



## **UW Vee teelt creëert makke schapen, ezels en legbatterijkippen**

Auteur: Mary Beijleveld  
Assendelft, januari 2007  
Vak: filosofie en bedrijfsethiek  
Docent: Armand Lemmens  
Versie 1.0 september 2006 Cijfer: 7  
Aangevulde versie 1.1

## **Inhoudsopgave:**

<b>TITELPAGINA.....</b>	<b>1</b>
<b>INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
<b>Keuze voor het onderwerp .....</b>	<b>3</b>
<b>Introductie UWV en mijn plek(ken) in de organisatie.....</b>	<b>3</b>
<b>Doel van dit werkstuk.....</b>	<b>5</b>
<b>Afbakening .....</b>	<b>6</b>
<b>Leeswijzer .....</b>	<b>6</b>
<b>UWV .....</b>	<b>7</b>
<b>Wat is UWV voor een bedrijf.....</b>	<b>7</b>
<b>Organisatiestructuur .....</b>	<b>7</b>
<b>Functionele indeling .....</b>	<b>8</b>
<b>Keuze voor controlemechanismen .....</b>	<b>9</b>
<b>Financiële beheersing.....</b>	<b>10</b>
<b>Afbouw en Reductieplannen .....</b>	<b>11</b>
<b>INTENSIEVE MENSHOUDERIJ .....</b>	<b>13</b>
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>17</b>
<b>Bijlagen .....</b>	<b>17</b>

# Inleiding

## ***Keuze voor het onderwerp***

Door het volgen van de doctoraalopleiding bestuurskunde voel ik mij steeds meer in staat, de organisatie waar ik werk, te bezien vanuit de verschillende vakgebieden en de van daaruit aangereikte theorieën die in de modules zijn behandeld. Deze studie heeft mij een aantal keren geïnspireerd tot het maken van een werkstuk (b.v. voor organisatiediagnose en ontwerp, managementcontrol, HRM etc) met mijn werkgever als lijdend voorwerp. In het dagelijkse werk bij UWV loop ik, meer nog dan vroeger<sup>1</sup>, tegen allerlei structuren en controle mechanismen aan waarvan ik steeds meer het gevoel krijg dat deze geboren worden uit een wantrouwend mensbeeld van de manager ten opzichte van zijn medewerkers.

Eigenlijk voel ik mij daar al niet meer goed bij sinds UWV<sup>2</sup> een feit geworden is.

Doordat ik de genoemde opleiding volg, de nodige studieboeken lees en recent enkele boeken en andere publicaties over bedrijfsethiek en filosofie heb gelezen ben ik in staat om meerdere aspecten van het werken bij mijn werkgever te beoordelen, een naam te geven en te specificeren.

Eén van de boeken waarnaar ik refereer is het boek van René ten Bos getiteld: "RATIONELE ENGELEN". Dat gaat onder andere over managers die alles, zo hij dat uitdrukt, zodanig "plat calculeren" dat zij (m/v) ieder gevoel voor de medewerkers en zichzelf wegrationaliseren. Daarnaast hebben deze managers echte angst om vertrouwen in hun medewerkers te hebben. Ook de publicaties van Jaap Peters over organisaties als "INTENSIEVE MENSHOUDERIJ" en de reacties daarop door filosofen, economen en managers hebben mij geholpen mijn gedachten helder te krijgen.

In het boek "VRIJE RUIMTE" van Jos Kessels et al. worden vermogens beschreven die leiders en managers in organisaties zouden moeten bezitten. Bijvoorbeeld dat leiders daadwerkelijk dienen te weten waar het heen moet gaan met een organisatie en een inspirerende visie moeten hebben. Bovendien, zo beweert Kessels, zouden managers los moeten kunnen komen van de eigen belangen en zich iets kunnen voorstellen bij 'gezamenlijk floreren' en een collectief welzijn in een organisatie. Als ik kijk naar de UWV roergangers dan is dat ideaalbeeld ver te zoeken.

Hoe dan ook; ik heb de woorden gevonden die delen van mijn ongemakkelijke gevoel preciseren. En het begrip dat ik dan telkens in gedachten krijg, is: "beheersobsessie". In dit werkstuk zal ik u uitleggen waarom ik dit woord gebruik. Verder zal ik uiteenzetten wat de gevolgen van deze UWV 'beheersobsessie' voor mij (en andere medewerkers) zijn.

## ***Introductie UWV en mijn plek(ken) in de organisatie***

In de pers maar ook door andere belanghebbenden wordt wel eens gekscherend over UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen) als een "uitkeringsfabriek" gesproken. Dit is, hoewel voor nog maar een korte periode, maar één kant van de zaak. UWV houdt nl. ook van alle, verzekerde werknemers (behalve ambtenaren) in Nederland de polisadministratie bij én zorgt er voor dat alle in Nederland actieve werkgevers de, deels op de beloning van de werknemers ingehouden, verzekeringspremies (nog t/m het premiejaar 2005) afdragen.

We hebben het dan o.a. over de werknemersverzekeringspremies: werkloosheidswet (WW), wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de ziekenfondswet (ZFW). UWV is net als de sociale verzekeringsbank (SVB), het centrum voor Inkomen en Werk (CWI) en de gemeenten een uitvoeringsinstantie van een aantal sociale verzekeringswetten. De SVB doet de uitvoering van o.a. AOW en kinderbijslagwetten, de gemeenten o.a. bijstandwetten en andere basisvoorzieningen. Het CWI doet de bemiddeling naar werk en andere reïntegratie bevorderende

---

<sup>1</sup> Vroeger betekent voor mij bij GAK, een van de voorgangers van UWV

<sup>2</sup> per 1-1-2002

maatregelen. De 5 voormalige uitvoeringsorganen GAK, CADANS, BOUW, GUO en USZO<sup>3</sup> zijn per 1-1-2002 in UWV opgegaan.

Deze samenvoeging kon een aanzienlijke kostenbesparing<sup>4</sup> tot gevolg hebben.

Door gedeeltelijke vereenvoudiging<sup>5</sup> in de wetgeving (maar één loonbegrip voor loonbelasting, sociale verzekeringen én uitkeringen) is in 2002 een aanzet gegeven voor een vergaande Samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst (project SUB), wat er uiteindelijk toe heeft geleid dat met ingang van 1 januari 2006 de premies werknemersverzekeringen door de Belastingdienst geheven en geïnd wordt door middel van één (elektronische) aangifte door de werkgever. Wel behoudt UWV het beheer van de premies (fondsen)

Per 1-1-2006 heeft de Belastingdienst dus het stokje van UWV overgenomen voor wat betreft de vaststelling en inning van de premies werknemersverzekeringen vanaf het premiejaar 2006. Het idee was en is namelijk dat, omdat er maar één loonbegrip is, de werkgever nog maar aan één loket aangifte en betaling hoeft te doen. De verlichting van deze administratieve last is door het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf - op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid- becijfert op 276 miljoen<sup>6</sup> euro.

Ikzelf denk overigens dat deze administratieve lastenverlichting voor het overgrote deel niet gehaald wordt, althans veel later dan de bedoeling is. Dit omdat de invoering bij zowel de Belastingdienst als bij UWV veel problemen met zich meebrengen waardoor de werkgever toch tweemaal gevraagd zal worden om (dezelfde) informatie te verstrekken. Ook denk ik dat het premiepercentage voor de werknemersverzekering relatief hoger moet worden vastgesteld omdat de Belastingdienst niet zulke hoge incassopercentages behaalt als UWV. In het jaar 2002 bijvoorbeeld, incasseerde de Belastingdienst maximaal 96% van de belastingaanslagen. UWV incasseerde 99,5%<sup>7</sup> van de premies. Het verschil in prestatie is 3,5 % van in totaal 25,5 miljard euro aan jaarlijkse premie-inkomsten. Dan gaat het om 892 miljoen financiële lastenverzwaring. Daar valt de administratieve lastenverzwaring bij in het niet. Maar, om in welertermen te spreken: Dat is een gelopen koers. UWV is de premie-incasso kwijt.

Ik werkte tot voor kort voltijds als senior stafmedewerker op de afdeling incasso bij één van de vijf locaties (directoraten) Polis en Premie en wel die in Amsterdam in het Rembrandtparkgebouw (verder: PPAR), welke onder de divisie 'WERKGEVERS'<sup>8</sup> valt van UWV. Deze vijf incassolocaties bij UWV zijn een overblijfsel van de voormalige uitvoeringsorganen GAK, CADANS, BOUW, GUO en USZO. De afdeling incasso, waar ik dus werkzaam ben, had o.a. tot taak de genoemde verzekeringspremies WW, WAO en ZFW te incasseren. Op onze locatie (zijnde die van voormalig gak) werd per jaar ca. 16,5 miljard euro aan premies geïncasseerd van het totaal van de af te dragen premies werknemersverzekeringen van ca. 25,5<sup>9</sup> miljard euro per jaar.

Dus de divisie werkgevers, die de premievaststelling en -inning vanaf het premiejaar 2006 aan de belastingdienst moet overlaten en nog slechts tot en met het premiejaar 2005 moet afronden, moet haar werkzaamheden afbouwen en van ca. 3.000 werknemers afscheid nemen. De voorbereiding op het afbouwproces is al ingezet in 2004, zal voornamelijk zijn beslag krijgen in de jaren 2006 en 2007 en wordt finaal afgerond op 1 januari 2009.

Door UWV wordt dan nog de polisadministratie bijgehouden en verder verzorgt UWV alles met betrekking tot de uitkeringen in het kader van de werknemersverzekeringen.

Dat is in deze tijden van grote wetswijzigingen en verhoogde uitvoeringseisen nog "woest ingewikkeld". De laatste jaren volgden de ontwikkelingen in de sociale zekerheidswetgeving elkaar namelijk in rap tempo op. De achtereenvolgende kabinetten hebben de sociale zekerheid steeds hoog op de politieke agenda staan. Het is voor werkgevers en werknemers, maar ook voor hen die professioneel bij de (uitvoering van de) sociale zekerheid betrokken zijn, niet eenvoudig om de wijzigingen in de sociale zekerheid te blijven bijbenen<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> voor verklaring en betekenis van deze afkortingen zie bijlage 'bloedgroepgegevens UWV'

<sup>4</sup> Inzichten in de daadwerkelijke aanleiding voor het ontstaan van UWV kunt u het beste nalezen in het boek "Publiek verzekerd" van prof. dr. Hans Bekke & dr. Nicolette van Gestel, Garant, 2004

<sup>5</sup> Wet Walvis, zie hiervoor verderop in dit werkstuk

<sup>6</sup> Kamerstukken bij de behandeling van de wet: II 2001/02, 28 219 nr. 3, bladzijde 103.

<sup>7</sup> zie bijlage 'bloedgroepgegevens UWV'

<sup>8</sup> organogrammen 1 t/m 10 in de bijlagen

<sup>9</sup> bron: jaarverslag 2004 UWV en interne prestatie-indicatoren

<sup>10</sup> Uitspraak G. P. van Delft uit: "Enige ontwikkelingen in de sociale zekerheid" In: Aanspraak, 17 (nov. 2004) blz. 19-22

Per 1 januari 2006 zijn overigens al weer grote veranderingen aangebracht i.v.m. belangrijke wetswijzigingen in de sociale zekerheid. En deze veranderingen zijn nog niet ten einde omdat de sociale zekerheid in de warme belangstelling blijft staan van politiek Den Haag.

De ervaringen door de fusieperikelen, de nieuwe wetgeving en het wijzigen van delen van de kernactiviteiten heeft de Raad van Bestuur doen besluiten weer een nieuwe strategie te formuleren. In het strategische document "werken aan de toekomst" van september 2005<sup>11</sup> worden de vier (nieuwe) kernfuncties van UWV, die UWV ook haar 'ontwikkellijnen' noemt, opgesomd:

**Werk** ( WW preventie en reïntegratie),  
**Sociaal medische zaken** (beoordeling arbeidsongeschiktheid),  
**Uitkeringen** (efficiënte verwerking) en  
**Gegevensdiensten** (de polisadministratie)

De top van UWV, in casu de Raad van Bestuur en het 1<sup>e</sup> echelon, heeft heel veel dingen aan haar hoofd<sup>12</sup> en heeft daarom al enige tijd mentaal afscheid genomen van de divisie "WERKGEVERS"<sup>13</sup>

De wetswijzigingen die per 1 januari van dit jaar zijn ingevoerd en dan in het bijzonder de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) slokt wederom een hoop van de aandacht op van Raad van Bestuur, managers en (ICT) ontwikkelaars. Zodra de structurele invoering van deze wet in processen, procedures en systemen is afgerond zal dit tot nog eens een besparing van 3000 werknemers van UWV leiden. Dat is naar verwachting per 1-1-2008.

In verband met de vermindering van het aantal processen op de afdeling incasso en het volume van deze processen ben ik 3 dagen van de week gaan werken voor het project WIA en wel voor het 'regiebureau WIA'. Later in dit werkstuk kom ik hier nog even op terug.

## ***Doel van dit werkstuk***

In dit werkstuk wil ik proberen parallellen te trekken tussen UWV en een organisatie die kan worden vergeleken met 'de intensieve menshouderij', een term die Jaap Peters heeft geïntroduceerd<sup>14</sup>. Heel af en toe maak ik nog een uitstapje naar de andere boeken die ik in de inleiding genoemd heb of naar andere deskundigen.

Het gaat mij voor dit werkstuk eigenlijk om het begrip beheersingobsessie en het gebrek aan 'menselijke maat' en vakmanschap. Het gaat mij erom dat als UWV een obsessieve behoefte aan beheersing heeft tot zelfs in het kleinste detail en wat dit doet met haar medewerkers. Voornamelijk schets ik een beeld vanuit de medewerker UWV. Dit beslaat vrijwel dit gehele werkstuk. Om niet het predicaat 'slachtoffer' te verkrijgen zal ik in tweede aanleg schetsen wat de consequenties van het ontbreken van de menselijke maat en begrip voor vakmanschap is betekent voor de managers in de organisatie en in de laatste ronde de consequenties voor de organisatie als geheel.

Daar waar ik een verwijzing maak naar een theorie of deskundige zal ik in een voetnoot naam en rugnummer vermelden.

De mening in dit werkstuk is van mij en in principe van mij alleen. Dit werkstuk bevat daarom per definitie niet de waarheid maar is slechts mijn perceptie van de werkelijkheid. Wat de lezer er ook van vind; mij moest het van het hart. En, zo praktisch als ik eigenlijk ben, was het maken van een werkstuk voor filosofie en bedrijfsethiek en het luchten van mijn bezwaarde hart een uitstekende combinatie. Of ik erin geslaagd ben het geheel een beetje luchthartig te houden zoals ik mij van tevoren bedacht had; ik denk het niet. U mag daarover oordelen.

---

<sup>11</sup> Bron: Uitgave werken aan de toekomst, september 2005 / bijlage: is alleen op papier verkrijgbaar en zal op verzoek verstrekt worden.

<sup>12</sup> nieuwe wetgeving zoals WIA, de herkeuringen van arbeidsongeschikten, de fusieperikelen, het realiseren van de Polisadministratie en de nieuwe focus op de toekomst, enz. etc.

<sup>13</sup> Artikel in UWV managementnieuws nr. 161 (bijlage)

<sup>14</sup> Tevens is deze term de naam van een internetpagina waar filosofen, bedrijfskundigen en anderen reactie geven op elkaars publicaties.

## **Afbakening**

Dit werkstuk voor filosofie en bedrijfsethiek zal zich toespitsen op mijn mening dat de structuur van UWV, haar indeling in functionele delen, de overwegende zienswijze van managers, de controle mechanismen en de cultuur maakt dat deze organisatie op veel plaatsen is te typeren als 'een intensieve menshouderij'.

### **Predikaat vertrouwelijk**

Ik laat mij in mijn analyse niet beperken tot enig embargo op het geven van mijn eigen mening en het doen van (hopelijk) voldoende gemotiveerde maar mogelijk boude uitspraken. Het hoeft verder geen betoog, dat de informatie die ik over UWV in dit werkstuk prijsgeef, en de mening die ik hierin ventileer, vertrouwelijk moet worden behandeld. Publicatie van wat ik hier aan het papier prijs geef, kan door UWV als "lekken"<sup>15</sup> of 'frustratie spuien' worden gezien.

## **Leeswijzer**

Ik zal eerst UWV als totaal typeren in termen van H. Mintzberg. Dat doe ik omdat ik denk dat het type organisatie en de dominante organisatiestructuur min of meer bepalen wat de besturingsfilosofie en de beheersingsinstrumenten zijn. De organisatiestructuur van UWV is de context waarbinnen het beheersingssysteem van UWV als geheel maar ook op mijn werkplekken moet worden gezien.

In mijn ogen zet de structuur een stempel op alles wat er in de organisatie gebeurt en is de organisatiestructuur één van de beheersmaatregelen. De structuur dient er immers voor om de activiteiten van de medewerkers te coördineren, bedrijfsprocessen te beheersen en het gedrag van medewerkers voor te schrijven. Dit geheel noem ik hier het raamwerk voor beheersing.

In het kader van het vak 'Managementcontrol' heb ik o.a. een boek van K.A. Merchant gelezen. Aan de hand van de drie beheersproblemen<sup>16</sup> die deze wetenschapper benoemt en de vier typen maatregelen die hij onderkent voor de oplossing van beheersproblemen, zal ik voorbeelden geven van de interne beheersing bij UWV.

Vervolgens zal ik de praktijk van de afbouw van onze afdeling en haar processen zo kort mogelijk uit de doeken doen en de reacties vermelden van het hogere management hierop.

Uiteindelijk kom ik op de vergelijking met de al eerder genoemde 'intensieve menshouderij' van Jaap Peters. Daarna zal ik u mijn conclusies vertellen en wat dit voor persoonlijke consequenties heeft voor de (nabije) toekomst. Ten slotte geef ik aan wat de consequenties zijn voor het managersvolk en de UWV organisatie als geheel.

---

<sup>15</sup> Zienswijze UWV opgetekend uit het personeelsblad U & UWV van juli 2006

<sup>16</sup> Bron: Kenneth A. Merchant & Wim A. van der Stede: "management control systems", Chapter 1, Prentice Hall, 2003,

# UWV

## Wat is UWV voor een bedrijf

Zoals in de introductie al is vermeld is UWV op 1-1-2002 ontstaan door de samenvoeging van de voormalige uitvoeringsinstellingen en haar controlerende orgaan het Landelijk instituut sociale verzekeringen (LISV). Redenen voor de beslissing tot samenvoeging waren o.a. : kostenbesparing, vereenvoudiging van wet- en regelgeving en daarnaast administratieve lastenverlichting voor de werkgevers<sup>17</sup>. De kostenbesparing zag men in het samenvoegen van de 5 uitvoeringsorganen vooral op de vermindering van het aantal topmanagers, het aantal medewerkers en de vele vestigingen<sup>18</sup>.

De administratieve lastenverlichting voor werkgevers kreeg gestalte in de Wet "Walvis", **wet** **administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de sociale verzekeringen**. Deze wet is in juli 2004 een feit geworden. Kort gezegd komt deze wet erop neer dat het loon voor zowel de uitkeringen en het loon voor de premieberekeningen alsook het loon voor de loonbelasting gelijkgesteld wordt. Dit betekende bijvoorbeeld dat de werkgevers in Nederland, na invoering van WALVIS nog slechts 1 soort "loonbedrag" voor hun werknemers moeten administreren.

## Organisatiestructuur

Hoewel UWV eerst sinds 1-1-2002 bestaat, is het een organisatie met een lange geschiedenis. Het is een voortzetting en fusie van uitvoeringsorganisaties die in de jaren 50 van de 20<sup>e</sup> eeuw zijn opgericht om de werknemersverzekeringen uit te voeren. De eerste werknemersverzekeringen dateren al van ruim 100 jaar geleden. UWV en al zijn voorgangers zijn (semi) overheidsorganen en bij wet opgericht. UWV is een zelfstandig bestuursorgaan.

Tabel 1, uit: "Structures in fives", H. Mintzberg:

Configuratie	Coördinatiemechanisme	Belangrijkste onderdeel
Eenvoudige structuur	Direct toezicht	Strategische top
Machinebureaucratie	Standaardiseren Werkprocessen	technostructuur
Professionele bureaucratie	Standaardiseren vaardigheden	Uitvoerende kern
Divisiestructuur	Standaardiseren van output	Middenkader
Adhocratie	Onderlinge aanpassing	Ondersteunende diensten

De typering van een machinebureaucratische organisatie door Mintzberg:

1. Situationeel: oud, groot, regulerend, eenvoudige stabiele omgeving.
2. Voornaamste coördinatiemechanisme: Standaardisatie van het werk
3. Belangrijkste ontwerpparameters: grote uitvoerende eenheden, verticale en horizontale taakspecialisatie, formalisatie van gedrag, verticale centralisatie en beperkte horizontale decentralisatie.
4. Voornaamste deel van de organisatie: technostructuur.

Verwijzende naar Mintzberg: Alle coördinatiemechanismen kom je eigenlijk bij UWV tegen: Direct toezicht door de Raad van Bestuur op strategisch gebied en op momenten van crisis, standaardisatie van het werk door sterk geformaliseerde procedures, standaardisatie van de output om de uitkeringsgerechtigde altijd een rechtmatige uitkering te bezorgen, standaardisatie van vaardigheden voor de staf en ondersteunende diensten. Maar het voornaamste is toch de standaardisering van het werk.

Alle maar enigszins wezenlijke veranderingen die hun uitwerking hebben op de uitvoering - wat vaak het geval is, want uitzonderingen kunnen niet gemaakt worden- moet de formele lijnstructuur 'naar boven' gevolgd worden waarna formele besluitvorming kan plaatsvinden. De zorgvuldigheid die daar bij betracht wordt - afgedwongen door het management en de staf - maakt dat het relatief lang duurt voordat er überhaupt een besluit genomen wordt. Als er binnen sommige staf en ondersteunende diensten en soms in de tijdelijke matrixstructuren zoals projecten en zogenaamde taskforces al sprake is van het coördinatiemechanisme "onderlinge aanpassing" dan wordt dit gauw door middel van door staf en managers gekozen, formats gereguleerd of geformaliseerd.

<sup>17</sup> Bron: "publiek verzekerd" van prof. dr. Hans Bekke & dr. Nicolette van Gestel, Garant, 2004

<sup>18</sup> Het aantal vestigingen was 171. Dit wordt teruggebracht naar 27 zogenaamde frontoffices en 17 backoffices

Zowel uitkeringsgerechtigden als werkgevers, overheid én andere belanghebbenden verwachten van UWV dat het rechtmatig is, betrouwbaar, vrij van willekeur en reproduceerbaar en traceerbaar haar werk doet. En dat de diensten die zij levert aan wet- en regelgeving voldoen en vallen binnen de beschikbaar gestelde budgetten. Het woude aan wet en regelgeving waarbinnen UWV moet opereren en de eisen die het publiek en de overheid aan de uitvoering van haar taken stellen, maken dat UWV en haar medewerkers moeten werken met een overvloed van checklists, leidraden en procedures.

Aan de hand van de uitgebreide organogrammen<sup>19</sup>, de ouderdom van de organisatie, de wijze waarop zij haar functie voor de maatschappij moet vervullen en het dominante coördinatiemechanisme, kunnen we met een gerust hart beweren dat UWV een mega machinebureaucratie is.

## **Functionele indeling**

Het organogram geeft aan dat UWV verdeeld is in aandachtsgebieden. N.l. op het gebied Verzekerden (AG en WW) en Werkgevers en dat het een aantal ondersteunende diensten heeft (w.o. juridische zaken, strategisch bureau, publieksvoorlichting etc). Elk van de leden van de Raad van Bestuur heeft een aandachtsgebied in de portefeuille. Hoewel in het organogram gesproken wordt over 'divisies' is dit niet een echte divisiestructuur in termen van Mintzberg. UWV heeft er weliswaar trekjes van maar de mate van autonomie per divisie is daarvoor in mijn ogen te gering.

De divisies die onder het aandachtsgebied van mw. Dumig ressorteren zijn min of meer productgericht n.l. in de 'divisie WW (werkloosheidsuitkering), en de 'divisie' AG (arbeidsongeschiktheidsuitkering) & Reïntegratie (van arbeidsgehandicapten) en enkele ondersteunende diensten (bezwaar en beroep, klantcontacten en het strategisch bureau) Toch is hier sprake van een functionele structuur.

De per 1-8-2004 benoemde bestuursvoorzitter dhr. J.M. Linthorst heeft in het bijzonder de ondersteunende diensten als zijn aandachtsgebied. Deze diensten zijn eveneens functioneel ingedeeld. De financiële taken die voorheen onder het aandachtsgebied van dhr. P. Cloo<sup>20</sup> vielen en de divisie WG (werkgevers) die door bestuurslid T. Fransen geleid werden tijdelijk door onze bestuursvoorzitter overgenomen. Per 1 december 2006 heeft D. Jongen daar een deel van overgenomen. Deze laatste heeft tevens als aandachtsgebied de divisie 'UGD' (UWV Gegevens Diensten) gekregen waar per 1-1-2007 o.a. het restant van de voormalige divisie werkgever onder valt evenals de nieuwe Polisadministratie. De divisie werkgeverszaken is per 1-1-2007 definitief opgeheven. Door de reorganisatie en andere perikelen<sup>21</sup> was er de laatste jaren regelmatig sprake van verandering van namen en taakverdeling<sup>22</sup>. Ook na indiensttreding van dhr. D. Jongen is er een herverdeling van taken doorgevoerd. De leden van de raad van bestuur worden op de diverse functionele gebieden bijgestaan door verschillende directeuren.

De vroegere divisie WG (werkgevers)<sup>23</sup> was ook functioneel ingedeeld in diensten zoals P&O, premie en Toezicht waaronder de locaties Polis en Premie vallen, polisbeheer, proces- & product & systeembeheer, planning & financiën & control.

Volgens het organogram is het functionele onderdeel Polis en Premie nog op 6 locaties (geografisch) gevestigd; gebaseerd op de indeling van de 5 ex uitvoeringsorganen.

De afdelingen die onder locatiegebonden dienst Polis en Premie ressorteren, waren op hun beurt weer functioneel ingedeeld in afdelingen zoals de afdeling inschrijving werkgevers (de werkgeverspolissen), de afdeling premievaststelling, de afdeling incasso, de centrale staf en control, de afdeling gegevensleveringen en de afdeling applicatie en systeembeheer<sup>24</sup>. Niet bij elke locatie troffen wij dezelfde functionele indeling of benaming daarvan aan. Dat was een overblijfsel van de verschillende indelingen van de ex uitvoeringsorganen. Inmiddels is ook hier het aantal locaties teruggebracht. Thans zijn er nog 4 locaties waarvan 2 in Amsterdam, 1 in Hilversum en 1 in Heerlen. Waar het mij om gaat is dat UWV een functionele indeling heeft. Dit heeft gevolgen voor controle en beheersingsmechanismen.

---

<sup>19</sup> bijlage 2 bij deze paper

<sup>20</sup> die samen met dhr. T. Joustra in de publiciteit stond in verband met de 'UWV huisvestingsaffaire'. Het toeval (?) wil dat Joustra, vóór hij bij UWV als bestuurslid aantrad, secretaris -generaal op het ministerie van Landbouw was. Hij managede het preventief ruimen van varkens i.v.m. de varkenspest.

<sup>21</sup> zie ook de verwijzing in voetnoot nr. 18.

<sup>22</sup> Zie zondig ook het oude organogram in de bijlage

<sup>23</sup> om de hiërarchische lijn te volgen volg: dia 1 en 6 van het organogram (in rood gekleurde onderdelen)

<sup>24</sup> zie hiervoor de dia met organogram PPAR, bijlage nr. 2



## **Keuze voor controlemechanismen**

Heeft UWV voor een bepaalde vorm van beheersing gekozen?

Ik herhaal nog maar eens dat het feit dat UWV een machinebureaucratie is, richting geeft aan het soort beheersing, dat gehanteerd wordt. Mintzberg waarschuwt zelfs bijna letterlijk<sup>25</sup> voor een beheersobsessie in deze organisatieconfiguratie.

Maar ook de functionele indeling geeft aan in welke richting de besturingsfilosofie gaat.

Een functionele structuur ondersteunt de centralisatie van de macht en past mijn inziens beter bij een mensbeeld waarin controle en directe aansturing nodig is en de behoefte van de organisatie aan een eigen inbreng van de medewerkers, gering is.

UWV zelf is niet expliciet in haar besturingsfilosofie. Althans, ze – als je mag spreken over UWV als zelfstandige entiteit – zegt niet wat haar denkbeelden daarin zijn in de richting van de medewerkers. Naar de medewerkers worden woorden gebruik als rechtmatigheid, tijdigheid en kostenbewustheid. Ook word volgehouden dat de organisatie het meedenken van de medewerkers wil stimuleren. Naar de minister van sociale zaken toe worden wel termen gebruikt als 'in control zijn' en 'reorganisatiebaton' en het behalen van de prestatie-indicatoren etc. Alleen de medewerkers die zich (laten) informeren krijgen een stukje mee van een meer waarschijnlijke visie van de UWV top.

Het lijkt mij duidelijk dat de aard van de organisatie met de keuze voor de functionele structuur, naast de steeds strenger wordende eisen die de buitenwereld aan UWV stelt, tot niets anders kan leiden dan een overvloed van controle mechanismen en naar een signaal van gering vertrouwen ten opzichte van de medewerkers tot op de werkvloer aan toe.

Waar dit bijvoorbeeld ook van af te leiden is, is dat de mandatering door de Raad van Bestuur van het UWV tussen 2002 en 2005 tot 3 x gewijzigd is. Steeds meer bevoegdheid ging daarbij naar de hogere echelons. Maar dat is maar een detail.

De wetenschapper Mechant zegt dat er drie grote managementproblemen zijn te tackelen met beheersmaatregelen nl.: "lack of direction, motivational problems en personal limitations" In het Nederlands: gebrek aan richting, motivatieproblemen en persoonlijke beperkingen bij de medewerkers. Hieronder geef ik aan hoe deze grote kwesties bij UWV met enkele (ook niet structuur) maatregelen worden bestreden en ik geef daar meteen één of meerdere voorbeelden bij.

### **Gebrek aan richting:**

Meerjaarplannen:

- "kompas 2005" (2002),
- "meerjarenbeleidsplan 2005-2008" (2003),
- "uitvoering in perspectief" (febr. 2004) en
- "werken aan de toekomst" (sept. 2005).

Jaarplannen:

- Jaarplan 2005, 2006, 2007 etc
- Reductieplan 2006 (juni/september 2005)

Budgetteringscycli:

- begroting 2007 (juni 2006) met prestatie-indicatoren en maandrapportages.

### **Motivatieproblemen:**

- getrapte tekeningsbevoegdheid,
- prestatie-indicatoren in jaarplannen en maandrapportages
- jaarlijkse bonus voor het afdelingshoofd en directeuren van locaties en diensten

### **Persoonlijke beperkingen:**

- Gelimiteerde mandatering,
- functiescheiding,
- procedures,
- beslisbomen
- handboeken
- checklists.

---

<sup>25</sup> Bron: "Henry Mintzberg : "structure in fives, designing effective organizations", Prentice Hall, 1983, blz. 131-132, 135, 167-168, 177 en 180.

## **Financiële beheersing**

Naast de in de inrichting vervatte beheersmaatregelen hebben we bij UWV ook een belangrijk financieel beheersinstrument. Als financieel sturingsinstrument wordt de jaarlijkse begrotingscyclus met maandelijks rapportage, gebruikt. Budgettering is, bedrijfskundig gezien, een effectief sturingsmiddel. Er kan zelfs grote motiverende krachten van uitgaan. De lezer moet echter niet denken dat wij ons eigen budget (mede) kunnen bepalen en invullen. Nou, ja we mogen aangeven hoe een bezuiniging het minste pijn doet.

### **Budgetbepaling**

Het budget UWV wordt bepaald door de Raad van Bestuur die in overleg met het Ministerie van sociale zaken 'onderhandelt' over de grootte daarvan.

Of UWV nu 97, 98 of 99 % van alle premie incasseert (i.c. de afdelingen incasso), 98 of 99 % van alle uitkeringen correct vaststelt, klachten binnen 2 of 3 weken afhandelt, 10.000 of 20.000 extra keuringen uitvoert; het maakte qua hoogte van het budget geen fluit uit. De collectieve uitgaven waren (en zijn nog steeds) in de ogen van de rekenmeesters in Den Haag te hoog, de economie was niet florissant en het budget van UWV moest (en moet nog steeds) naar omlaag. Dus sprak de Minister met de leiding van UWV af dat binnen een tijdbestek van 3 jaren 25 % budgetverlaging moet worden gerealiseerd. Eigenlijk beheerst de overheid hier. Terwijl de kamerleden krokodillentranen wenen, probeert de minister de mammoettanker UWV te besturen alsof een speedboot is<sup>26</sup>.

De besparingen worden telkens evenredig verdeeld over alle UWV onderdelen terwijl de prestaties niet omlaag mogen en een verlaging van de kwaliteit (lees: outputaantallen) niet bespreekbaar is. Over de effectiviteit en rechtvaardigheid van de invulling van het budget en dus de allocatie van middelen door UWV naar zijn bedrijfsonderdelen, twijfel ik zeer. Want aan de invulling van de taakstellingen (= bezuinigingen) mogen de afdelingsmanagers wel een grote bijdrage leveren terwijl voor de rest ook over hun hoofden wordt beslist.

Geld om de vele verandertrajecten te financieren moeten apart aangevraagd en onderbouwd worden bij de Minister. Dit laatste lijkt toch nog wonderlijk goed te gaan.

### **Budgetonderdelen**

Het budget bestaat uit een viertal grootheden: overhead, bureaunkosten, personeelskosten en exploitatie & onderhoud systemen. De overhead is een vast gegeven waar geen invloed op uitgeoefend kan worden door de budgethouder. De bureaunkosten zijn vooral afhankelijk van de aard van de werkzaamheden, de vierkante meters en het aantal telefoons en pc's. Ook deze grootheid is hooguit getrapd beïnvloedbaar.

In de berekeningen gaat men uit van het aantal FTE<sup>27</sup> dat op een afdeling werkzaam is. Elke FTE wordt met de factor 1,1 vermenigvuldigd in verband met het aangenomen aandeel van deeltijders. Het aldus verkregen getal dat 'werkplekken' heet wordt vermenigvuldigd met factoren om het aantal m2 te krijgen dat voor huisvesting nodig is, het tarief hardware kosten, communicatiekosten loonkosten etc. De hoogte van de tarieven zijn niet (positief) beïnvloedbaar voor degene die ervan afhankelijk zijn. Die worden ergens anders in de organisatie vastgesteld. Blunders en budgetoverschrijdingen bij bepaalde bedrijfsonderdelen of op bepaalde afdelingen zullen tariefverhogend werken voor de hele organisatie.

De hoogte van personeelskosten is wel beïnvloedbaar. Dan doe je de taken met minder mensen. Zolang de systemen moeten draaien zijn de kosten voor onderhoud en exploitatie daarvan slechts beïnvloedbaar door lagere tarieven af te spreken met de ICT leveranciers en minder verbeteringen aan systemen aan te brengen. Die tarieven worden overigens door C-ICT (concerncontrol ict) met onze ICT leveranciers afgesproken. De Raad van Bestuur zag een noodzaak de besturing hierover terug te pakken om nieuwbouw van systemen tegen te gaan zonder dat een manager vooraf heeft bewezen aan het hogere echelon wat o.a. de terugverdientijd is.

Uit het voorgaande mag de lezer concluderen dat het totaalbedrag van het budget eigenlijk min of meer vaststaat als je het aantal benodigde FTE hebt berekend. Als bijvoorbeeld een afdeling incasso het presteert om b.v. door een procesverbetering of prioriteitsstelling of een andere handige maatregel 0,1 % meer premie te incasseren (van 15,5 miljard euro is dat toch 15 miljoen) dan resulteert dat niet tot een verhoging van het budget. In tegendeel, dan is dit in de ogen van de

---

<sup>26</sup> Opmerkingen van dhr. Drs. Rob J. Schapink rc op de gepubliceerde interviews van diverse kamerleden in U&UWV (personeelblad) van december 2005

<sup>27</sup> FTE: fulltime equivalent oftewel voltijds medewerker

'UWV budgetliefhebbers' een teken dat het bot nog niet genaderd is en dat het met nog wel wat minder toe kan..... Ieder sprankje van motivatie, wat menselijkerwijs juist gestimuleerd moet worden, wordt daarmee de kop ingedrukt.

UWV mag van de Minister geen geld 'verdienen'. 'Het is immer een non-profit organisatie. Daarom moet budgetoverschot ingeleverd worden. Toch zou het goed zijn voor de motivatie als de betere managers een overschot zouden mogen omzetten in een budget voor een afdelingsfeest, een groepuitje, een cadeaubon of andere bijzondere beloningen. Maar ook daar zijn vastgestelde tarieven voor (2005: 15 euro per persoon per jaar)

### **Maandelijks rapportage**

De managers van de afdelingen rapporteren iedere maand aan het hoofd van de locatie. Dit hoofd heeft samen met zijn eigen staf en in overleg met de managers van de afdelingen een aantal onderwerpen vastgesteld waarover gerapporteerd moet worden.

Tot en met het jaar 2004 waren de onderwerpen waarover gerapporteerd werd, dezelfde als de zogenaamde prestatie-indicatoren die het voormalige LISV aan de voormalige uitvoeringsorganen stelde. UWV had deze onveranderd overgenomen. Dit terwijl er geen relatie meer was tussen budget en prestatie zoals dit tijdens het LISV regime wel het geval was.

Daarnaast heeft de organisatie ook prestatie-indicatoren m.b.t. ziekteverzuim, afhandelingstijd van klachten, werkgeverstevredenheid (onze klanten moeten ons minimaal een rapportcijfer 7 geven) en medewerkertevredenheid gedefinieerd.

Door onze afdeling incasso waren de operationalisaties als volgt gedefinieerd.

<u>Premie maximalisatie:</u>	prestatie-indicatoren
Incasso % voorschot jaar t op 31/12-t:	96,5-<98,5
Incasso % voorschot en afrekening jaar t-1 op 31/12-t:	98,5-<99,5
Incasso % na 7 jaar t-6 op 31-12-t:	99,5 (-<100)

Deze prestatie-indicatoren waren realistisch, acceptabel en betrouwbaar<sup>28</sup>

Uiteraard werden ook de andere prestatie-indicatoren in het verhaal meegenomen.

Toen het duidelijk werd dat de divisie Werkgever in verband met WALVIS en SUB moest worden afgebouwd kwamen de meeste van deze prestatie-indicatoren officieel te vervallen of werden naar beneden vastgesteld. Toch werden ze door de leiding van onze locatie nog wel als kwaliteitsindicatoren beschouwd<sup>29</sup>. Voor de continuïteit werden ook nog enkele indicatoren vastgesteld en daarnaast moesten er reductieplannen door de managers van de afdelingen opgesteld worden die een weergave moesten zijn van de verwachtingen over productieaantallen in het jaar 2006 en 2007. Deze productieaantallen moesten uiteindelijk de benodigde FTE bepalen.

## **Afbouw en Reductieplannen**

Het maken van de reductieplannen heeft tot grote hoofdbreken geleid. Immers, een afbouwsituatie is een geheel nieuwe situatie. Sommige werkzaamheden zouden geheel verdwijnen, sommige werkzaamheden moeten overgedragen worden aan een andere divisie van UWV, het grootste deel van de werkzaamheden (de vaststelling en premie-inning voor de premie 2006 en verder) ging naar de Belastingdienst en sommige werkzaamheden moeten nog (tot 1-1-2009) uitgevoerd worden en afgerond of beheerst afgebouwd.

Het managementinformatiesysteem bij onze locatie en vooral op onze afdeling incasso was voor de berekening van dit alles onvoldoende. Voormalige managers zagen niet de noodzaak (extra) geld te besteden aan een gesofisticeerd management informatiesysteem, waardoor productieaantallen en bestede uren voor werkzaamheden om die productieaantallen te realiseren, ontbraken. Het werk werd naar tevredenheid gedaan door vakbekwame incassomensen.

Maar de managers wilde wel een simpel spreadsheetje hebben waarop gemakkelijk kon worden afgelezen hoe het afbouwproces gemanaged kon worden. Waarschuwingen mijnerzijds dat de werkelijkheid zich toch zeer moeilijk in spreadsheets laat vertalen, helemaal als de cijfers globale schattingen zijn, was aan dovemansoren besteed. Voor de technocraten was dit o.a. aanleiding om

<sup>28</sup> Bron: M. Beijleveld en mr. E Jacobson, werkstuk "premiemaximalisatie bij UWV, een kosten-baten plaatje", mei 2004

<sup>29</sup> Zie ook verwijzingen naar premie-inning op pag. 9, 18, 28, 30 en 48 in CPB document nr. 32, "Prikkel voor UWV" juni 2003, ISBN 90-5833-127-x

een geautomatiseerd systeem<sup>30</sup> op te zetten waarin juridisch mathematische voorwaarden en een aantal meetgegevens van de bestaande medewerkers in ingevoerd werden. Dit om vervolgens tot op functieniveau aan te geven wanneer wie boventallig werd, wie voor een baan bij de Belastingdienst in aanmerking kwam, wie een zodanige lage functieschaal had dat diegene data-entry werk bij de Polisadministratie kon verrichten etc.

Hierbij werd dan volledig voorbij gegaan aan de individuele kwaliteiten van de betreffende mensen, hun functioneren in de praktijk en hun competenties. Ik heb heel wat van mijn collega's zien afbranden vanwege deze vorm van, ik noem het maar: "depersonalificatie"<sup>31</sup>. Op de vraag of dit niet anders kon werd geposterd: "We moeten het toch goed plannen". "Het moet volgens objectieve criteria". "Reageer niet zo primair". "Zulke vragen getuigen niet van professionaliteit". Eigenlijk bedoelde men mij te zeggen: in je hok!

### **Calculatie, rekenwerk, optellen en aftrekken.**

Na veel rekenwerk en zo veel mogelijk op grond van GBV (gewoon boeren verstand) hebben mijn afdelingsmanager, mijn collega stafmedewerker en ik wel een bijdrage aan het reductieplan kunnen leveren. Het reductieplan is in definitieve vorm vastgelegd op 8 september 2005. Dit plan liep tot 1-1-2007 en de aannames qua personele bezetting zijn eveneens gebruikt om de begroting van 2006 vast te stellen én vervolgens de verklaringen van boventalligheid aan het personeel.

U raadt al welke druk op de oplevering van deze plannen is gelegd. Hele kuddes van hogere stafleden, managers en ander hoger echelon hebben er daarna hun plasje over moeten doen evenals de stuurgroep- en projectgroepleden (ook de concerncontrollers) van de projecten Walvis/SUB en Overgang & Afbouw. Een garantie op de nauwkeurigheid en de betrouwbaarheid van de geleverde cijfers voor de reductieplannen kon uiteraard niet worden vastgesteld. Het had een hoog "glazen bol" gehalte en er moesten veel aannames gedaan worden. Dat hebben we er ook aldoor bij vermeld. Maar managers denken liever in modellen en houden wel van complexiteitsreductie.

De cijfers werden vervolgens vastgesteld en werden daarmee de nieuwe meetlat waarlangs het afbouwproces moest lopen. Alle warme overwegingen en gevoel voor de mensen die het aanging, was weggeredeneerd. Overigens gaf het de beslissers geen echte rust want ons werd bijna maandelijks gevraagd hoe we ook al weer aan de aannames waren gekomen. Dat bewees voor mij opnieuw dat deze lieden geen verstand van zaken hadden. Brrrrr. Je zou deze managers haast vergelijken met de 'rationele engelen'<sup>32</sup>, waar René Ten Bos over schrijft.

In de tussentijd hebben de medewerkers, stafleden en managers van onze afdeling er in de echte werkelijkheid voor kunnen zorgen dat de incassoprocessen werden afgebouwd. Dit door intensieve communicatie en telkens bijstellen aan de hand van wat volgens ons allen prioriteit had en heeft. Daarbij ging de medewerker vóór de productie. Zij kregen de tijd om naar iets anders om te zien, cursussen te volgen en zich te informeren over mogelijkheden. Als de voorraad opliep hebben we zogenaamde 'poolers' ingezet. En de medewerkers hebben het werk gedaan wat er lag, ongeacht hoe hun functieomschrijving was. Eigenlijk hebben er voor gezorgd dat de "afbouw" niet resulteerde in "afbraak". In het boek van Ronald Jeurissen<sup>33</sup> wordt geadviseerd om op deze manier om te gaan met verantwoordelijkheden bij reorganisatie. Kennelijk zijn we in staat geweest intuïtief een goede (bedrijfsethische) manier te kiezen.

De afbouw is nagenoeg afgerond. Iedereen heeft, ondanks pijn in het hart, daarbij een flexibiliteit en mobiliteit<sup>34</sup> betoond waar ik vreselijk trots op ben en die mij bij tijd en wijle ook wel heeft verwonderd. Soms had ik toch op wat minder 'berusting' en 'gelatenheid' gehoopt.

Van de bijna 200 mensen die op onze afdeling in 2004 werkten zijn er bijna 30 naar andere plekken binnen UWV vertrokken, 40 naar de Belastingdienst gegaan, 20 hebben de pensioengerechtigde leeftijd bereikt of vertrekken met een ouderenregeling, 60 mensen waren via het hiervoor gememoreerde plaatsingssysteem geplaatst bij de Polisadministratie en enkele tientallen zijn hun carrière buiten UWV deuren gaan voortzetten.

---

<sup>30</sup> PLATO (plaatsingstool). Criteria o.a. functiecode en functiegroep, leeftijd voor indeling in cohort, woonplaats. Niet: opleiding, vaktechnische ervaring o.d.

<sup>31</sup> Makkelijke rekeneenheden kom ik steeds meer tegen: patiënten worden bedden, asielzoekers worden quota, werknemers worden FTE

<sup>32</sup> Bron: Prof. Dr. René Ten Bos "rationele engelen" Boom, 2003, o.a. blz. 112 en 127

<sup>33</sup> Bron: Prof. Dr. R.J.M. Jeurissen "bedrijfsethiek een goede zaak" van Gorkum 2006, blz. 187 t/m 189

<sup>34</sup> Over het afbouwproces van de divisie Werkgevers: V. Busato "Van Loyaliteit naar Mobiliteit". Prentice Hall, ISBN 90-430-1238-6. In dit boekje staat een voorwoord van R. ten Bos

Om de productie te kunnen halen hebben we steeds meer uitzendkrachten en poolers ingezet. Helaas hebben we de inhoud van het werk daarvoor in kleine brokjes moeten hakken omdat deze mensen snel ingewerkt moeten worden en de horizon van het einde contract erg dichtbij lag.

De situatie was tot juli 2006 zo dat er per 1 januari 2007 nog werk was voor 50 FTE op bepaalde (lagere) functies, terwijl er dan nog zo'n 15 mensen met een vast dienstverband over waren. Van die 15 mensen zijn er maar 2 zogenaamd 'boventallig' omdat de soort werkzaamheden die resteren, geen deel uitmaken van hun functie. (ik ben één van deze twee mensen)

Nu wilde het geval dat op 16 augustus 2006 de mededeling kwam dat de 60 mensen die bij de Polisadministratie geplaatst waren, alsnog per 1 januari 2007 boventallig<sup>35</sup> moesten worden verklaard. Dit komt omdat de minister van Sociale Zaken en de Raad van Bestuur van UWV samen besloten hebben om bepaalde werkzaamheden<sup>36</sup> van de Polisadministratie niet meer of anders uit te voeren. Daardoor zijn er in totaal 225 mensen minder nodig voor de Polisadministratie. Mijn collega's reageerden emotioneel (verdwazing, boosheid, droefheid) naar aanleiding van deze mededeling. Deze mensen voelen zich zo verraden. Weer zo een simpel rekensommetje dat geen enkel recht doet aan de mens achter de FTE.

Op maandag 21 augustus kwam ik van vakantie terug en sprak de twee teammanagers die als enige managers van onze afdeling, gedurende de vakantietijd, aanwezig waren. Zij hadden van de hogere legerleiding de taak gekregen alle 60 mensen (min 2) persoonlijk van deze beslissing op de hoogte te brengen. Dit terwijl zij dus zelf 2 van diezelfde 60 man waren die alsnog boventallig werden. Om hen nog enigszins te kunnen ondersteunen en om in de gaten te houden dat deze twee managers niet 'door hun hoeven zakken' ben ik die hele week op de afdeling incasso gebleven ondanks mijn detachering naar het WIA project en heb daarna veelvuldig telefonisch contact gehouden. Ik heb nog aangeboden om bij de Raad van bestuur belet te vragen en daar met z'n allen naar toe te gaan om ons misnoegen kenbaar te maken. Dat resulteerde in reacties zoals: "dat heeft toch geen zin". "Ze gaan ons toch niet de waarheid vertellen". En "als ik nog een andere baan bij UWV wil moet ik dat niet doen". Door mijn hoofd schoten weer de vergelijkingen met tamme kuddedieren.

## **INTENSIEVE MENSHOUDERIJ**

De organisatie-inrichting en de procesgerichte structuur zijn naar mijn mening de allerbelangrijkste factoren die de manier bepalen waarop we bij UWV besturen en beheersen.

Alle daarnaast gebruikte beheersinstrumenten gestapeld op het bestaande raamwerk van inrichting en structuur geeft de beheersing een obsessief karakter.

Prestatie-indicatoren die de kwaliteit in de ogen van de klant zouden verbeteren en daadwerkelijk beïnvloedbaar zijn door de medewerkers, zijn nauwelijks te vinden.

De sterke focus op de financiële indicatoren kan ook afgezwakt (hoewel de politiek dit wellicht zal verhinderen) Het is een zéér strak keurslijf.

Of in termen van de intensieve veeteelt gesproken: Het UWV is net een legbatterij met kippetjes wier snavels zijn gecoupeerd en die nog slechts eieren mogen produceren en in veel te kleine hokjes op elkaar zitten.

De veelzijdigheid van de controle instrumenten die toegepast worden geeft mij bovendien het idee dat er niet echt goed over is nagedacht. Het lijkt erop dat nieuw uitgedacht controle instrumenten snel geadopteerd en door het hogere management in de organisatie uitgezet worden om zichzelf het gevoel te geven dat zij daarmee "in control" zijn (en netjes kunnen rapporteren).

Het weerspiegelt het algemene beeld van de Raad van Bestuur en de hogere managers bij UWV over de medewerkers die gemanaged moeten worden. Medewerkers zijn niet te vertrouwen en macht moet vooral gecentraliseerd blijven.

Dit gaat dan weer volledig voorbij aan het feit dat er heel veel vertrouwenswaardige en vakbekwame mensen bij UWV werk(t)en. Mensen die het maatschappelijke belang inzien van een goede uitvoering van de sociale verzekeringen, die daadwerkelijk 'iets hebben' met administratief werk en die een band hebben met hun klanten en collega's.

In de ogen van het management zijn medewerkers zijn bij voorkeur makke schapen, ezels<sup>37</sup> en kippen in een legbatterij. Ophokken ermee!

---

<sup>35</sup> Zie bijlage 'informatiememo VB AVB'

<sup>36</sup> werkzaamheden in verband met 'verzekerde bericht' en 'arbeidsverleden beschikking'

<sup>37</sup> zie "in de watten" een artikel uit het NRC Handelsblad en dan met name de laatste zin. (bijlage)

In het boek van Jaap Peters worden parallellen getrokken tussen de manier waarop organisaties worden bestuurd en de praktijk uit de bio-industrie. Naast kwesties over het gebruik van taal door managers bespreekt hij het wegnemen van vrijheidsgraden voor medewerkers in 'intensieve' organisaties die gevormd zijn naar het Anglo-Amerikaanse voorbeeld. Dit analoog aan het wegnemen van vrijheidsgraden van dieren in de intensieve veehouderij. Hierdoor worden, volgens hem, zowel de organisaties als de veehouderijen voor mens c.q. dier ongezond. Ook laat hij zien dat de opkomst van de Anglo-Amerikaanse managementvisie in organisaties in Nederland bijna parallel loopt aan de opkomst van de intensieve landbouw. Het gebrek aan waardering voor vakkennis bij medewerkers vergelijkt hij met het gebrek aan waardering voor het leven van het dier (kalveren in kisten, kippen in een legbatterij, het preventief ruimen van varkens enz) in de intensieve veeteelt. In de landbouw in Nederland is al enige tijd een ommekeer waar te nemen naar biologisch organisch 'boeren' dat een goed alternatief is voor de ziekmakende en milieubelastende intensieve veehouderij. In de wijze van besturing van organisaties is een trend van 'intensief' naar "organisch" nog niet te bespeuren.

## En wat betekent dat voor mij?

De lezer zou het idee kunnen krijgen dat ik mijn denkbeelden slechts heb ontwikkeld door mijn ervaring op de afdeling incasso. Dit beeld zou behoorlijk eenzijdig overkomen. Ik wil daarom aanvoeren dat ik bijna 30 jaar bij UWV (en haar voorgangers) werk en met veel andere afdelingen, collega's en klanten heb gewerkt in de dagelijkse gang van zaken en in vele projecten. Nu werk ik voor het WIA project. Dit heeft geen enkele relatie met het werk van incasso. Toch herken ik opnieuw dezelfde mechanismen. Zonder uitgebreid op de organisatie-inrichting van het project in te gaan en alle instrumenten op te sommen wil ik toch een aantal verwijzingen maken: Projectmanager, instelling van een "regiebureau", deelprojectmanagers, deelprojecten met daaronder projectleiders voor weer kleinere projectonderdelen. Veel inhuur van externe deskundigheid en weinig gebruik van deskundigheid die al in huis is. Weinig participatie van toekomstige gebruikers van systemen. Excessief gebruik van plannings, spreadsheets en maandrapportages. En het gebruik van "PRINCE II"<sup>38</sup>, configuratiemanagement en richtlijnen, voorgeschreven methoden en middelen. Ik heb de conclusie getrokken dat ik (ervoor moet zorgen dat ik medio 2007 afgestudeerd doctorandus bedrijfskunde ben en dan) buiten UWV een betrekking zoek.

## Denkend aan de managers van UWV.

Ik zal het boek van Jaap Peters van harte aanbevelen aan bij de mij bekende managers van UWV. Of ze daardoor hun denkraam (Peters noemt dit hun discours) zullen wijzigen betwijfel ik. Tegen het (UWV) beheersingvirus is geen kruid gewassen. Het lijkt een genetisch gemanipuleerde eigenschap te zijn die in zo ongeveer elke manager wordt geplant. Alles wat in de theorieboekjes over de vakdiscipline management staat wordt in de dagelijkse praktijk met voeten getreden. Er wordt zelfs onderling reclame gemaakt voor (vliegveld) literatuur zoals 'hoe word ik een rat'<sup>39</sup>. Managers die kapitale fouten maken blijven rustig zitten terwijl de echte vaklieden voor hun vergissingen gekapitteld worden.

Ook zal ik deze managers wijzen op het boek "wie orde zaait zal chaos oogsten" van prof. Dr. Walter Beats.

Op blz. 121 t/m 131 beschrijft Jaap Peters een 7 tal misvattingen welke in de huidige managementpraktijk bestaan. Op blz. 164 en 165 van zijn boek laat hij in een tabel de verschillen zien tussen organisaties die te typeren zijn intensieve menshouderij en organische geleide organisaties. Al lezende krijg je meteen tips hoe het ook anders zou kunnen.

---

<sup>38</sup> Prince II staat voor Projects IN Controlled Environments, 2<sup>e</sup> versie. Zie bijlage van een opleidingsinstituut.

<sup>39</sup> 2002 Joep Schrijvers

De grootste vergissingen die managers maken zijn de volgende:

1. Goed geregeld = het hebben van handboeken

Als er sprake is van vakmanschap dan zijn al de expliciete regels die in de handboeken, procedures, normen en andere voorschriften staan meer dan overbodig. Een vakman of vakvrouw weet wat hij/zij doen moet. En uit een handboek kun je de fijne kneepjes van het vak niet leren. Managers moeten gewoon luisteren naar de vaklui.

2. Kwaliteit = certificering

De kwaliteit van een organisatie is nooit wezenlijk beter geworden door een certificering. Wel staan alle procedures netjes op papier. Volgens mij kan certificering beter afgeschaft worden en de daadwerkelijke energie gericht worden op kwaliteitsverbetering in de praktijk.

3. Hoge kwaliteit van een systeem = hoge output

Bedrijven die door de multinationals op de nominatie staan om te worden afgestoten zijn (in parallel met de 'worstkoe') tot op het bot uitgemolken. Het vakinhoudelijk georiënteerde management is net vertrokken of staat op de rand van een burn-out.

4. Gecompliceerd = complexiteit

Gecompliceerd is ingewikkeld, net als een machine ingewikkeld kan zijn. Complexiteit heeft met samenhang te maken. Ingewikkelde problemen kun je in kleine stukjes hakken. Complexiteit kun je niet in losse onderdelen bezien. Als je dat gaat opknippen verlies nu juist de samenhang. Door organisatie in steeds kleinere units op te knippen haal je de (sociale) samenhang eruit wat zal leiden tot een steeds grotere onderlinge afhankelijkheid. Het vervolgens aansturen op de kleinere deelsystemen (en niet op het geheel) wordt de onderlinge samenhang nog meer ontworcht. Het komt erop dan op neer dat de teamleden (de deelgebieden) ieder hun eigen voetbalwedstrijd spelen terwijl de leiding probeert er tevergeefs een elftal van te maken.

5. Het dashboard = de wedstrijd

Veel managers kijken naar de scoreborden en denken dat ze daaraan de stand van zaken tijdens de wedstrijd kunnen herkennen. Wat vergeten wordt is dat de meters altijd op de werkelijkheid achter lopen. Scoreborden, kengetallen en spreadsheets geven altijd een reductionistische kijk op de werkelijkheid. En geaggregeerde cijfers zijn altijd waar. Maar je kunt er uiteindelijk niets mee. Tegen de tijd dat het dashboard aangeeft dat er een boom op de weg ligt, is de auto er al opgereden.

6. Meten = weten

Eigenlijk kan ik direct naar het voorgaande verwijzen. De meetkramp van de managers ontwikkeld bij ieder een spasme om te leveren wat er gemeten wordt. Weg kwaliteit, om van stimulering van frustratie, fraude of aan fraude grenzende voorgewende onwetendheid en onnodige meetkosten maar niet te spreken.

7. Leiderschap = management

Leiders doen de goede dingen.

Managers doen de afgesproken dingen vooral juist.

Leiders aanvaarden onzekerheid en gaan de uitdaging aan en spelen gaandeweg op de ontwikkelingen in. Zij weten de vaklui aan zich te binden door hen vertrouwen te geven en krijgen vertrouwen terug.

Managers zijn risicomijdend, willen voorspeld krijgen hoe de risico's onder controle te houden zijn en maken stappenplannen waarin staat wanneer de risicobeperkende maatregelen tot uitvoer gelegd moeten worden. Angst om vertrouwen te hebben leidt bij hen tot irrationele gedachten welke voortkomen aan het idee van een gebrek aan controle. In contracten, SLA's wordt vooral vastgesteld wat de leveringen door het personeel moeten zijn.

Leiders gaan voor waardevermeerdering, kenniscreatie en effectiviteit.

Managers gaan voor kostenvermindering en personeelsreductie.

## **Voor UWV:**

Een organisatie wordt gezien als samenhangend geheel. Indachtig wat ik hierboven al beschreven heb is het telkens verder opknippen van het complexe geheel niet bevorderlijk voor de samenhang. Het moment dat het zaakje uiteenvalt is nabij.

En, wil UWV wel de managers die ze zelf kweekt? Ik kan het niet geloven want ze schiet er niet mee op.

De door de managers aan henzelf en elkaar opgelegde gijzeling van beheersing en controle kan maar beter doorbroken worden om ruimte te maken voor kennisbehoud en creativiteit.

Meer vertrouwen in vakmanschap is het devies want daar moet UWV het van hebben.

Wat minder zorg dat je het niet meer in de hand hebt. De echte wereld is zelden zo onrustbarend als de ingebeelde wereld.

Voorkom geïsoleerde of arrogante besluitvorming en ethische compromissen en neem kennis van krachtige kritiek en verschil van mening.

Verlaat eens de gebaande paden vanuit die rationele, mechanistische en sterk op controle gerichte cultuur.

Creëer de optimale voorwaarde voor permanent leren door alle mensen die bij UWV werken.

Eerst dan wordt de organisatie een stuk gezonder en gaat zij van een intensieve menshouderij naar een organische organisatie.

## **Dankwoord en toegift:**

Ik bedank Armand Lemmens voor zijn wijze woorden en het spoor naar zo vele leeswaardige filosofische boeken en publicaties over bedrijfsethiek. Zowel zijn betogen als het aangereikte leesvoer hebben mij de afgelopen tijd regelmatig geïnspireerd om eens wat langer stil te staan bij de zaken van het leven en de dingen op het werk. Zijn motto's: 'Tolerantie voor ambiguïteit', 'hoed je ervoor te begrijpen, 'denk zelf', 'verwerf kennis door eigen inspanning' en 'geef moedig je eigen mening' kregen gedurende de colleges allengs meer betekenis. Het commentaar op mijn eerste poging om dit werkstuk te maken, was bijzonder welkom. Het sparren met mijn medestudenten over het beeld en de rol van UWV heeft mij ook in mijn denken verder gebracht. Ik ben ook hen mijn dank verschuldigd. Ten slotte bedank ik Gerard Janssen voor het inzien van zijn 'business & IT alignment' plaatje. Het gaf mij weer even de inspiratie om dit werkstuk werkelijk af te ronden.

Zoals ik had beloofd.



## Literatuurlijst

Titel	Auteur, uitgever, jaar
Boeken	
"Intensieve menshouderij"	Jaap Peters en J. Pouw, Scriptum, 2004
"Management control systems"	Kenneth A. Merchant en Wim A. van der Starre, Prentice Hall, 2003
"Structure in Fives"	prof. Henry Mintzberg, Prentice Hall, 1983
"Publiek verzekerd"	prof. dr. Hans Bekke & dr. Nicolette van Gestel, Garant, 2004
"Van loyaliteit naar mobiliteit"	drs. V. Busato. Prentice Hall, 2006
"Rationele Engelen"	prof. dr. René Ten Bos, Boom, 2006
"Bedrijfsethiek een goede zaak"	prof. dr. R.J.M. Jeurissen
Verdere bronnen	Auteur of herkomst, datum, maand of jaar
	<a href="http://www.intensievemenshouderij.nl">www.intensievemenshouderij.nl</a>
"prikkelers voor UWV"	CPB document nr. 43, juni 2003
"U & UWV"	nieuwsbulletin, diverse uitgaven
"kompas 2005"	UWV, maart 2002
"meerjarenbeleidsplan 2005-2008"	UWV, eind 2003
"uitvoering in perspectief"	UWV, februari 2004
"veranderprogramma UWV 2005"	UWV, november 2004
organisatie-inrichting per 1-1-2006	Stuurgroep Divisie werkgevers, versie 1.1, november 2004
"werken aan de toekomst"	UWV, september 2005
Jaarplan 2005	UWV, medio 2004

## Bijlagen:

1. bloedgroepgegevens UWV
2. organogram UWV (nieuw)
3. UWV managementnieuws nr. 161
4. organogram UWV (oud)
5. organogram PPAR
6. informatiememo VB AVB
7. artikel NRC Handelsblad "In de watten"
8. reclamefolder over "PRINCE II" (alleen fysiek beschikbaar)