



Thomas Niaounakis, onderzoeker bij IPSE Studies

Op afstand de beste?

Sinds het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn steeds meer overheidstaken op afstand van het Rijk geplaatst en in handen gelegd van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen. Belangrijk doel hiervan was een meer efficiënte en effectieve publieke dienstverlening te realiseren. Ondanks de grote verwachtingen van dit verzelfstandigingsbeleid is er lange tijd echter weinig aandacht voor de prestaties van uitvoeringsorganisaties. De afgelopen jaren neemt de aandacht wel toe. Tegelijkertijd neemt ook de druk op uitvoeringsorganisaties toe en zijn er zorgen over de uitvoerbaarheid van (nieuw) beleid. Onlangs hebben de problemen die hieruit voortvloeien geleid tot de aankondiging van een parlementair onderzoek naar het functioneren van uitvoeringsorganisaties.

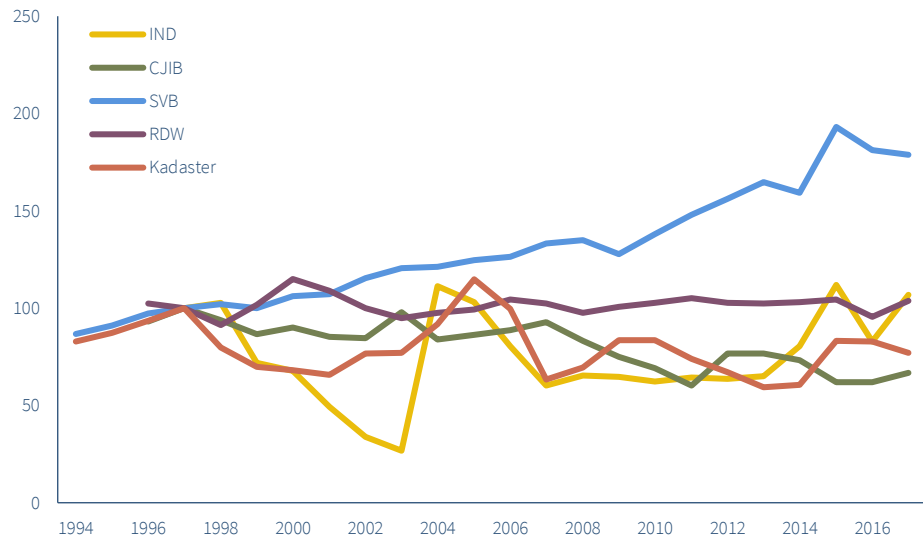
Over de prestaties van uitvoeringsorganisaties is in het algemeen echter nog maar weinig systematische, kwantitatieve informatie beschikbaar. Daarom onderzochten wij onlangs de productiviteitsontwikkeling van vijf grote uitvoeringsorganisaties over een langere periode: IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster. Als maat voor productiviteit kijken we naar de verhouding tussen de geleverde productie en de hiervoor ingezette middelen. In de jaren dat de productie harder groeit dan de ingezette middelen stijgt de productiviteit en vice versa. Bij de totale productie gaat het dan om het totaal van de geleverde eindproducten, zoals het aantal verstrekte rijbewijzen (RDW), naturalisaties (IND) of afgedane geldboetes (CJIB). De ingezette middelen meten we aan de hand van de (apparatuur)kosten, na correctie voor loon- en prijsontwikkelingen. Het deel van de productie waarvoor geen (kwantitatieve) gegevens voorhanden zijn zo veel mogelijk in kaart aan de hand van kosten of omzet. Deze kosten brengen we in mindering op de totale kosten.

Productiviteit is dus in feite het omgekeerde van de (gedefleerde) kosten per (samengesteld) product. Hoe hoger de productiviteit, des te lager de kosten per (samengesteld) product. De gedachte achter productiviteitsmeting is dat een dergelijke systematiek mogelijkheden biedt om de prestaties van zbo's en agentschappen op uniforme wijze in kaart te brengen, ondanks de grote heterogeniteit van deze organisaties. De productiviteitsontwikkeling is een belangrijke maar vanzelfsprekend niet alleszeggende indicator en kan gepaard gaan met tegengestelde ontwikkelingen in de kwaliteit, doeltreffendheid of taakverzwaringen, die de werklast per product vergroten. Daarom schetsen we in het onderliggende rapport ook een globaal beeld van deze achtergronden.

Resultaten

Figuur 1 toont de productiviteitsontwikkeling van de vijf onderzochte organisaties sinds het midden van de jaren negentig. Daaruit blijkt dat de ontwikkelingspatronen nogal uiteenlopen. Zo laat de productiviteit van de SVB een flink stijgende lijn zien, terwijl bij het CJIB juist sprake is van een neerwaartse trend. Bij de IND en het Kadaster is de ontwikkeling vooral grillig te noemen, bij de RDW ontwikkelt de productiviteit zich juist relatief stabiel.

Figuur 1 Productiviteitsontwikkeling IND, CJIB, SVB, RDW, Kadaster 1994-2017 (1997 = 100)



Bron: dit onderzoek

Aan deze verschillende trends liggen tal van interne en externe factoren ten grondslag. Met de inrichting van de bedrijfsvoering en de sturingsrelatie hebben de organisaties zelf en hun moederdepartementen twee belangrijke instrumenten in handen om de productiviteitsontwikkeling te sturen. Zij zijn daarbij wel afhankelijk van de omgeving waarin ze opereren. Voor alle onderzochte organisaties geldt dat hun functioneren sterk bepaald wordt door de politieke en beleidsmatige context waarbinnen zij hun taken moeten uitvoeren. De steeds weer wisselende en aanvullende eisen vanuit politiek en beleid maken het voor de zbo's en agentschappen vaak lastig om zich volledig te concentreren op een doelmatige dienstverlening. Ook omdat deze eisen zich vaak richten op publieke waarden die niet altijd (direct) verenigbaar zijn met de productiviteitsdoelstellingen.

Behalve door de ontwikkelingen in de politieke context, wordt de productiviteitsontwikkeling van de organisaties beïnvloed door veranderingen in het economisch tij. Dit geldt met name voor organisaties die sterk conjunctuurgevoelige diensten verlenen, zoals de vastgoedactiviteiten van het Kadaster, maar ook in de productiviteitsontwikkeling van de andere organisaties is de invloed van de economische conjunctuur vaak zichtbaar. Voor de IND zijn vooral ontwikkelingen in de geopolitieke context bepalend voor de productiviteitsontwikkeling.

De productiviteitsontwikkeling van een zbo of agentschap kan dan ook nooit los worden gezien van deze achtergronden, die vaak per organisatie (in intensiteit) verschillen. In de volgende paragraaf laten we een aantal daarvan de revue passeren. Daarbij gaat vooral aandacht uit naar de bekostiging, de aard van hun dienstverlening, autonomie en enkele omgevingsfactoren. Het gaat hier nadrukkelijk om een beschouwing op hoofdlijnen. Om goed zicht krijgen op alle achtergronden is uitgebreider casuonderzoek vereist. Deze casestudies zouden zich met name ook moeten richten op de rol van de interne bedrijfsvoering van de organisaties en de betekenis van de sturingsrelatie tussen departement en zbo/agentschap.

Achtergronden

Bekostiging

De bekostiging is een van de belangrijkste instrumenten om op productiviteit te sturen. Bij outputbekostiging is er een directe relatie tussen de kosten en geleverde productie, waardoor een stevige productiviteitsprikkel is ingebouwd. Bij inputfinanciering, of financiering via niet-geormerkte lumpsumbijdragen, is die prikkel minder sterk, omdat slechts in beperkte mate (of in minder concrete termen) afspraken over tegenprestaties worden vastgelegd. Zeker bij uitvoeringsorganisaties met een goed meetbare en homogene productie ligt outputbekostiging voor die dienstverlening dan ook voor de hand.

Bij alle vijf de organisaties is sprake van een vorm van outputfinanciering, al is er wel verschil in de mate waarin. Zo krijgt de IND nog een aanzienlijke lumpsumbijdrage van het Ministerie van JenV (40% in 2017) en ook het CJIB ontvangt deels inputfinanciering (10% van de bijdrage van JenV in 2017). Bovendien is bij outputfinanciering vaak nog sprake van een vaste component, die dus ook niet meebeweegt met de werkelijke productie. Bij de tarief-gefinancierde organisaties is naast de in rekening gebrachte tarieven vaak nog wel sprake van substantiële budgetfinanciering (bij het Kadaster 16% in 2017).

Een interessante vergelijking in relatie tot de bekostiging en productiviteit is die tussen de SVB en het CJIB. Bij beide organisaties is er een relatief homogene, sterk geautomatiseerde en groeiende productie, die zowel bij SVB als CJIB primair via outputfinanciering bekostigd wordt. Bij de SVB zijn dit voor de hand liggende bepalende factoren voor de geconstateerde productiviteitsverbetering. Zo wordt de SVB in de loop der tijd geacht steeds meer AOW-klienten te bedienen met een grofweg gelijkblijvend budget. Dit is in principe goed mogelijk, omdat de onderliggende werkzaamheden sterk geautomatiseerd zijn en de vaste (ICT-)kosten daardoor over steeds meer klienten verspreid worden. Bij het CJIB zien we echter een heel ander beeld. Als het agentschap tussen 1996 en 2007 steeds meer geldboetes gaat innen, groeien de kosten (en dus bekostiging) in gelijke mate.

Hoewel de dienstverlening van de SVB en het CJIB niet één-op-één vergelijkbaar is, is dit gezien de overeenkomsten in de bekostiging wel een opvallend verschil. Wel heeft het CJIB in de loop der tijd te maken gehad met tal van taakuitbreidingen en beleidsintensivering, waardoor het innen van een geldboete anno 2017 volgens het CJIB een grotere werklast heeft dan in 1996. Maar ook bij de SVB is het werk de afgelopen twintig jaar ingewikkelder geworden, onder andere door precisering van doelgroepen, inkomensstoetsen en toegenomen regelgeving. Het lijkt daarom onwaarschijnlijk dat alleen beleidsintensivering de verschillen verklaren.

Een meer aannemelijke verklaring is misschien te vinden door onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de gehanteerde outputprijzen en de achtergronden hiervan. Bij de SVB is de toenemende AOW-deelname gepaard gegaan met een lagere vergoeding per klient. Bij het CJIB is eerder sprake van het tegenovergestelde: de organisatie is in de loop der tijd een steeds hogere vergoeding per geïnde boete gaan ontvangen. Dat komt deels dus door beleidsintensivering bij het CJIB,

maar de precieze achtergronden vergen nader onderzoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of de aanpassingen van de outputprijzen zijn onderbouwd, bijvoorbeeld door exogene of beleidsverzwarende ontwikkelingen, of dat deze juist ontbreken, en in welke mate er bij beide organisaties efficiencykortingen zijn opgelegd. Ook zou de ontwikkeling van de werklust van de productie van uitvoeringsorganisaties als gevolg van nieuw beleid meer aandacht verdienen.

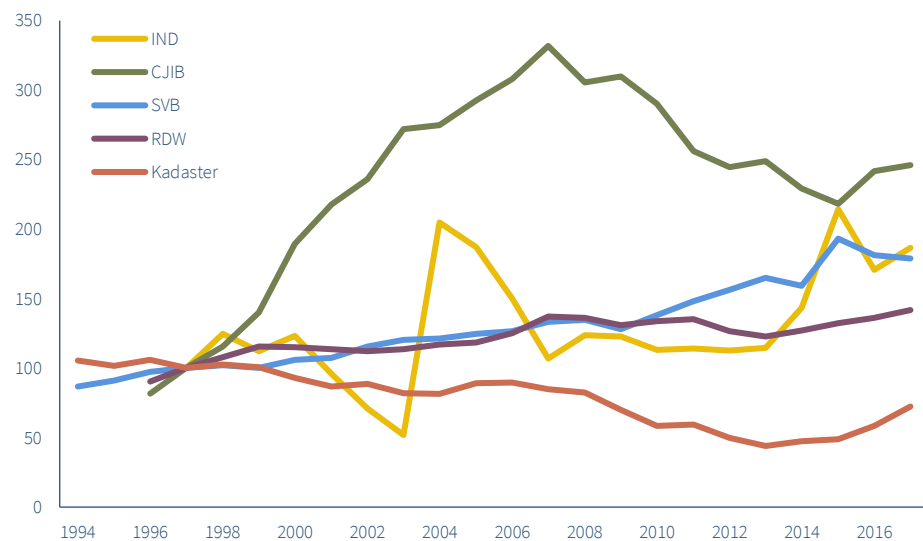
Zoals gezegd ontvangt een aantal organisaties bovenop de outputbekostiging nog substantiële inputfinanciering of projectgelden. Zo krijgen sommige organisaties bijvoorbeeld apart financiering voor ICT-projecten. De gedachte is dat het om incidentele uitgaven gaat die als onderdeel van de outputfinanciering zouden leiden tot verstoorde kostprijzen. Dat is wel opmerkelijk, omdat de doelstelling van dit soort projecten vaak juist kostenverlaging (of kwaliteitsverbetering) is. Juist door de middelen via outputfinanciering te verstrekken is het mogelijk dit verband explicieter te maken. De investeringen kunnen tenslotte vaak geactiveerd worden. Op die manier ontstaat voor de organisaties ook een prikkel om de *business case* goed af te wegen en alleen te investeren bij een verwacht positief effect.

Een ander belangrijk aspect in de bekostiging van zbo's en agentschappen is de verhouding tussen de vaste en variabele component. Feitelijk is binnen de vaste component geen sprake van outputfinanciering. Idealiter is de hoogte van de variabele component afgestemd op 1) het deel van de kosten dat een zbo of agentschap kan aanwenden zonder dat hiermee de continuïteit van de dienstverlening in het geding komt en 2) de conjunctuurgevoeligheid van het werkaanbod van de organisatie. Zo is het onvermijdelijk dat een forse daling van het werkaanbod leidt tot productiviteitsverlies. Het is immers onwenselijk als bijvoorbeeld de IND in tijden van geringe asielinstroom nagenoeg wordt wegbezuinigd of dat het Kadaster bij een vastgoedcrisis cruciale ICT-systemen moet afstoten. Een te grote vaste component leidt weer tot onvoldoende prikkels om te krimpen bij een dalende productie. Er moet dus een juiste balans gevonden worden tussen beide componenten. Het is de vraag in hoeverre daarvan bij de verschillende organisaties sprake is en op welke gronden de bestaande verhouding is gebaseerd. Een belangrijke kwestie daarbij is in welke mate de omvang van de vaste kosten te beïnvloeden is. Zo blijkt deze omvang bij het Kadaster vrij fors in verband met allerlei ICT-systemen, terwijl het hier juist gaat om een conjunctuurgevoelige organisatie. De vraag is hier of deze aspecten op elkaar afgestemd zouden moeten worden.

Omgeving

De meest zichtbare omgevingsfactor is de economische conjunctuur. Deze komt tot uitdrukking in de vraagschommelingen en daarmee in de productie. Productiegroei is dikwijls een belangrijke drijfveer voor productiviteitsgroei (zie o.a. Blank & Van Heezik, 2018). Organisaties kunnen dan hun bezettingsgraden maximaliseren en hun vaste kosten over meer eenheden verspreiden. In tijden dat de productie daalt geldt juist het tegenovergestelde. Het afstoten van bedrijfsmiddelen of inkrimpen van het personeelsbestand blijkt vaak lastig, ook omdat het hier niet gaat om marktorganisaties.

Figuur 0-1 Ontwikkeling productie IND, CJIB, SVB, RDW, Kadaster, 1994-2017 (indexcijfers 1997 = 100)



Zoals blijkt uit figuur 9-2 is vooral bij het CJIB, de SVB en RDW sprake van een flinke productiegroei, terwijl bij het Kadaster de productie juist daalt. Bij het Kadaster is dat ook een bepalende factor voor de productiviteitsontwikkeling. Tijdens de economische crisis daalt de conjunctuurgevoelige productie van het Kadaster, maar kan het de middelen niet evenredig naar beneden aanpassen. Hier spelen de eerdergenoemde vaste kosten ook een rol. Bij de IND zijn de geopolitieke ontwikkelingen de aanjager van de productie. Over de hele periode bezien is bij de IND wel sprake van een toename van de productie, maar deze ontwikkelt zich grillig. Het blijkt hier lastig een stabiele en effectieve koppeling te maken tussen de werkelijke productie en de bekostiging.

Naast de conjuncturele ontwikkelingen hebben veel organisaties te maken gehad met diverse taakuitbreidingen en -veranderingen als gevolg van nieuwe en vaak aanvullende politieke wensen. Zo gaat het CJIB in de loop der tijd steeds meer coördinerende taken uitvoeren en krijgt de SVB er bijvoorbeeld vanaf 2015 de uitbetaling van het pgb als taak bij. Ook het Kadaster krijgt er in loop der jaren meer (budgetgefinancierde) taken bij. Met taakuitbreidingen zijn vaak ook nog transitiekosten gemoeid, bijvoorbeeld omdat daarvoor nieuwe ICT-systemen nodig zijn.

Het gevolg van de taakuitbreidingen en -wijzigingen is dat de dienstverlening van deze organisaties in de loop der jaren steeds minder homogeen en dikwijls ook beleidsintensiever geworden is. De complexiteit van de dienstverlening van deze organisaties neemt daarmee toe. Hoewel een (negatief) verband met de productiviteit niet hard te maken is, is dit gezien het uitgangspunt van homogene uitvoeringsorganisaties wel een opmerkelijke trend. Deze ontwikkeling is waarschijnlijk ook niet los te zien van detoemenende zorgen over de uitvoerbaarheid van het vele nieuwe beleid dat uitvoeringsorganisaties opgelegd krijgen (Tjeenk Willink, 2017), die dat overigens ook vaak graag aannemen. De vraag rijst of het uit oogpunt van een doelmatige en effectieve uitvoering wel wenselijk is dat zbo's en agentschappen steeds

vaker taken op zich nemen die niet tot hun eigenlijke takenpakket behoren. Een pakket dat zich vanwege de homogene aard juist goed leende voor een zelfstandige uitvoering.

Aard dienstverlening: homogeen en goed te automatiseren?

Ook al neemt de homogeniteit van de productie bij verschillende organisaties dus af, toch bestaat het grootste deel van de activiteiten nog steeds uit betrekkelijk eenvoudige administratieve handelingen en het leveren van 'standaardproducten'. De productie van de uitvoeringsorganisaties leent zich dan ook meestal goed voor automatisering. De ICT-inzet is bij alle vijf de organisaties aanzienlijk en neemt in de loop der tijd toe, de laatste jaren met name via uitbesteding. Bovendien worden de ICT-systemen regelmatig vernieuwd, dikwijls met de expliciete doelstelling om de productiviteit te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn grootschalige ICT-operaties zoals *INDiGO* bij de IND, *Noorderwint* bij het CJB, het *Multiregelingsysteem (MRS)* bij de SVB, en *PLOF* bij de RDW. De realisatie van deze projecten levert vaak grote problemen op en mondt soms uit in een regelrecht fiasco, zoals blijkt uit het onderstaand kader. Hoewel de genoemde projecten niet exemplarisch hoeven te zijn voor de ICT-prestaties van de onderzochte organisaties in het algemeen, geven ze wel aan dat er nog de nodige verbeteringen mogelijk zijn. Toekomstig onderzoek zou zich ook nadrukkelijk hierop kunnen richten.

Kader Voorbeelden van grote ICT-projecten

IND: *INDiGO*

IND start in 2009 met de gefaseerde invoering van 'INDiGO', het nieuwe centrale informatiesysteem waarmee de afhandeling van aanvragen efficiënter en sneller moet gaan verlopen. De beoogde besparingen moeten mogelijk worden gemaakt door een personeelsreductie van 850 fte. Het lukt niet de geplande ingebruikname eind 2010 te realiseren, dat gebeurt uiteindelijk pas eind 2013. Met het project zijn forse budgetoverschrijdingen gemoeid: de kosten vallen met 59 procent hoger uit dan verwacht (Algemene Rekenkamer, 2012).

CJB: *Noorderwint*

Het ICT-programma 'Noorderwint', dat het CJB in 2005 start, is bedoeld ter vervanging van de centrale informatiesystemen van de organisatie. Tijdens de uitvoering van het programma ontstaan forse overschrijdingen van het budget en de planning: € 56 mln in plaats van de geraamde € 29 mln en een doorlooptijd van 8 in plaats van 4,5 jaar (Tweede Kamer, 2013). Of 'Noorderwint' uiteindelijk succesvol in gebruik is genomen is niet duidelijk. Opmerkelijk is wel dat het CJB de investeringskosten in 2009 versneld afschrijft in verband met een 'technologische koerswijziging' (Justitie, 2010).

SVB: *Multiregelingsysteem (MRS)*

Bij de SVB ontstaan grote problemen bij de ontwikkeling van het 'Multiregelingsysteem' (MRS), waarmee de organisatie in 2006 van start gaat. In 2014, na acht jaar ontwikkeling, zet de SVB op advies van externe deskundigen het project stop (Tweede Kamer, 2014a). De totale kosten van het project bedragen dan naar schatting € 44 mln, waarvan de SVB, na arbitrage, uiteindelijk € 20 mln terugvordert bij ICT-dienstverlener Capgemini.

RDW: *PLOF*

Een van de grotere ICT-projecten van de RDW is het zogenoemde project 'PLOF'. De geraamde investeringskosten van dit project zijn, tussen 2002 en 2011, bijna € 40 mln (Policy Research Corporation, 2014). In het parlementaire onderzoek naar problemen met ICT-projecten bij de overheid is PLOF het enige van de in totaal zeven onderzochte projecten waar geen vertragingen of budgetoverschrijdingen zijn geïdentificeerd (Policy Research Corporation, 2014; Tweede Kamer, 2014b).

Autonomie: op afstand de beste?

Verbetering van de publieke dienstverlening gold als hét motief om tot verzelfstandiging over te gaan. Door het onafhankelijk van beleid en politiek uitvoeren van overheidstaken zou de dienstverlening effectiever en efficiënter kunnen plaatsvinden. Zo wordt de onafhankelijkheid van

tarief-gefinancierde zbo's vaak als succesfactor aangedragen voor hun goede prestaties (AEF, 2016). Omdat zij niet kunnen terugvallen op de begroting van het moederdepartement en tariefverhogingen aan grenzen gebonden zijn, hebben zij sterkere prikkels om kostenbewust te opereren, is de gedachte. Bij deze organisaties zouden we dan ook een gunstige productiviteitsontwikkeling verwachten.

Uit ons onderzoek blijkt echter dat de grootste productiviteitsgroei juist wordt gerealiseerd door een begroting-gefinancierde organisatie, die bovendien over een vrij beperkte autonomie beschikt: de SVB. De zbo hanteert wel een eigen cao en werkt voor meerdere opdrachtgevers, maar de betrokkenheid en sturing vanuit SZW zijn toch als vrij intensief te typeren. Dit heeft vooral te maken met de politieke gevoeligheid van de doelgroep van het zbo.

Daar staat tegenover dat de productiviteit van het CJIB - eveneens een begroting-gefinancierde organisatie, maar die over meer autonomie lijkt te beschikken dan de SVB - niet toeneemt. Hoewel autonomie op het eerste gezicht een van de belangrijkste onderwerpen is als het gaat om het functioneren van verzelfstandigde overheidsorganisaties, kunnen we op basis van ons onderzoek niet zeggen wat de effecten hiervan zijn. Er zijn verschillende vormen van (formele en informele) autonomie en zbo's/agentschappen met veel autonomie op het ene vlak zijn weer minder autonoom op een ander vlak. Dat maakt het ook lastig een eventueel verband met productiviteit te leggen.

Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat de productiviteitsontwikkeling van de vijf onderzochte uitvoeringsorganisaties sterk uiteenloopt. Meest opvallend is het verschil in productiviteitsontwikkeling van de SVB en die van de andere organisaties. Waar de productiviteit van de SVB vrijwel voortdurend toeneemt, blijft de productiviteit van de IND, het CJIB, de RDW en het Kadaster zich bewegen rond het niveau van het begin van de onderzoeksperiode of zelfs daaronder. Met uitzondering van de RDW, waar de productiviteit zich stabiel ontwikkelt, is bij deze organisaties ook sprake van een (veel) grilliger productiviteitsontwikkeling dan bij de SVB. Dit geldt bij uitstek voor het Kadaster en de IND, maar in mindere mate ook voor het CJIB. Geconstateerd is dat deze schommelingen voor een belangrijk deel samenhangen met de economische conjunctuur (bij Kadaster en CJIB) en bij de IND met wijzigingen in de geopolitieke situatie.

Hoewel de conjunctuurgevoeligheid van de organisaties een belangrijke factor is, is het zeker niet de enige verklaring voor de verschillen in productiviteitsontwikkeling. Verschillen in beleidsinterventies (taakuitbreidingen en -verzwaringen), bekostiging, aard van de dienstverlening en mate van autonomie spelen hierbij eveneens een rol. De effecten van dit soort omstandigheden op de productiviteitsontwikkeling zijn echter niet eenduidig vast te stellen. Daarvoor is meer uitgebreid onderzoek nodig. Dit geldt ook voor het bepalen van de invloed van aspecten ten aanzien van de kwaliteit (en doeltreffendheid) van de dienstverlening van agentschappen en zbo's.

In dit onderzoek is de focus vooral gericht op de productiviteitsontwikkeling. De hierbij gehanteerde systematiek biedt aanknopingspunten om deze ontwikkeling van een grotere groep agentschappen en zbo's op uniforme wijze in kaart te brengen. Bij de toepassing

daarvan kan met name gedacht worden aan de wettelijke evaluaties en doorlichtingen in het kader van de *Kaderwet zbo's* en *Regeling agentschappen*. De systematiek is toepasbaar op alle zbo's en agentschappen die een min of meer meetbare productie leveren. Wel zijn daarvoor adequate gegevens over de geleverde producten en diensten (en kostprijzen) vereist. Dat is nog niet bij alle organisaties het geval. In die gevallen biedt de systematiek handvatten om de registratie van deze gegevens te laten aansluiten op de productiviteitsmeting. Aangevuld met kwalitatieve duiding en (maatwerk)indicatoren over de ontwikkeling van de kwaliteit, doeltreffendheid en andere factoren die van invloed kunnen zijn op de productiviteitsontwikkeling, kan systematisch vorm worden gegeven aan een solide evaluatiekader voor de productiviteitsbeoordeling van uitvoeringsorganisaties. De behoefte hieraan is onlangs nog door de minister van BZK benadrukt.