

Trends in Uitvoeringsorganisaties

Synopsis productiviteitstrends
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen,
2002-2021



Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, september 2022

Trends in Uitvoeringsorganisaties

Synopsis productiviteitstrends Uitvoeringsinstituut
Werknemersverzekeringen, 2002-2021

Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange Pepper

Omslagafbeelding

UWV kantoor, Amsterdam/Sloterdijk, 2021

ANP/Hollandse Hoogte/ Berlinda van Dam

Uitgave

Stichting IPSE Studies

ISBN

9789083266114

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2022 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Ontwikkeling productie en middelen	7
2.1	Taken UWV	7
2.2	Productie	7
2.3	Ingezette middelen	8
3	Productiviteitsontwikkeling en beïnvloedende factoren	10
3.1	Productiviteitsontwikkeling, 2002-2021	10
3.2	Beïnvloedende factoren	10
	Literatuur	13

1 Inleiding

Productiviteit is de verhouding tussen de geleverde productie en de hiervoor ingezette middelen. Het weerspiegelt de kosten per eenheid product. Hoe hoger de productiviteit, hoe lager de kosten per eenheid geleverde product of dienst. Verhoging van de productiviteit van de publieke dienstverlening betekent dat de belastingbetaler meer waar krijgt voor zijn geld.

De afgelopen decennia zijn veel hervormingen doorgevoerd om de productiviteit in de publieke sector te verhogen. Zo heeft de (rijks)overheid vanaf het begin van de jaren negentig sterk ingezet op het op afstand plaatsen van traditionele overheidstaken. Sindsdien voeren zogenoemde verzelfstandigde overheidsorganisaties of uitvoeringsorganisaties die taken uit, met name zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen (Niaounakis & van Heezik, 2019). Zij zouden zorgen voor een efficiëntere en effectievere dienstverlening. Ook de innovatiekracht zou hiermee gediend zijn.

Niet duidelijk is of deze verbeteringen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Ondanks de wettelijke verplichting zich hierover periodiek te verantwoorden, is het zicht op de prestaties van de uitvoeringsorganisaties vaak beperkt, zeker op de langere termijn. Dit is voor IPSE Studies aanleiding geweest voor het ontwikkelen van een monitor waarmee de ontwikkeling van middelen en prestaties van uitvoeringsorganisaties over meerdere jaren systematisch en eenduidig is te volgen. De resultaten daarvan zijn in het dashboard [Trends in Uitvoeringsorganisaties](#) (TiU) voor iedereen toegankelijk en op een gebruikersvriendelijke manier gepresenteerd.

Op dit moment brengt TiU de trends van de volgende uitvoeringsorganisaties in beeld:

Agentschappen

- CJIB
- IND
- Rijkswaterstaat

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)

- CBS
- COA
- Kadaster
- RDW
- SVB
- UWV

De komende jaren worden nog verschillende uitvoeringsorganisatie aan TiU toegevoegd. Dit levert een schat aan gegevens op over het functioneren van uitvoeringsorganisaties in de loop der jaren. Door deze data te relateren aan beleidshervormingen biedt dit tevens zicht op de effecten van het beleid.

Hoewel de TiU-data vaak voor zichzelf spreken, is voor een goed begrip van de ontwikkelingen enige toelichting en achtergrondinformatie wenselijk. Daarom publiceren wij naast de cijfers een synopsis waarin we de belangrijkste ontwikkelingen toelichten. In deze synopsis doen we dit voor het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). We beschrijven hier in kort bestek de

belangrijkste ontwikkelingen in de productie en inzet van middelen van het UWV in de periode 2002-2021 (hoofdstuk 2), hoe de productiviteit zich heeft ontwikkeld en welke factoren daarop mogelijk van invloed zijn geweest (hoofdstuk 3).

Voor meer uitgebreide informatie over de productiviteitstrends van het UWV, voor de periode 2002-2018, verwijzen we naar onze trendanalyse van de productiviteit van de uitvoering van de sociale zekerheid (Niaounakis et al., 2020). De resultaten van het onderzoek uit 2020 wijken enigszins af van de uitkomsten van deze analyse, aangezien enkele methodische wijzigingen zijn aangebracht. De verschillen zijn echter beperkt en leiden niet tot veranderingen in de geschetste trends.

2 Ontwikkeling productie en middelen

2.1 Taken UWW

Kerntaak van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWW) is de landelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen, zoals de Werkloosheidswet (WW), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wet Arbeid en Zorg (WAZO), de Ziektewet (ZW) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Het UWW beoordeelt aanvragen voor uitkeringen, bepaalt het recht erop, de hoogte en duur ervan en draagt zorg voor de verstrekking. Een belangrijke taak daarbij is de vaststelling van (de mate van) ziekte door middel van sociaal-medische (her)beoordelingen (indicatiestelling).

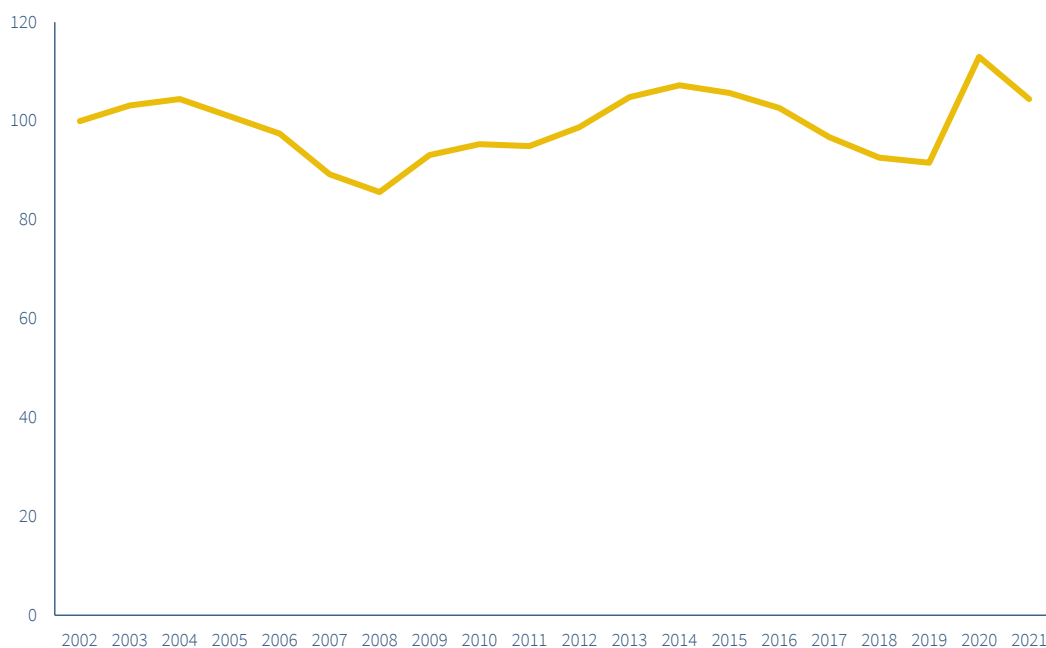
Daarnaast helpt het UWW werkzoekenden bij het vinden van een baan en werkgevers bij het vinden van gekwalificeerd personeel. Ook beheert UWW gegevens over werk en uitkering en verstrekt deze aan andere (overheids)organisaties. Verder verricht (te) het UWW nog verschillende andere werkzaamheden, waaronder, naar aanleiding van de coronapandemie, de uitvoering van de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA).

Het UWW is op 1 januari 2002 ontstaan uit een fusie van vijf 'uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid' (uvi's) en het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en valt sindsdien als zelfstandig bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In 2009 is het UWW gefuseerd met de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI). In 2021 bedragen de totale uitvoeringskosten van het UWW 2.136 miljoen euro en heeft het instituut een personeelsomvang van 17.967 fte. Het UWW is daarmee een van de grootste uitvoeringsorganisaties in ons land.

2.2 Productie

We meten de productie van het UWW af aan het totaal aantal aanvragen en klanten van het UWW. Behalve de aanvragen en klanten met betrekking tot de bovengenoemde werknemersverzekeringen (WW, WIA, WAO, WAZ, Wazo, ZW en Wajong) zijn vanaf 2020 ook de aantallen die verband houden met de NOW- en TOFA-regelingen meegeteld.

Figuur 2-1 Ontwikkeling productie UWW, 2002-2021 (indexcijfers: 2002 =100)



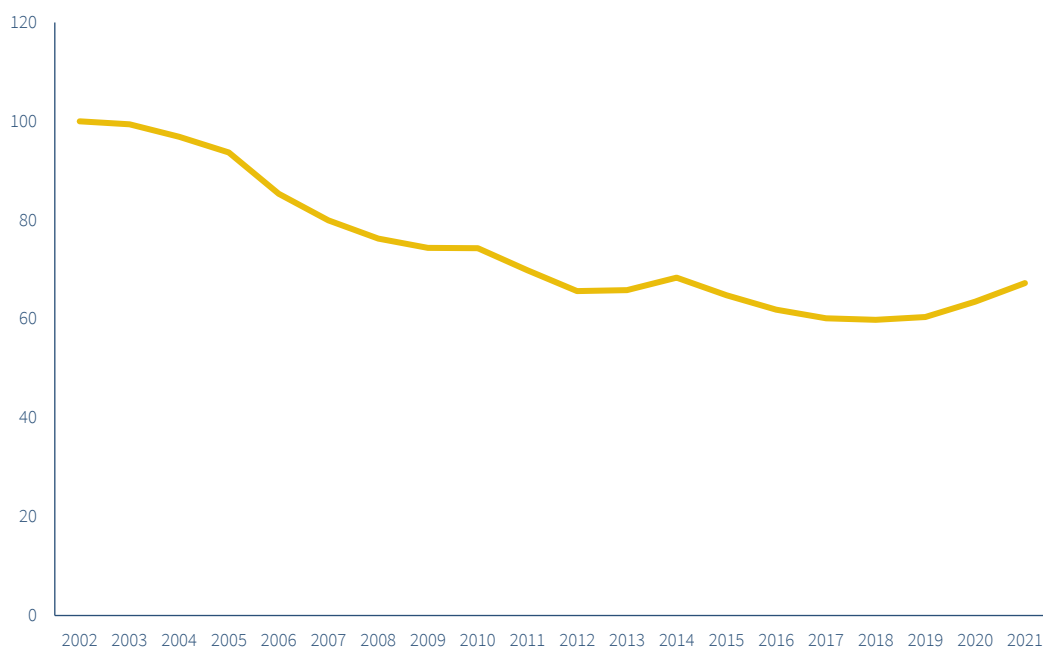
Figuur 2-1 laat zien dat de productie van het UWW zich in een golvend patroon ontwikkelt. De golfbeweging is voor een belangrijk deel het gevolg van de schommelingen in economische groei, die vooral van invloed zijn op de aantallen WW-klienten en -aanvragen. Zo nemen deze aantallen tijdens de laagconjunctuur van de jaren 2009-2014, als gevolg van de financiële crisis, sterk toe, waardoor ook de totale productie van het UWW toeneemt. Deze groei is wel minder sterk dan de WW-productie doordat bij sommige andere wetten sprake is van een daling van het aantal klienten en aanvragen.

De productiepiek in 2020 is eveneens grotendeels toe te schrijven aan economische krimp, ditmaal veroorzaakt door het uitbreken van de coronapandemie. Behalve door een toename van het aantal WW-klienten en -aanvragen (en in mindere mate ook ZW-klienten en -aanvragen), groeit de UWW-productie ook doordat het UWW in dat jaar de NOW- en TOFA-regelingen gaat uitvoeren.

2.3 Ingezette middelen

Figuur 2-2 brengt de ontwikkeling van de ingezette middelen van het UWW vanaf 2002 in beeld. De ingezette middelen zijn afgeleid uit de kosten van het UWW, zoals vermeld in de jaarverslagen. Omdat het UWW in 2009 is gefuseerd met het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), gaan we voor de periode 2002-2009 uit van de geconsolideerde jaarcijfers van UWW én CWI. Bij de kosten maken wij onderscheid tussen personeels-, materiaal- en kapitaalkosten. Elke kostensoort defleren we met de relevante prijsindexen. Daaruit volgt dan het volume van ieder ingezet middel, waarmee we dan ook het totale volume aan ingezette middelen kunnen berekenen.

Figuur 2-2 Ontwikkeling volume ingezette middelen UWV, 2002-2021 (indexcijfers: 2002 =100)



Nominale kosten in 2002: € 2.136 mln

Figuur 2-2 laat zien dat de inzet van middelen bij het UWV in de loop van de jaren aanzienlijk is afgenomen. Tussen 2002 en 2012 is sprake van een voortdurende daling. Na een korte onderbreking in 2013 en 2014, met een lichte groei van de middeleninzet, volgt in de jaren tot en met 2017 een verdere krimp. Daarna ontwikkelt de middeleninzet zich enkele jaren stabiel op een niveau van ongeveer 60 procent van de inzet in 2002.

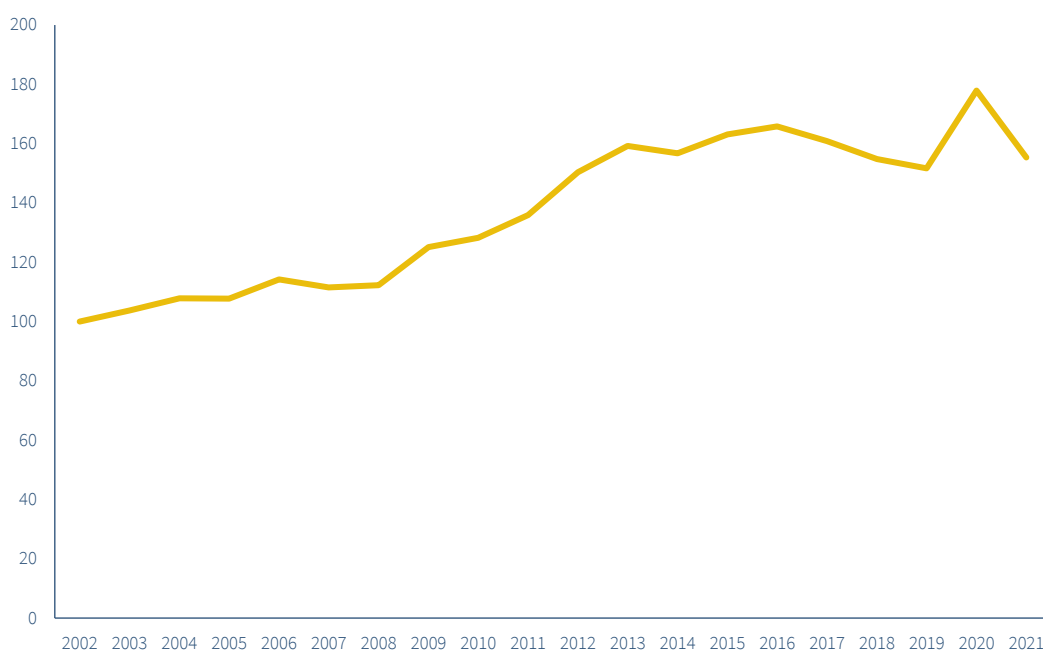
De groei van de inzet van middelen in 2020 en 2021 is vrijwel geheel toe te schrijven aan de toename van de personeelsinzet die nodig is om de sterke groei van de productie als gevolg van het uitbreken van de coronacrisis het hoofd te bieden. Hoewel het UWV ook maatregelen treft om het toegenomen werkaanbod met het bestaande personeelsbestand af te handelen, zoals het tijdelijk stopzetten van projecten, is er veel meer personeel nodig om alle extra werkzaamheden aan te kunnen. Zowel in 2020 als in 2021 worden daarvoor vele honderden nieuwe medewerkers aangetrokken (UWV, 2021, 2022).

3 Productiviteitsontwikkeling en beïnvloedende factoren

3.1 Productiviteitsontwikkeling, 2002-2021

Op basis van de gegevens getoond in de figuren 2-1 en 2-2 kunnen we de ontwikkeling van de productiviteit van het UWV afleiden door het volume van de productie te delen door het volume van de ingezette middelen. Figuur 3-1 toont het resultaat daarvan.

Figuur 3-1 Productiviteitsontwikkeling UWV, 2002-2021 (indexcijfers: 2002 = 100)



Uit figuur 3-1 blijkt dat de productiviteit van het UWV in de periode tot en met 2016 vrijwel voortdurend groeit. De sterkste groei vindt plaats in de periode 2008-2013, daarna ontwikkelt de productiviteit zich min of meer stabiel op een niveau dat ruim 50 procent hoger ligt dan in 2002. Een sterke stijging treedt op in 2020, maar in het jaar daarop keert de productiviteit weer terug op het niveau van de laatste jaren. In de volgende paragraaf stellen we een aantal factoren aan de orde die deze ontwikkeling in meer of mindere mate beïnvloed hebben.

3.2 Beïnvloedende factoren

Wet van Verdoorn

De sterke productiviteitsgroei van het UWV in de periode 2008-2013 is deels te danken aan de productietoename die in deze jaren plaatsvindt. Als gevolg van de economische neergang in deze periode, neemt vooral de conjunctuurgevoelige WW-productie toe. Dat een hoge groei van de productie doorgaans een sterk positief effect heeft op de productiviteitsontwikkeling is een bekend economisch fenomeen. Dit effect staat bekend als het 'Verdoorn-effect', ook wel de Wet van Verdoorn genoemd.

Omdat de ontwikkeling van de beschikbare middelen vaak wat achterblijft bij de productiegroei worden organisaties geprikkeld om creatief en innovatief te zijn om aan de groeiende vraag te kunnen voldoen. Dit leidt tot verbetering van de productiviteit. Ook het spiegelbeeld van deze wet doet zich voor: een krimpende productie heeft een negatieve invloed op de productiviteit. Bij het UWV is dit effect beperkt. De productiekrimp in de periode na 2014 zorgt slechts voor een geringe afname van de productiviteit.

Bezuinigingen

Een belangrijker invloed op de productiviteitsontwikkeling van het UWV lijkt uit te gaan van de bezuinigingen. De in figuur 2-2 geschetste gestage afname van het volume van de ingezette middelen is voor een belangrijk deel het resultaat hiervan. Het UWV is in de loop der jaren met een groot aantal taakstellingen en efficiencykortingen geconfronteerd (zie o.a. Algemene Rekenkamer, 2013, 2016; Panteia, 2015; PWC, 2006). De organisatie is daardoor continu aangespoord om doelmatiger te werk te gaan, onder andere door een vergaande digitalisering van de WW-dienstverlening (Niaounakis et al., 2020).

Vooraf in de periode 2008-2013 heeft dat zijn vruchten afgeworpen, zoals blijkt uit de sterke productiviteitsgroei in deze jaren. Dit terwijl in het begin van deze periode (2009) ook de fusie met het CWI plaatsvindt. De daarmee gepaard gaande transitiekosten lijken vrij bescheiden te zijn, al is de kostengroei ook beperkt doordat bij de fusie tussen UWV en CWI een efficiencykorting is opgelegd (Niaounakis et al., 2020).

Veranderingen in beleid en wet- en regelgeving

Behalve met bezuinigingen heeft het UWV te maken gehad met een groot aantal veranderingen in beleid en wet- en regelgeving. Voor een deel hebben deze veranderingen op verschillende onderdelen gezorgd voor een complexere taakuitvoering. Er vinden in de loop van de tijd echter ook vereenvoudigingen van wet- en regelgeving plaats waardoor het UWV sommige taken gemakkelijker kan uitvoeren. De invloed van deze wijzigingen laat zich lastig kwantificeren, waardoor het moeilijk te zeggen is of de veranderingen een overwegend negatieve of positieve invloed op de productiviteit hebben uitgeoefend (Niaounakis et al., 2020).

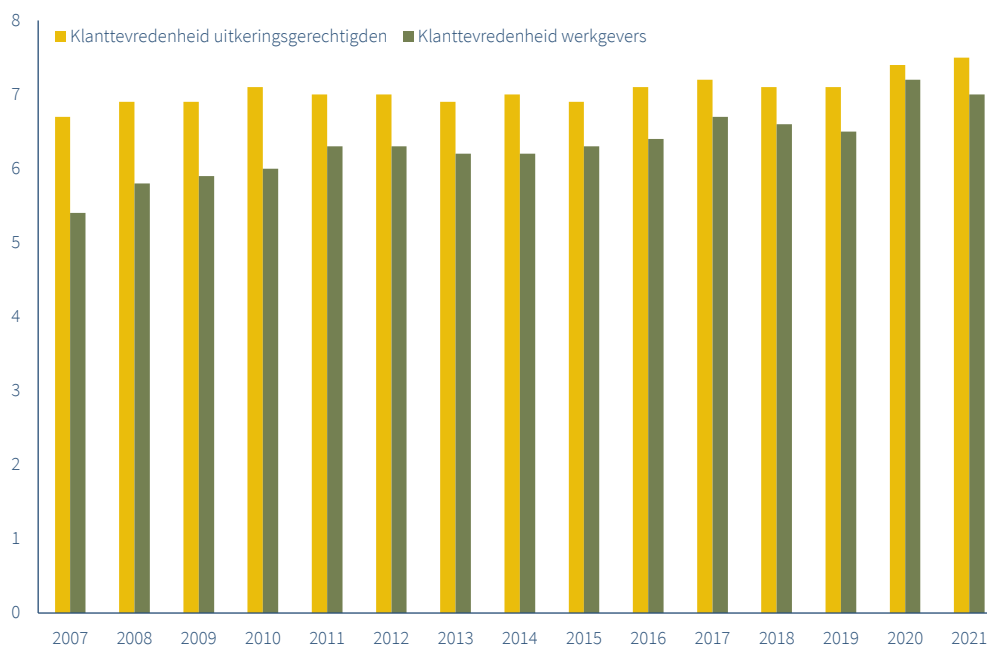
Corona

De productiviteitspiek in 2020 is onmiskenbaar geheel toe te schrijven aan de uitbraak van het coronavirus en de maatregelen die daarvoor zijn genomen. Zoals we hiervoor al aangaven zorgt dit voor een grote stijging van de UWV-productie vooral door de sterke toename van het aantal WW-klanten en -aanvragen én de NOW-voorschotaanvragen. Om dit extra werk uit te voeren neemt het UWV veel nieuwe medewerkers in dienst, maar daarnaast slaagt de organisatie erin om een belangrijk deel van het extra werkaanbod binnen de bestaande capaciteit op te vangen. De personeelsinzet neemt daardoor aanzienlijk minder sterk toe dan de productie, waardoor de productiviteit piekt. Ook hier is de Wet van Verdoorn dus weer van toepassing.

Kwaliteit dienstverlening

Voor zover hierover (kwantitatieve) gegevens beschikbaar zijn, lijken die geen aanwijzingen te geven voor een uitrust tussen productiviteit en kwaliteit. Eerder lijkt sprake van een positieve samenhang. Dit blijkt onder andere uit de ontwikkeling van de klanttevredenheid, zoals getoond in figuur 3-2.

Figuur 3-2 Ontwikkeling klanttevredenheid UWV uitgedrukt in rapportcijfers, 2007-2021



Figuur 3-2 laat zien dat in de periode waarin de productiviteit sterk groeit (2008-2013), de klanttevredenheid van de werkgevers over de dienstverlening van het UWV een duidelijke stijgende lijn vertoont. In de tevredenheid van de uitkeringsgerechtigden treedt in deze periode weinig verandering op, maar is wel steeds wat hoger dan in 2007. In de jaren daarna ontwikkelen de rapportcijfers van beide klantgroepen zich tot en met 2019 min of meer stabiel.

Opvallend is de relatief sterke toename van de tevredenheid in de 'coronajaren' 2020-2021. Dit geldt zowel voor uitkeringsgerechtigden als voor werkgevers. In het jaarverslag over 2020 constateert het UWV dat dit is te danken aan de dienstverlening tijdens de coronacrisis en de adequate uitvoering van de NOW in het bijzonder, evenals de daarmee gepaard gaande imagoverbetering van het UWV (UWV, 2021). Ondanks de grote productieopgave slaagt het UWV er dus blijkbaar in de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, terwijl daarvoor in 2020 nog relatief weinig extra middelen worden ingezet. De productiviteitsgroei in dat jaar gaat hand in hand met een kwaliteitsverbetering.

Het geschetste positieve verband tussen productiviteit en kwaliteit wordt ondersteund door het verloop van het aantal klachten en bezwaren. Zoals in het [TiU-dashboard](#) is te zien, vindt er juist gedurende de periode 2008-2013 een aanzienlijke daling plaats van de aandelen klachten in beslissingen en bezwaren in beslissingen. Ook treedt er in deze periode van productiviteitsgroei een verbetering op in de tijdigheid van de verstrekking van Ziektewetuitkeringen (het percentage verstrekkingen dat binnen de norm plaatsvindt). Hetzelfde geldt voor de tijdigheid van de WW-verstrekkingen (Niaounakis et al., 2020).

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2016). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Niaounakis, T. K., van Heezik, A. A. S., & Blank, J. L. T. (2020). *Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018*. Delft: IPSE Studies.
- Niaounakis, T. K., & van Heezik, A. A. S. (2019). *Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster*. Delft: IPSE Studies.
- Panteia. (2015). *Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*.
- PWC. (2006). *SUWI-Evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen*. Den Haag: Price Waterhouse Coopers.
- UWV. (2021). *UWV Jaarverslag 2020*. Amsterdam: UWV Financieel Economische Zaken.
- UWV. (2022). *UWV jaarverslag 2021*. Amsterdam: UWV Financieel Economische Zaken.

Het dashboard [Trends in Uitvoeringsorganisaties.nl](https://trends.uitvoeringsorganisaties.nl) (TiU) brengt de ontwikkeling van middelen en prestaties van een aantal belangrijke Nederlandse uitvoeringsorganisaties over meerdere jaren in beeld. Dit levert waardevolle informatie op over de uitvoeringspraktijk van de overheid, met name op het gebied van productiviteit en doelmatigheid. Deze informatie kan nog worden verrijkt door een groter aantal uitvoeringsorganisaties in het TiU-dashboard op te nemen. In deze *quick scan* wordt geïnventariseerd welke organisaties daarvoor in aanmerking kunnen komen.



Dr. Alex van Heezik is senior onderzoeker en algemeen directeur van de stichting IPSE studies. Als onderzoeker houdt hij zich vooral bezig met (kwantitatieve) trendanalyses van de publieke dienstverlening, zowel op sector- als op organisatieniveau.



Dr. Jos Blank is wetenschappelijk directeur van de stichting IPSE studies en associate professor aan de TU Delft. Hij is een erkende autoriteit op het gebied van productiviteitsmeting in de publieke sector en treedt al decennialang op als adviseur van politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instellingen en organisaties.