact hebben. Een majeure afwijking is een belangrijke afwijking ten opzichte van vastgestelde referentiedocumenten met mogelijke negatieve gevolgen voor klanten of organisatie, waarbij herstelactie direct noodzakelijk is om dat onderdeel van de organisatie weer in control te krijgen.

Normering

< 85% - onvoldoende - malus € 200.000

> 95% - uitstekend - bonus € 200.000

b. Herindicatie

Definitie

Aanvragen voor herindicatie waarop tijdig, binnen de wettelijke termijn van 16 weken, een besluit is genomen. Als datum aanvraag geldt de datum van postregistratie van ontvangst van de aanvraag. Deze datum kan met twee weken worden opgeschort indien de aanvraag niet conform de wettelijke vereisten is ingediend. Dit volgens het bepaalde in het 'Handboek indicatie Wsw'.

Meetmethode

In januari 2009 zal gekeken worden naar alle aanvragen voor herindicatie die zijn ingediend van januari 2008 t/m augustus 2008. Aanvragen voor herindicatie gedaan na augustus 2008 worden bij het bepalen van de bonus/malus niet meegenomen. Deze aanvragen kunnen immers, gelet op de wettelijke termijn van 16 weken, een doorlooptijd hebben tot in 2009.

Registratie van de datum van aanvraag en de datum van vaststelling van het besluit vindt plaats in het Management Informatie Portaal (MIP). In september zal middels een interne audit getoetst worden of registratie volgens het vastgestelde 'Handboek indicatie Wsw' plaatsvindt. De audit wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000-norm. Alleen in het geval bij de audit geen 'majeure afwijkingen' worden geconstateerd, zal worden overgegaan tot het toekennen van een eventuele bonus/malus met betrekking tot deze prestatie-indicator.

Normering

< 85% - onvoldoende - malus € 200.000

> 95% - uitstekend - bonus € 200.000

(2) Uniformiteit

a. Procedureel

Definitie

Het proces van aanmelding en/of aanvraag³⁰ tot en met (her)indicatiebesluit is op identieke wijze, conform de werkprocessen 2 tot en met 4 (i.c. aanmelden, beoordelen, besluiten) en de daarbij behorende richtlijnen en checklists van het 'Handboek indicatie Wsw', verlopen.

Meetmethode

In november 2008 zal dit middels een interne audit worden getoetst. De audit wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000-norm.

Normering

Majeure afwijking - onvoldoende - malus € 150.000

Geen majeure afwijking en minder dan 5 kleine afwijkingen - uitstekend - bonus € 150.000

b. Inhoudelijk

Definitie

(Her)indicatiebesluiten, waarbij het juiste besluit is genomen met betrekking tot het al dan niet behoren tot de doelgroep, de indeling in de arbeidshandicapcategorie matig of ernstig en de geldigheidsduur.

In de nulmeting uniformiteit besluitvorming bij de Wsw-indicatiestelling uitgevoerd door TNO (12 feb. 2008) wordt in paragraaf 1.2.1. uiteen gezet dat de beslistabel geen aanwijzingen biedt voor een juiste beoordeling maar houvast geeft in het beoordelingsproces en helpt bij de formulering van argumenten voor die beoordeling. Een strikt objectieve maat is niet te geven; uiteindelijk maakt de adviseur zijn of haar professionele afweging of het 'ja'dan wel 'nee' wordt.

Om tot een meetbare duiding te komen van de begrippen uniformiteit en consistentie is bij de 0-meting de volgende werkdefinitie gehanteerd:

'De adviseurs Werk en Inkomen doorlopen bij hun beoordeling van de Wsw-aanvraag de beslisstappen van de beslistabel. Zij baseren hun ja-/nee-keuzes op de aanwijzingen die het Handboek daarvoor geeft en hun argumentaties zijn niet in tegenspraak met de informatie die over de aanvrager op het rapportageformulier is beschreven'.

³⁰ De fase van aanmelding wordt overgeslagen in geval van herindicatie of verwijzing door andere organisaties.

Meetmethode

De meetmethode zoals in de 0-meting door TNO is gehanteerd (inzet CWI-auditoren en met dezelfde checklist) is de meetstandaard voor de beoordeling van de indicator uniformiteit. Eisen die worden gesteld zijn:

- een steekproef van 200 dossiers verspreid over land
- gelijke verdeling/verhouding dossiers 1^e indicatie en herindicatie gerelateerd aan het realisatiecijfer over 2008 t/m augustus.

Aanvullende eisen die kunnen worden gesteld zijn:

Een review door een externe partij (TNO) op basis van een steekproef van onderzochte dossiers.

Normering

De volgende onderdelen maken deel uit van de uiteindelijke meting 'uniformiteit inhoudelijk':

Doelgroepbepaling:

Het betreft het percentage waarin het auditteam het eens is met het uiteindelijke besluit <75% eens -2 punten (slecht)

75%-85% 0 punt (neutraal)

>85% eens 2 punten (uitstekend)

Beoordeling kwaliteit van de rapportages

Oordeel van auditteam: 'Was het noodzakelijk om het dossier te raadplegen'

<60% Nee -1 punt (slecht)

60%-75% Nee 0 punt (neutraal)

>75% Nee 1 punt (uitstekend)

Waarheidstabel:

Op basis van de som van deze twee scores valt de norm vast te stellen voor het al dan niet toekennen van een bonus dan wel malus.

Er zijn maximaal 3 punten te behalen en minimaal -3 punten.

3 of 2 punten = **bonus**; (doelgroep uitstekend, dossiers neutraal of uitstekend)

1 of 0 of -1 punt = **geen bonus, geen malus** (doelgroep uitstekend/dossiers slecht; doelgroep/ dossiers neutraal; doelgroep neutraal/dossiers uitstekend; doelgroep slecht/dossiers uitstekend)

-2 of -3 punten = **malus** (dossiers neutraal maar doelgroep slecht; allebei slecht)

PM (randvoorwaarden)

1. De audit wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000 norm.
2. Om de uitkomsten van het onderzoek te accepteren kan als randvoorwaarde worden gesteld de mate van consensus van het auditoren- koppel. De norm wordt dan: **consensus binnen auditorenkoppel van minimaal 80%** (zie TNO rapportage pag 11 tabel 1a). Indien beneden de 80% consensus dan is het oordeel van geldigverklaring van het onderzoek aan het Ministerie op basis van inhoud en uitkomsten van de rapportage.

(3) Sluitende overdracht

Definitie

Binnen 4 weken na vaststelling van een negatief (her)indicatiebesluit wordt de verantwoordelijkheid voor de vervolgdienstverlening voor de cliënt overgedragen aan de gemeente, het UWV, het CWI of het CIZ. Onder overdracht wordt verstaan het overdragen van het dossier en het accepteren van de verantwoordelijkheid voor de vervolgdienstverlening door de betreffende organisatie.

Meetmethode

In november 2008 zal dit middels een interne audit worden getoetst. Gekeken wordt of de naam van de organisatie die de vervolgdienstverlening verzorgt, is geregistreerd in IW3, waarna contact wordt opgenomen met die organisatie. De audit wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000-norm.

Normering

< 80% - onvoldoende - malus € 300.000

> 90% - uitstekend - bonus € 300.000

(4) Klanttevredenheid

a. Persoon die het (her)indicatieproces doorloopt

Definitie

Tevredenheid van de persoon die het proces van aanmelding en/of aanvraag tot en met (her)indicatiebesluit heeft doorlopen als een gemiddelde op een schaal van 1 tot en met 10 van de navolgende 3 hoofdonderdelen: 'kwaliteit schriftelijke communicatie – overzichtelijk, volledig, afdoende onderbouwd, begrijpelijk taalgebruik', 'kwaliteit mondelinge communicatie – tijdige aanvang gesprek, vriendelijk, uitleg afdoende, tijd afdoende' en 'kwaliteit algemeen'³¹.

Meetmethode

In september 2008 zal een extern onderzoeksbureau een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren. Een aselechte representatieve steekproef zal worden genomen onder de personen die het proces van aanmelding en/of aanvraag tot en met (her)indicatiebesluit hebben doorlopen.

Normering

< 6,5 - onvoldoende - malus € 200.000

> 7,5 - uitstekend - bonus € 200.000

b. Uitvoerder Wsw

Definitie

Tevredenheid van de uitvoerder van de Wsw die verantwoordelijk is voor de vervolgstappen na het afgeven van een (her)indicatiebesluit door CWI als een gemiddelde op een schaal van 1 tot en met 10 van de navolgende 3 hoofdonderdelen: 'kwaliteit schriftelijke communicatie individuele dossiers – overzichtelijk, volledig, afdoende onderbouwd, bruikbare adviezen', 'kwaliteit contact met CWI – managementinformatie voldoet aan behoefte, overlegvormen voldoen aan behoefte' en 'kwaliteit algemeen'³².

Meetmethode

In september 2008 zal een extern onderzoeksbureau een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren. Een aselechte representatieve steekproef zal worden genomen onder de uitvoerders.

³¹ Bij de hoofd- en subonderdelen is aangesloten bij het klanttevredenheidsonderzoek dat eerder is opgezet en uitgevoerd in samenspraak met de cliëntenorganisaties.

³² Bij de hoofd- en subonderdelen is aangesloten bij het klanttevredenheidsonderzoek dat eerder is opgezet en uitgevoerd in samenspraak met Cedris.

Normering

< 6,0 - onvoldoende - malus € 200.000

> 7,0 - uitstekend - bonus € 200.000

Vaststelling prestaties en uitbetaling bonus/malus

CWI rapporteert als onderdeel van de jaarrekening 2008, welke uiterlijk op 15 maart 2009 dient te zijn aangeleverd bij de Minister van SZW, of sprake is van een bonus dan wel een malus en de exacte hoogte ervan. CWI neemt in de jaarrekening 2008 apart zichtbaar een vordering op SZW als er sprake is van een bonus en een schuld aan SZW als er sprake is van een malus. In het jaarverslag licht CWI toe hoe de bonus of malus tot stand is gekomen.

De accountant van CWI betreft de positie in de jaarrekening 2008 inzake de bonus of malus en hetgeen CWI daarover heeft toegelicht in het jaarverslag in zijn controle. Op grond van de Regeling SUWI dient de accountant in het verslag van bevindingen in te gaan op de ordelijke, controleerbare en deugdelijke totstandkoming van de prestaties op de prestatie-indicatoren en baseert zich hierbij op de rijksbrede gehanteerde normen voor niet-financiële informatie zoals vastgelegd in de Regeling periodiek evaluatie en beleidsonderzoek 2006.

IWI voert als toezichthouder een review uit op accountantscontrole bij de jaarrekening 2008.

SZW neemt vervolgens in mei 2009, als onderdeel van het verlenen van formele decharge, een formeel besluit over uitbetaling van de bonus dan wel terugvordering van de malus. CWI is gehouden in geval van een bonus deze te besteden aan het onderdeel dat is belast met de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling en krijgt tevens de mogelijkheid om indien de bonus niet geheel besteed kan worden in 2009 het restant aan te wenden in 2010.

Evaluatie

De opzet van de evaluatie is door SZW, CWI en IWI vastgesteld. Voor het eind van 2007 zal een keus gemaakt worden voor het onderzoeksbureau dat deze evaluatie zal gaan uitvoeren. Het gekozen onderzoeksbureau zal naast een eindevaluatie (medio 2009) ook een tussenevaluatie (medio 2008) opleveren.

Bijlage 4: Doelen, indicatoren en meetinstrumentarium

De informatie in deze bijlage is gebaseerd op het kwaliteitsplan van 1 december 2004. Het CWI heeft (destijds) op de volgende aspecten doelstellingen geformuleerd:

- Resultaat (output).
- Input.
- Het werkproces.
- Klanttevredenheid.
- Mensen en middelen.

In onderstaande tabellen is terug te vinden:

- welke doelen het CWI heeft ten aanzien van het Wsw-proces
- hoe deze doelen worden geoperationaliseerd in indicatoren
- hoe deze indicatoren worden gemeten.

Tabel 1. Doelen, indicatoren en meetinstrumentarium kwaliteitsplan 1 december 2004

Doelstellingen resultaat (output)		
<i>Doelen</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
<i>Tijdig:</i> CWI verricht haar inspanningen binnen de daarvoor afgesproken termijnen.	De gemiddelde doorlooptijd van het indicatieproces (norm: maximaal 16 weken)	Structureel, telling via ICT systemen, kwartaalrapportage, jaarrapportage.
	De gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van bezwaarschriften (norm: maximaal 6 weken exclusief verdaging en 10 weken inclusief verdaging)	™ MIP ™ PGI ™ Digiforms [Gemiddelde doorlooptijd eerste indicaties en herindicaties]
	De gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van ontslagaanvragen (norm: maximaal weken)	Tijdverloop in werkdagen tussen [datum aanvraag] en [datum besluit] [Aantal overschrijdingen maximumtermijn] [Gemiddelde doorlooptijd behandeling beroep en bezwaar] [Gemiddelde doorlooptijd ontslagaanvragen]

Doelstellingen resultaat (output)		
<i>Doelen</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
<p><i>Volledig:</i> CWI verstrekt alle afgesproken gegevens over aan de gemeente of sw-schap.</p>	<p>Het aan de gemeente of SW schap overgedragen dossier bevat alle overeengekomen gegevens en stukken.</p> <p>[%volledig – onvolledig door CWI en Ketenpartner]</p>	<p>Structureel per dossier op basis van overdrachtsformulier.</p> <p>Landelijk uniform overdrachtsformulier, opgenomen in kader SNO Gemeenten - CWI</p> <p>Interne audit + rapportage scores [%volledig – onvolledig door CWI en Ketenpartner]</p>
<p><i>Tevredenheid ketenpartner:</i> CWI is ketenpartner bij de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening.</p>	<p>Ketenpartners (Gemeenten – sw-schappen) zijn tevreden over de bruikbaarheid van de overgedragen indicatiedossiers van de doelgroep.</p> <p>Norm: Rapportcijfer met gemiddeld een 7.</p>	<p>Structureel per dossier op basis van overdrachtsformulier.</p> <p>Rapportcijfer over alle dossiers.</p> <p>Landelijke enquête bij Gemeenten, jaarlijks.</p> <p>Bilateraal kwaliteitsoverleg CWI-Gemeente/sw-schap, 1 x per kwartaal in 2005. Daarna 1 x per halfjaar.</p> <p>Interne audit [aantal kwaliteitsbesprekingen per jaar]</p>
<p><i>Zorgvuldig:</i> CWI is zorgvuldig in de uitvoering van haar proces en de overdracht van gegevens.</p>	<p>De overdracht en archivering van gegevens is niet in strijd met de Wet Bescherming Persoonsgegevens en archiefwet.</p> <p>Alleen die gegevens worden verstrekt aan derden waarvoor de aanvrager toestemming heeft gegeven.</p> <p>De beschikking wordt alleen toegezonden aan de aanvrager en de Gemeente (incl.dossier)</p> <p>Bij de beschikking wordt de aanvrager geïnformeerd over de mogelijkheid en procedure voor beroep en bezwaar.</p> <p>Bij een voorgenomen afwijzing</p>	<p>Interne audit + rapportage</p>

Berenschot

Doelstellingen resultaat (output)		
<i>Doelen</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
	wordt de aanvrager gehoord voordat de beslissing wordt genomen.	
<i>Consistent</i> CWI neemt juiste besluiten die zijn gebaseerd op de relevante feiten en omstandigheden en betrouwbare gegevens.	Dezelfde aanvragen hebben dezelfde uitkomst als die door verschillende CWI's of derden (contra expertise) worden behandeld. De criteria in de beslisboom zijn beschreven en toegelicht. Discretionaire ruimte in de beoordeling is in beleidsrichtlijnen omschreven.	Interne audit + rapportage d.m.v. voorleggen van dezelfde dossiers aan verschillende behandelaars (interbeoordelaarsbetrouwbaarheid) Afzonderlijke werkinstructies rond de beoordelingscriteria. Regelmatige beleidsafstemming met het Ministerie van SZW.

Doelstellingen Input		
<i>Doel</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
<p><i>Transparant:</i> CWI is een transparante en laagdrempelige organisatie.</p>	<p>Werkzoekenden, verwijzende en uitkerende instanties zijn op de hoogte van het aanmeldings- en aanvraagproces bij CWI en weten waar zij hierover informatie kunnen verkrijgen.</p> <p>Werkzoekenden ondervinden geen belemmeringen bij de aanmelding en de aanvraag.</p>	<p>Voorlichting over het proces en de beoordelingscriteria via verschillende media en persoonlijke informatiegesprekken.</p> <p>Klanttevredenheidsonderzoek (transparantie)</p> <p>Tevredenheidsonderzoek verwijzende instantie en ketenpartners, medio 2005 en vervolgens jaarlijks.</p> <p>Aanmeldingsformulieren zijn vrij verkrijgbaar.</p>
<p><i>Zorgvuldigheid:</i> CWI behandelt Wsw aanmeldingen en aanvragen zorgvuldig.</p>	<p>Proces en gegevensbehandeling zijn niet in strijd met de Wet Bescherming Persoonsgegevens, Wet SUWI en Wsw.</p> <p>De aanvrager verleent schriftelijk toestemming voor het gebruiken en opvragen van de relevante persoonlijke gegevens.</p>	<p>Interne audit + rapportage</p>
<p><i>Consistent:</i> CWI neemt juiste besluiten die zijn gebaseerd op de relevante feiten en omstandigheden en betrouwbare gegevens.</p>	<p>De door de aanvrager en/of verwijzende instanties aangeleverde gegevens zijn volledig, actueel en door bevoegde medici en arbeidskundigen</p>	<p>Externe audit + rapportage</p>
Doelstellingen werkproces		
<i>Doel</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
<p><i>Transparantie:</i> CWI maakt het verloop van het werkproces inzichtelijk.</p>	<p>Productieverhoudingen in de verschillende processtappen.</p> <p>Klanttevredenheid over transparantie (zie klanttevredenheid)</p>	<p>Structureel, telling via ICT systemen, kwartaalrapportage, jaarrapportage.</p> <p>™ MIP</p> <p>™ PGI</p>

Berenschot

Doelstellingen Input		
<i>Doel</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
		<p>™ Digiforms</p> <p>[aantal aanmeldingen] vs [aantal aanvragen]</p> <p>[aantal aanvragen] vs [aantal met/zonder deskundigenadvies]</p> <p>[aantal aanvragen] vs. [aantal besluiten]</p> <p>Voorlichting aan klanten (folders, internet en persoonlijke informatie en advies) over de procedure.</p>

Doelstellingen Input		
<i>Doel</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
<p><i>Efficiënt:</i> Het Wsw-indicatieproces is efficiënt.</p>	<p>De kwantiteit, doorlooptijd en kosten zijn in een acceptabele verhouding.</p> <p>Onnodige en onhaalbare indicatieaanvragen worden voorkomen.</p> <p>Overbodige processtappen, doublures, gegevensaanvragen, gesprekken en deskundigenadviezen worden voorkomen.</p>	<p>Externe validering proces en normtijden (eind 2005 en daarna jaarlijks)</p> <p>Afspraken (SNO's) tussen CWI, verwijzers en gemeente/sw schap over aanlevering dossiers, hergebruik van gegevens.</p>
<p><i>Procesinstructies:</i> CWI borgt uniformiteit en zorgvuldigheid door actuele interne procesbeschrijvingen en werkinstructies.</p>	<p>Werkproces, werkinstructies en dienstverleningsconcept zijn beschreven volgens een algemeen gangbaar kwaliteitsprotocol.</p> <p>Beschrijvingen worden onderhouden en zijn actueel.</p> <p>Bij wijzigingen worden wijzigingeninstructies gepubliceerd.</p>	<p>Georganiseerde verbetercyclus via kwaliteitssysteem, districtsstructuur en afstemming met het Ministerie van SZW.</p> <p>Publicatie van interne werkinstructies</p> <p>Helpdesk voor medewerkers.</p> <p>Nieuwsbrief intranet</p> <p>Landelijke coördinatie procesbeheer en productontwikkeling en coördinatie op districtsniveau.</p> <p>Landelijk systeem voor opleiding en training van medewerkers.</p>
<p><i>Verbetercyclus:</i> CWI analyseert permanent de kwaliteit van haar dienstverlening en borgt dat waar nodig en gewenste verbeteringen worden ontwikkeld en geïmplementeerd.</p>	<p>Op-, aanmerkingen en oplossingen rond het proces en de dienstverlening worden controleerbaar verzameld, in een besluitvormingsproces gebracht en geïmplementeerd</p>	<p><i>Intern:</i></p> <p>Lokale intervisie op dossierniveau.</p> <p>Overleg en verbeterstructuur districtscoördinator Wsw – vestigingen.</p> <p>Overleg en verbeterstructuur districtscoördinator – landelijk coördinator.</p> <p>Verbetervoorstellen landelijk coördinator – Raad van Bestuur.</p>

Berenschot

Doelstellingen Input		
<i>Doel</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
		Overleg cliëntenraad CWI <i>Extern:</i> Structurele afstemming CWI – SZW. Klankbordgroep Wsw (SZW, cliëntenorganisaties, VNG, Cedris) Bilaterale afstemming CWI Cedris en cliëntenorganisaties)

Doelstelling klanttevredenheid		
<i>Doel</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
<p><i>Klantgerichtheid:</i> CWI voert het Wsw-indicatieproces op een klantgerichte wijze uit.</p>	<p>Werkzoekenden , hun vertegenwoordigers en hun belangenorganisaties zijn tevreden over de dienstverlening van CWI</p> <p>Norm: Gemiddeld rapportcijfer een 7.</p> <p>Indicatoren: Betrouwbaar Responsief Communicatief Toegankelijk, proces en fysiek Uniform Transparant Geloofwaardig Veilig Begripvol Competent</p>	<p>Jaarlijks (vanaf medio 2005) klanttevredenheidsonderzoek onder werkzoekenden.</p> <p>Bilateraal overleg centrale organisatie CWI – cliëntenorganisaties, 1 x per half jaar (in 2005 hogere frequentie)</p> <p>Rapportage klanttevredenheidsonderzoek in cliëntenraad CWI.</p> <p>Rapportage in cliëntenraad CWI diverse audits, kwartaal en jaarverslag Wsw indicatie.</p> <p>Cliëntenorganisaties nemen deel in verbeterplatform.</p>

Doelstellingen mensen en middelen		
<i>Doel</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
<p><i>Bezetting:</i> De voor het indicatieproces benodigde arbeidsplaatsen zijn kwantitatief voldoende bemenst.</p>	<p>% bezetting van voor de Wsw geormerkte fte's.</p>	<p>Toewijzing van fte's aan districten wordt voor de Wsw 'geormerkt'.</p> <p>Monitoring door districts coordinator Wsw.</p> <p>Rapportage aan landelijk coördinator.</p> <p>Maatregelen door Districtsmanager en Raad van Bestuur.</p> <p>Rapportage op basis van structurele monitoring via de personele beheersystemen.</p>

Doelstellingen mensen en middelen		
<i>Doel</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
<p><i>Opleiding/training:</i> CWI medewerkers zijn qua expertise en vaardigheden voldoende voor hun taak uitgerust.</p>	<p>% medewerkers dat voldoet aan de functievereisten en het volledige ontwikkelprogramma of het structurele opleidingsprogramma heeft doorlopen.</p> <p>% medewerkers dat deelneemt aan het onderhoudsprogramma</p>	<p>Aanvullend competentieprofiel t.b.v. Wsw-indicatie op functieprofielen adviseur en administratief medewerker.</p> <p>Ontwikkelprogramma t.b.v. de overgang.</p> <p>Opleidings/trainingsprogramma Wsw indicatie voor nieuwe medewerkers.</p> <p>Onderhoudsprogramma expertise Wsw indicatie.</p>

Berenschot

Doelstellingen mensen en middelen		
<i>Doel</i>	<i>Indicator</i>	<i>Instrumentarium</i>
<i>Tevredenheid medewerkers</i>	<i>Rapportcijfer eigen personeel t.a.v.</i> Opleiding en ontwikkeling Informatieverstrekking Werkinstructies/methodieken Invloed op verbeteringen Functieprofiel Resultaten dienstverlening Ketenproces Huisvesting ICT ondersteuning Werkbelasting/productie	Per januari 2005, medio 2005 en daarna jaarlijks.

Bijlage 5: PI's kwaliteitsfinanciering Wsw-indicatiestelling

In onderstaande tabel presenteren we (in samengevatte vorm) de prestatie-indicatoren in het kwaliteitscontract van SZW met CWI. Bij het bepalen van deze prestatie-indicatoren is aangesloten bij de doelstellingen die het kabinet heeft geformuleerd bij de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling van gemeenten naar CWI met ingang van 1 januari 2005 alsook bij de belangen van de persoon die het (her)indicatieproces doorloopt en de uitvoerder van de Wsw die verantwoordelijk is voor de vervolgstappen na het afgeven van een (her)indicatiebesluit door CWI.

Tabel 2. Prestatie-indicatoren kwaliteitsfinanciering Wsw-indicatiestelling

Definitie	Meetmethode	Normering
Tijdigheid/ eerste indicatie		
Aanvragen voor eerste indicatie waarop tijdig, binnen de wettelijke termijn van 16 weken, een besluit is genomen. Als datum aanvraag geldt de datum van postregistratie van ontvangst van de aanvraag. Deze datum kan met twee weken worden opgeschort indien de aanvraag niet conform de wettelijke vereisten is ingediend. Dit volgens het bepaalde in het 'Handboek indicatie Wsw'	In januari 2009 zal gekeken worden naar alle aanvragen voor eerste indicatie die zijn ingediend van januari 2008 t/m augustus 2008. Registratie van de datum van aanvraag en de datum van vaststelling van het besluit vindt plaats in het Management Informatie Portaal (MIP). In september zal middels een interne audit getoetst worden of registratie volgens het vastgestelde 'Handboek indicatie Wsw' plaatsvindt. De audit wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000-norm.	< 85% - onvoldoende - malus €200.000 > 95% - uitstekend - bonus €200.000
Tijdigheid/ herindicatie		
Gelijk aan 'eerste indicatie'	Gelijk aan 'eerste indicatie'	Gelijk aan 'eerste indicatie'
Uniformiteit/ procedureel		
Het proces van aanmelding en/of aanvraag ³³ tot en met (her)indicatiebesluit is op identieke wijze, conform de werkprocessen 2 tot en met 4 (i.c. aanmelden, beoordelen, besluiten) en de daarbij behorende richtlijnen en checklists van het 'Handboek indicatie Wsw', verlopen.	In november 2008 zal dit middels een interne audit worden getoetst. De audit wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000-norm	majeure afwijking – onvoldoende: malus €150.000 geen majeure afwijking en minder dan 5 kleine afwijkingen – uitstekend: bonus €150.000
Uniformiteit/ inhoudelijk		
(Her)indicatiebesluiten, waarbij het juiste besluit is genomen met betrekking tot het al dan niet behoren tot de doelgroep, de indeling	Eind 2008 zal dit middels een onderzoek door een onafhankelijke derde worden getoetst.	PM – onvoldoende: malus €250.000

³³ De fase van aanmelding wordt overgeslagen in geval van herindicatie of verwijzing door andere organisaties.

Berenschot

Definitie	Meetmethode	Normering
in de arbeidshandicapcategorie matig of ernstig en de geldigheidsduur.		PM – uitstekend: bonus €250.000

Berenschot

Definitie	Meetmethode	Normering
Sluitende overdracht		
Binnen 4 weken na vaststelling van een negatief (her)indicatiebesluit wordt de verantwoordelijkheid voor de vervolgdienstverlening voor de cliënt overgedragen aan de gemeente, het UWV, het CWI of het CIZ. Onder overdracht wordt verstaan het overdragen van het dossier en het accepteren van de verantwoordelijkheid voor de vervolgdienstverlening door de betreffende organisatie.	In november 2008 zal dit middels een interne audit worden getoetst. Gekeken wordt of de naam van de organisatie die de vervolgdienstverlening verzorgt, is geregistreerd in IW3, waarna contact wordt opgenomen met die organisatie. De audit wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten in de ISO 9001:2000-norm.	< 80% - onvoldoende: malus €300.000 > 90% - uitstekend: bonus €300.000
Klanttevredenheid/ persoon die het (her)indicatieproces doorloopt		
Tevredenheid van de persoon die het proces van aanmelding en/of aanvraag tot en met (her)indicatiebesluit heeft doorlopen als een gemiddelde op een schaal van 1 tot en met 10 van de navolgende 3 hoofdonderdelen: 'kwaliteit schriftelijke communicatie – overzichtelijk, volledig, afdoende onderbouwd, begrijpelijk taalgebruik'; 'kwaliteit mondelinge communicatie – tijdige aanvang gesprek, vriendelijk, uitleg afdoende, tijd afdoende'; 'kwaliteit algemeen' ³⁴ .	In september 2008 zal een extern onderzoeksbureau een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren. Een aselechte representatieve steekproef zal worden genomen onder de personen die het proces van aanmelding en/of aanvraag tot en met (her)indicatiebesluit hebben doorlopen.	< 6,5 – onvoldoende: malus €200.000 > 7,5 – uitstekend: bonus €200.000
Klanttevredenheid/ uitvoerder Wsw		
Tevredenheid van de uitvoerder van de Wsw die verantwoordelijk is voor de vervolgstappen na het afgeven van een (her)indicatiebesluit door CWI als een gemiddelde op een schaal van 1 tot en met 10 van de navolgende 3 hoofdonderdelen: 'kwaliteit schriftelijke communicatie individuele dossiers – overzichtelijk, volledig, afdoende onderbouwd, bruikbare adviezen'; 'kwaliteit contact met CWI – managementinformatie voldoet aan behoefte, overlegvormen voldoen aan behoefte'; 'kwaliteit algemeen' ³⁵ .	In september 2008 zal een extern onderzoeksbureau een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren. Een aselechte representatieve steekproef zal worden genomen onder de uitvoerders.	< 6,0 – onvoldoende: malus €200.000 > 7,0 – uitstekend: bonus €200.000

³⁴ Bij de hoofd- en subonderdelen is aangesloten bij het klanttevredenheidsonderzoek dat eerder is opgezet en uitgevoerd in samenspraak met de cliëntenorganisaties.

³⁵ Bij de hoofd- en subonderdelen is aangesloten bij het klanttevredenheidsonderzoek dat eerder is opgezet en uitgevoerd in samenspraak met Cedris.