

Productiviteit uitvoering sociale zekerheid

Een analyse van de productiviteitsontwikkeling
bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018

Thomas Niaounakis, Alex van Heezik en Jos Blank
Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, juni 2020

Productiviteit uitvoering sociale zekerheid

Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV
en SVB tussen 2002 en 2018

Thomas Niaounakis, Alex van Heezik en Jos Blank

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange pepper

Uitgave

Stichting IPSE Studies

ISBN

9789083065304

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2020 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

	Samenvatting	7
1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding onderzoek	11
1.2	Onderzoeksvragen en afbakening	11
1.3	Onderzoeksaanpak	12
1.4	Opbouw rapport	14
2	Begrippen, definities en methode	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Begrippen en definities	15
2.3	Relatie met alternatieve definities en prestatie-indicatoren	17
2.4	Methode	19
3	Productiviteitstrends UWV	23
3.1	Kenschets	23
3.2	Beleid, wet- en regelgeving 2002-2018	25
3.3	Het UWV in cijfers, 2002-2018	28
3.4	De productiviteitsontwikkeling van het UWV, 2002-2018	38
3.5	Conclusies	40
4	Productiviteitstrends SVB (SV-taken)	41
4.1	Kenschets	41
4.2	Beleid, wet- en regelgeving, 2002-2018	43
4.3	De SVB (SV) in cijfers, 2002-2018	45
4.4	De productiviteitsontwikkeling van de SVB, 2002-2018	53
4.5	Conclusies	55
5	Vaste en variabele kosten van het UWV en de SVB	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Theorie	57
5.3	De praktijk van het UWV	59
5.4	De praktijk van de SVB	61
5.5	Onzekerheden over omvang dienstverlening	62
5.6	Slotbeschouwing	63
6	UWV en SVB naast elkaar gezet	65
6.1	Inleiding	65
6.2	Overeenkomsten en verschillen	65
6.3	Productiviteitstrends vergeleken	67
7	Conclusies	73

Bijlage A Samenstelling begeleidingscommissie	75
Bijlage B Overzicht gesprekspartners	77
Bijlage C Toelichting gewichtsbepaling productiviteitsanalyse	79
Bijlage D Afkortingen	81
Literatuur	83

Samenvatting

Centraal in dit onderzoek staat een kwantitatieve analyse van de productiviteitsontwikkeling van het UWW (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en de SVB (Sociale Verzekeringsbank) in de periode 2002-2018 en een kwalitatieve duiding van de achtergronden hiervan. Bij de SVB beperkt dit onderzoek zich tot de taken die de bank uitvoert in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de zogenoemde SV-taken (sociale verzekeringen). In 2018 bedroegen de uitvoeringskosten van UWW en SVB (SV) respectievelijk 1.726 miljoen euro en 245 miljoen euro. UWW en SVB behoren daarmee tot twee van de grootste uitvoeringsorganisaties van de overheid.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van SZW. De studie vindt plaats in het kader van de beleidsdoorlichting van artikel 11 (Uitvoering) van de SZW-begroting, die wordt gecombineerd met een evaluatie van de Wet SUWI (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) (artikel 86) en de wettelijk verplichte periodieke evaluaties van de doelmatigheid en doeltreffendheid van UWW en SVB.

Definitie productiviteit en methode

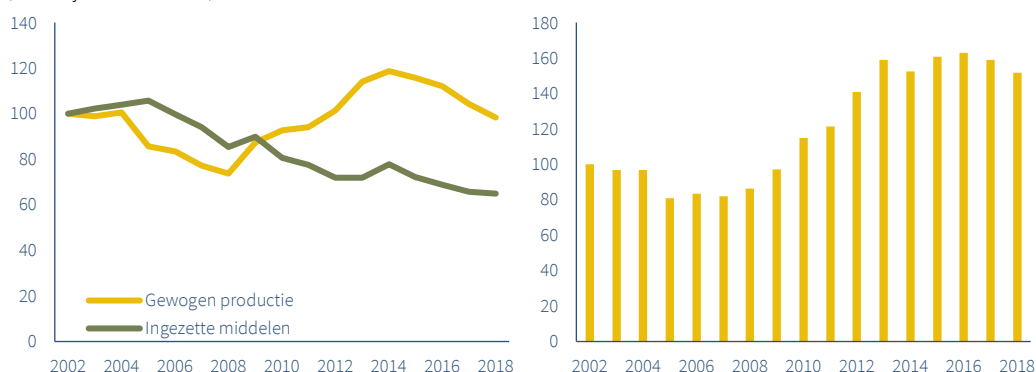
De gehanteerde productiviteitsindicator geeft de verhouding weer tussen de geleverde productie en de hiervoor ingezette middelen. In de jaren dat de productie harder groeit dan de ingezette middelen stijgt de productiviteit en vice versa. Gehanteerde productie-indicatoren zijn het aantal klanten (UWW, SVB) en aanvragen (UWW) per wet. Omdat de werklast per aanvraag, klant en wet verschilt, vindt tevens een weging van de verschillende producten plaats op basis van kostprijzen. De gehanteerde productiviteitsdefinitie komt overeen met de definitie van de 'doelmatigheid van de bedrijfsvoering' van de uitvoeringsorganisaties uit de opzet van de beleidsdoorlichting en de evaluatie van de Wet SUWI.

De productiviteitsontwikkeling is een belangrijke, maar uiteraard geen alleszeggende indicator van de prestaties van de organisaties en kan gepaard gaan met (tegengestelde) ontwikkelingen in de kwaliteit of doeltreffendheid van de uitvoeringsorganisaties. Daarom brengt dit rapport ook de kwaliteitsontwikkeling, beperkt tot de hierover beschikbare gegevens (o.a. klanttevredenheid, rechtmatigheid), in beeld. De ontwikkeling van de doeltreffendheid van de uitvoeringsorganisaties (en het SUWI-stelsel in brede zin) valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

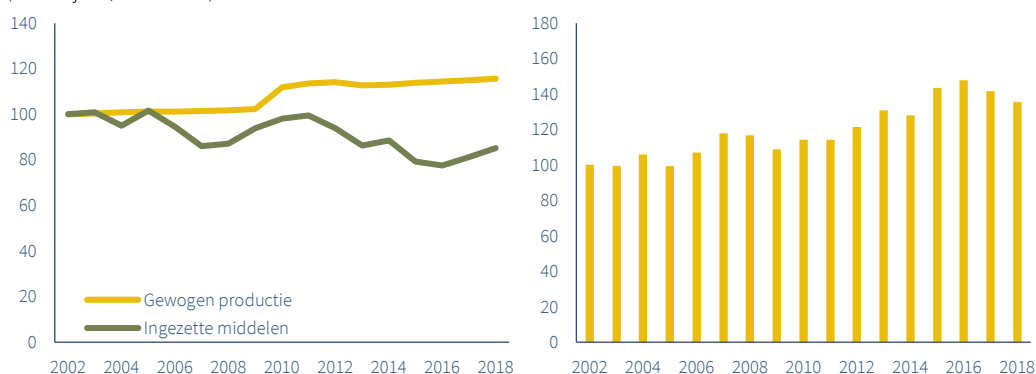
Productiviteitsontwikkeling UWW en SVB, 2002-2018

Figuur 0-1 toont de ontwikkeling van de productie en de hiervoor ingezette middelen (links) en productiviteit (rechts) van het UWW tussen 2002 en 2018. Figuur 0-2 geeft de ontwikkelingen van de SVB (SV) weer. De productie van het UWW is gemeten op basis van het aantal aanvragen en klanten van de belangrijkste wetten (WW, WIA, ZW, Wajong, WAO en WAZ), bij de SVB (SV) op basis van het aantal klanten per wet (AOW, AKW, Anw en AIO). De ingezette middelen zijn afgeleid uit de reële apparaatskosten van de uitvoeringsorganisaties.

Figuur 0-1 Ontwikkeling van de productie, hiervoor ingezette middelen (links) en productiviteit (rechts) UWV, 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)



Figuur 0-2 Ontwikkeling van de productie, hiervoor ingezette middelen (links) en productiviteit (rechts) SVB, 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)



Bij zowel UWV als SVB is de productiviteit tussen 2002 en 2018 fors toegenomen. Er vindt, met andere woorden, een aanzienlijke daling van de reële kosten per klant (en aanvraag) plaats. Ook in vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties is deze ontwikkeling indrukwekkend te noemen.

Een belangrijke, gezamenlijke achtergrond van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB is het beleid gericht op de verlaging van de uitvoeringskosten. Gedurende de onderzoeksperiode zijn UWV en SVB geconfronteerd met een groot aantal taakstellingen en efficiencykortingen. Beide organisaties zijn hierdoor voortdurend aangespoord om doelmatiger te werk te gaan. Gezien de sterke productiviteitsgroei zijn zij daarin ook geslaagd. Bij de SVB spelen daarnaast nog enkele andere gunstige omstandigheden (homogenere dienstverlening, voorspelbaar en groeiend werkaanbod) een belangrijke rol bij de gerealiseerde productiviteitsgroei. Voor het UWV is het moeilijker anticiperen op het toekomstige werkaanbod, vooral door de sterke schommelingen van het aantal WW'ers onder invloed van de economische conjunctuur. Daardoor kent de UWV-productie afwisselend periodes van groei en krimp. In een periode van krimp ligt het risico op ondoelmatigheden door overcapaciteit op de loer en kunnen de vaste kosten over minder eenheden worden verspreid. Deze dynamiek stelt dus ook wat hogere eisen aan de wendbaarheid van het UWV. Gezien de sterke productiviteitsgroei van het UWV heeft de organisatie daarmee weinig problemen gehad.

Een andere gemeenschappelijke achtergrond is dat zowel UWV als SVB gedurende de onderzoeksperiode te maken heeft gehad met een groot aantal (vaak incrementele) veranderingen in beleid en wet- en regelgeving. De gevolgen hiervan voor de productiviteit zijn tweeledig. Aan de ene

kant hebben deze veranderingen op verschillende onderdelen gezorgd voor een complexere taakuitvoering. Aan de andere kant is er ook sprake geweest van vereenvoudigingen van wet- en regelgeving, waardoor UWW en SVB hun taken gemakkelijker konden uitvoeren. Volgens de organisaties zelf wegen de taakverlichtende maatregelen echter niet op tegen de taakverzwarende gevolgen van beleid en wet- en regelgeving.

Daar staat wel sterke invloed van het bezuinigingsbeleid op de productiviteit tegenover. UWW en SVB hebben de vele taakstellingen en efficiencykortingen gerealiseerd door de bedrijfsvoering efficiënter in te richten, deels gefaciliteerd door vereenvoudigingen van wet- en regelgeving. Mogelijk heeft dit bij het UWW, onder andere door beleid gericht op een vergaande digitalisering van de WW-dienstverlening, voor nog wat meer productiviteitswinst gezorgd dan bij de SVB. De precieze invloed van deze ontwikkelingen laat zich echter lastig kwantificeren, omdat het gaat om de som van een groot aantal (incrementele) veranderingen die bovendien deels een tegengesteld effect op de productiviteit hebben.

Een belangrijke vraag is of het bezuinigingsbeleid (en de productiviteitsgroei) ten koste is gegaan van de kwaliteit van de dienstverlening van UWW en SVB. Voor zover hierover gegevens beschikbaar zijn, zijn er bij beide organisaties geen harde aanwijzingen gevonden voor een uitruil tussen productiviteit en kwaliteit. Bij het UWW lijkt zelfs, juist in de periode waarin de productiviteit sterk groeit (2008-2013), eerder sprake van een kwaliteitsverbetering. Ook de ontwikkelingen bij de SVB wijzen tot circa 2015 eerder op een verbetering dan verslechtering van de dienstverlening. Inmiddels lijkt daarin wel, althans wat betreft de tijdigheid van de uitkeringsverstrekking, een kentering te zijn gekomen.

De gegevens waarop we ons kunnen baseren zijn echter aan beperkingen onderhevig. Hoewel UWW en SVB zelf ook veel waarde hechten aan de cijfers over klanttevredenheid, tijdigheid, klachten, beroepen, bezwaren en rechtmatigheid als kwaliteitsindicatoren, is het beeld daarmee niet compleet. Afgaande op het toenemend aantal signalen dat wijst op problemen bij de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties in de afgelopen jaren, waaronder UWW en SVB, komen kennelijk niet alle kwaliteitsaspecten van de dienstverlening in deze cijfers voldoende tot uitdrukking. Ook de organisaties zelf geven aan dat de kwaliteit van de dienstverlening, vooral door de bezuinigingen, sterker onder druk is komen te staan dan uit de in dit onderzoek gepresenteerde cijfers, zoals de klanttevredenheid, naar voren komt. Dit roept dan wel de vraag op hoe het komt dat deze indicatoren de kwaliteit niet goed weerspiegelen. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat de gesignaleerde problemen vooral gaan over incidenten die vaak de landelijke media halen, zoals naar aanleiding van falende IT-systemen of misbruik van uitkeringen.

Ondanks de aanhoudende signalen ontbreekt vooralsnog een beeld van de werkelijke omvang en oorzaken van de problemen bij de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties en in hoeverre deze structureel van aard zijn. Daar begint inmiddels wel verandering in te komen. Zo heeft het kabinet in het najaar van 2019 een Ministeriële Commissie Uitvoering (MCU) ingesteld en is een parlementair onderzoek naar uitvoeringsorganisaties in voorbereiding, waarbij het voorkomen van 'het verlies van de menselijke maat' centraal staat. Onderdeel van de werkagenda van de MCU is het traject 'Werk aan Uitvoering'. In het kader hiervan is onlangs een probleemanalyse van vier grote uitvoeringsorganisaties verschenen, waaronder UWW en SVB. Daarin wordt geconstateerd dat deze organisaties vooral niet meer toegerust zijn voor persoonlijke dienstverlening aan kwetsbare groepen en het bieden van maatwerk in de uitvoering. Als dit verband houdt met de gerealiseerde productiviteitsgroei, lijkt de vraag gerechtvaardigd in hoeverre verdere productiviteitsverhoging nog mogelijk is zonder de kwaliteit van de dienstverlening verder onder druk te zetten.

Beschouwing vaste en variabele kosten

Behalve de analyse van de productiviteitstrends, maakt een beknopte beschouwing van de (bekostiging van de) vaste en variabele kosten van UWV en SVB deel uit van dit onderzoek. Dit onderscheid speelt een belangrijke rol in de bekostiging van de uitvoeringsorganisaties en is ook relevant voor de productiviteitsontwikkeling. Momenteel is de verhouding vast/variabel in de bekostiging door SZW circa 50-50 procent. De bekostiging van UWV en SVB ademt dus maar voor de helft mee met het werkaanbod (aantallen klanten en aanvragen). Vanuit het oogpunt van doelmatigheid zijn vraagtekens te plaatsen bij de economische noodzaak van het aanhouden van een substantiële vaste component, zoals nu het geval is. Bij UWV ligt gedeeltelijke capaciteitsbekostiging (en dus een grotere vaste component) nog wel wat meer voor de hand dan bij SVB vanwege de grotere blootstelling aan schommelingen in het werkaanbod. Dit om te voorkomen dat er tekorten aan gespecialiseerd personeel (zoals verzekeringsartsen) kunnen ontstaan.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gaat dit jaar een beleidsdoorlichting uitvoeren van artikel 11 (Uitvoering) van de SZW-begroting. De beleidsdoorlichting wordt gecombineerd met een evaluatie van de Wet SUWI (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) (artikel 86) en de vanwege de Kaderwet zbo's verplichte periodieke evaluaties van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Met apparaatskosten van 1.726 miljoen euro respectievelijk 322 miljoen euro (245 miljoen euro excl. niet-SV-taken) zijn UWV en SVB twee van de grootste uitvoeringsorganisaties van de overheid.

SZW heeft IPSE Studies verzocht voorafgaand aan het evaluatietraject onderzoek te doen naar de productiviteitsontwikkeling van het UWV en de SVB en de achtergronden van deze ontwikkelingen sinds 2002, het jaar waarin het huidige SUWI-stelsel en het UWV als organisatie van start gingen. De gedachte hierachter is dat een longitudinale analyse het inzicht in de doelmatigheid van UWV en SVB in belangrijke mate kan vergroten. Dit rapport doet verslag van de uitkomsten van deze analyse, die zich uitstrekt over de periode 2002-2018. Het onderzoek kent een sterk methodologische verwevenheid met een recent IPSE-onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling van vijf grote uitvoeringsorganisaties, dat eind 2019 is gepubliceerd.

1.2 Onderzoeksvragen en afbakening

Onderzoeksvraagstelling

Dit onderzoek richt zich in de eerste plaats op het in kaart brengen van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB sinds 2002. Daarnaast willen we nagaan welke factoren bij deze ontwikkelingen een rol hebben gespeeld. Het zwaartepunt ligt hier bij het inventariseren en taxeren van de relatie tussen beleid en wet- en regelgeving, en de gemeten productiviteit. De centrale onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe heeft de productiviteit van het UWV zich sinds 2002 ontwikkeld?
2. Hoe heeft de productiviteit van de SVB op de SV-taken zich sinds 2002 ontwikkeld?
3. Wat zijn de belangrijkste achtergronden van deze ontwikkelingen?

Afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de taken die de zbo's voor SZW uitvoeren. Bij de SVB gaat het alleen om de zogenoemde SV-taken (sociale verzekeringen). De niet-SV-taken, zoals de uitvoering van pgb's die SVB in opdracht van VWS uitvoert, vallen dus buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Met de SV-taken is ruim driekwart van de totale SVB-apparaatskosten gemoeid. Omdat het UWV 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 UWV én CWI. Ook het UWV heeft behalve SZW nog andere opdrachtgevers (OCW, VWS), maar dit betreft slechts een heel bescheiden deel van de activiteiten (< 1% uitvoeringskosten). Daarom richten we ons wel op de gehele UWV-organisatie.

Verdiepend thema: de verhouding vast/variabel in de bekostiging en bedrijfsvoering

Naast de beschrijving van de productiviteitstrends en achtergronden daarvan, bevat dit rapport een beschouwing over de verhouding tussen de vaste en variabele kosten van UWW en SVB. Naar deze verhouding, die een belangrijke rol speelt bij de bekostiging van de zbo's, is nog weinig onderzoek verricht. Het gaat hier om een beknopte reflectie met een signalerende functie. Doel is dus niet om precieze aanbevelingen te doen over de ideale bekostigingsstructuur of de optimale omvang van de flexibele schil, maar om meer inzicht te krijgen in de betekenis hiervan voor de productiviteit. De onderzoeksvragen hier luiden:

1. Hoe wendbaar zijn UWW en SVB in de praktijk, oftewel welk deel van de kosten (personeel/materiaal/kapitaal) is op korte termijn aanpasbaar (variabel)?
2. Wat is de omvang van de vaste/variabele component in de bekostiging van het UWW en de SVB en waarop is deze verhouding gebaseerd?
3. Welke eisen stelt de omgeving (met name schommelingen in het werkaanbod) aan de financiële wendbaarheid van het UWW en de SVB?
4. Hoe verhouden de bekostiging en financiële wendbaarheid zich tot elkaar en zijn er aanwijzingen dat er in de inrichting en afstemming van deze aspecten verbeteringen mogelijk zijn, gegeven de conjunctuurgevoeligheid van het werkaanbod van de zbo's?

1.3

Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden volgen we dezelfde aanpak als in het eerdergenoemde IPSE-onderzoek. Deze aanpak komt neer op een combinatie van een kwantitatieve analyse van de productiviteitsontwikkeling en een kwalitatieve duiding van de relevante beleidsmatige achtergronden daarvan.

Productiviteitsanalyse

Als maat voor productiviteit hanteert dit onderzoek de ratio tussen de geleverde productie en de hiervoor ingezette middelen, oftewel de verhouding tussen *output* en *input*. De productie meten we af aan de aantallen klanten en aanvragen per wet, zoals het aantal WW-aanvragen (UWW) of het aantal AOW-klanten (SVB). We houden er rekening mee dat de werklast per klant of per aanvraag per wet verschilt. De ingezette middelen meten we op basis van de (reële) apparaatskosten. Productiviteit is daarmee dus een maat voor de gewogen kostprijsontwikkeling per product.

Een belangrijk aspect bij de productiviteitsmeting is ook de kwaliteit van de productie. In principe is het mogelijk kwaliteitsverbeteringen (of -verslechteringen) in de productie te verdisconteren en dus ook in de productiviteitsanalyse mee te nemen. Daarvoor zijn echter onvoldoende adequate gegevens beschikbaar. Om toch enig zicht te krijgen op de invloed van het kwaliteitsaspect, geven we, aan de hand van de wel beschikbare gegevens, zoals de tijdigheid van de afhandeling van aanvragen en klanttevredenheidcijfers, afzonderlijk een ruwe indicatie van de ontwikkelingen in de kwaliteit van de dienstverlening.

Productiviteit versus doelmatigheid

Dit rapport spreekt bewust van productiviteit in plaats van doelmatigheid. Van deze begrippen is een groot aantal definities in omloop, waardoor vaak begripsverwarring ontstaat. In het rapport staan we daarom stil bij deze definitiekwestie en hoe de in dit rapport aangehouden definities van productiviteit, doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit zich verhouden tot de in het beleid gangbare definities en

de doelmatigheidsindicatoren van UWV en SVB zelf. De in dit rapport aangehouden definitie van productiviteit komt een-op-een overeen met het begrip ‘doelmatigheid van de bedrijfsvoering’ van de uitvoeringsorganisaties uit de opzet van de beleidsdoorlichting en de SUWI-evaluatie (SZW, 2019a). De ‘doelmatigheid van het SUWI-stelsel’, in de opzet gedefinieerd als de verhouding tussen *outcome* en *input*, is in dit rapport dus niet aan de orde.

Achtergronden

De productiviteitsontwikkeling is voor een belangrijk deel afhankelijk van omgevingsfactoren: omstandigheden (en ontwikkelingen daarin) waarop de organisaties zelf geen of weinig invloed kunnen uitoefenen. Het gaat daarbij met name om demografische, economische en politiek-juridische factoren. De ontwikkelingen die hierin plaatsvinden kunnen de werklast of kostprijs per klant en daarmee productiviteit van SVB en UWV beïnvloeden. Zo speelt de demografie een belangrijke rol bij de productiviteitsontwikkeling van de SVB. Het grootste deel van de SVB-productie bestaat namelijk uit het verstrekken van AOW-uitkeringen, een aantal dat door de vergrijzing flink toeneemt. Daardoor kan de SVB de hiermee gemoeide vaste kosten over steeds meer eenheden verspreiden. Voor het UWV zijn vooral de economische ontwikkelingen van invloed op de productiviteitsontwikkeling. Zo vinden onder invloed van de economische conjunctuur flinke schommelingen plaats in de in- en uitstroom van de werkloosheidswetten.

Bij politiek-juridische factoren gaat het om omstandigheden die worden gecreëerd door (rijks)overheidsbeleid, vooral via wet- en regelgeving. Ontwikkelingen in de politiek-juridische omgeving zijn zowel voor SVB als UWV sterk bepalend voor hun functioneren en daarmee vaak ook van invloed op de productiviteit. Bijvoorbeeld omdat zij leiden tot taakverzwaring of -verlichting. Bij de duiding van de productiviteitsontwikkeling staan we dan ook vrij uitgebreid stil bij de betekenis van deze omgevingsfactor. Hiervoor inventariseren we een aantal belangrijke ontwikkelingen in beleid, wet- en regelgeving waarmee UWV en SVB sinds 2002 geconfronteerd zijn, en taxeren we (kwalitatief) de invloed ervan op de gemeten productiviteit.

UWV en SVB naast elkaar

Daarnaast bevat dit rapport een hoofdstuk waarin UWV en SVB naast elkaar worden gezet. De dienstverlening van UWV en SVB en de omgeving waarbinnen zij opereren vertonen diverse overeenkomsten, waardoor een vergelijking van de productiviteitstrends van beide organisaties en de achtergronden hiervan belangrijke leereffecten kan opleveren. Tegelijkertijd zijn er ook grote verschillen tussen de twee zbo's. Zo werken beide organisaties onder een grote politieke en maatschappelijke belangstelling, maar wordt het UWV bijvoorbeeld veel meer blootgesteld aan de economische conjunctuur dan de SVB. Rekening houdend met deze verschillen brengen we in beeld hoe de productiviteitsontwikkelingen bij UWV en SVB zich tot elkaar verhouden.

Gegevensverzameling

Aan de basis van de productiviteitsanalyse ligt een gegevensverzameling over de geleverde productie en ingezette middelen (kosten) van de zbo's. De openbare (financiële) verslaglegging van het UWV en de SVB vormt hiervoor de belangrijkste bron. Daarnaast heeft SZW ons de spreadsheets van de bekostigingsmodellen verstrekt, het zogenoemde lightmodel. Voor de kwalitatieve onderdelen baseren we ons op de jaarverslagen en literatuurstudie van evaluatierapporten, wetenschappelijke artikelen, beleidsstukken en andere relevante achtergronddocumenten.

Verder hebben we zes interviews afgenomen, twee met UWW, twee met SVB en twee met SZW. Twee interviews (één met elke zbo) waren gericht op het in kaart brengen van de belangrijkste ontwikkelingen in beleid en wet- en regelgeving. De overige interviews stonden in het teken van de beschouwing van de vaste en variabele kosten van de zbo's. Bijlage B bevat een overzicht van de gesprekspartners.

Begeleiding

Voor de begeleiding van dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld met vertegenwoordigers van UWW, SVB en SZW. De begeleidingscommissie is tweemaal bijeengekomen: bij de start van het onderzoek en voor de bespreking van de conceptrapportage. Bijlage A bevat een overzicht van de samenstelling van de commissie.

1.4

Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de gehanteerde methode voor de longitudinale productiviteitsanalyse. Dit laten we voorafgaan door een behandeling van de belangrijkste begrippen, zoals productiviteit en doelmatigheid, en hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden, ook in relatie tot andere gangbare definities ervan. Daarnaast gaan we in op de relatie met de doelmatigheidsindicatoren uit de jaarverslagen van SVB en UWW.

De resultaten van de productiviteitsanalyse over de periode 2002-2018 presenteren we in de organisatiehoofdstukken: hoofdstuk 3 (UWW) en hoofdstuk 4 (SVB). Elk hoofdstuk bevat vijf onderdelen: (1) een kenschets van de organisatie toegespitst op een aantal voor de productiviteit relevante aspecten: bekostiging, aard van de dienstverlening, autonomie en omgeving; (2) een inventarisatie van de belangrijkste ontwikkelingen in beleid en wet- en regelgeving; (3) een kwantitatieve beschrijving van de ontwikkeling van de productie, ingezette middelen en kwaliteit van de dienstverlening; (4) een kwantitatieve analyse van de productiviteitsontwikkeling; (5) een conclusie.

In hoofdstuk 5 staat een beschouwing van de vaste en variabele kosten van UWW en SVB en de relatie met de bekostiging door SZW.

Hoofdstuk 6 brengt de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen UWW en SVB in beeld.

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van het onderzoek.

2 Begrippen, definities en methode

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de methode om de productiviteitsontwikkeling te meten. Aan de orde komen de belangrijkste begrippen en de definities ervan. In de beleidspraktijk wordt een scala aan definities gebruikt voor doelmatigheid en productiviteit. Heldere definities zijn belangrijk om begripsverwarring te voorkomen. We staan hier uitgebreid bij stil.

2.2 Begrippen en definities

Bij het meten van de prestaties van publieke organisaties of van beleid is, zoals gezegd, vaak sprake van begripsverwarring. Van termen als doelmatigheid en doeltreffendheid is een groot aantal definities in omloop. Dikwijls worden begrippen als doelmatigheid, efficiëntie en productiviteit ook synoniem verondersteld voor het algehele functioneren van organisaties (Dunleavy & Carrera, 2013). Naast begripsverwarring is dus vaak sprake van begripsinflatie. In dit onderzoek gaan we uit van de definities uit de economische wetenschap, waar vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw een begrippenkader is ontwikkeld met glasheldere definities en grote consensus (voor een elementaire inleiding, zie Blank, 2010):

- **productiviteit:** de verhouding tussen de totale productie (output) en de daarvoor ingezette middelen (input);
- **kwaliteit:** de mate waarin een product/dienst voldoet aan de behoeften van de klanten;
- **doeltreffendheid:** verhouding tussen de bereikte effecten (outcome) en de daarvoor ingezette middelen (input);
- **doelmatigheid:** de mate waarin een gegeven productie (output) tegen de laagst mogelijke inzet van middelen (input) wordt gerealiseerd.

De definitie van productiviteit laat zich het beste illustreren aan de hand van het economisch productieproces. Dat proces start met de inzet van middelen, zoals personeel en materiaal, aangeduid als input. Deze middelen worden tijdens het productieproces omgezet in producten of diensten, aangeduid als productie of output. Productiviteit is dan niks anders dan de verhouding tussen de inzet van middelen en de productie. Een belangrijke kwestie is welke productindicatoren te hanteren. Zeker bij publieke voorzieningen is dat niet altijd eenvoudig te bepalen. In dit onderzoek kwantificeren we de productie van het UWV en de SVB aan de hand van het aantal aanvragen en klanten per wet; dit stellen we in de organisatiehoofdstukken uitgebreid aan de orde.

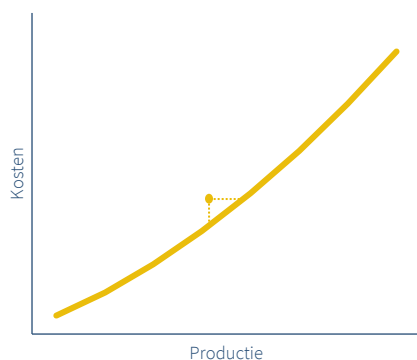
Een belangrijk aspect bij de productiemeting is de kwaliteit. Kwaliteit heeft betrekking op de eigenschappen van de productie. Het gaat hier om de mate waarin de productie voldoet aan de behoeften van de klanten/gebruikers. Als de producten in hoge mate beantwoorden aan die behoeften, is sprake van een hoge kwaliteit. Idealiter wordt deze kwaliteit verdisconteerd in de productie: gaat de kwaliteit omhoog, dan groeit het productievolume. Vanwege het ontbreken van marktprijzen als objectieve waarderingsgrondslag is de 'waarde' van de kwaliteit echter moeilijk kwantificeerbaar. Wel kan de kwaliteit van de productie aan de hand van bepaalde aspecten afzonderlijk worden belicht, mits daarover voldoende cijfers beschikbaar zijn. Zo kan de doorlooptijd (tijdigheid) een relevante kwaliteitsdimensie zijn van de productindicator afhandeling uitkeringsaanvragen.

Uiteindelijk voorzien de producten niet alleen in behoeften van de klanten. Zij dragen ook bij aan het realiseren van maatschappelijke effecten, waarop het beleid bewust stuurt, zoals meer inkomenszekerheid of een beter functionerende arbeidsmarkt. De verhouding tussen de inzet van middelen en het bereiken van deze effecten geeft de effectiviteit, doeltreffendheid of *effectiveness* weer. Het kwantificeren van deze effecten en de bijdrage van UWV of SVB daaraan is niet eenvoudig. De beoogde maatschappelijke effecten zijn vaak niet scherp afgebakend, worden door allerlei omgevingsfactoren beïnvloed en zijn daardoor slecht meetbaar. Het vaststellen van de bijdrage van UWV en SVB aan een bepaald effect zou dan ook een lastige exercitie zijn. Dat is ook niet het doel van dit onderzoek.

Resteert het begrip doelmatigheid, vaak ook aangeduid als efficiency. Doelmatigheid is een afgeleid begrip van productiviteit. Gaat het bij productiviteit om de verhouding tussen input en output, bij doelmatigheid gaat het om de mate waarin die optimale verhouding wordt gerealiseerd. Bij vergelijkingen tussen instellingen heeft doelmatigheid betrekking op het beïnvloedbare deel van de verschillen in productiviteit. Waar productiviteit niets meer dan een simpele ratio (productie/ingezette middelen) is, zegt doelmatigheid ook nadrukkelijk iets over of het nog beter kan.

Het verschil tussen doelmatigheid en productiviteit laat zich het beste illustreren aan de hand van figuur 2-1. Op de horizontale as staat de hoeveelheid geleverde productie. Op de verticale as de hiervoor ingezette middelen, hier in termen van kosten. De doorgetrokken lijn geeft de minimale of doelmatige inzet van middelen weer bij een gegeven productie. Het bolletje geeft een willekeurige instelling weer. De verticale afstand van de doorgetrokken lijn tot het bolletje is dan een maat voor de kostendoelmatigheid van deze instelling. De productie gedeeld door de kosten is een maat voor de productiviteit. Merk op dat we hier spreken van kostendoelmatigheid. Afhankelijk van de oriëntatie zijn ook andere vormen van doelmatigheid mogelijk (bijvoorbeeld meer productie tegen gelijkblijvende kosten), maar het gaat hier om het principe.

Figuur 2-1 Voorbeeld van (frontier) kostenfunctie en doelmatigheid



Het bepalen van de productiviteit is dus eenvoudiger dan het vaststellen van de doelmatigheid. Voor de kostendoelmatigheid is het nodig te weten wat de laagst mogelijke kosten zijn, oftewel het doelmatige kostenniveau. De afstand van de feitelijke kosten tot deze *best practice* is dan gelijk aan de kostendoelmatigheid. Econometrische doelmatigheidsanalyses in de publieke sector vinden vooral plaats bij homogene organisaties, zoals ziekenhuizen, gemeenten of scholen. Door de prestaties van deze organisaties te vergelijken, kan met behulp van statistische technieken een frontier van *best practices* worden geschat: de doorgetrokken lijn in figuur 2-1. Bij slecht vergelijkbare instellingen moet de hypothetische *best practice* op andere wijze worden ingekleurd.

Vanwege de beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het UWV en de SVB, gezien de verschillen in de dienstverlening, richten we ons in dit onderzoek dus op de productiviteitsontwikkeling.

2.3

Relatie met alternatieve definities en prestatie-indicatoren

Zoals gezegd is er een groot aantal verschillende definities van doelmatigheid en doeltreffendheid in omloop. De definities die wij gebruiken kunnen dus afwijken van de definities die in evaluatierapporten, beleidsnota's of in wet- en regelgeving worden gehanteerd. In deze paragraaf presenteren we een beknopte inventarisatie hiervan en beschrijven we hoe deze zich verhouden tot de in dit onderzoek gebruikte definities.

Gangbare definities in beleid en wet- en regelgeving

Tabel 2-1 geeft de definities weer van een aantal voor dit onderzoek relevante regelingen en rapporten: de Kaderwet zbo's, Regeling agentschappen, Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), de opzet van de huidige SUWI-evaluatie en de (relevante deelrapporten van de) twee eerdere SUWI-evaluaties.

Daarbij valt een aantal zaken op. Ten eerste worden soms ook uitkomsten met betrekking tot effecten onder doelmatigheid geschaard. Het onderscheid tussen doelmatigheid en doeltreffendheid is dus niet altijd even helder. De SUWI-evaluatie 2006 spreekt bijvoorbeeld van de 'doelmatigheid van bedrijfsvoering met betrekking tot effecten'. De definitie hiervan komt overeen met de in dit rapport gehanteerde definitie van doeltreffendheid. De recentste versie van de RPE spreekt bij de 'doelmatigheid van het beleid' over de relatie tussen de effecten van beleid en de kosten van beleid. De term (eind)producten komt hier in het geheel niet aan de orde. Bij de RPE-definitie van doeltreffendheid is verder sprake van een oorzakelijke formulering: de mate waarin beleidsdoelstellingen *dankzij* de inzet van beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Andere definities van doeltreffendheid komen in meer of mindere mate neer op de verhouding tussen effecten (outcome) en ingezette middelen (input).

Ten tweede zijn veel definities van doelmatigheid geformuleerd als de ratio tussen ingezette middelen en geleverde productie (en/of dus ook effecten), oftewel als productiviteit. De kernvraag met betrekking tot doelmatigheid, of verbetering mogelijk is (kan het tegen minder kosten?), komt eigenlijk alleen terug in de meest recente RPE-definitie van doelmatigheid. De in ons onderzoek gehanteerde definitie van productiviteit komt een-op-een overeen met de definitie van de 'doelmatigheid van de bedrijfsvoering' uit de opzet van de huidige SUWI-wet evaluatie en de 'doelmatigheid van bedrijfsvoering met betrekking tot eindproducten' uit de eerste SUWI-evaluatie. Ook bij de definitie van doelmatigheid volgens de Regeling agentschappen, de verhouding tussen de ingezette middelen en prestaties (in kwaliteit en kwantiteit), gaat het in feite om de productiviteit.

Ten derde valt op dat de Kaderwet zbo's, die vijfjaarlijkse evaluaties van de doelmatigheid en doeltreffendheid van zbo's voorschrijft, deze termen in het geheel niet definieert of afbakent. De Regeling agentschappen, die de kaders voor de vijfjaarlijkse doorlichtingen van agentschappen bevat, definieert doelmatigheid wel, maar doeltreffendheid weer niet.

Tabel 2-1 Alternatieve gangbare definities van doelmatigheid en doeltreffendheid

Bron	Begrip	Definitie
Kaderwet zbo's	Doelmatigheid	Niet gedefinieerd
	Doeltreffendheid	Niet gedefinieerd
Regeling agentschappen	Doelmatigheid	Verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit)
	Doeltreffendheid	Niet gedefinieerd
Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (2015-2017)	Doelmatigheid van het beleid	De relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid
	Doeltreffendheid van het beleid	De mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd
Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (2018-heden)	Doelmatigheid van het beleid	De mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd
	Doeltreffendheid van het beleid	De mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd
SUWI-evaluatie 2007-2014 (Panteia, 2015)	Doelmatigheid	De ratio tussen de input en outcome
	Doeltreffendheid	Geen duidelijke definitie
SUWI-evaluatie (Blank et al., 2006; PWC, 2006)	Doelmatigheid van bedrijfsvoering met betrekking tot effecten	Verhouding tussen ingezette middelen en effecten
	Doelmatigheid van bedrijfsvoering met betrekking tot eindproducten	Verhouding tussen ingezette middelen en eindproducten
Opzet beleidsdoorlichting artikel 11 begroting SZW en evaluatie Wet SUWI (SZW, 2019a)	Doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisaties (UWV en SVB)	De verhouding tussen output en input
	Doelmatigheid van het beleid (SUWI-stelsel)	De verhouding tussen outcome in input
	Doeltreffendheid van beleid (SUWI-stelsel)	De mate waarin de onderzochte beleidsinstrumenten hebben bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen

Doelmatigheid volgens UWV en SVB

Het UWV en de SVB rapporteren zelf ook over hun doelmatigheid. Zo bevat het jaarverslag van het UWV (UWV, 2019b) een aparte doelmatigheidsparagraaf. Deze begint met een bespreking van het begrotingsresultaat. De veronderstelling hier is dat budgettaire onderuitputting wijst op doelmatigheid en omgekeerd. Het begrotingsresultaat zegt op zichzelf echter niet veel over de doelmatigheid (of eigenlijk productiviteit). Een koppeling met de hoeveelheid geleverde prestaties (in productie of effecten) ontbreekt hier namelijk in het geheel. Onderuitputting kan ook ontstaan doordat het UWV minder klanten of aanvragen (productie) bedient dan verwacht. Het budget en begrotingsresultaat spelen overigens in de gehele P&C-cyclus (planning & control) tussen SZW, UWV en SVB een prominente rol. Volgens de recentste evaluatie (Panteia, 2015) is 'binnen het budget blijven' zelfs de voornaamste invulling van het begrip doelmatigheid en een met SZW afgesproken Key Performance Indicator (KPI).

Verder komt in het jaarverslag van het UWV nog een aantal andere noties aan bod, maar ook deze hebben allemaal alleen betrekking op de inputzijde. Het gaat dan bijvoorbeeld om de omvang van de projectkosten, frictiekosten en ICT-kosten. Ook hier geldt dat deze grootheden op zichzelf weinig over doelmatigheid zeggen, omdat de relatie met de geleverde productie niet gelegd wordt. Ook in de kerncijfertabellen staan, met SZW afgesproken, prestatie-indicatoren met betrekking tot de 'efficiency en doelmatigheid uitvoering' vermeld, die daar weinig of niets mee van doen hebben. Hier vallen bijvoorbeeld het aantal fte's onder, de bereikte besparingen, of UWV ISO-gecertificeerd is en of het zbo een goedkeurende accountantsverklaring heeft.

Ook het jaarverslag van de SVB (SVB, 2019) bevat een doelmatigheidsparagraaf. Daarbinnen maakt SVB onderscheid naar kwantitatieve en kwalitatieve doelmatigheid. Onder de kwantitatieve component beschrijft de SVB de ontwikkeling van de apparaatskosten en een aantal indicatoren zoals de tijdigheid en rechtmatigheid van betalingen. Laatstgenoemde aspecten worden in dit onderzoek gezien als kwaliteitsaspecten van de productie. De apparaatskosten zeggen om eerdergenoemde redenen weinig over de doelmatigheid of productiviteit. Onder kwalitatieve doelmatigheid schaaft SVB de klanttevredenheid. Ook in ons onderzoek valt dat onder de kwaliteitsdimensie.

Naast de doelmatigheidsparagraaf bevat het jaarverslag van de SVB nog een efficiencyparagraaf. Hier berekent de SVB de jaarlijkse efficiency. Voor de berekening hiervan vergelijkt de SVB het kostenniveau in 2018 met 2017, geschoond voor volume-, prijs- en beleids- en wetswijzigingen. Anders gezegd: de kosten in 2018 ten opzichte van 2017 als de SVB precies dezelfde werkzaamheden en volumes zou uitvoeren bij een gelijkblijvend prijsniveau. Deze definitie komt dus in de buurt van wat we in dit onderzoek onder productiviteit verstaan, namelijk: de kostenontwikkeling geschoond voor de ontwikkeling van de productie (d.w.z. volumes van o.a. klanten) en prijzen. Het belangrijkste verschil is dat de efficiency-indicator van de SVB corrigeert voor beleids- en wetswijzigingen. Stel dat de SVB meer controles per AOW-klant moet gaan uitvoeren en daarvoor meer kosten maakt. In dit onderzoek vertaalt dat zich in een lagere productiviteit. Voor de efficiency volgens de SVB heeft dit geen gevolgen. Merk dus op dat de SVB jaarlijks de financiële gevolgen van beleid, wet- en regelgeving moet vaststellen. Dat is bepaald geen sinecure, aangezien het jaarlijks om een groot aantal, vaak incrementele veranderingen gaat.

2.4

Methode

Deze paragraaf beschrijft de gehanteerde methode om de productiviteitsontwikkeling van het UWV en de SVB te meten. Als maat voor de productiviteit gebruiken we de verhouding tussen de totale productie en het volume aan ingezette middelen, als maat voor ingezette middelen de (reële) apparaatskosten:

$$Productiviteit = \frac{\text{index productie}}{\text{index middelen}} = \frac{\text{index productie}}{\text{index reële kosten}}$$

Productiviteit is een relatief begrip en krijgt pas betekenis bij vergelijking tussen instellingen, of binnen instellingen door de tijd heen. Agentschappen en zbo's zijn door verschillen in de verleende diensten vaak moeilijk vergelijkbaar: een longitudinale analyse ligt hier dus meer voor de hand. Uiteraard is het wel mogelijk om de productiviteitsontwikkelingen van zbo's en agentschappen onderling te vergelijken.

Hierna behandelen we de meting en weging van de ingezette middelen en productie, gebaseerd op de methodebeschrijving uit ons eerdere onderzoek naar uitvoeringsorganisaties (Niaounakis & Van Heezik, 2019).

Meting en weging van ingezette middelen

Als maat voor de ingezette middelen hanteren we de reële (apparaats)kosten van de zbo's. De meting hiervan levert in de praktijk weinig problemen op. Op basis van jaarverslagen zijn de apparaats- of uitvoeringskosten van de organisaties betrouwbaar af te leiden. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar verschillende kostensoorten. IPSE Studies onderscheidt doorgaans drie kostensoorten: personeel, materiaal en kapitaal. In dit onderzoek sluiten we aan bij de verslaglegging van UWV en SVB en onderscheiden we vier kostensoorten:

-
1. personeelskosten;
 2. huisvestingskosten;
 3. automatiseringskosten;
 4. overige kosten waaronder bureaunkosten.

Elke kostensoort defleren we vervolgens met een bijbehorende prijsindex. Als prijsindex personeel gebruiken we de contractuele loonkosten per uur bij de overheid. Deze loonkosten omvatten zowel de gemiddelde cao-ontwikkeling als ontwikkelingen in de wettelijke en contractuele werkgeverspremies. Voor alle andere kostensoorten (die samen de materiaalkosten vormen) hanteren we de prijsindex materiële overheidsconsumptie (IMOC). Beide prijsindices zijn afkomstig van het CBS. Het onderscheid tussen de verschillende materiaalkosten heeft dus geen inhoudelijke betekenis voor de productiviteitsanalyse, omdat we hiervoor dezelfde prijsindices hanteren.

Meting en weging van de productie

In het geval dat een organisatie één product levert, volgt de productiviteit rechtstreeks uit de deling van het aantal producten door het volume van de ingezette middelen. Meestal is de praktijk weerbarstiger en leveren organisaties meerdere diensten en producten. In dit onderzoek meten we de productie van het UWV en de SVB op basis van het aantal aanvragen (UWV) en klanten (UWV, SVB) per wet. Daarmee sluiten we aan bij de wijze van bekostiging van de zbo's door SZW. Intern gaan UWV en SVB uit van een veel groter aantal producten, zoals het aantal (her)beoordelingen, controles of contactmomenten. Bij het UWV gaat het om bijna 200 producten. Bij de meeste interne producten gaat het feitelijk niet om eindproducten maar om tussenproducten. Ook varieert het aantal interne producten in de loop der tijd. Bovendien zijn hierover geen consistente, meerjarige gegevens beschikbaar.

De productie van het UWV en de SVB meten we dus op basis van het aantal klanten per wet. Bij het UWV kijken we daarnaast naar het aantal aanvragen per wet. De gedachte hierachter is dat het aantal aanvragen bij het UWV veel bepalender is voor het totale werkaanbod dan bij de SVB. Bij de SVB bestaat het werkaanbod vooral uit dienstverlening aan bestaande klanten. De SVB ontvangt dan ook relatief een veel kleinere vergoeding voor de afhandeling van aanvragen dan het UWV: 8 procent van de variabele component in 2018 versus 49 procent bij UWV in het lightmodel.

Voor een schatting van het totale productievolume is het noodzakelijk om de verschillende producten te wegen. De werklust per aanvraag, klant en wet verschilt namelijk. Het UWV moet bijvoorbeeld een grotere inspanning leveren om een Wajong-aanvraag te verwerken dan een WW-aanvraag. Gerangschikt naar wenselijkheid zijn hiervoor grofweg drie mogelijkheden (Diewert, 2011):

1. weging op basis van marktprijzen;
2. weging op basis van (marginale of gemiddelde) kostprijzen of omzetaandelen;
3. weging op basis van de ontwikkeling van de ingezette middelen.

De eerste optie is in de praktijk van de publieke dienstverlening vrijwel nooit haalbaar, omdat de marktwaarde van publieke diensten en producten doorgaans moeilijk is te bepalen. Uitzonderingen hierop bestaan bijvoorbeeld in de zorgsector, waar behandelingen zowel door publieke als private dienstverleners worden aangeboden. Bij de derde optie wordt de productieontwikkeling afgeleid uit de ontwikkeling van de ingezette middelen en is de productiviteitsontwikkeling dus per definitie nihil. Deze aanpak wordt bijvoorbeeld gehanteerd om de bijdrage van de publieke sector aan het BBP te bepalen, maar is niet geschikt voor onderzoek naar de productiviteit.

Voor dit onderzoek ligt de tweede methode (weging op basis van kostprijzen) dus voor de hand. Voor het bepalen van kostprijzen zijn er twee mogelijkheden:

1. directe methode: kostprijzen of marginale prijzen afgeleid uit jaarverslagen, tijdsbestedingsonderzoek of andere bronnen;
2. indirecte methode: afleiden via regressiemethoden.

Voor de indirecte methode wordt doorgaans gekozen als er geen betrouwbare kostprijzen voorhanden zijn en er daarnaast voldoende waarnemingen zijn voor een statistische analyse in relatie tot het aantal producten. In dit onderzoek is het aantal waarnemingen per organisatie beperkt. Bovendien kunnen we beschikken over gegevens over de kostprijzen van de productie. We kiezen hier daarom voor de directe methode.

Vervolgens is de vraag hoe deze kostprijzen zich vertalen naar gewichten. Als we de productiviteitsontwikkeling van jaar op jaar uitrekenen, is het mogelijk om de kostprijzen uit het voorgaande jaar te hanteren (Laspeyres-index) of het huidige jaar (Paasche-index). Ook is het mogelijk om uit te gaan van het meetkundig gemiddelde van deze twee indices (Fisher-index) (Balk, 2008).

In dit onderzoek passen we de gewichten niet jaarlijks aan, maar hanteren we over de hele periode constante gewichten. De reden hiervoor is dat we niet voor alle jaren over kostprijzen beschikken. Dit geldt alleen voor het UWW, waar alleen over de periode 2009-2018 kostprijzen beschikbaar zijn. Bovendien fluctueren deze kostprijzen van jaar op jaar nog wel eens, waardoor de gewichten jaarlijks ook sterk zouden schommelen. Constante gewichten wil zeggen dat elk product één gewicht voor de hele periode krijgt toegewezen. De gewichten bepalen we door het (meetkundig) gemiddelde te nemen van de kostprijzen over alle jaren waarvoor kostprijzen beschikbaar zijn. Stel dat de SVB twee wetten uitvoert en dat we beschikken over het aantal klanten (productie) en bijbehorende kostprijzen (kosten per klant per wet, per jaar). Als dan blijkt dat een klant van de eerste wet gemiddeld een twee keer zo hoge kostprijs kent, dan wegen we het aantal klanten van deze wet twee keer zo zwaar. Een evenredige toe- of afname van de complexiteit van taakuitvoering van de verschillende producten heeft dus geen invloed op de gehanteerde (relatieve) gewichten; in de volgende paragraaf beschrijven we hoe we hiermee omgaan.

Voor de SVB baseren we de gewichten op de in de jaarverslagen opgenomen gemiddelde kostprijzen per klant per wet over de hele periode. Het is echter vrij uitzonderlijk dat een zbo deze kostprijzen zo consistent rapporteert. Het UWW rapporteert de kostprijzen per klant (en per aanvraag) voor de verschillende wetten niet. Daarom schatten we de UWW-gewichten op basis van de uitvoeringskosten per wet (volgens UWW) en de bekostigingsparameters die SZW hanteert. Deze laatste zijn weer gebaseerd op de interne cost accounting modellen van het UWW. Voor een toelichting op de berekeningswijze van de gewichten verwijzen we naar bijlage C. Voor de SVB voeren we daarnaast een gevoeligheidsanalyse uit, waarbij we de prijzen wel jaarlijks aanpassen. Ook deze uitkomsten staan in bijlage C vermeld.

Kwaliteit en stabiliteit van de productie

Het is vanzelfsprekend mogelijk dat de 'maatschappelijke waarde' van een product in de loop der tijd verandert, bijvoorbeeld door verbeteringen of verslechtingen van de kwaliteit van de dienstverlening, al dan niet veroorzaakt door beleid en wet- en regelgeving. Zo kan het zijn dat bijvoorbeeld de SVB door complexere wet- en regelgeving steeds meer tijd kwijt is aan een AOW-klant, waardoor de

dienstverlening aan de klant of maatschappij mogelijk ook een hogere toegevoegde waarde krijgt. Dat zien we dan ook terug in de ontwikkeling van de kostprijzen.

Het is een belangrijke, maar ook lastig te beantwoorden vraag of we het gewicht van een AOW-klant dan in de loop der tijd moeten ophogen (Simpson, 2009). Problematisch is dat dit soort effecten vaak niet te onderscheiden is van de productiviteitsontwikkeling. De stijging van de kostprijs kan er namelijk ook op wijzen dat een organisatie dit specifieke product minder productief is gaan vervaardigen. Bovendien leiden (juridische of beleidsmatige) taakverzwaringen niet per definitie tot kwaliteitsverbeteringen en omgekeerd. Zo kan digitalisering, mits goed toegepast, leiden tot een verhoging van zowel de kwaliteit als de productiviteit. Feitelijk gaat het hier uiteindelijk om de vraag of de klanten van SVB en UWV en de maatschappij als geheel in 2018 een betere of andersoortige dienstverlening krijgen dan in 2002.

Het incidenteel aanpassen van gewichten op basis van dit soort inschattingen wordt dan al snel arbitrair en ondoorzichtig. Het vereist namelijk dat de invloed van beleid en nieuwe wet- en regelgeving op de kwaliteit van het product becijferd wordt. Dat is zeker over een langere periode geen sinecure. In het extreme geval, waarbij we de jaarlijkse kostprijzen zouden hanteren, resteert per saldo geen productiviteitsgroei meer: de productiviteitsontwikkeling wordt dan gelijkgesteld aan de kostenontwikkeling. Daarom kiezen we ervoor veranderingen in kwaliteit afzonderlijk in kaart te brengen. We gebruiken dit dan om de achtergrond van de productiviteitsontwikkeling in te kleuren en waar nodig te nuanceren.

Samenvatting

Als maat voor de productiviteit van het UWV en de SVB hanteren we de verhouding tussen de productie en ingezette middelen. De ingezette middelen leiden we af uit de reële apparaatskosten. De productie meten we aan de hand van het aantal aanvragen (UWV) en klanten (UWV, SVB) per wet. Om tot een totale maat voor de productie te komen, tellen we de verschillende producten gewogen bij elkaar op. De weging is gebaseerd op beschikbare kostprijzen. De ontwikkeling van de productiviteit kan beïnvloed zijn door ontwikkelingen van de kwaliteit van de productie of door verzwaring van het productieproces als gevolg van beleid en wet- en regelgeving. Deze ontwikkelingen belichten we afzonderlijk.

3 Productiviteitstrends UWV

3.1 Kenschets

Het UWV voert een groot aantal socialezekerheidswetten uit, waaronder de Werkloosheidswet (WW), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Ziektewet (ZW) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Het UWV 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. Daarnaast helpt het UWV werkzoekenden bij het vinden van een baan en werkgevers bij het vinden van gekwalificeerd personeel. Verder beheert UWV gegevens over werk en uitkering en verstrekt deze aan andere (overheids)organisaties.

Het UWV 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 SZW. In 2009 is het UWV gefuseerd met de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI). In 2018 bedragen de totale uitvoeringskosten van het UWV 1.726 miljoen euro en heeft het zbo een personeelsomvang van 15.304 fte. Het UWV is daarmee een van de grootste uitvoeringsorganisaties in ons land.

Bekostiging

Voor de uitvoering van de verschillende wetten ontvangt UWV middelen van het moederdepartement. In 2018 bedraagt de totale SZW-bijdrage 1.644 miljoen euro. Bij de bekostiging van het UWV hanteert SZW het zogenoemde lightmodel. Het lightmodel bestaat in de basis uit een vaste en een variabele component. Daarnaast ontvangt het UWV middelen voor beleid dat het in het lopende jaar moet invoeren. Structurele toekenningen verwerkt SZW in de jaren hierna in de vaste of de (prijzen van de) variabele component. In 2018 bedragen de vaste, variabele en overige componenten respectievelijk 716 miljoen euro, 694 miljoen euro en 234 miljoen euro. De verhouding vast/variabel is dus grofweg 50-50 procent.

De variabele component is opgebouwd uit een bedrag per product ($P \times Q$): het aantal aanvragen en/of klanten (continueringen) voor de acht wetten die UWV uitvoert. In totaal gaat het om veertien producten (voor twee wetten krijgt het UWV alleen een bedrag per klant). De bijbehorende prijzen herijkt SZW jaarlijks. Het UWV vervult daarbij een adviserende rol. Intern hanteert het UWV een veel groter aantal producten, om en nabij de 200. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal herbeoordelingen en andere (vaak intermediaire) producten. Het UWV normeert deze producten op basis van interne cost accounting modellen, die de basis vormen voor het prijsadvies aan SZW. De cost accounting producten worden met behulp van een schakelmodel gekoppeld aan het lightmodel. Voor de hoeveelheden (Q's) gaat het UWV uit van ramingen. Aan de jaarlijkse vaststelling hiervan ligt een uitgebreide cyclus ten grondslag; voor een uitgebreidere beschrijving verwijzen we naar een rapport van de Algemene Rekenkamer (2016).

SZW verstrekt de vaste component om de vaste kosten van het UWV te dekken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ICT-kosten, de kosten van stafafdelingen en van huisvesting (Algemene Rekenkamer, 2016). Als het aantal klanten daalt, dalen de ICT-kosten namelijk niet (direct) mee. Daarnaast vindt via de vaste component deels een vorm van capaciteitsbekostiging plaats. Zo financiert SZW sinds een paar jaar de

handhavingsactiviteiten via de vaste component. Eerder gebeurde dit tijdelijk (één jaar) voor de financiering van verzekeringsartsen.

Aard van de dienstverlening

De dienstverlening van het UWV bestaat voor een belangrijk deel uit arbeidsintensief maatwerk. De kosten per klant zijn dan ook hoog te noemen (1.387 euro). Het verstrekken van uitkeringen leent zich echter nog wel voor automatisering en standaardisering van werkprocessen. Maar in termen van kosten gaat het om een beperkte taak: 57 miljoen euro, oftewel 3 procent van de totale apparaatskosten in 2018. Bij de (her)beoordeling van claims en de begeleiding naar werk is al snel sprake van maatwerk, hoewel de intensiteit hiervan per wet en doelgroep verschilt. Bij de (her)beoordeling van WIA- en Wajong-claims zijn bijvoorbeeld specialistische sociaal-medische keuringen standaard aan de orde, bij de WW niet. Tegenwoordig handelt het UWV een substantieel deel van de meer homogene WW-aanvragen zelfs volledig geautomatiseerd af (UWV, 2019a). Hier is dus al meer sprake van standaardwerk. Ook tussen doelgroepen varieert de homogeniteit van de dienstverlening nog wel. Zo biedt het UWV bij de WW aan bepaalde groepen veel intensievere, persoonlijke begeleiding naar werk dan aan andere.

De aard van de dienstverlening is in de loop der tijd aan verandering onderhevig. Zo constateert de Algemene Rekenkamer dat het takenpakket van het UWV sinds de oprichting in 2002 vaak is veranderd en verzaamd (Algemene Rekenkamer, 2016). Tegelijkertijd neemt de rol van ICT toe en biedt het UWV steeds meer dienstverlening digitaal aan. Deze digitalisering vindt ook plaats ter invulling van taakstellingen. Automatisering moet zorgen voor een lagere werklast per klant, maar dit gaat vaak gepaard met een toenemende complexiteit van de onderliggende digitale infrastructuur. Hierna gaan we nader in op de invloed van veranderingen in beleid en wet- en regelgeving.

Autonomie

Het UWV lijkt in vergelijking met veel andere zbo's over een vrij beperkte autonomie te beschikken. Het moederdepartement drukt namelijk een flink stempel op het functioneren van de organisatie. Er vindt veel overleg en afstemming plaats die verder reiken dan afspraken op hoofdlijnen. Zo komen ook allerlei bedrijfsvoeringsaspecten uitgebreid aan bod (Van Thiel & Hendriks, 2014). In 2010 kenschetste de commissie Kist de relatie tussen UWV en SZW zelfs als een 'wurgende omhelzing' (Kist et al., 2010).

De behoefte aan grip bij SZW heeft vooral te maken met de omvang en politieke gevoeligheid van de doelgroep van het UWV. Er is dan ook, zeker vergeleken met veel andere zbo's, steeds veel politieke belangstelling voor het functioneren van het zbo. Zo worden met grote regelmaat Kamervragen gesteld over het UWV. Ook is er een niet-aflatende mediabelangstelling voor het UWV. Verder werkt het UWV maar voor één opdrachtgever (SZW) en is het als begrotingsgefinancierd zbo afhankelijk van de grillen van de rijksbegroting, zoals ook blijkt uit de vele taakstellingen die zijn opgelegd in de loop der tijd. Ook deze aspecten dragen bij aan de beperkte autonomie. Het UWV beschikt wel over een eigen cao.

Omgeving

Een belangrijke omgevingsfactor voor het UWV is de economische conjunctuur. De economische schommelingen hebben namelijk grote invloed op het werkaanbod van het UWV. Gaat het goed met de economie, dan daalt de instroom in de werkloosheidswetten en omgekeerd. Deze dynamiek stelt hoge eisen aan de wendbaarheid van het UWV.

Naast het economisch reilen en zeilen, hebben ontwikkelingen op het gebied van beleid en wet- en regelgeving vaak een belangrijke impact op de taakuitvoering van het UWV. Over het algemeen kan het UWV ook op deze ontwikkelingen niet veel invloed uitoefenen, maar zijn er wel mogelijkheden de daaruit voortvloeiende veranderprocessen tot op zekere hoogte te beheersen. Daarbij speelt vooral de uitvoeringstoets een belangrijke rol. Elke wetwijziging die het Ministerie van SZW voorstelt, toetst het UWV op uitvoerbaarheid en bijvoorbeeld op risico's van misbruik. Bij de toetsing brengt het UWV de consequenties voor het uitvoeringsproces, waaronder de kosten, in kaart en overlegt hierover met het ministerie. Als het parlement na de uitvoeringstoets besluit de regelgeving in te voeren, zet het UWV de regelgeving om in uitvoeringsprocessen, inclusief de ICT-ondersteuning die daarvoor vaak nodig is. Ook biedt de uitvoeringstoets mogelijkheden om de gevolgen van veranderend beleid en wet- en regelgeving in zekere mate te beïnvloeden, al is op de effectiviteit daarvan recentelijk kritiek geuit (Van der Vlist & Heerschop, 2020). Daarbij wordt vooral gewezen op de negatieve invloed van de politieke druk om (snel) wijzigingen door te voeren.

In de volgende paragraaf staan we stil bij een aantal ontwikkelingen op het gebied van beleid en wet- en regelgeving en de consequenties die dit heeft gehad voor het functioneren van het UWV, vooral met het oog op de productiviteit (kosten per klant/aanvraag) van de organisatie.

3.2 **Beleid, wet- en regelgeving 2002-2018**

Sinds de oprichting in 2002 is het UWV geconfronteerd met veel nieuwe wet- en regelgeving. De Algemene Rekenkamer spreekt over een 'zeer groot aantal' wets- en beleidswijzigingen die belangrijke gevolgen hebben gehad voor de bedrijfsvoering van en taakuitvoering door het UWV. Volgens de Rekenkamer is het takenpakket van het UWV sinds de oprichting in 2002 daardoor niet alleen vaak veranderd, maar ook verzaamd (Algemene Rekenkamer, 2016). Ook de UWV-jaarverslagen wijzen in die richting en spreken van de groeiende complexiteit van wet- en regelgeving, waardoor grotere inspanningen van de medewerkers nodig zijn.

Uit de jaarverslagen blijkt dat het UWV sinds 2002 inderdaad te maken heeft gehad met een indrukwekkende hoeveelheid wet- en regelgeving. Voor veel wetten en regels geldt dat de impact vrij gering is geweest, maar een aantal heeft meer ingrijpende consequenties gehad voor de taakuitvoering. Deze noodzakten vaak tot een substantiële wijziging van de uit te voeren taken en de bestaande bedrijfsvoeringsprocessen. Veelal zorgde dit voor taakverzwaring, zoals de introductie van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) in 2006. De wet is een nieuwe versie van de WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering), maar dit betekent niet dat daarmee de continueringen van de WAO vervallen. Bovendien blijven er nog jarenlang aanvragen binnenkomen van klanten van wie het recht op een uitkering al van vóór 2006 dateert. Tot 2013 gaat het om nog enkele duizenden per jaar.

Sinds 2006 gelden dus in feite twee regimes met betrekking tot het verstrekken van uitkeringen voor (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid. Daarbij komt dat de uitvoering van de WIA complexer is dan van de WAO. Zo doet de claimbeoordeling uitspraak over de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid, moet het UWV rekening houden met de mate waarin de restverdiencapaciteit door de uitkeringsgerechtigde wordt benut en zijn de re-integratieverplichtingen en -rechten veel zwaarder dan in de WAO. De kosten van de behandeling van een WIA-aanvraag per klant zijn dan ook (in de periode kort na de WIA-invoering) een stuk hoger dan die van een WAO-aanvraag. Behalve van taakuitbreiding is er dus sprake van taakverzwaring. Beide leiden tot verhoging van de uitvoeringskosten per klant van de UWV-taak ten aanzien van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid.

Eenzelfde soort ontwikkeling vindt plaats in 2010 als de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) wordt gewijzigd. De regels voor de voorziening voor jonggehandicapten die zijn ingestroomd vóór 2010 blijven dan bestaan, waardoor sprake is van twee regimes. Vijf jaar later, in 2015, komt daar, door de invoering van de Participatiewet nog een regime bij. De huidige Wajong onderscheidt drie groepen arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen voor jonggehandicapten, namelijk voor de groep ingestroomd vóór 2010, voor de groep die in de periode 2010 tot en met 2014 is ingestroomd en voor de instroom vanaf 2015. Het naast elkaar bestaan van de drie regimes maakt de uitvoering van Wajong complex.

Andere voorbeelden van wetten die volgens het UWV substantieel hebben bijgedragen aan een hogere werklast zijn de Wet verbetering poortwachter (Wvp), ingevoerd in 2002, de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (BeZaVa) uit 2013 en de Wet werk en zekerheid (WWZ) en de Participatiewet, beide in 2015 ingevoerd. Voor de uitvoering van de Wvp moest het UWV onder meer de verzuimbegeleiding intensiveren, deskundigenoordelen uitbrengen tijdens het eerste ziektejaar en de re-integratie-inspanningen van werkgever en werknemer toetsen (en sanctioneren) aan de hand van de re-integratieverslagen. De Wet BeZaVa had onder andere tot gevolg dat het UWV na 44 weken ziekte een eerstejaars Ziektewet-beoordeling uitvoert. Deze beoordeling vormt een omvangrijk deel van het takenpakket met betrekking tot de Ziektewet.

Voor de invoering van de WWZ en de Participatiewet moest het UWV vergaande aanpassingen doen in de ICT-systemen en verschillende nieuwe producten ontwikkelen. Ook moesten de nodige inspanningen worden geleverd om alle wetswijzigingen te communiceren met klanten en werkgevers en de medewerkers te instrueren. Volgens het UWV was het alleen al voor de uitvoering van de veranderingen in de WW nodig om 6.600 medewerkers bij te scholen. In het kader hierna wordt een aantal effecten van de invoering van de WWZ aan de orde gesteld.

Taakuitvoeringseffecten invoering Wet werk en zekerheid (WWZ)

Volgens het UWV heeft de invoering van de WWZ de taakuitvoering op het gebied van de WW op verschillende manieren beïnvloed. Zo leidt de verkorting van de maximale WW-duur van maximaal 38 naar 24 maanden tot een lager aantal lopende WW-uitkeringen. De hieruit voortvloeiende kostenbesparing schat het UWV op 12 miljoen euro per jaar. Daar staat tegenover dat door verlenging van de (in de WWZ geboden) mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een IOW-uitkering (Wet inkomensvoorziening oudere werklozen) per 2020 het aantal lopende IOW-uitkeringen toeneemt (effect ca. + 7 miljoen euro per jaar). Ook zijn er hogere kosten verbonden aan de uitvoering van de WWZ doordat het UWV extra werk moet verrichten vanwege de maandelijkse controle inkomstenopgave WW-gerechtigde (effect ca. + 25 miljoen euro per jaar). De aanpassingen van het ontslagrecht leiden volgens het UWV eveneens tot hogere kosten, ondanks de digitalisering van het ontslagproces. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat alle ontslagen wegens bedrijfseconomische redenen verplicht via het UWV lopen, de aanscherping van doorlooptijden en de gewijzigde rol van de ontslagadviescommissie (effect ca. + 6 miljoen euro per jaar).

Niet alle veranderingen in wet- en regelgeving leiden tot taakverzwaring. Er is in de loop der jaren ook sprake geweest van wet- en regelgeving waardoor de taakuitvoering van het UWV verlicht is en mogelijk tot lagere uitvoeringskosten heeft geleid. Een deel van de nieuwe wetten en regels is namelijk juist ook

gericht op vereenvoudiging. Zo heeft de invoering van de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis) en de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) in 2006 gezorgd voor taakverlichting, of beter gezegd taakvermindering, door overheveling van de premie-inning naar de Belastingdienst.

Ook de eerste wetwijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) in 2009 staat deels in het teken van vereenvoudiging. Doel is bij te dragen aan een betere samenwerking in de keten van werk en inkomen en daarmee de dienstverlening door de keten te verbeteren. Samenvoeging van UWV en CWI en de inrichting van het Werkbedrijf is een belangrijke maatregel om dat doel te bereiken. Door deze fusie neemt het takenpakket van het UWV weliswaar toe, maar geconsolideerd beschouwd (UWV en CWI) heeft dit mogelijk wel tot taakverlichting en lagere uitvoeringskosten geleid. In ieder geval is bij de fusie tussen UWV en CWI een efficiencykorting opgelegd.

Een grotere impact op de uitvoeringskosten heeft de tweede wijziging van de Wet SUWI. Kern hiervan is dat het UWV sterk gaat inzetten op versnelde doorontwikkeling van de digitale dienstverlening aan werkzoekenden. Het UWV geeft hieraan invulling via het programmaplan *Redesign*. Tegelijkertijd wordt het budget voor arbeidsbemiddeling gehalveerd. Aan de basis van de wetwijziging ligt het regeerakkoord Rutte I (2010), waarin forse bezuinigingen op de overheidsuitgaven zijn afgesproken, waaronder ook op de uitgaven voor het UWV.

Deze bezuinigingen, of taakstellingen, komen bovenop al eerder afgesproken bezuinigingen. Sinds de oprichting heeft het UWV voortdurend te maken gehad met taakstellingen. Deze besparingsopgaven vloeien zowel voort uit de algemene taakstellingen van de achtereenvolgende kabinetten als uit de generieke taakstelling voor het SZW-domein. Volgens het UWV is daardoor in de loop van de jaren fors bespaard op de reguliere uitvoeringskosten.

Behalve via wet- en regelgeving drukt het beleid dus ook via taakstellingen een belangrijk stempel op de taakuitvoering van het UWV. Deze taakstellingen lijken een belangrijke prikkel tot verhoging van de productiviteit. Zo constateert de Algemene Rekenkamer dat de prikkels om per product efficiënter te gaan werken vooral uitgaan van opgelegde taakstellingen en niet zozeer van de bekostigingssystematiek (Algemene Rekenkamer, 2016). De realisatie van de taakstellingen is deels mogelijk gemaakt door wet- en regelgeving gericht op vereenvoudiging van de taakuitvoering, zoals door de (verhoogde) inzet van de digitale dienstverlening, voorgeschreven in de tweede wijziging van de Wet SUWI. Volgens het UWV betreft dit overigens slechts een klein deel van de taakstellingen, het merendeel hiervan is door efficiencymaatregelen ingevuld.

Een ander voorbeeld is de Wet vereenvoudiging regelingen Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen die in 2013 in werking treedt. Deze vereenvoudiging heeft nadrukkelijk als doel de kosten die het UWV maakt voor de uitvoering van verschillende socialezekerheidswetten te verlagen. Het gaat om een pakket aan maatregelen dat regels en uitvoeringsvoorschriften schrapt of aanpast, waardoor de uitkeringsvaststelling efficiënter kan plaatsvinden, vooral omdat het hierdoor beter mogelijk is werkprocessen verder te digitaliseren en te automatiseren. De maatregelen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op voorstellen van het UWV, waarmee het deels invulling wil geven aan de opgelegde taakstellingen.

De invloed van beleid en wet- en regelgeving op de uitvoeringskosten is dus tweeledig. Aan de ene kant vindt er een complexisering van wetten en regels plaats die leidt tot taakverzwaringen, waardoor er

kans bestaat op verhoging van de uitvoeringskosten per klant oftewel een lagere productiviteit. Aan de andere kant is er sprake van wet- en regelgeving gericht op vereenvoudiging, waardoor de uitvoering gemakkelijker moet worden en een verlaging van uitvoeringskosten per klant oftewel een hogere productiviteit is te realiseren. Over de hele periode bezien lijkt de positieve invloed van de taakverlichtende wet- en regelgeving onvoldoende op te wegen tegen de negatieve invloed van de taakverzwaringen. Tegelijkertijd zet het beleid echter sterk in op kostenbesparingen door middel van taakstellingen en efficiencykortingen, waarmee het takenpakket vaak ook wordt aangepast, zoals bij de digitalisering van de WW-uitvoering. Het ziet ernaar uit dat de positieve invloed daarvan op de productiviteit aanzienlijk groter is dan de negatieve invloed van de verzwaring van het takenpakket. Dit zou betekenen dat het UWV in staat is geweest om productiviteitsgroei te realiseren. Of dit zo is, en of dit gevolgen heeft gehad voor de kwaliteit van de dienstverlening of heeft gezorgd voor een toename van de werkdruk stellen we in de volgende paragraaf aan de orde.

3.3 Het UWV in cijfers, 2002-2018

Ontwikkeling productie

We meten de productie van het UWV af aan twaalf producten:

1. het aantal WW-aanvragen;
2. het aantal WW-klanten;
3. Het aantal WIA-aanvragen;
4. het aantal WIA-klanten;
5. het aantal ZW-aanvragen, inclusief WaZo;
6. het aantal ZW-klanten, inclusief WaZo;
7. het aantal Wajong-aanvragen;
8. het aantal Wajong-klanten;
9. het aantal WAO-aanvragen;
10. het aantal WAO-klanten;
11. het aantal WAZ-klanten;
12. overige productie gemeten in termen van de hiermee gemoeide uitvoeringskosten.

Het betreft hier dus het aantal aanvragen en klanten per wet voor de belangrijkste wetten die het UWV uitvoert. Deze producten hanteert SZW ook in het eerdergenoemde lightmodel. Het lightmodel onderscheidt iets meer producten (14 in 2018), namelijk ook het aantal herindicaties in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en het aantal aanvragen en klanten voor de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW). Voor het meten van de productie die verband houdt met de uitvoering van deze kleinere wetten baseren we ons op de hiermee gemoeide apparaatskosten.

Het aantal klanten per wet betreft het gemiddelde lopende bestand gedurende het jaar. Een WW-klant die bijvoorbeeld halverwege het jaar instroomt en dat jaar niet meer uitstroomt, telt dus mee als één aanvraag en als een halve klant. Tabel 3-1 licht de verschillende producten toe en geeft een indicatie van de omvang en uitvoeringskosten per product en wet in 2018.

Tabel 3-1 Beschrijving en omvang van de UWV-productie, 2018

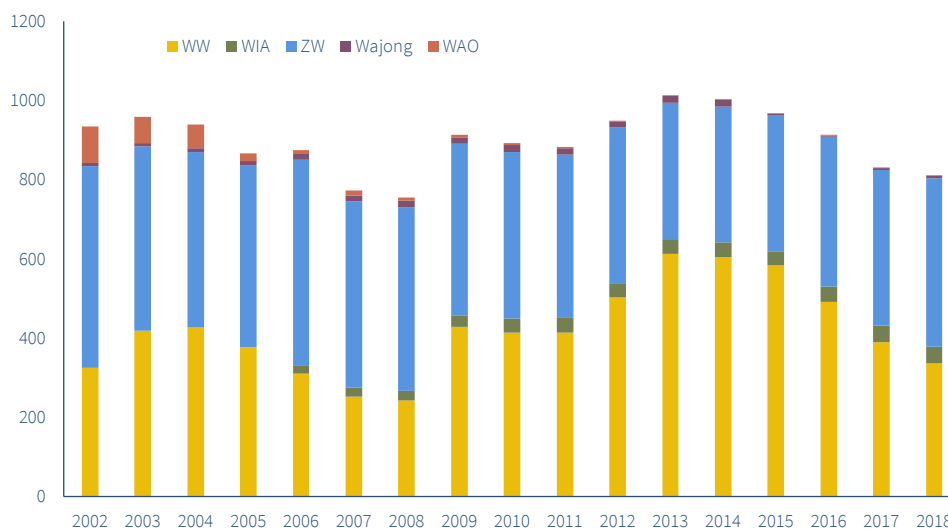
Product	Beschrijving	Aantal ¹	Uitvoeringskosten (in mln euro's)
WW	Aantal aanvragen	335.518	637
	Aantal klanten	296.375	
WIA	Aantal aanvragen	43.416	419
	Aantal klanten	289.756	
ZW (incl. WaZo)	Aantal aanvragen	425.210	313
	Aantal klanten	135.755	
Wajong	Aantal aanvragen	5.200	263
	Aantal klanten	245.449	
WAO	Aantal aanvragen	723	87
	Aantal klanten	263.031	
WAZ	Aantal klanten	11.402	3
Overige wetten	Uitvoeringskosten van overige door het UWV uitgevoerde wetten, waaronder de IOW		4
Totaal			1 726

Bron: UWV, SZW; bewerking IPSE Studies

¹Aantal klanten per wet berekend als gemiddelde van lopende bestand ultimo jaar t en jaar t-1.

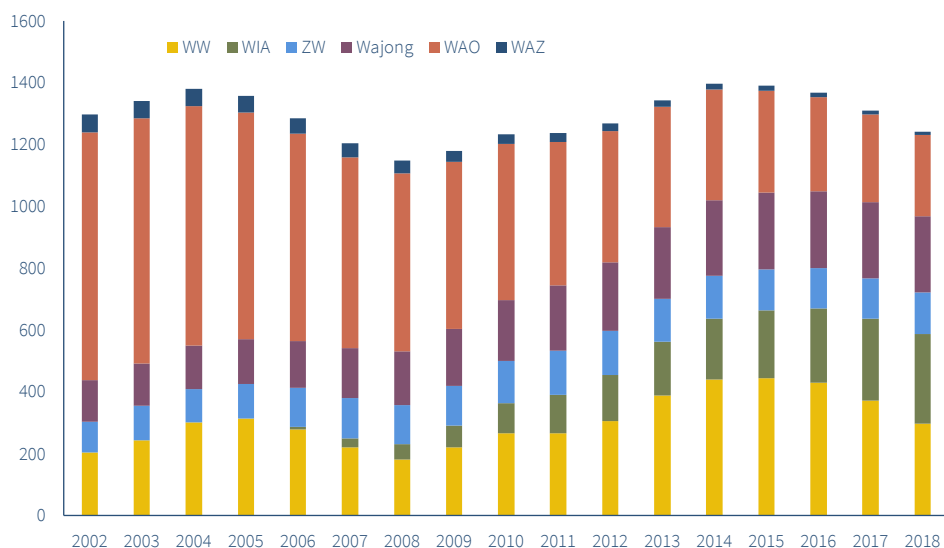
Figuur 3-1 toont de ontwikkeling van het aantal aanvragen per wet tussen 2002 en 2018, Figuur 3-2 de ontwikkeling van het aantal klanten. Het totaal aantal aanvragen per jaar fluctueert tussen de 750.000 in 2008 en ruim één miljoen in 2013. Het aantal klanten ligt wat hoger en schommelt rond de 1,2 miljoen per jaar.

Figuur 3-1 Ontwikkeling van het aantal aanvragen (× 1000) per wet, 2002-2018



Op het eerste gezicht loopt de ontwikkeling van het aantal aanvragen in de pas met het aantal klanten. De golfbeweging in de aantallen klanten en aanvragen weerspiegelt de invloed van de conjunctuur op het werkaanbod van het UWV. Het betreft hier vooral de aantallen WW'ers. In tijden van economische tegenspoed, zoals tijdens de economische crisis (2008-2013), groeit de instroom in de WW. Dat wordt nog wel enigszins gedempt door de ontwikkeling van het aantal ZW-klanten en -aanvragen. Hier neemt het werkaanbod juist af bij laagconjunctuur als de werkgelegenheid daalt en vice versa.

Figuur 3-2 Ontwikkeling van het aantal klanten (× 1000) per wet, 2002-2018



Het werkaanbod uit de overige wetten – de arbeidsongeschiktheidswetten WAO, WIA, Wajong en WAZ – schommelt veel minder. Hier wordt de instroom vooral beïnvloed door veranderingen in wet- en regelgeving en demografische ontwikkelingen. Zo daalt het aantal WAO'ers gestaag, maar dat is het directe gevolg van de invoering van de WIA in 2006. Sindsdien valt iedereen die arbeidsongeschikt wordt onder de WIA, maar voor bestaande gevallen blijft de WAO van kracht.

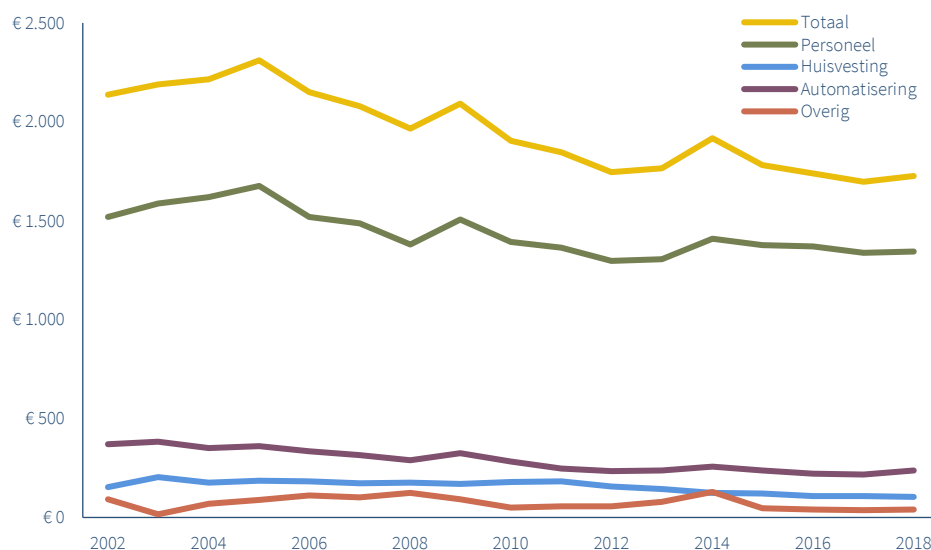
Het aantal Wajong-aanvragen verdubbelt nog wel tussen 2002 en 2009 (van 8.200 tot 17.800). In 2010 stabiliseert de instroom. In 2015 wordt de Participatiewet ingevoerd en is de Wajong alleen nog maar toegankelijk voor jonggehandicapten zonder duurzaam arbeidsvermogen. Hierdoor daalt de instroom structureel tot minder dan 5000.

Ontwikkeling ingezette middelen

Figuur 3-3 toont de ontwikkeling van de nominale kosten van de ingezette middelen naar soort tussen 2002 en 2018. Het UWW is in 2009 gefuseerd met het CWI. Vóór 2009 gaan we daarom uit van de geconsolideerde cijfers van het UWW en CWI.

Uit de figuur blijkt dat de nominale kosten van het UWW tussen 2002 en 2018 zijn gedaald, van 2,1 miljard euro naar 1,7 miljard euro. De gestage daling is vooral het gevolg van diverse taakstellingen die het UWW in de loop der jaren opgelegd krijgt. Zo krijgt UWW (en CWI) al bij de oprichting in 2002 een efficiencytaakstelling opgelegd van 76 miljoen euro. In de jaren daarna lopen deze bedragen aanzienlijk op. In 2018 is de besparingsopgave 449 miljoen euro. Een recent voorbeeld is de taakstelling kleinere overheid uit het regeerakkoord 2012. Deze aanvullende taakstelling loopt op van 61 miljoen euro in 2013 tot 260 miljoen euro in 2018.

Figuur 3-3 Ontwikkeling nominale kosten UWW (in mln. euro's), 2002-2018



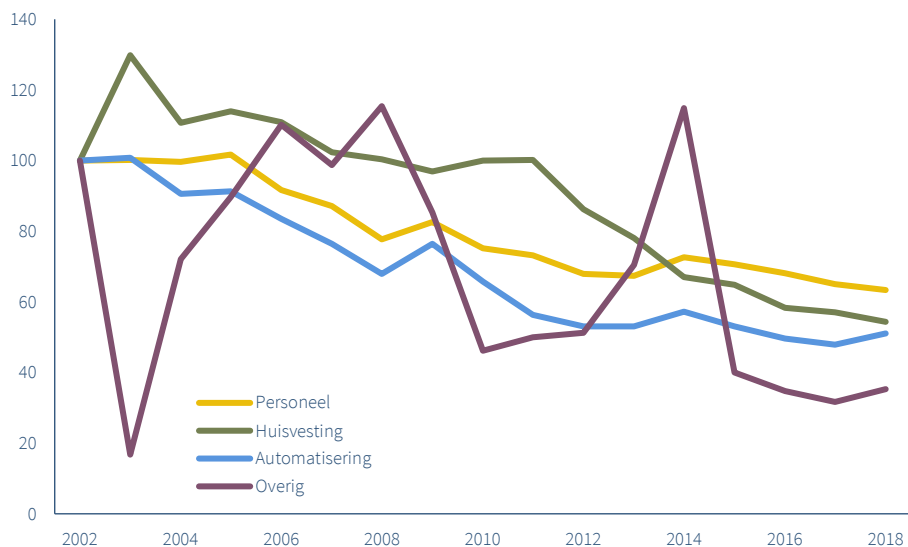
Bron: UWW, bewerking IPSE Studies

De totale kosten onderscheiden we naar vier kostencategorieën: personeel, huisvesting, automatisering en overig. Zoals uit de figuur blijkt, vormt personeel veruit de grootste kostenpost. In 2018 bestaat 78 procent van de totale kosten uit personeelskosten. Opvallend is dat het kostenaandeel personeel, ondanks de digitalisering van een groot deel van de dienstverlening, toeneemt. Het betreft hier bedragen inclusief de kosten van externe inhuur en uitzendkrachten. Mogelijk is er door de digitalisering ook behoefte aan duurder (ICT-)personeel. Ook stijgen de contractlonen bij de overheid wat sterker dan de prijs van materiaal. Het aandeel van de huisvestingskosten bedraagt gemiddeld ongeveer 8 procent. Naast de huur van gebouwen gaat het hier om beveiliging, schoonmaak en afschrijvingen op inventaris. De automatiseringskosten bedragen gemiddeld circa 15 procent van de totale kosten. Het gaat hier om materiële ICT-kosten, zoals software, hardware en de kosten van externe ICT-leveranciers. De totale ICT-kosten, dus inclusief de kosten van ICT-personeel, zijn beduidend hoger, 428 miljoen euro in 2018 oftewel bijna een kwart van de totale kosten. De overige kosten omvatten onder meer kantoorkosten. Ook scharen we de zogenoemde 'netto-omzet uitvoeringskosten' hieronder. Het gaat hier feitelijk om opbrengsten van externe partijen die het UWW als (negatieve) kosten verantwoordt om aan te sluiten bij de wijze van budgettoekenning van SZW. Het ministerie brengt deze opbrengsten in mindering op de budgettoekenning.

Figuur 3-4 geeft de ontwikkeling van de volumes van de verschillende ingezette middelen weer. Hiervoor zijn de nominale kosten gedefleerd met bijbehorende prijsindices.

Uit de figuur blijkt dat de personele inzet met een kleine 40 procent is gedaald, de inzet van huisvestings- en automatiseringsmiddelen zelfs met om en nabij de helft. De inzet van overige middelen ontwikkelt zich veel grilliger, maar het gaat hier in absolute termen om de kleinste kostenpost. De ontwikkeling hiervan wordt ook veel meer door incidentele uitgaven beïnvloed. Zo is de piek in 2014 bijvoorbeeld het gevolg van een eenmalige pensioenlast in verband met de affinanciering van oude VUT-rechten.

Figuur 3-4 Ontwikkeling volumes ingezette middelen UWV, 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)



Bron: UWV, CBS (deflatoren), bewerking IPSE Studies

Ontwikkeling kwaliteit op basis van beschikbare gegevens

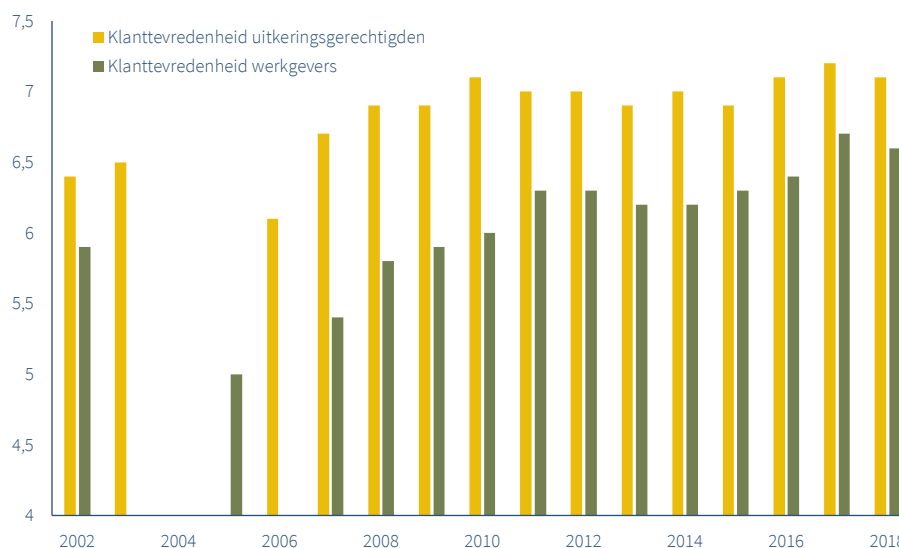
Het UWV maakt jaarlijks met het Ministerie van SZW afspraken over de gewenste prestaties. In de jaarverslagen worden de scores (en normen) vermeld. Het jaarverslag 2018 presenteert de cijfers van 23 indicatoren, ingedeeld in zeven groepen (resultaatgebieden):

1. uitkeren;
2. (her)beoordelen;
3. bemiddeling en bevorderen re-integratie/uitstroom;
4. klantgerichtheid;
5. efficiency en doelmatigheid uitvoering;
6. efficiency gegevensverwerking;
7. rechtmatigheid.

Het aantal prestatie-indicatoren vermeld in de jaarverslagen over voorgaande jaren is minder uitgebreid. Bovendien bevatten de overzichten soms andere indicatoren en/of normen. Dit geldt vooral voor de jaarverslagen over de eerste jaren na de oprichting van het UWV in 2002. Om die reden is de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening vanaf de oprichting slechts voor een beperkt aantal indicatoren in beeld te brengen, namelijk: klanttevredenheid, aantal ontvangen klachten (vanaf 2004) en rechtmatigheid (vanaf 2003). De ontwikkelingen die hierin plaatsvinden presenteren we hierna. Vervolgens stellen we nog enkele kwaliteitstrends over een kortere periode aan de orde.

Een van de belangrijkste graadmeters voor de kwaliteit van het UWV is het oordeel van de klanten over de geleverde diensten. Het UWV meet daarvoor zowel de klanttevredenheidscijfers van de uitkeringsgerechtigden als die van de werkgevers. Figuur 3-5 geeft de ontwikkeling hiervan weer vanaf 2002. Klanttevredenheidscijfers voor het jaar 2004 zijn niet beschikbaar in de jaarverslagen, dit geldt ook voor de tevredenheid van de werkgevers in 2003 en 2006 en de tevredenheid van uitkeringsgerechtigden in 2005.

Figuur 3-5 Ontwikkeling klanttevredenheid UWV, 2002-2018



Bron: UWV

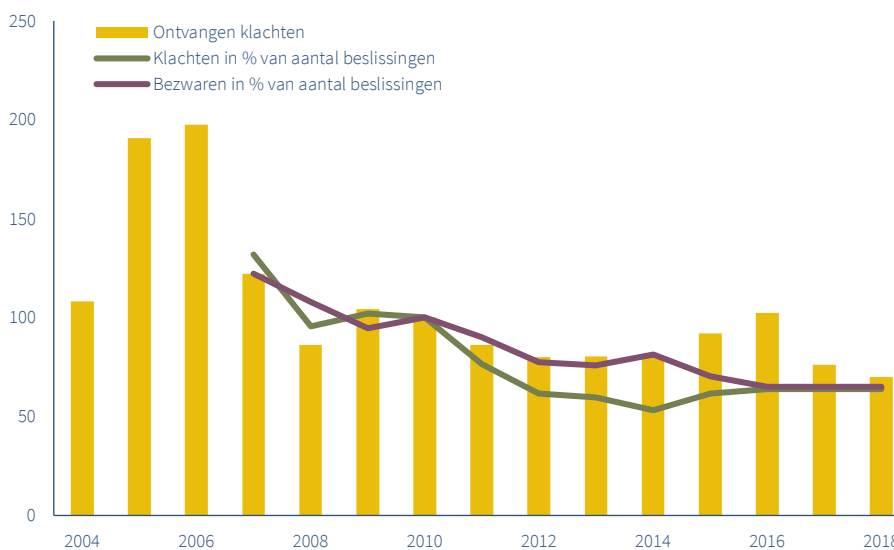
Uit de figuur blijkt dat de klanttevredenheid van de uitkeringsgerechtigden in de eerste jaren na de oprichting lager is dan in de periode daarna. Na 2006 waarden deze klanten de dienstverlening steeds hoger, in 2010 zelfs met een 7,1. In de jaren daarna vindt daarin niet veel verandering plaats. De rapportcijfers schommelen sindsdien tussen 6,9 en 7,2. De ontwikkeling van de tevredenheid van de werkgevers vertoont min of meer hetzelfde patroon. De rapportcijfers van de werkgevers zijn wel steeds beduidend lager dan de cijfers van de uitkeringsgerechtigden. In 2005 zelfs onvoldoende (5), maar daarna neemt de tevredenheid jaarlijks toe. In 2011 is het cijfer gestegen naar een 6,3. In de jaren daarna blijven de cijfers rond dit niveau schommelen en gaan na 2016 nog iets omhoog.

Figuur 3-6 laat zien dat de ontwikkeling van het aantal ontvangen klachten een soortgelijke trend vertoont. Tot en met 2007 is sprake van een relatief groot aantal klachten over de beslissingen van het UWV. Daarna volgt een overwegend dalende trend, die alleen wordt onderbroken door de jaren 2009-2010 en 2015-2016.

Ten opzichte van het aantal beslissingen gaat het overigens om een gering aantal klachten. De laatste jaren gaat het om een percentage van ongeveer 0,3 procent van het aantal beslissingen. In Figuur 3-6 is de ontwikkeling van dit percentage vanaf 2007 weergegeven. Daaruit blijkt dat er relatief gezien sprake is geweest van een scherpere daling van het aantal klachten.

Een overwegend dalende trend is ook waarneembaar in het aandeel van de hoeveelheid bezwaren in het aantal beslissingen. Het aantal ingediende bezwaren is een veelvoud van het aantal klachten. Zo bedroeg in 2018 de instroom bezwaarzaken 65.000 tegenover 7400 ontvangen klachten. In verhouding tot het aantal beslissingen gaat het echter nog steeds om een vrij klein percentage. In 2018 was dat 2,4 procent, in 2007 ging het nog om 4,5 procent (93.147 bezwaren).

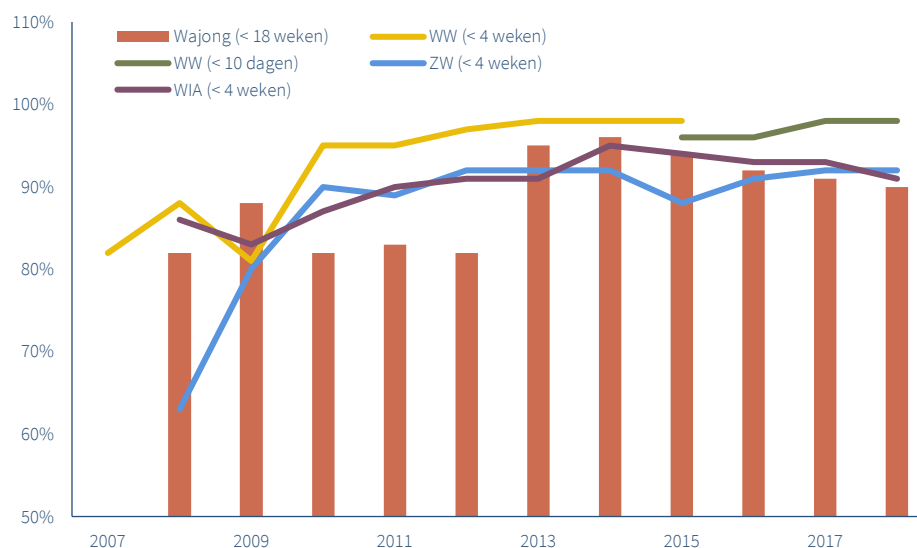
Figuur 3-6 Ontwikkeling ontvangen klachten en bezwaren, 2004 (2007) – 2018 (indexcijfers: 2010=100)



Bron: UWV. Absolute cijfers 2010: ontvangen klachten: 10.549; klachtenpercentage: 0,47 procent; bezwarenpercentage: 3,69 procent

Voor de UWV-kanten is het van groot belang dat de uitkeringen steeds op tijd worden betaald en dat bij de start van een uitkering de betaling zo snel mogelijk volgt. Daarover maakt het UWV jaarlijks afspraken met het Ministerie van SZW. Figuur 3-7 toont de tijdigheid van de eerste verstrekking van vier uitkeringen vanaf 2007/2008. De tijdigheid is uitgedrukt in het percentage verstrekkingen dat binnen de norm plaatsvindt.

Figuur 3-7 Tijdigheid uitkeringsverstrekking, 2007 (2008) – 2018



Bron: UWV

Voor de WW geldt tot 2015 als norm dat de uitkering binnen vier weken na ingang van het recht op uitkering betaald moet zijn. Vanaf 2015 is de norm aangepast tot minder dan tien kalenderdagen na ontvangst van het inkomstenformulier. In de jaren 2007-2009 heeft het UWV moeite om de vierwekennorm te realiseren. In de jaren daarna gaat dat steeds beter. Vanaf 2013 wordt 98 procent van de WW-uitkeringen binnen de normtijd verstrekt. Dit percentage gaat aanvankelijk iets omlaag bij de introductie van de nieuwe, tiendagennorm, maar vanaf 2017 wordt ook bij de strengere norm 98 procent van de WW-uitkeringen tijdig betaald.

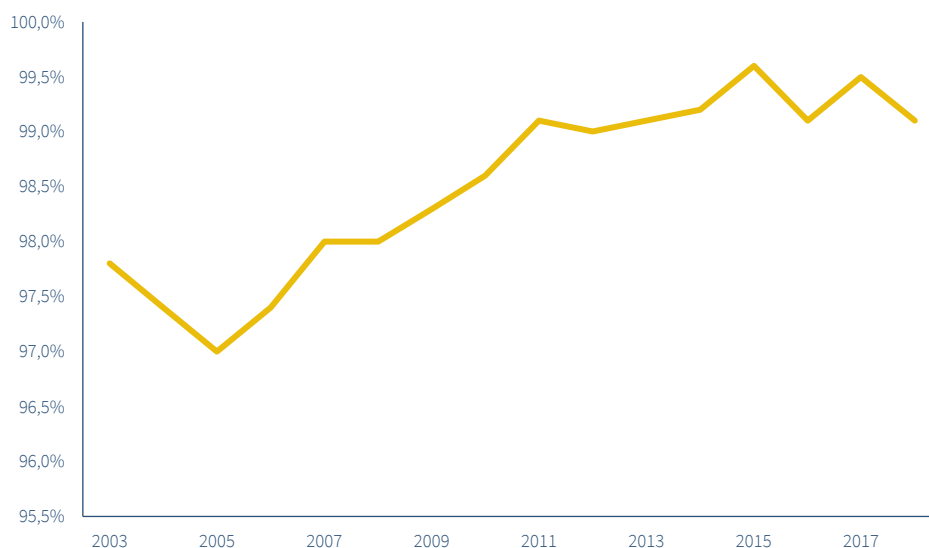
De norm voor de WIA, vier weken na ingang recht, is nog niet aangescherpt. Tot en met 2014 ontwikkelt het tijdigheidspercentage zich min of meer overeenkomstig het patroon van de WW. Wel is het percentage bijna elk jaar enkele procentpunten lager dan dat van de WW. Vanaf 2015 treedt er een lichte daling op. In 2018 verstrekt het UWV 91 procent van de WIA-uitkeringen op tijd, terwijl dat in 2014 nog 95 procent was.

De ontwikkeling van de tijdigheid van de eerste verstrekking van de Ziektewetuitkering is ongeveer gelijk aan die van de WIA. Als norm geldt hier dat het UWV de uitkering in minder dan vier weken na ingang recht verstrekt. In 2008 is dat bij 37 procent van de uitkeringen niet het geval. In 2009 is dat percentage teruggebracht tot 20 procent, 80 procent van de uitkeringen wordt dan dus op tijd verstrekt. Een jaar later is dit percentage gestegen tot 90 procent en in de jaren daarna treden daar geen grote veranderingen in op.

Voor de eerste verstrekking van de Wajong-uitkering geldt een norm van maximaal achttien weken na de aanvraag. Die norm wordt tot 2013 behoorlijk vaak overschreden, zoals blijkt uit Figuur 3-7. In 2013 en daarna in 2014 vindt echter een belangrijke verbetering plaats. In 2014 is het tijdigheidspercentage gestegen tot 96 procent. Daarna is sprake van een licht dalende trend, maar het percentage zakt niet onder de 90. Overigens geeft het UWV aan dat als het niet lukt de uitkering op tijd te verstrekken, het mogelijk is om de klant – op diens verzoek – een voorschot te geven. Zodoende kan voorkomen worden dat klanten in financiële problemen raken.

De rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking is eveneens een belangrijk aspect van de kwaliteit van de dienstverlening. Figuur 3-8 geeft de ontwikkeling daarvan weer in percentages. Het gaat hier om de percentages die betrekking hebben op de financiële rechtmatigheid van alle SUWI-wetten gezamenlijk, uitgedrukt in een percentage van 100 verminderd met de percentages financiële fouten en onzekerheden in de uitkeringslasten. Het onzekerheidspercentage betreft de ‘fouten’ waarvan niet duidelijk is of er daadwerkelijk sprake is van een fout.

Figuur 3-8 Ontwikkeling financiële rechtmatigheid, 2003-2018



Bron: UWV

Uit de figuur blijkt dat er aanvankelijk sprake is van een dalende financiële rechtmatigheid, maar dat na 2005 herstel optreedt. Sindsdien vindt er een vrijwel continue toename van de rechtmatigheid plaats. In

2015 bereikt het UWV een historisch record van 99,6 procent. Daarna is er een lichte terugval te zien, maar nog steeds blijft het percentage boven de 99 procent.

Zoals gezegd heeft het rechtmatigheidspercentage van het UWV betrekking op de financiële rechtmatigheid van een uitkering. In dit percentage komt niet eventuele fraude, het bewust verstrekken van geen of verkeerde informatie, tot uitdrukking. Een uitkering kan rechtmatig zijn verstrekt op basis van beschikbare, maar verkeerde informatie. Een hoog percentage (financiële) rechtmatigheid betekent dus niet dat er geen sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. Voor het vaststellen van dit soort onrechtmatigheid is ander en diepgaander onderzoek nodig – uit te voeren door de UWV-directie Handhaving – dan voor controle op financiële rechtmatigheid (Algemene Rekenkamer, 2019). Begrijpelijkerwijs is hierover in de media en het parlement verwarring ontstaan, nadat in 2018 bekend was geworden dat er sprake was van fraude met werkloosheidsuitkeringen door Oost-Europese arbeidsmigranten.

Voor het UWV was deze fraude geen onbekend fenomeen. Al vanaf 2009 wordt daaraan door het UWV aandacht besteed, maar de aanpak daarvan heeft lange tijd geen prioriteit in het handhavingsbeleid (UWV, 2019b). Daar staat tegenover dat er – op basis van cijfers die eerst vanaf 2011 in de jaarverslagen worden vermeld – wel een progressie is te zien in de resultaten van de handhaving op andere aspecten. Zo stijgt het aantal opgespoorde overtredingen van de inlichtingenplicht van 45.000 in 2011 tot 65.500 in 2014. In de jaren daarna neemt dit aantal wel weer af, maar dat is in belangrijke mate het gevolg van een dalend aantal WW-uitkeringen en betere controle voorafgaand aan de (Wwz-)uitkeringsverstrekking. Vanaf 2014 is, naar aanleiding van de groei van het aantal uitkeringen voor arbeidsmigranten, bovendien sprake van een intensivering van de onderzoeken en handhavingsacties gericht op arbeidsmigranten uit Oost-Europa.

Overigens rapporteert het UWV ook al vóór 2011 over de resultaten van het handhavingsbeleid, waarover deels ook prestatieafspraken met SZW zijn gemaakt. Zo gelden vanaf 2004 als prestatie-indicatoren op het gebied van handhaving: de mate waarin uitkeringsgerechtigden bekend zijn met de rechten en plichten en het aantal vastgestelde overtredingen naar duur en omvang van zowel uitkeringsgerechtigden als werkgevers. Het UWV definieert de ‘overtredingsindicator’ als percentage fraudegevallen dat binnen drie maanden na ontstaan is vastgesteld. Eerst in 2011 worden de aantallen overtredingen vermeld.

Op basis van de hiervoor geschetste ontwikkelingen kunnen we vaststellen dat de kwaliteit van de dienstverlening van het UWV in de loop der tijd in verschillende opzichten is toegenomen. Het belangrijkste bewijs daarvoor is de toename van de klanttevredenheid, die tussen 2002 en 2018 stijgt met 11 (uitkeringsgerechtigden) en 12 procent (werkgevers). Deze ontwikkeling wordt onderstreept door een dalend aantal klachten en bezwaren en verbeteringen in tijdigheid en financiële rechtmatigheid. Opvallend is dat de kwaliteitsverbeteringen vooral in gang worden gezet gedurende de crisisjaren.

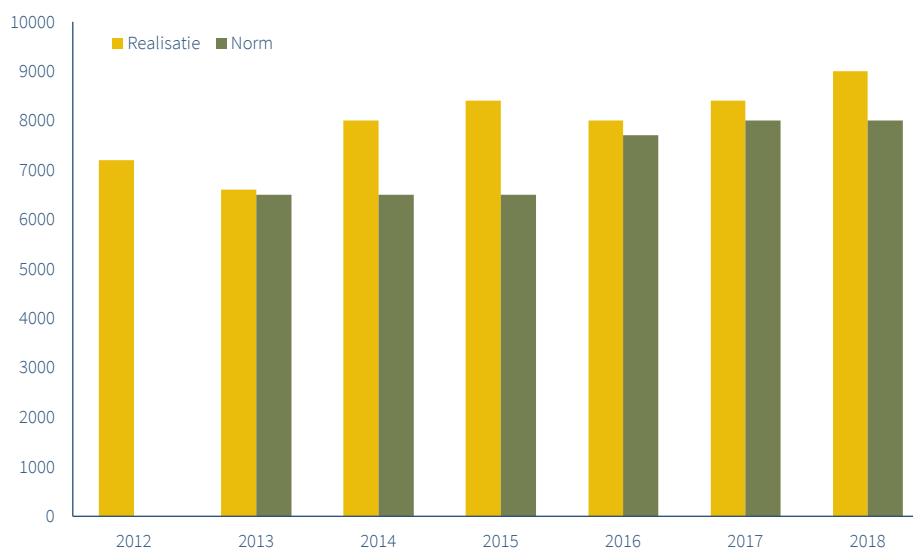
Wat betreft de handhavingstaak is duidelijk dat het UWV bij de aanpak van fraude onvoldoende prioriteit heeft gegeven aan de fraude door arbeidsmigranten, zoals de organisatie zelf ook aangeeft (UWV, 2019b). Maar over het geheel van de handhavingsactiviteiten lijkt er de afgelopen jaren toch sprake van een verbetering. Naar aanleiding van de commotie over de fraude door arbeidsmigranten hebben het UWV en het Ministerie van SZW inmiddels een pakket maatregelen afgesproken om deze

fraude beter te bestrijden. Dat betekent dat het UWV sterker zal inzetten op de handhavingstaak (UWV, 2019b).

Over de doeltreffendheid, de mate waarin het UWV de doelstellingen van beleid en wet- en regelgeving heeft gerealiseerd, zijn voor de hele onderzoeksperiode heel weinig consistente meerjarige data beschikbaar. In het kader van evaluatieonderzoek vindt wel veel effectiviteitsonderzoek plaats, maar dat betreft vaak onderzoek met een korter tijdsbestek en een focus op deelaspecten, bijvoorbeeld naar de prestaties van de digitale dienstverlening (Lammers et al., 2015) of de re-integratiedienstverlening (Heyma, 2015).

Vanaf 2012 vermelden de jaarverslagen cijfers die een indicatie geven over de effectiviteit van het UWV. Het betreft hier data over bemiddeling en bevorderen van re-integratie/uitstroom. De daarbij gehanteerde prestatie-indicatoren veranderen echter in de loop van de jaren. De enige constante is het aantal geplaatste Wajongers. In Figuur 3-9 is te zien hoe dit aantal zich vanaf 2012 ontwikkelt en zich verhoudt tot gestelde normen. Het gaat hier om absolute aantallen die dus nog weinig zeggen over de effectiviteit van het UWV. Het aantal plaatsingen is namelijk van veel omgevingsfactoren afhankelijk, in het bijzonder de economische conjunctuur.

Figuur 3-9 Ontwikkeling plaatsing Wajongers, 2012-2018



Bron: UWV

Bij de Wajong-plaatsingen telt het UWV alleen de mensen die een arbeidsovereenkomst van minimaal zes maanden voor minimaal twaalf uur per week hebben aanvaard. Uit de figuur blijkt dat het aantal geplaatste Wajongers behorend tot deze categorie tussen 2012 en 2018 flink is gestegen. Ook is te zien dat sinds 2013 het aantal plaatsingen steeds boven de gestelde norm uitkomt.

Om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de dienstverlening is het UWV in 2018 gestart met het kennisprogramma 'Weten wat werkt' (UWV, 2018). De focus is daarbij vooral gericht op de dienstverlening aan mensen met een arbeidshandicap. Daarnaast vindt er onderzoek plaats naar de effectiviteit van de dienstverlening aan klanten met een WW-uitkering.

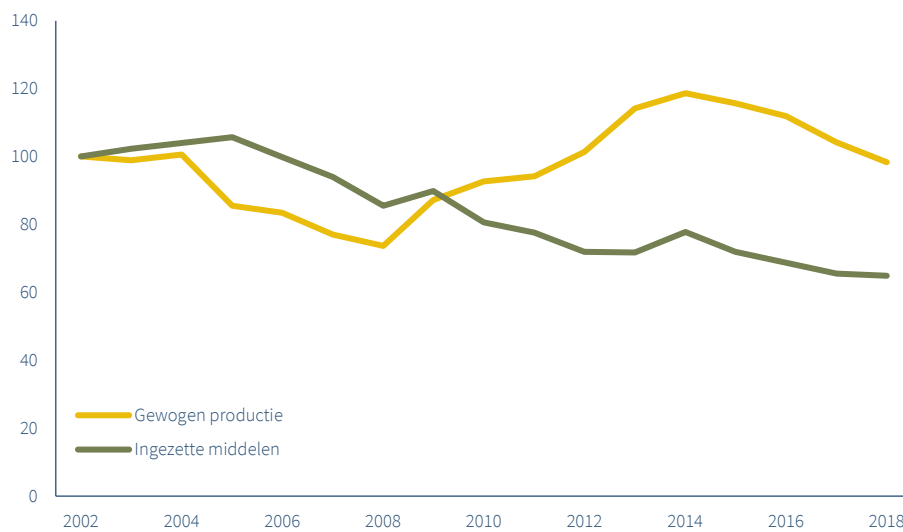
3.4

De productiviteitsontwikkeling van het UWV, 2002-2018

Analyse

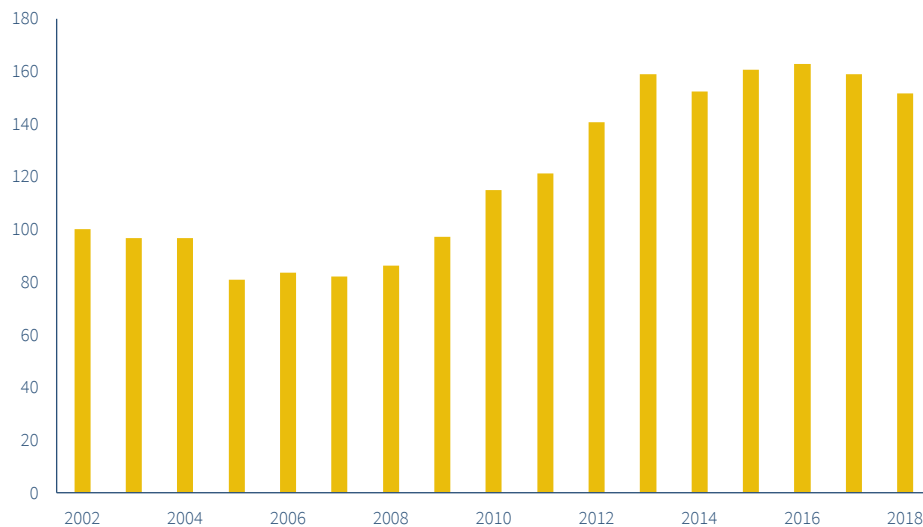
Figuur 3-10 laat de ontwikkeling zien van het totale productievolume van het UWV en de bijbehorende reële apparaatskosten. De gele lijn geeft de productieontwikkeling weer. Het betreft hier de gewogen som van het aantal klanten en aanvragen per wet. De gewichten baseren we op de kostprijzen van de verschillende producten. Voor een nadere toelichting hierop verwijzen we naar bijlage C. Zo wegen we een Wajong-aanvraag ongeveer 3,75 zo zwaar als een WW-aanvraag. Deze gewichten drukken de verschillen in de werklust per product uit en daarmee de maatschappelijke 'waarde'. De groene lijn geeft de ontwikkeling van de hiermee samenhangende (reële) apparaatskosten (kosten ingezette middelen) weer.

Figuur 3-10 Ontwikkeling productie en bijbehorende reële apparaatskosten (ingezette middelen), 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)



Gewichten: 1,00 (WW-klant); 0,70 (WW-aanvraag); 0,85 (WIA-klant); 2,97 (WIA-aanvraag); 0,93 (ZW-klant); 0,24 (ZW-aanvraag); 0,45 (Wajong-klant); 2,63 (Wajong-aanvraag); 0,23 (WAO-klant); 4,61 (WAO-aanvraag); 0,19 (WAZ-klant)

Figuur 3-11 Ontwikkeling productiviteit UWV, 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)



De productiviteit volgt dan door deling van de ‘gele lijn’ door de ‘groene lijn’: in jaren dat de productie harder groeit dan de ingezette middelen neemt de productiviteit toe en omgekeerd. Figuur 3-11 toont de resulterende productiviteitsontwikkeling.

Hieruit blijkt dat de productiviteit van het UWV tussen 2002 en 2018 aanzienlijk toeneemt. De toename vindt grotendeels plaats tijdens de economische crisis (2008-2013), een periode waarin de productiviteit met ruim 80 procent groeit. Met uitzondering van de eenmalige daling in 2005 vindt in de overige periodes (2002-2008, 2013-2018) geen duidelijke toe- of afname plaats.

De productiviteitsontwikkeling is te duiden aan de hand van drie achtergronden. Ten eerste gaat er gedurende de hele periode een positieve invloed uit van de vele taakstellingen die in de loop der tijd aan de uitvoeringsorganisatie zijn opgelegd. Door de aanhoudende bezuinigingen wordt het UWV continu aangespoord om doelmatiger te werken. Dat het UWV de productiviteit op peil houdt in periodes dat het werkaanbod krimpt (2002-2008, 2014-2018) is dan ook vooral hieraan toe te schrijven.

Deze taakstellingen worden vaak in belangrijke mate ingevuld met vereenvoudigingen of versoberingen van de dienstverlening. Treffend voorbeeld hiervan is de digitalisering van grote delen van de dienstverlening van de WW. Hier vindt mogelijk een uitruil plaats tussen productiviteitsgroei en kwaliteit of de doeltreffendheid van het UWV. Duidelijke aanwijzingen hiervoor, afgezien van enkele incidenten, zijn niet aangetroffen. Eerder lijkt, juist in de periode waarin de productiviteit sterk groeit, sprake van een kwaliteitsverbetering. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat deze indruk is gebaseerd op de ontwikkeling van een beperkt aantal beschikbare kwaliteitsindicatoren. Over de ontwikkeling van de doeltreffendheid zijn, door het ontbreken van adequate gegevens, al helemaal geen uitspraken te doen. Mogelijk blijven daardoor sommige negatieve ontwikkelingen buiten beeld. Zo wijst een recente analyse erop dat het UWV niet meer voldoende toegerust is voor persoonlijke dienstverlening aan kwetsbare groepen en het bieden van voldoende maatwerk (Van der Vlist & Heerschop, 2020). Al eerder constateerden zowel SZW als het UWV dat digitale dienstverlening alléén onvoldoende effect heeft op het ondersteunen van burgers naar werk. Dit is ook aanleiding geweest voor SZW om de afgelopen jaren meer geld uit te trekken voor persoonlijke dienstverlening.

Ten slotte wordt de productiviteitsontwikkeling van het UWV sterk beïnvloed door de economische conjunctuur. Zo laat figuur 3-11 goed zien dat de productiviteit juist flink groeit tijdens de crisisjaren. Aan deze relatie liggen weer twee mechanismen ten grondslag. Gaat het slecht met de economie, dan stijgt het werkaanbod en kan het UWV bezettingsgraden maximaliseren en vaste kosten over meer eenheden verspreiden. Normaal gesproken geldt ook het omgekeerde: gaat het goed met de economie, dan daalt het werkaanbod, verlagen de bezettingsgraden en komt de productiviteit onder druk te staan. Dat de productiviteit in de periodes 2002-2008 en 2013-2018 niet daalt, is dan dus ook een prestatie op zich. Naast de toename van het werkaanbod gedurende de laagconjunctuur, spelen de bezuinigingen een rol. In tijden van economische tegenspoed is er veelal een sterke neiging bij de rijksoverheid om te bezuinigen op de begrotingsgefinancierde uitvoeringsorganisatie. In de crisisjaren is de combinatie van deze twee achtergronden duidelijk zichtbaar.

Evaluaties van de productiviteit en doelmatigheid van het UWV

Het UWV is sinds de start van de organisatie in 2002 twee keer onderworpen aan een wettelijke evaluatie: in 2006 over de periode 2002-2005 en in 2015 over de periode 2007-2014. Het betreft hier evaluaties van het SUWI-stelsel in het geheel. Deze evaluaties zijn in het algemeen zeer breed van opzet

en bestaan uit verschillende deelrapporten. Hier beperken we ons tot de voor de productiviteitsontwikkeling relevante uitkomsten.

De eerste evaluatie van het SUWI-stelsel bestond uit vijf percelen. We richten ons hier alleen op het overkoepelende eindrapport (PWC, 2006) en het deelrapport van het perceel 'doelmatigheid' (Ecorys, 2006). Deze evaluatie berekent een efficiencyresultaat van 18 à 19 procent in de periode 2002-2005. Hiervoor zijn de gerealiseerde uitvoeringskosten in 2005 vergeleken met het geïndexeerde budget uit 2002, gecorrigeerd voor volume-, loon- en prijsontwikkelingen. Deze benadering komt op hoofdlijnen overeen met de in dit rapport gehanteerde definitie van productiviteit. Desalniettemin constateren wij in dit onderzoek over de periode 2002-2005 juist een productiviteitsdaling van 20 procent. De resultaten zijn echter niet direct vergelijkbaar. Zo zijn wij uitgegaan van de geconsolideerde jaarcijfers van het UWV en het toenmalige CWI. Bovendien wordt in de evaluatie nog een correctie voor beleid toegepast. De cijfers zijn daardoor niet goed vergelijkbaar over een korte periode.

De tweede wettelijke evaluatie betrof de periode 2007-2014 (Panteia, 2015). Hierin wordt geconstateerd dat het niet mogelijk is om een oordeel te vellen over de doelmatigheid van de uitvoering vanwege een gebrek aan gegevens over effecten. De evaluatie constateert wel dat de uitvoeringskosten van het UWV in relatie tot het werkaanbod zeer sterk zijn gedaald in reële termen. In dat opzicht komt deze evaluatie voor de periode 2007-2014 tot vergelijkbare positieve conclusies met betrekking tot de productiviteit.

3.5

Conclusies

De productiviteit van het UWV is sinds 2002 duidelijk toegenomen. Afgemeten aan het aantal aanvragen en klanten per wet levert het UWV in 2018 ongeveer net zoveel productie als in 2002, maar tegen veel lagere kosten. Deze ontwikkeling vindt plaats in een periode waarin het UWV geconfronteerd wordt met een groot aantal wets- en beleidswijzigingen. De gevolgen hiervan voor de productiviteit zijn tweeledig. Enerzijds is sprake van complexisering van wetten en regels die de taakuitvoering verzwaren en de productiviteit onder druk zetten. Anderzijds is er sprake van vereenvoudiging van wet- en regelgeving, gericht op taakverlichting en kostenbesparing, waardoor de productiviteit kan toenemen. De taakverzwaringen lijken echter van groter gewicht dan de taakverlichtingen. De productiviteitsgroei is dan ook vooral het gevolg van de vele taakstellingen en efficiencykortingen die het UWV in de loop der jaren krijgt opgelegd.

Of en in hoeverre voorgaande ontwikkelingen ten koste zijn gegaan van de kwaliteit van de dienstverlening of doeltreffendheid van het UWV is moeilijk te beoordelen. Op basis van de hierover beschikbare indicatoren zijn er geen duidelijke aanwijzingen voor een negatieve kwaliteitsontwikkeling. Eerder lijken de gegevens, zoals klanttevredenheid, te wijzen op een verbeterde dienstverlening. Volgens het UWV is dat beeld niet compleet en is de kwaliteit van de dienstverlening de afgelopen jaren op sommige aspecten meer onder druk komen te staan. Dat zou onder andere tot uitdrukking komen in onvoldoende maatwerk voor en persoonlijke dienstverlening aan kwetsbare groepen.

4 Productiviteitstrends SVB (SV-taken)

Delen van dit hoofdstuk zijn ontleend aan het SVB-hoofdstuk uit het eerdere IPSE-onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling bij vijf grote uitvoeringsorganisaties. In dit hoofdstuk beperken we ons echter tot de analyse van de SV-taken van de SVB die deze in opdracht van SZW uitvoert. Ook houden we een andere onderzoeksperiode aan.

4.1 Kenschets

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) bestaat al sinds 1901 en is een zbo, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De belangrijkste taak van de SVB is het uitvoeren van de socialeverzekeringswetten en -regelingen (de zogenoemde SV-taken), zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) en de Algemene nabestaandenwet (Anw). De uitvoering bestaat voornamelijk uit het behandelen van aanvragen voor uitkeringen waarop op grond van deze wetten aanspraak kan worden gemaakt en uit het verstrekken daarvan.

Daarnaast voert de SVB taken uit voor andere ministeries (niet-SV-taken), met name voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het gaat dan bijvoorbeeld om de ondersteuning van pgb-houders (persoonsgebonden budget) en de wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen. Dit onderzoek beperkt zich tot de SV-taken van de SVB.

Bekostiging

Voor de uitvoering van de sociale verzekeringen (SV-taken) ontvangt de SVB middelen van het moederdepartement. Net als bij het UWV hanteert SZW hiervoor het lightmodel, dat is opgebouwd uit een vaste en een variabele component. De variabele component kent per wet een bedrag per klant en per aanvraag toe. De omvang van de vaste component beweegt daarentegen niet mee met het werkaanbod. Daarnaast kent het lightmodel nog bedragen toe voor beleid dat de SVB in het lopende jaar invoert en voor incidentele kosten, zoals voor kortlopende projecten. De werking van het lightmodel is grotendeels gelijk aan dat van het UWV (zie hoofdstuk 3). In 2018 bedroeg de totale bekostiging voor de SV-taken 248 miljoen euro. De vaste, variabele en overige componenten bedroegen respectievelijk 107 miljoen euro, 100 miljoen euro. en 42 miljoen euro.

Aard van de dienstverlening

De dienstverlening van de SV-taken van de SVB is homogeen te noemen: de kosten per klant liggen dan ook vrij laag (43 euro in 2018). Het verwerken van aanvragen vergt in sommige gevallen nog wel maatwerk. Het aantal aanvragen dat de SVB jaarlijks te verwerken krijgt is, vergeleken met bijvoorbeeld het UWV, vrij gering. De verstrekking van uitkeringen aan bestaande klanten, veruit de belangrijkste taak van de SVB, is bij uitstek homogene dienstverlening, die zich in principe goed leent voor standaardisering en automatisering.

De aard van de dienstverlening is net als bij het UWV in de loop der tijd wel aan verandering onderhevig. De uitvoering van de meeste wetten wordt volgens de SVB complexer, onder meer door internationale regelgeving, toegenomen inkomens- en vermogenstoetsing (zoals bij de AIO en bij de Anw) en precisering van doelgroepen (SVB, 2015). Ook heeft de SVB steeds meer klanten die in het buitenland

wonen, waarvoor de organisatie vaak meer werk moet verrichten dan voor klanten die in Nederland wonen. Evenzeer leidt de toegenomen immigratie en grensarbeid tot complexere beoordelingen. Net als bij UWV neemt ook bij SVB het belang van ICT in de loop der tijd toe, waardoor er steeds meer automatisering en digitalisering van de werkprocessen en dienstverlening plaatsvindt. De ontwikkeling en implementatie van de ICT-systemen zijn vaak wel complexe en ingrijpende processen, waarvoor gekwalificeerd ICT-personeel nodig is. Aan de voorkant van de dienstverlening zijn door automatisering minder mensen nodig, maar de complexiteit van de onderliggende ICT-systemen neemt wel toe.

Autonomie

Als zbo beschikt de SVB in principe over een vrij grote mate van zelfstandigheid bij de taakuitvoering. In de praktijk blijkt het moederdepartement, net als bij het UWV, toch een flink stempel op het SVB-beleid te drukken. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de zeer uitvoerige jaarlijkse verantwoordingsrapportages en de intensieve afstemmings- en planningscycli met SZW. Van een 'wurgende omhelzing', zoals de sturingsrelatie tussen het Ministerie van SZW en het UWV is gekenschetst (Kist et al., 2010), is dan misschien geen sprake, maar ook bij de SVB oefent het ministerie intensieve controle uit. De financieel-economische relatie tussen SVB en SZW is 'sterk ontwikkeld' (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011): de financiële verantwoording van de SVB is zeer uitgebreid en gedetailleerd en er is een uitgebreide financiële cyclus met een groot aantal contactmomenten.

Net als bij UWV vloeit de behoefte aan grip van het moederdepartement onder meer voort uit de omvang en politieke gevoeligheid van de doelgroep en het werkveld. Er is veel maatschappelijke en politieke aandacht voor incidenten. De politieke gevoeligheid blijkt uit de regelmaat waarmee Kamervragen over het zbo gesteld worden en ook uit enkele ingrepen door de politieke top in de taakuitvoering door de SVB. Daarnaast is de SVB als begrotingsgefinancierd zbo sterker onderhevig aan de grillen van de financiële ontwikkeling bij de overheid dan tariefgefinancierde zbo's. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een incident waarbij SZW, in verband met budgettaire krapte, middelen terugvorderde die SVB had opgespaard voor investeringen in het kader van het veranderprogramma 'SVB Tien' (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). Dergelijke ingrepen ondermijnen de financiële autonomie van het zbo. De mate waarin de SVB zelfstandig kan opereren is dus, wat de SV-taken betreft, aan beperkingen onderhevig.

Omgeving

Economische omgevingsfactoren spelen bij het functioneren van de SVB een beperkte rol. Het werkaanbod wordt hierdoor wel beïnvloed, maar op een heel voorspelbare wijze. De vraag naar SVB-diensten kent van oudsher weinig schommelingen. Het aantal cliënten van de belangrijkste socialeverzekeringswetten is op basis van demografische ontwikkelingen accuraat te schatten. Deze ontwikkelingen, zoals de vergrijzing, kenmerken zich meer door langetermijntrends dan door grillige veranderingen van jaar op jaar.

Sterkere veranderingen in de vraag treden op door ontwikkelingen in de politieke omgeving. Als gevolg van politieke wensen krijgt de SVB er in de loop van de tijd verschillende nieuwe taken bij. Zo neemt de SVB in 2010 bijvoorbeeld de uitvoering van de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) over van gemeenten. Een meer ingrijpende uitbreiding van het takenpakket vindt plaats in 2015, als de SVB pgb-budgetten gaat beheren. In dat kader biedt de SVB administratieve ondersteuning aan budgethouders, met name bij hun werkgeversverplichtingen. Het betreft hier echter geen SV-taak. Ook ontwikkelingen als de verhoging van de AOW-leeftijd of aangescherpte wettelijke kaders beïnvloeden de werklust van de SVB regelmatig.

In veel gevallen kan de SVB weinig of geen invloed uitoefenen op de maatregelen die vanuit politiek en beleid worden opgelegd. Er zijn echter uitzonderingen op de regel. De SVB treedt bijvoorbeeld regelmatig met SZW in overleg over vereenvoudiging van wet- en regelgeving om besparingen te kunnen realiseren (SVB, 2013) en is er voor SVB gelegenheid om daarvoor zelf voorstellen te doen. Ook biedt de uitvoeringstoets mogelijkheden om de gevolgen van veranderend beleid en wet- en regelgeving in zekere mate te beïnvloeden, al is op de effectiviteit daarvan recentelijk kritiek geuit (Van der Vlist & Heerschop, 2020). Daarbij wordt vooral gewezen op de negatieve invloed van de politieke druk om (snel) wijzigingen door te voeren.

4.2 **Beleid, wet- en regelgeving, 2002-2018**

In de loop van de jaren is er veel beleid en wet- en regelgeving ontwikkeld die de taken en het takenpakket van de SVB hebben beïnvloed. Hoewel lang niet alle wetwijzigingen en nieuwe regelingen van grote betekenis zijn geweest voor de SVB, is er wel een aantal dat voor meer of complexer werk heeft gezorgd. Meer werk (productie) is vooral ontstaan doordat SVB vanaf 2010 de uitvoering van Aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO) van de gemeenten overneemt. Volgens de SVB is dit een complexe taak, waarbij veel handmatige werkzaamheden worden verricht.

Ook de Overbruggingsregeling AOW (OBR), die de SVB er vanaf 2013 als taak bij krijgt, beoordeelt de SVB als een complexe regeling (zie het kader), waarover vooraf onvoldoende afstemming heeft plaatsgevonden. Dit betreft een uitzondering, omdat over de totstandkoming van nieuwe wetgeving en beleid meestal veel afstemming met SZW plaatsvindt.

Taakuitvoeringseffecten invoering Overbruggingsregeling (OBR)

De overbruggingsuitkering (OBR) is een tijdelijke aanvulling op het inkomen voor mensen die door de verhoging van de AOW-leeftijd tijdelijk minder inkomen hebben. Bijvoorbeeld omdat hun vroegpensioen stopt of lager wordt. Deze regeling kent verscheidene ingewikkelde voorwaarden met betrekking tot de hoogte van vermogen en inkomen. Mede hierdoor wordt de regeling vanaf 2014 door een gespecialiseerd team uitgevoerd. Door de complexiteit van de regeling maakte een deel van de doelgroep er geen gebruik van. Om het niet-gebruik tegen te gaan is de regeling aangepast. Hierdoor moest een groter beroep worden gedaan op de uitvoering om potentiële gerechtigden te bereiken. De introductie van de mogelijkheid om een OBR-uitkering met terugwerkende kracht toe te kennen zorgt eveneens voor meer werk. Gezien de complexiteit, maar ook vanwege de tijdelijke aard van de regeling (die in 2023 eindigt), is de geautomatiseerde ondersteuning van de uitvoering niet optimaal. Ook daardoor is de uitvoering van de OBR arbeidsintensief.

Afgezien van de taakuitbreidingen met vrij complexe regelingen moet er ook vaak meer of moeilijker werk worden verricht bij de uitvoering van al bestaande taken. Volgens de SVB is dat het gevolg van de toenemende complexiteit van de wetgeving door precisering van doelgroepen, internationale wijzigingen en meer inkomens- en vermogenstoetsing. Naast de groei in wetwijzigingen en nieuwe taken vindt er tegelijkertijd een verbreding van taken plaats: van toetsen en betalen naar meer informeren en administreren. Daarnaast lijkt er sprake van meer spoedwetgeving en versnelling van wetstrajecten (Panteia, 2015).

Bij de AOW-uitvoering ontstaat vanaf 2013 een grote toename van de complexiteit, doordat sindsdien de AOW-leeftijd elk jaar met een aantal maanden wordt verhoogd. Het tempo waarin de AOW-leeftijd toeneemt is daarna nog twee keer aangepast. Hiervoor moest de SVB onder meer een grote aanpassing in de systemen aanbrengen. Ook zorgt dit voor veel onrust en onzekerheid bij klanten, waardoor de SVB met veel vragen en bezwaar- en beroepszaken wordt geconfronteerd.

Verder heeft de SVB, net als het UWW, te maken met het naast elkaar bestaan van meerdere wetgevingsregimes. Een voorbeeld daarvan is de Algemene nabestaandenwet (Anw), ingevoerd in 1996. Deze wet komt in de plaats van Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW). De Anw-uitkering is beperkter dan de AWW. Nabestaanden die in hun eigen inkomen kunnen voorzien, hebben geen recht meer op een uitkering. Voor nabestaanden die vóór de invoering van de Anw al recht hadden op een nabestaandenuitkering wordt echter een overgangsregeling in het leven geroepen. Zodoende zijn er nu twee groepen gerechtigden voor een nabestaandenuitkering. Daar komt bij dat de uitvoering van de Anw complexer is dan die van de AWW, vooral na de invoering van een inkomenstoets in 2002. Dit draagt in belangrijke mate bij aan een stijging van de kosten per Anw-klant. De inkomenstoets zorgt bovendien voor een (structurele) daling van het aantal gerechtigden. De vaste kosten moeten over steeds minder klanten worden verdeeld, waardoor de kosten per klant aanzienlijk toenemen.

Naast de SZW-wet- en regelgeving zijn er nog verschillende andere wetten en regels die soms een complicerende invloed op de taakuitvoering uitoefenen, met name belasting- en VWS-wetgeving, maar ook privacywetgeving (AVG). Vaak vindt hierover minder afstemming plaats, waardoor de SVB soms voor verrassingen komt te staan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de afschaffing van heffingskortingen voor klanten in het buitenland in 2018, waarbij geen uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden. Verder is er sprake van toenemende druk vanuit Europese regelgeving.

De hiervoor genoemde voorbeelden en ontwikkelingen lijken te wijzen op een verzwaring van de taakuitvoering. De voortdurende veranderingen in wet- en regelgeving en de daardoor groeiende complexiteit van de taakuitvoering zijn volgens de SVB een belangrijke reden dat de organisatie steeds meer onder druk komt te staan; zie ook Panteia (2015). Daar staat tegenover dat een (beperkt) deel van de nieuwe wet- en regelgeving juist gericht is op vereenvoudiging. Een voorbeeld daarvan is de Wet vereenvoudiging regelingen SVB, die in 2013 is ingevoerd. Hoofddoel van deze wet is de uitvoeringskosten te verlagen en de doelmatigheid te bevorderen. Daarvoor is een vereenvoudiging nodig van enkele socialezekerheidswetten, waaronder een vermindering van het aantal uitzonderingsbepalingen (Wet vereenvoudiging regelingen SVB). Het uiteindelijke effect van deze wet is overigens, in termen van taakverlichting en kostenbesparing, volgens de SVB vrij gering geweest.

Een ander voorbeeld van een vereenvoudigingswet is de Wet hervorming kindregelingen (Whk), die in 2015 in werking treedt. Door deze wet is het aantal kindregelingen teruggebracht van elf naar vier. Dit is volgens de SVB vooral een optische vereenvoudiging geweest, met zeer beperkt effect op de uitvoeringskosten. Dit geldt volgens de SVB ook voor verschillende andere vereenvoudigingen van wet- en regelgeving, zoals de vereenvoudigingen in de Anw en AKW en beschikkingen schuldig-nalstig (SVB, 2015, 2016).

De afschaffing van de AOW-partnertoeslag voor nieuwe klanten in 2015 leidt eveneens tot vereenvoudiging van de uitvoering. Bestaande klanten blijven echter wel in aanmerking komen voor de partnertoeslag. Ook hier blijven dus twee regimes naast elkaar bestaan. De SVB verwacht nog tot zeker 2040 uitvoering te moeten geven aan de 'oude' toeslagregeling. Hoewel deze groep gerechtigden

steeds kleiner wordt, moet de SVB de kennis en infrastructuur daarvoor wel in stand houden. De grootste vruchten van de vereenvoudiging als gevolg van het afschaffen van de partnertoeslag zijn dus pas vanaf omstreeks 2040 te plukken.

Een deel van de vereenvoudigingen die in de loop van de tijd zijn geïntroduceerd is vooral bedoeld om invulling te geven aan (een deel van) de bezuinigingen op de uitvoeringskosten. Zo is voor de taakstelling 2011-2015 7 miljoen euro bespaard door deregulering. Dat is overigens een beperkt deel (13%) van de totale besparingsopgave. De totaal gerealiseerde taakstelling in deze periode bedraagt 54,2 miljoen euro. Deze bezuinigingen moet de SVB grotendeels doorvoeren door verdere doelmatigheid te realiseren binnen de organisatie en in de keten van sociale voorzieningen en zorg. Het zijn dan ook vooral de taakstellingen waarvan de grootste prikkel tot productiviteitsverbetering uitgaat. Naast de taakstellingen is sprake geweest van herhaaldelijk niet of slechts gedeeltelijk niet-toekennen van loon- en prijscompensatie en afroming van reserves.

Uit het voorgaande blijkt dat, zoals we ook al bij het UWV constateerden, de invloed van beleid en wet- en regelgeving op de taakuitvoering van de SVB ambivalent is. Er zijn verscheidene aanwijzingen dat de taken van de SVB als gevolg van allerlei nieuwe wetten en regels er niet simpeler op zijn geworden. Voor een deel hebben zij vermoedelijk geleid tot een taakverzwaring, waardoor het moeilijker is een verlaging van uitvoeringskosten per klant, oftewel productiviteitsgroei, te realiseren. Tegelijkertijd is er wet- en regelgeving ingevoerd die het mogelijk maakte om sommige taken gemakkelijker uit te voeren, waardoor de uitvoeringskosten konden afnemen. Volgens de SVB is het effect hiervan echter zeer gering geweest, zeker in vergelijking met de taakstellingen die de organisatie krijgt opgelegd. Voor zover het beleid heeft bijgedragen aan de verbetering van de productiviteit van de SVB zou dat dan ook vooral aan de taakstellingen toe te schrijven zijn. In de volgende paragraaf laten we zien of er inderdaad sprake is geweest van een groeiende productiviteit en staan we ook stil bij de mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening van de SVB.

4.3 De SVB (SV) in cijfers, 2002-2018

Ontwikkeling productie

De productie van de SV-taken van de SVB meten we op basis van:

1. het aantal AOW-klanten;
2. het aantal AKW-klanten;
3. het aantal Anw-klanten;
4. het aantal AIO-klanten (vanaf 2010);
5. overige productie van een aantal kleinere SV-regelingen, (zoals de Remigratiewet), afgeleid uit de hiermee gemoeide uitvoeringskosten.

Tabel 4-1 licht de verschillende producten toe en geeft een indicatie van de omvang en kosten ervan in 2018. De werklust verschilt per product en dat is terug te zien in de kostprijzen. De hogere kostprijs van de Anw is onder meer toe te schrijven aan het kleine aantal: de vaste kosten die de SVB hiervoor maakt kan zij maar over een klein aantal klanten uitspreiden. Daarnaast zijn de uitvoeringskosten van de Anw toegenomen door de invoering van een inkomenstoets.

Tabel 4-1 Beschrijving en omvang van de SVB-productie (SV-taken), 2018

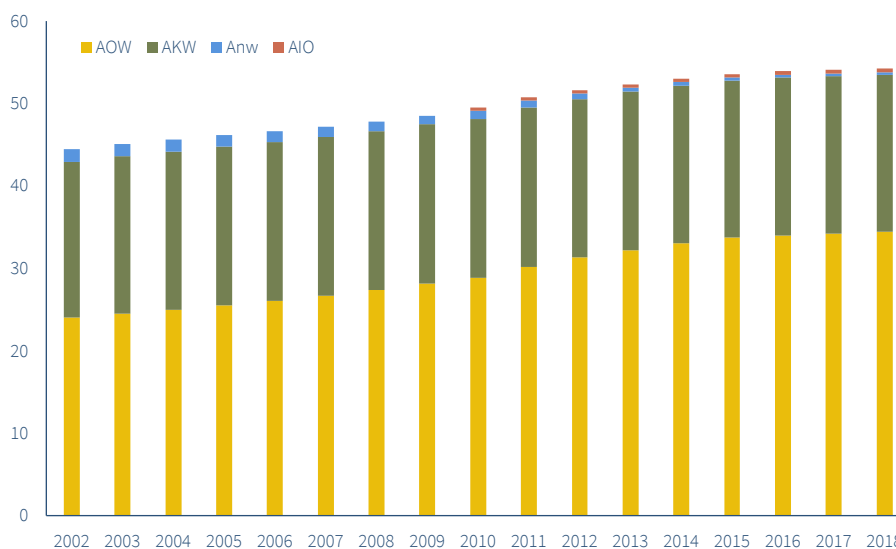
Product	Beschrijving	Aantal	Kostprijs (in euro's)	Kosten van het totaal (%)
AOW	Aantal klanten	3.444.930	37,00	52
AKW	Aantal klanten (gezinnen)	1.904.151	36,00	28
Anw	Aantal klanten	29.479	423,00	5
AIO	Aantal klanten (huishoudens)	47.287	602,00	12
Overig	Uitvoeringskosten van kleinere SV-taken, zoals de WKB, TAS en Remigratiewet	-	-	3
Totaal				100

WKB: Wet op het kindgebonden budget; TAS: Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers

Bron: SVB; bewerking IPSE Studies

Figuur 4-1 toont de ontwikkeling van het aantal klanten per wet sinds 2002. Het aantal AOW-klanten groeit gedurende de onderzoeksperiode gestaag van 2,4 miljoen in 2002 tot 3,4 miljoen in 2018. Naast demografische ontwikkelingen zijn aanpassingen in de AOW-leeftijd van invloed op de jaarlijkse instroom. Het aantal kinderbijslaguitkeringen (AKW) is direct gerelateerd aan het aantal kinderen onder de 18 jaar en schommelt rond de 1,9 miljoen. Het aantal Anw-klanten neemt gedurende de onderzoeksperiode juist sterk af. Deze daling is het gevolg van de aanscherping van eisen vanaf 1996. Het aantal AIO-klanten neemt toe van 38.000 in 2010 tot 47.000 in 2018. Hoewel het gaat om kleine aantallen zijn de kosten per klant hier dus wel vrij hoog.

Figuur 4-1 Ontwikkeling productie SVB (aantal klanten AOW, AKW, Anw, AIO (× 100.000), 2002-2018

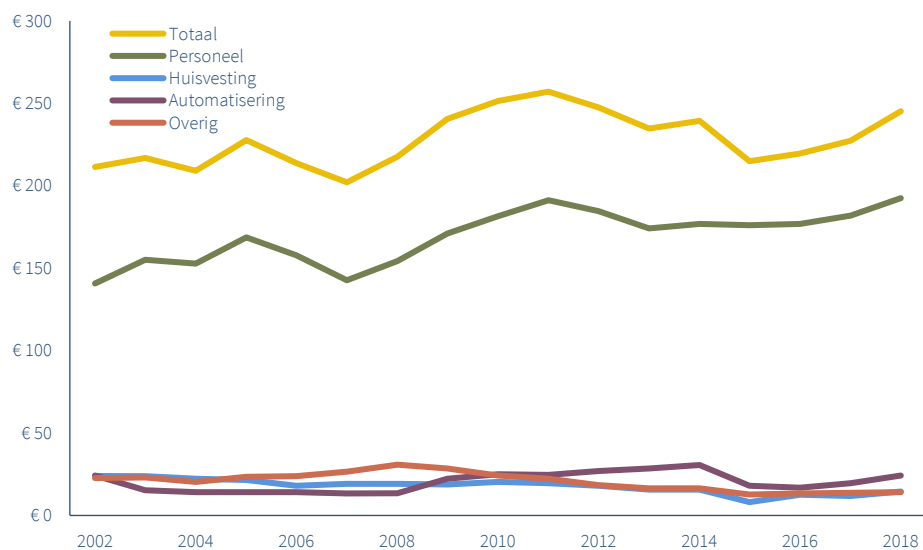


Bron: SVB

Ontwikkeling ingezette middelen

Figuur 4-2 presenteert de ontwikkeling van de nominale kosten van de ingezette middelen tussen 2002 en 2018. Naast de totale kosten toont de figuur de kostenontwikkeling van personeel (waaronder ook ICT-personeel), huisvesting, materiaal automatisering en overig.

Figuur 4-2 Ontwikkeling nominale kosten SVB (in mln. euro's), 2002-2018

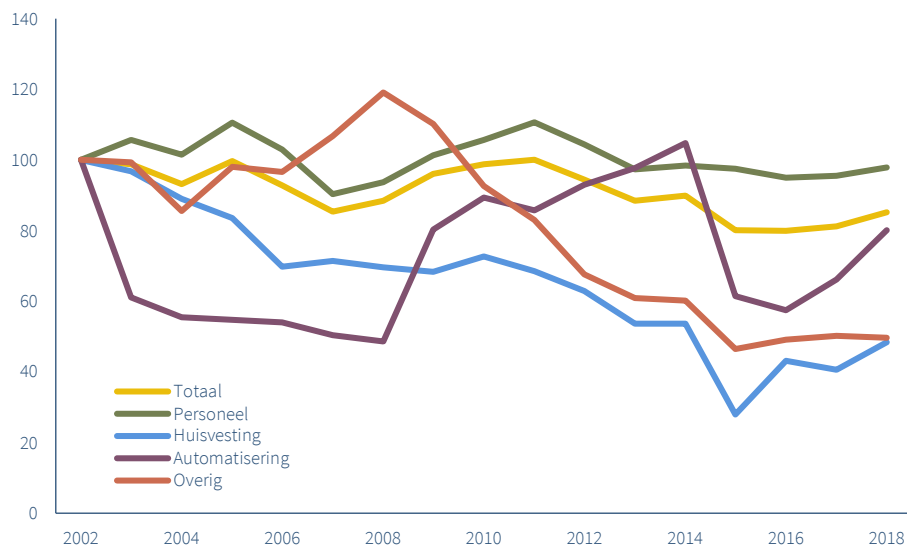


Bron: SVB. Kosten inclusief dotaties aan voorzieningen.

Personele kosten omvatten de kosten van salarissen, werkgeverspremies en zijn inclusief de kosten van uitzendkrachten en ingehuurd personeel. De personeelskosten beslaan veruit het grootste deel van kosten met een aandeel oplopend van 65 procent in 2002 tot 79 procent in 2018.

Figuur 4-3 geeft de ontwikkeling van de reële apparaatskosten oftewel de volumes van de ingezette middelen weer.

Figuur 4-3 Ontwikkeling volumes ingezette middelen (reële kosten), 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)



Bron: SVB, CBS Statline (deflatoren); bewerking IPSE Studies. Inclusief dotaties aan voorzieningen

Hieruit blijkt dat de inzet van middelen in de loop van de jaren gestaag daalt. Opvallend is dat, ondanks de inzet op automatisering, de inzet van personeel amper daalt. Dat is onder meer een gevolg van de verschuiving van de vraag naar personeel in de dienstverlening naar de vraag naar ICT-personeel. Verder stijgen de lonen wat sneller dan de prijzen van de materiële componenten. Hiervan gaat dus ook een opwaarts effect op de inzet van personeel uit. Verder huurt de SVB in de laatste jaren steeds meer extern personeel in met hogere kosten.

De daling van de ingezette middelen is bij de SVB is dus nagenoeg geheel het gevolg van een daling van de niet-personele middelen. Zo dalen de (reële) huisvestingskosten (blauwe lijn) tussen 2002 en 2018 met ruim de helft. De inzet van (materiële) automatiseringsmiddelen verloopt wat grilliger (paarse lijn). De toename in de jaren na 2008 is vooral het gevolg van investeringen in het kader van het programma 'SVB Tien'. In 2015 start de SVB met de uitbetaling van het pgb in opdracht van VWS. Dit betreft een niet-SV-taak en valt dus buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Hierdoor kan de SVB echter een groter deel van de niet-personele middelen gaan toerekenen aan de niet-SV-taken, wat de dipjes in 2015 verklaart.

Net als bij de meeste andere uitvoeringsorganisaties vormt ICT een cruciaal onderdeel van de werkprocessen van de SVB, waarop dus ook steeds meer personeel ingezet wordt. Bij vrijwel alle taken is sprake van vergaande automatisering van de achterliggende administratie en de uitvoering van betalingen. De bezetting van de ICT-afdeling is in 2018 466 van de in totaal 3.329 fte (inclusief niet-SV). De totale ICT-kosten van de SVB bedragen in 2018 82 miljoen euro oftewel 26 procent van de totale uitvoeringskosten, waarvan 52 miljoen voor personeel.

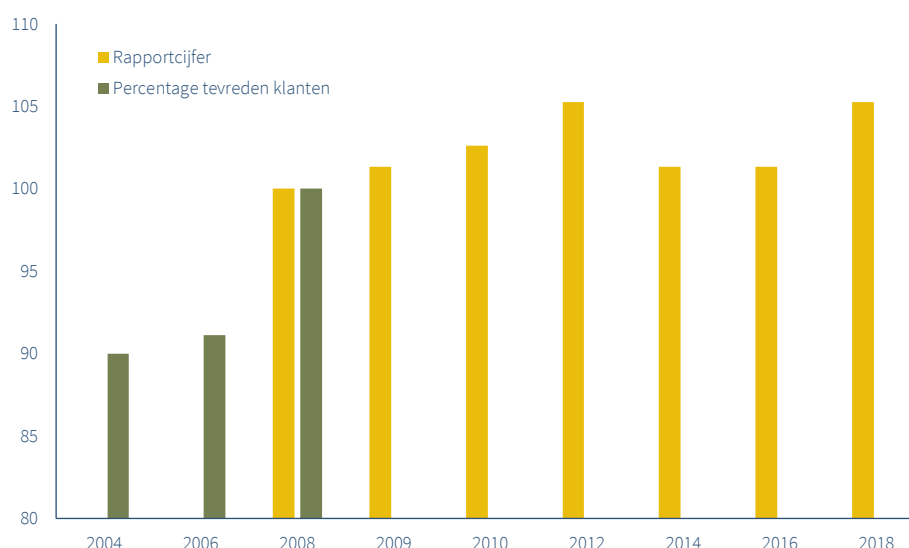
Ontwikkeling kwaliteit

Het jaarverslag SVB over 2018 vermeldt drie indicatoren die als belangrijke graadmeters kunnen fungeren voor de kwaliteit van de dienstverlening van de SVB:

1. klantgerichte uitvoering;
2. tijdige (en juiste) uitkeringsverstrekking;
3. rechtmatigheid.

Bij de klantgerichte uitvoering maakt de SVB onderscheid tussen klanttevredenheid en tijdigheid klachtafhandeling. Figuur 4-4 geeft de ontwikkeling van de klanttevredenheid weer vanaf 2004. Het betreft hier tot en met 2008 de (indexcijfers van de) percentages tevreden klanten en vanaf 2008 de (indexcijfers van de) rapportcijfers waarmee de klanten de dienstverlening van de SVB waarderen.

Figuur 4-4 Ontwikkeling klanttevredenheid SVB, 2004-2018 (indexcijfers: 2008 = 100)



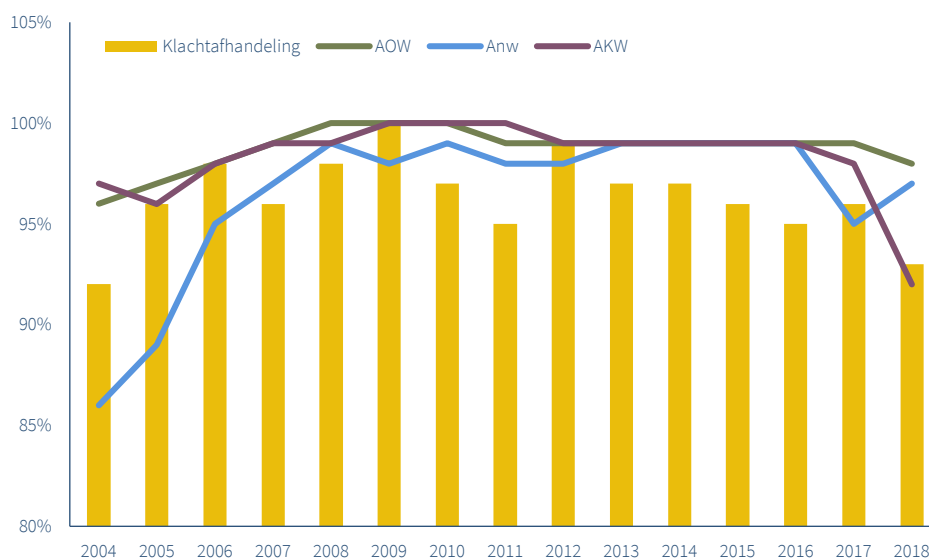
Bron: SVB

Uit de figuur blijkt dat bij beide indicatoren vanaf 2004 sprake is van een verbetering. Het percentage tevreden klanten stijgt tussen 2004 en 2008 van 80 naar 90 procent. De rapportcijfers nemen toe van 7,6 in 2008 naar 8 in 2012. In de klanttevredenheidsonderzoeken van 2014 en 2016 daalt de waardering

enigszins (7,7), maar in de meting van 2018 is het rapportcijfer weer terug op het niveau van 2012 en voldoet daarmee ook aan de gestelde norm. SVB tekent hierbij wel aan, dat de metingen van de laatste jaren niet helemaal vergelijkbaar zijn, vanwege veranderingen in de methodiek.

De tijdigheid van de afhandeling van klachten meet de SVB af aan het percentage klachten dat binnen zes weken wordt afgehandeld. Figuur 4-5 toont het verloop hiervan sinds 2004. Ook geeft de figuur de ontwikkeling weer van de tijdigheid van de verstrekking van de drie omvangrijkste SVB-uitkeringen (AOW, AKW en Anw). Deze tijdigheidscijfers geven weer hoeveel procent van de uitkeringsaanvragen tijdig is afgehandeld. Voor een AOW-, AKW- en Anw-aanvraag moet uiterlijk binnen acht weken een beschikking zijn gegeven.

Figuur 4-5 Ontwikkeling tijdigheid klachtafhandeling en uitkeringsverstrekking, 2004-2018



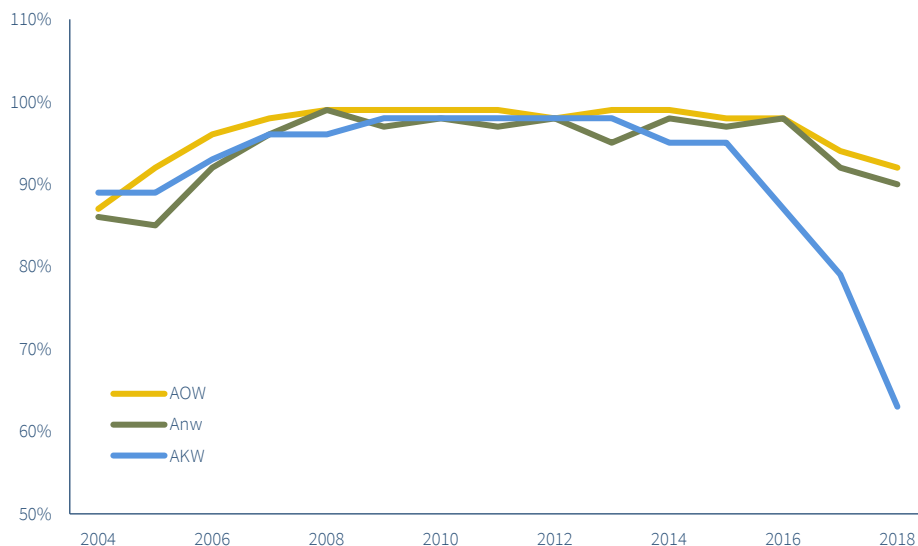
Bron: SVB

De ontwikkeling van de tijdigheid van de klachtafhandeling laat een vrij grillig patroon zien. In bijna alle jaren is het percentage echter gelijk aan of hoger dan de streefwaarde van 95 procent. Alleen in 2004 (92%) en in 2018 (93%) is de tijdigheid lager dan de norm. Het lagere percentage in 2018 is volgens de SVB het gevolg van een oplopende werkvoorraad en de verslechterde tijdigheid die voortvloeit uit de invoering van het ICT-project vAKWerk. Met het project vAKWerk heeft de SVB klantgegevens van alle gezinnen die kinderbijslag ontvangen, succesvol geïntegreerd in het systeem waarmee ook de AOW-betalingen worden gedaan.

De invloed van vAKWerk is ook terug te zien in de percentages tijdig afgehandelde uitkeringsaanvragen in 2018, met name van de AKW-aanvragen. Dat percentage daalt in 2018 met 4 procentpunten onder de streefwaarde van 96 procent, terwijl de SVB in 2017 nog een percentage van 98 realiseert. Volgens de SVB heeft dit behalve met vAKWerk te maken met de SVB-inzet op mobiliteit (doorstroom en uitstroom van medewerkers) en speelt ook het verwerken van de uitval van datamigratie een rol. Ook de tijdigheid van de verstrekking van de AOW laat in 2018 een lichte terugval zien, maar komt met 98 procent nog wel ruim boven de norm van 96 procent uit. Over de gehele periode bezien zijn de prestaties ten aanzien van een tijdige verstrekking sinds 2004 bij zowel AOW als AKW toegenomen. Die verbetering komt vooral tot stand in de periode 2004-2009. Dit geldt eveneens voor de tijdigheid van de afhandeling van de Anw-aanvragen.

Bij de tijdigheid van de uitkeringsverstrekking maakt de SVB onderscheid tussen uitkeringen voor mensen die in Nederland wonen en uitkeringen voor mensen die in het buitenland wonen. Figuur 4-6 toont de ontwikkeling van de internationale tijdigheid van de uitkeringsverstrekking vanaf 2004.

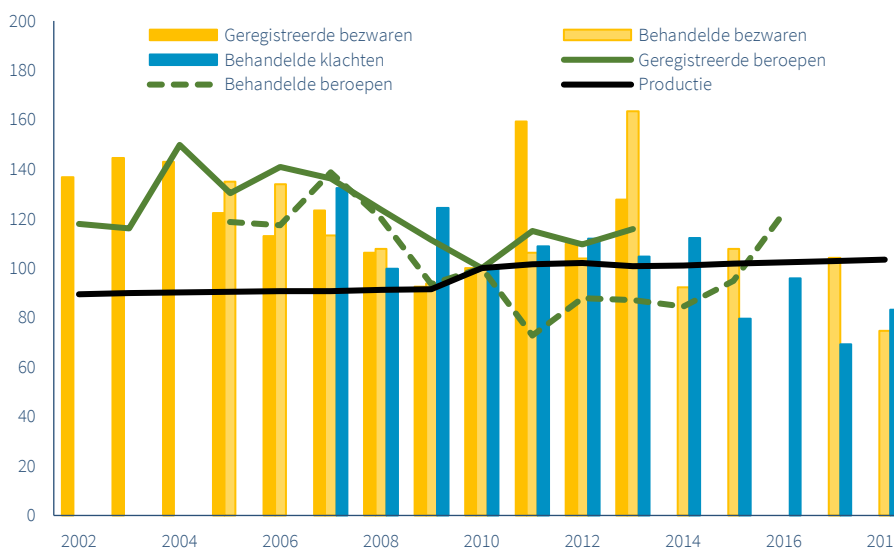
Figuur 4-6 Ontwikkeling tijdigheid internationale uitkeringsverstrekking, 2004-2018



Uit de figuur blijkt dat ook de internationale tijdigheid in de periode 2004-2009 verbetert en daarna een aantal jaren min of meer stabiel blijft. Vanaf 2015/2016 is echter een daling van de tijdigheidscijfers waar te nemen, die vooral bij de AKW-uitkeringen aanzienlijk is. De bij de nationale tijdigheid genoemde oorzaken (o.a. invoering vAKWerk, uitval van datamigratie) spelen ook hier een rol. Inmiddels zijn door de SVB diverse verbeteringsmaatregelen genomen, maar blijft de tijdigheid onder druk staan, ook bij andere wetten dan de AKW.

Naast cijfers over de tijdigheid van de klachtafhandeling, presenteren de SVB-jaarverslagen cijfers over het aantal klachten. Ook worden voor de meeste jaren cijfers over het aantal bezwaren en beroepen vermeld. De gepresenteerde cijfers zijn echter niet altijd consistent. Zo meldt de SVB in sommige jaren alleen het aantal geregistreerde klachten, bezwaren en beroepen en in andere jaren alleen het aantal dat in behandeling is genomen. Tussen 2006 en 2013 rapporteert de SVB beide cijfers. Figuur 4-7 toont de ontwikkeling van het aantal geregistreerde en/of behandelde bezwaar- en beroepsschriften vanaf 2002. Ook is het verloop van het aantal (behandelde) klachten vanaf 2007 in de figuur weergegeven. In de jaren daarvoor vermelden de jaarverslagen ook het aantal klachten, maar deze cijfers zijn niet consistent.

Figuur 4-7 Ontwikkeling bezwaren, beroepen, klachten en productie, 2002-2018 (indexcijfers, 2010 = 100)



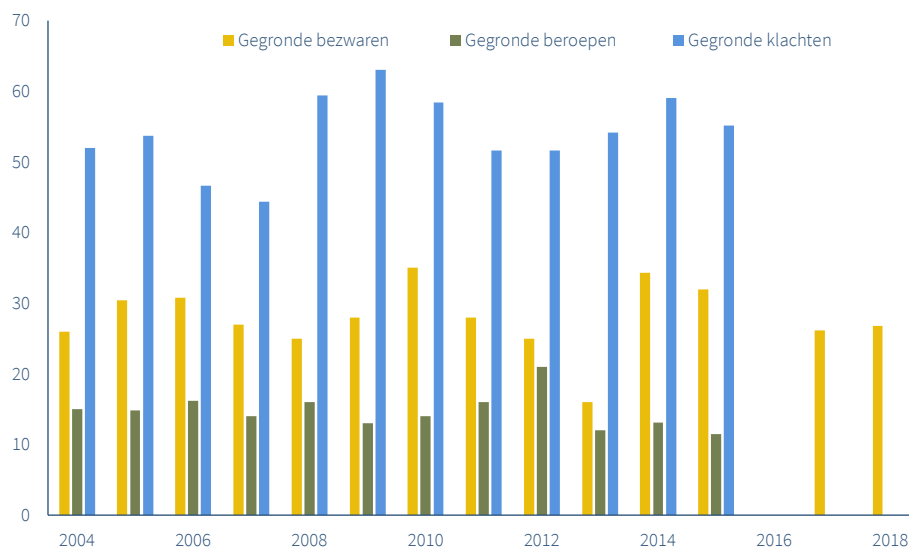
Bron: SVB. Absolute cijfers in 2010: geregistreerde bezwaren: 13.046; behandelde bezwaren: 12.662; behandelde klachten: 733; geregistreerde beroepen: 1145; behandelde beroepen: 1344.

Uit Figuur 4-7 blijkt dat zowel het aantal beroepen als bezwaren tot 2004 een stijgende lijn vertoont en aanzienlijk sneller groeit dan de productie. Dit is onder andere toe te schrijven aan wijziging in wet- en regelgeving, zoals de invoering van de Anw in 1996, die de meer 'ruimhartige' Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) vervangt. Na 2004 is sprake van een kentering en zien we een duidelijk dalende trend in het aantal beroepen en bezwaren. Vanaf 2010 nemen de aantallen weer toe, deels als gevolg van de groei van de productie. Opvallend is de grote toename in geregistreerde bezwaren in 2011. Volgens de SVB hangt dit vooral samen met de invoering van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (MKOB). Ook de groei van het aantal behandelde bezwaren in 2013 vloeit vooral hieruit voort. De toename van het aantal geregistreerde beroepen in 2011 is eveneens voornamelijk te wijten aan de MKOB. Dit leidt vervolgens in 2012 tot een stijging van het aantal behandelde beroepen. Na 2012 is enkele jaren sprake van een lichte daling in het aantal beroepszaken, maar vanaf 2014 is een vrij sterke toename te zien. Uit de jaarverslagen wordt niet duidelijk wat de reden hiervoor is.

Het aantal behandelde klachten laat vanaf 2007 een overwegend dalende trend zien. Het betreft hier het aantal formeel behandelde klachten. De laatste jaren – vooral vanaf 2015 – handelt de SVB de meeste klachten informeel, via telefonisch contact, af. Als de informele klachtafhandeling niet slaagt of als de klant een schriftelijke behandeling wenst dan wordt de formele procedure gevolgd. Hoewel de daling van het aantal klachten dus deels het gevolg is van de nieuwe aanpak van de klachtafhandeling, is vanaf 2015 ook sprake van een daling van het totaal aantal geregistreerde (informele en formele) klachten.

Behalve aantallen klachten, bezwaren en beroepen registreert de SVB welk deel daarvan gegrond is. In de jaarverslagen worden deze cijfers niet altijd op dezelfde manier gepresenteerd en soms helemaal niet vermeld. Daarom is de ontwikkeling niet volledig in beeld te brengen. Figuur 4-8 laat de percentages gegronde bezwaren, beroepen en klachten vanaf 2004 zien. Uit de figuur blijkt dat er in de ontwikkeling van alle drie geen duidelijke op- of neerwaartse trend waarneembaar is. Grosso modo is dus sprake van een constante ontwikkeling.

Figuur 4-8 Ontwikkeling percentage gegronde klachten, beroepen en bezwaren, 2004-2018



Bron: SVB

Op het gebied van de rechtmatigheid presteert de SVB sinds 2002 voortdurend ruim boven de in de Wet SUWI gestelde rechtmatigheidsnorm van 99 procent. Tot en met 2015 bedraagt het percentage steeds 99,9 procent. Vanaf 2016 is het percentage gestegen naar (afgerond) 100 en dit blijft onveranderd in de jaren daarna. Evenals bij het UWV is dit rechtmatigheidspercentage berekend door de percentages financiële fouten en onzekerheden in mindering te brengen op een getal van 100. En net als bij het UWV komen in dit percentage niet de 'onrechtmatigheden' ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik tot uitdrukking. Onrechtmatigheid moet ook niet verward worden met misbruik of oneigenlijk gebruik door de klant. Onrechtmatigheid zegt alleen iets over de kwaliteit van de administratieve afhandeling door de uitvoerder.

Cijfers op het gebied van misbruik/oneigenlijk gebruik verantwoordt de SVB bij de prestatie-indicatoren op het terrein van de handhaving. Hierover zijn in de loop van de tijd afspraken gemaakt tussen SZW en de SVB. Zo zijn in 2004/2005 vijf prestatie-indicatoren vastgesteld: bekendheid van de klanten met hun plichten; het aantal fraudesignalen op basis waarvan onderzoek kon worden verricht; het totale fraudebedrag; het afdoeningspercentage en de incassoratio. Deze indicatoren bieden zicht op de realisatie van de SZW-beleidsdoelstellingen (ten aanzien van handhaving) en geven daarmee een indruk van de effectiviteit van de SVB op dit terrein. De rapportering van de gegevens hierover, waaronder in de jaarlijkse Ipsos-rapporten 'Kennis verplichtingen en detectiekans' (zie bijvoorbeeld Ipsos, 2019), is echter niet beschikbaar over de hele periode of niet consistent (jaarverslagen).

Op basis van de hier gepresenteerde cijfers is het lastig een oordeel te vellen over de kwaliteitsontwikkeling van de dienstverlening van de SVB sinds 2002. Opvallend is dat het aantal bezwaren en beroepen afneemt in de jaren (2004-2009/2010) waarin de tijdigheidsprestaties verbeteren en de klanttevredenheid flink toeneemt. Ook valt op dat de kwaliteit van de dienstverlening op het gebied van de tijdigheid de laatste jaren onder druk lijkt te staan. Volgens de SVB geldt dit ook voor andere aspecten van de dienstverlening. Dit wordt onder andere toegeschreven aan de toenemende complexiteit van de wet- en regelgeving. Daardoor is een deel van de taken lastiger uitvoerbaar geworden, terwijl daarvoor, door de taakstellingen, minder middelen beschikbaar zijn. De werkdruk van de SVB-medewerkers neemt daardoor toe, volgens het SVB zelfs tot een niveau dat er spanningen ontstaan en de kwaliteit van de dienstverlening in het gedrang komt (SVB, 2012, 2019). Dit lijkt te

worden bevestigd door het onlangs verschenen rapport *Werk aan Uitvoering* (Van der Vlist & Heerschop, 2020). Wat betreft de rechtmatigheid zijn de prestaties in ieder geval niet achteruitgegaan. Sinds 2004 is de rechtmatigheidsscore steeds 99 procent en vanaf 2016 realiseert de SVB zelfs jaarlijks een score van 100 procent.

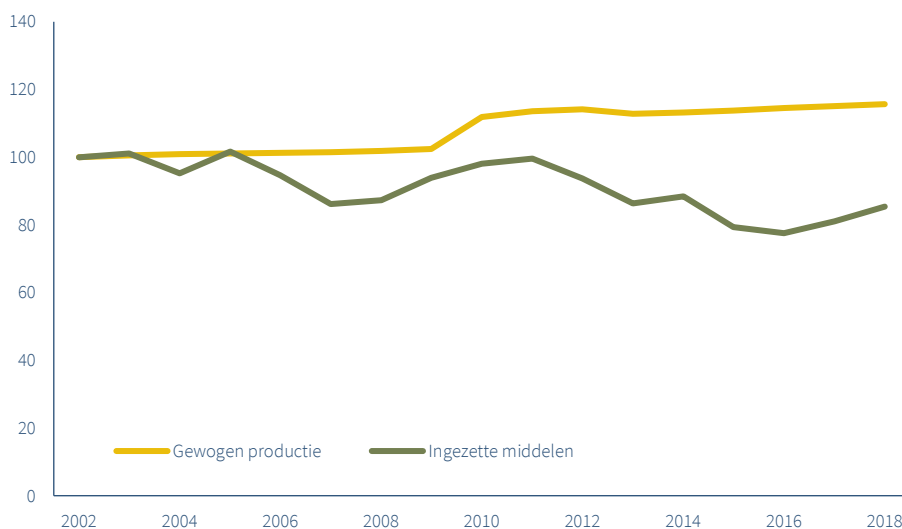
4.4

De productiviteitsontwikkeling van de SVB, 2002-2018

Analyse

Figuur 4-9 presenteert de ontwikkeling van de productie (gele lijn) en de ontwikkeling van de hiermee samenhangende (reële) apparaatskosten (groene lijn). De productie-index volgt uit de gewogen optelling van de verschillende productindicatoren: de werklast verschilt namelijk per product. De weegfactoren zijn afgeleid uit de gemiddelde kostprijzen gedurende de onderzoeksperiode (2002-2018). Zo kost een AKW-klant gemiddeld iets minder dan een AOW-klant, terwijl we een Anw-klant ruim zes keer zo zwaar wegen (zie bijlage C voor verdere toelichting en een aanvullende gevoeligheidsanalyse o.b.v. een alternatieve weging).

Figuur 4-9 Ontwikkeling gewogen productie en hiervoor ingezette middelen SVB, 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)

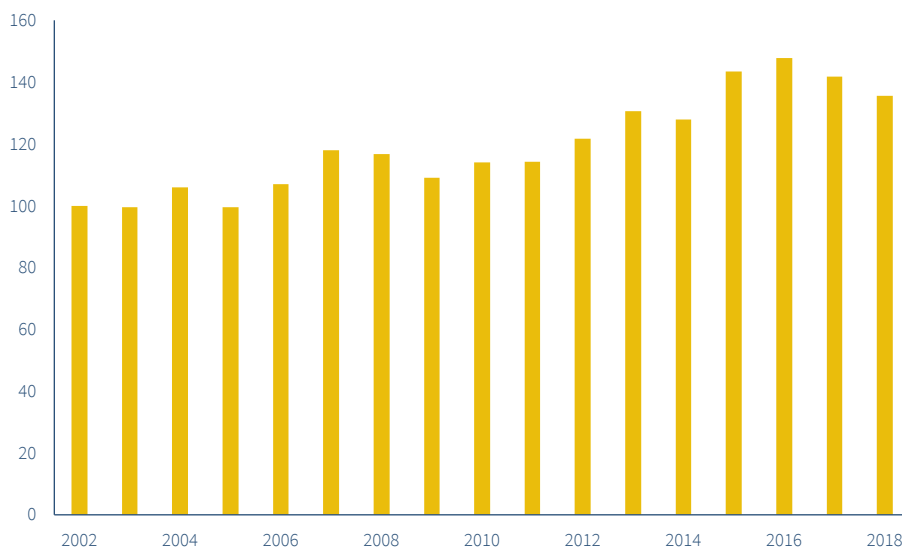


Gewichten: AOW (1,00), AKW (0,94), Anw (6,46), AIO (12,32)

In jaren dat de gewogen productie harder groeit dan de ingezette middelen stijgt de productiviteit en vice versa.

Figuur 4-10 geeft deze productiviteitsontwikkeling weer.

Figuur 4-10 Ontwikkeling productiviteit SV-taken SVB, 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)



Uit de figuur blijkt dat de productiviteit van de SVB op de SV-taken sinds 2002 gestaag groeit, met uitzondering van de laatste jaren. Vanaf 2015 daalt de productiviteit namelijk weer. Van 2014 op 2015 is nog wel sprake van een forse stijging. Dit is tevens het jaar dat de SVB er met de uitbetaling van de pgb's in opdracht van VWS een belangrijke niet-SV-taak bij krijgt. Hierdoor kan de SVB ook een groter deel van de niet-personele capaciteit toerekenen aan de niet-SV-taken, zoals in termen van de huisvesting. Hierdoor daalt de inzet van middelen op de SV-taken. Vanaf 2015 is de reële kostenstijging weer groter dan de gestage groei van de productie, waardoor de productiviteit dus daalt.

De overwegend gunstige productiviteitsontwikkeling vindt plaats tegen een achtergrond van taakstellingen en een gestaag groeiend werkaanbod (AOW-klanten). Hierdoor kan de SVB profiteren van schaalvoordelen en bezettingsgraden maximaliseren. Door de sterke focus van SZW op het besparen op de uitvoeringskosten en de daaruit voortvloeiende taakstellingen wordt de SVB, net als het UWW, voortdurend geprikkeld om doelmatiger te opereren. Daarnaast spelen ontwikkelingen op het gebied van beleid en wet- en regelgeving een rol. Gedurende de onderzoeksperiode is de SVB met een groot aantal beleids- en wetwijzigingen geconfronteerd. Een deel daarvan heeft het werk van de SVB complexer gemaakt, waardoor de taakuitvoering is verzaamd. De taakverlichting door vereenvoudiging van wet- en regelgeving weegt daar onvoldoende tegenop. Volgens de SVB is het effect daarvan zeer gering geweest. De positieve invloed van het beleid op de productiviteit vloeit dan ook voornamelijk voort uit de opgelegde taakstellingen.

Op basis van de beperkt beschikbare cijfers zijn er weinig harde aanwijzingen dat deze ontwikkeling ten koste is gegaan van de kwaliteit van de dienstverlening door de SVB. Wel zijn er de laatste jaren problemen op het gebied van de tijdigheid van de dienstverlening, die niet van incidentele aard lijken te zijn. Zorgelijker zijn de toenemende signalen over de hoge werkdruk, ontoereikende persoonlijke dienstverlening aan kwetsbare groepen en het gebrek aan mogelijkheden tot het bieden van maatwerk bij verschillende uitvoeringsorganisaties, waaronder de SVB, zoals onlangs naar voren kwam in het kader van het traject 'Werk aan Uitvoering' (Van der Vlist & Heerschop, 2020). Mogelijk is er wel sprake van enige uitruil tussen de productiviteitsgroei en de kwaliteit, of, in bredere zin, de doeltreffendheid van de SVB.

Evaluaties van de productiviteit en doelmatigheid

De SVB is sinds de start van het SUWI-stelsel twee keer geëvalueerd – in 2006 en in 2015 –, in beide gevallen als onderdeel van de evaluatie van de Wet SUWI (Ecorys, 2006; Panteia, 2015). Het betreft hier dus dezelfde evaluatierapporten als in het UWW-hoofdstuk besproken.

De eerste evaluatie concludeert dat de SVB tussen 2002 en 2005 een efficiëncyslag van 12 procent heeft gerealiseerd (Ecorys, 2006) en baseert dit op de ontwikkeling van de uitvoeringskosten ten opzichte van het geïndexeerde budget. Ook dat onderzoek beperkt zich tot de SV-taken. Verder is het in de kern een vergelijkbare aanpak, omdat de uitvoeringskosten worden afgezet tegen onder meer de volume- en prijsontwikkelingen. De onderzoekers hebben echter ook een correctie voor beleidsontwikkelingen toegepast en de dotaties aan voorzieningen zijn, in tegenstelling tot dit onderzoek, niet als uitvoeringskosten aangemerkt. Daarmee is de vergelijkbaarheid, zeker over een korte periode, beperkt. Zo komen wij tussen 2002 en 2005 tot een per saldo gelijkblijvende productiviteit. In 2005 doteert de SVB echter fors aan de reguliere voorziening (19 miljoen euro of een kleine 10% van de totale uitvoeringskosten).

De tweede evaluatie kijkt naar de ontwikkeling van de uitvoeringskosten ten opzichte van de werklast en de prijsontwikkelingen. De evaluatie velt geen oordeel over de doelmatigheid van de SVB vanwege het ontbreken van informatie over beleidseffecten, maar stelt wel vast dat de uitvoeringskosten afgezet tegen het aantal klanten tussen 2007 en 2014 fors zijn gedaald. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft recentelijk een vergelijkbare analyse uitgevoerd (Eggink et al., 2018). Dit onderzoek komt tot vergelijkbare positieve conclusies met betrekking tot de productiviteit. Dat geldt eveneens voor ons eerdere onderzoek naar de gehele dienstverlening van de SVB (Niaounakis & Van Heezik, 2019).

4.5

Conclusies

De productiviteit van de SVB bij de uitvoering van de SV-taken is tussen 2002 en 2018 aanzienlijk toegenomen. Deze ontwikkeling vindt plaats tegen de voor de productiviteit gunstige achtergrond van een gestage en voorspelbare groei van het werkaanbod. Hierdoor kan de SVB profiteren van schaalvoordelen, doordat zij de vaste kosten over steeds meer eenheden kan verspreiden. Ook de forse inzet op digitalisering, geautomatiseerde gegevensuitwisseling en verbeterde bedrijfsvoeringsprocessen hebben volgens de SVB de productiviteitsgroei gestimuleerd. Daarnaast heeft het beleid gericht op kostenbesparingen een onmiskenbaar belangrijke positieve invloed op de productiviteitsontwikkeling uitgeoefend. Op basis van de beperkt beschikbare kwantitatieve gegevens is moeilijk te zeggen of de productiviteitsgroei ten koste is gegaan van de kwaliteit of doeltreffendheid van de SVB. Ten aanzien van de tijdigheid van de uitkeringsverstrekking en klachtafhandeling gaan de prestaties van de SVB de laatste jaren wel achteruit. Ook zijn er andere aanwijzingen dat de kwaliteit van de dienstverlening van de SVB vooral de laatste jaren behoorlijk onder druk is komen te staan en op sommige onderdelen tekortschiet.

5 Vaste en variabele kosten van het UWV en de SVB

5.1 Inleiding

In de bekostigingssystematiek van het UWV en de SVB speelt het onderscheid tussen vaste en variabele kosten een belangrijke rol. Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, is het aandeel vast/variabel in de bekostiging bij beide zbo's ongeveer 50-50 procent. Onder variabele kosten verstaan we doorgaans alle kosten die direct samenhangen met de omvang van de dienstverlening of productie. Een bakker gebruikt meer meel als hij meer broden bakt. De vaste kosten daarentegen zijn – zoals het begrip zelf aangeeft – vast en zijn onafhankelijk van de geleverde dienstverlening of productie. Een bakker hoeft niet meer kosten te maken voor zijn machine, zolang de machine voldoende capaciteit heeft om alle broden te bakken. In het onderscheid tussen vast en variabel speelt ook de tijdsdimensie een belangrijke rol. We komen hier later op terug. In de bekostiging door SZW spelen ook andere overwegingen nog een rol. Zo wordt een deel van de kosten van het UWV en de SVB via de vaste component gefinancierd om de simpliciteit van het bekostigingsmodel te behouden in termen van het aantal bekostigingsparameters.

De gedachte om een vaste en een variabele component een plaats te geven in de bekostiging is gebaseerd op het beginsel dat een uitvoeringsorganisatie haar publieke taak altijd naar behoren moet kunnen uitvoeren en dat hiervoor steeds voldoende middelen beschikbaar moeten zijn. Conjuncturele schommelingen en andere exogene ontwikkelingen mogen de exploitatie en daarmee de publieke taak niet in gevaar brengen. Stel dat het aantal uitkeringsgerechtigden daalt, dan dalen de vaste kosten niet. De gemiddelde kosten voor het verstrekken van een uitkering stijgen daardoor. In het geval de bekostiging alleen een vergoeding kent per eenheid dienstverlening (integrale kostprijs), dan ontstaat er een exploitatietekort. Het instituut moet dan efficiënter gaan werken of inleveren op de kwaliteit van de dienstverlening, bijvoorbeeld door vermindering van controles op naleving van de regels.

In dit hoofdstuk staan we kort stil bij deze theoretische gedachtegang (paragraaf 5.2). De vraag is dan of een dergelijk systeem aan de uitgangspunten voldoet. Hierbij kijken we in het bijzonder ook naar de prikkels van het systeem voor de productiviteit van de dienstverlening. Verder gaan we in op de praktijk door te kijken naar de feitelijke verhouding tussen vast en variabel en de verhouding zoals SZW die in de bekostiging van het UWV en de SVB hanteert (paragraaf 5.3 en 5.4). In paragraaf 5.5 volgt een slotbeschouwing.

5.2 Theorie

In de praktijk rekenen we meestal de kosten van personeel, energie, water, kantoorartikelen en dergelijke tot de variabele kosten. Kosten voor huisvesting, transportmiddelen, ICT-apparatuur en verzekeringen zijn voorbeelden van vaste kosten. In het eerste geval betreft het ingezette middelen die direct meedemen met de omvang van de productie, in het tweede geval gaat het om middelen die meerdere productiecycli meegaan en zich moeilijk laten delen. Water kun je bij wijze van spreken per druppel inkopen, maar een halve vrachtwagen is niet te gebruiken. Overtollige laadcapaciteit kan pas op termijn worden afgebouwd door vervanging van de betreffende vrachtwagen door een kleiner

exemplaar. Dit geldt overigens voor een klein deel van het personeel, vooral in de indirecte sfeer, zoals het management. Het belang van dit indirecte personeel in termen van kosten is echter beperkt.

Twee belangrijke noties komen hier aan bod. De eerste betreft de dimensie tijd. De tweede de samenhang tussen verschillende ingezette middelen.

De tijdsdimensie verwijst naar de vraag welke tijdsperiode we moeten hanteren bij het onderscheid tussen vast en variabel. Zo is er bijvoorbeeld eenvoudig te variëren met flexwerkers, maar veel lastiger met personeel in vaste dienst. Als voor het onderscheid tussen vast en variabel een tijdsperiode van één jaar wordt aangehouden, dan kan een werkgever waarschijnlijk het personeelsbestand maar beperkt inkrimpen. Bij een tijdsperiode van drie jaar is dit veel eenvoudiger. Voor huisvesting gelden nog langere periodes. Kantoorruimtes zijn op korte termijn niet eenvoudig te verkopen en evenmin kunnen huurcontracten snel worden opgezegd (of tegen hoge kosten). Ook is het de vraag of een instelling wel zo graag al haar middelen zo flexibel wil gebruiken. Mocht binnen niet al te lange tijd de dienstverlening weer toenemen, dan is het handig direct op beschikbare overcapaciteit te kunnen terugvallen.

Afgezien van de tijdsdimensie is er geen strikte scheiding tussen ingezette middelen te maken. Verschillende ingezette middelen beïnvloeden elkaar door elkaar te complementeren of juist elkaars substituten te zijn. Als personeel wordt opgevat als een variabel in te zetten middel, dan is er geen een-op-een relatie te maken met de te leveren diensten. Het is goed denkbaar dat een grote overcapaciteit aan huisvesting leidt tot meer onderhoud en schoonmaak en dus tot een grotere inzet van personeel. Met andere woorden, de variabele kosten zijn ook afhankelijk van de inzet van vaste middelen. In het eerdere voorbeeld van de vrachtwagen geldt nog steeds dat een (hele) chauffeur de kleine vrachtwagen moet besturen. Dit soort complexe relaties in het productieproces leidt ook tot een complexe kostenstructuur, die zich moeilijk in eenvoudige bekostigingsformules laat vatten.

De vraag is nu welke conclusies hieraan te verbinden zijn voor de inrichting van een bekostigingssysteem. Omdat de bekostiging in lumpsum termen plaatsvindt, heeft het onderscheid tussen vast en variabel in de bekostiging voor de uiteindelijke bedrijfsvoering weinig betekenis. Het management van de uitvoeringsorganisatie kan hier namelijk van afwijken. De overheid hanteert bij het vaststellen de facto een heel eenvoudige kostenstructuur, namelijk:

$$S = a + b_1Y_1 + b_2Y_2 \quad (5-1)$$

waarbij:

S = de omvang van de subsidie;

Y_1 en Y_2 de = productie van dienst 1 en 2;

a = een vergoeding voor de (veronderstelde) vaste kosten;

b -parameters = een vergoeding per eenheid geleverde dienst.

Vanwege de vereiste transparantie liggen andere bekostigingsformules niet voor de hand. In werkelijkheid – zo blijkt uit veel literatuur – zijn kostenstructuren veel gecompliceerder. Dit betekent dat er een kans is dat er onder- of overbekostigd wordt. Onderbekostiging brengt de dienstverlening in gevaar. Overbekostiging leidt tot ondoelmatigheid. Een opvallend aspect is dat bovenstaande formule geen enkele component bevat die verwijst naar de vaste inzet van middelen (capaciteit). Blijkbaar maakt de overheid zich bij deze kostenstructuur geen zorgen over de toekomstige capaciteit. Als de overheid die zorg wel heeft, dan kan zij ervoor kiezen een minimale capaciteit aan te houden. Het gaat

dan om ingezette middelen die lastig op korte termijn zijn aan te passen. Te denken valt aan gespecialiseerd personeel (verzekeringsartsen) of ICT-capaciteit. In dat geval kan de overheid ervoor kiezen om van deze ingezette middelen een minimale hoeveelheid aan te houden. Een bekostigingsformule kan er dan als volgt uitzien:

$$S = a_0 + a_1K^* + b_1Y_1 + b_2Y_2 \quad (5-2)$$

waarbij:

K^* = de (minimale) vaste inzet van het betreffende middel.

Bij lage productiecijfers is ondoelmatigheid een automatisch gevolg. Tegenover de waarborg van een minimaal beschikbare capaciteit staat dus een prijs in termen van ondoelmatigheid, om te voorkomen dat er een tekort ontstaat. De overheid dient in deze situatie wel scherp te letten op de daadwerkelijke beschikbaarheid van de vereiste capaciteit, anders heeft zij alleen maar ondoelmatigheid bekostigd zonder waarborg. Als deze waarborg er niet is of de overheid controleert hier niet op, dan is het onderscheid tussen vast en variabel in de bekostiging niet zinvol.

Een andere optie is de volledige verantwoordelijkheid bij de uitvoeringsorganisatie zelf te leggen en in de bekostiging een parameter mee te geven die rekening houdt met de mate van onzekerheid in de omvang van de dienstverlening. In hoogconjunctuur kunnen hiermee reserves worden gevoed en omgekeerd. Dit is eigenlijk ook de manier waarop veel tariefgefinancierde zbo's bekostigd worden, omdat zij voor 100 procent output-gefinancierd zijn. Net als bij tariefgefinancierde zbo's kunnen afspraken gemaakt worden hoe groot reserves maximaal mogen zijn en hoe vaak de afspraken dienen te worden herijkt.

De bekostigingsformule kan er dan als volgt uitzien:

$$S = a_0 + b_1Y_1 + b_2Y_2 + b_3\sigma_{Y_1} + b_4\sigma_{Y_2} \quad (5-3)$$

waarin:

σ_{Y_1} en σ_{Y_2} een maat zijn voor de onzekerheid van het werkaanbod van de betreffende diensten.

Hoe groter deze fluctuaties, hoe groter de risicopremie. Samenvattend betekent het voorgaande het volgende. De kostenstructuur is niet in een eenvoudige bekostigingsformule te vatten, waarbij tevens het onderscheid tussen vast en variabel niet zinvol is. De overheid kan een vereiste minimale capaciteit afspreken en deze apart bekostigen. Toezicht op naleving van deze afspraak is dan een vereiste. De overheid kan zich ook verre houden van het onderscheid tussen vast en variabel en in de bekostiging alleen rekening houden met onzekerheden over de vraag naar diensten.

5.3

De praktijk van het UWV

Tabel 5-1 bevat een weergave van alle kosten van het UWV zoals die uit het jaarverslag 2018 zijn af te leiden. We maken hierbij een onderscheid naar de totale exploitatie, ICT-kosten en huisvestingskosten.

Tabel 5-1 Kostenallocatie UWV, 2018

Kostencategorie	Kosten (× 1 miljoen euro)	Kostenaandeel (in %)
Totale exploitatie		
Personeelskosten	1.345	77,0
Huisvestingskosten	104	6,0
Automatiseringskosten	236	13,5
Kantoorkosten	24	1,4
Vervoers- en overige kosten	38	2,2
Totaal	1.747	100
ICT-kosten		
Kosten eigen personeel ICT	132	30,8
Hardware	26	6,1
Software	42	9,9
Spraak- en dataverbindingen	12	2,9
Inhuur personeel ICT	59	13,8
Uitbesteding ICT	156	36,6
Totaal	428	100
Huisvestingskosten		
Huren	46	44,2
Afschrijvingen	13	12,5
Beveiliging	14	13,5
Schoonmaak	9	8,7
Overig	22	21,2
Totaal	104	100

Uit tabel 5-1 is af te leiden dat slechts 20 procent van de kosten (huisvesting en automatisering) direct als vaste kosten aan te merken is. Daarnaast hebben we te maken met een aanzienlijk deel aan personeelskosten (77%). Een deel hiervan is ook als (semi)vast te beschouwen vanwege vaste dienstverbanden. Het jaarverslag maakt niet duidelijk welk deel van de inzet van personeel als vast of flexibel is te beschouwen. Alleen voor ICT-personeel geeft het jaarverslag iets meer inzicht. Ongeveer een derde van de personeelskosten ICT is geregeld via inhuur. Waarschijnlijk gelden voor andere personeelscategorieën lagere verhoudingen. Cijfers hierover ontbreken. Een globale inschatting hiervan is 20 procent. Daarnaast hebben we bij de inzet van personeel nog te maken met natuurlijk verloop. Het natuurlijk verloop is vanzelfsprekend ook afhankelijk van de samenstelling van het personeel. Zo kent een bedrijf met veel jonge instromers een veel groter verloop dan een ander bedrijf met veel werknemers van middelbare leeftijd. Een globale inschatting voor natuurlijk verloop is 10 procent. Dit betekent dat in totaal ongeveer 30 procent als variabel is aan te merken. De volgende ruwe schatting is dat op de korte termijn 70 procent van de 77 procent personeelskosten (= 54%) als vast is op te vatten. Tellen we hierbij de huisvestingskosten en automatiseringskosten op, dan is ongeveer driekwart van de kosten als vaste kosten op te vatten. Op de wat langere termijn daalt dit aandeel snel. Op een termijn

van bijvoorbeeld vijf jaar is er eigenlijk nauwelijks meer sprake van vaste kosten. Allerlei contracten zijn dan geëxpireerd, personeel ontslagen en kapitaalgoederen afgeschreven.

In de bekostiging (zie hoofdstuk 3) is de verhouding vast/variabel circa 50-50 procent. Uit gesprekken met SZW en het UWV blijkt dat deze verhouding jaarlijks wordt herijkt en tot stand is gekomen door definitiebepaling tussen SZW en het UWV. Bij nieuw beleid wordt per keer gekeken in hoeverre het gaat om vaste en variabele kosten. Voor de periodieke herijking geeft het UWV wel een opgave van de vaste en variabele kosten. Als voorbeelden van vaste kosten noemt het UWV gegevensdiensten, handhaving, huisvesting, en juridische dienstverlening. Het onderscheid tussen personeel en materiaal speelt hier dus niet direct een rol, maar vooral de taken waarvoor de middelen worden ingezet. Voor een deel gaat het hier dus om de facto capaciteitsbekostiging (bijvoorbeeld handhaving). Ook de kosten van indirecte fte's schaarst het UWV onder vaste kosten (20% in 2018). SZW ziet met name de huisvestings- en ICT-kosten als vast. SZW gebruikt de verhouding vast/variabel niet om te sturen op de financiële wendbaarheid van het UWV, maar volgt zo goed mogelijk de kostenstructuur van de uitvoeringsorganisatie.

Een belangrijk verschil met onze definitie van vaste kosten is dat SZW dus ook een aantal volumegerelateerde taken bewust vast in plaats van variabel financiert om de simpliciteit van het lightmodel te behouden, zoals werkgeversdienstverlening en de polisadministratie. Dat betekent dus dat SZW de vaste component niet alleen ter dekking van vaste kosten verstrekt, maar ook voor een aantal (structurele) taken. Het lightmodel maakt voor deze onderdelen van de dienstverlening geen nadrukkelijke koppeling tussen de aantallen geleverde eindproducten (zoals klanten en aanvragen of andere volume-indicatoren) en de omvang van bekostiging. De grote omvang van de vaste component vloeit dus ook deels voort uit de keuze om deze taken vast te financieren.

5.4

De praktijk van de SVB

Tabel 5-2 geeft een overzicht van de uitvoeringskosten van de SV-taken van de SVB in 2018.

Tabel 5-2 Kostenallocatie SVB, 2018

Kostencategorie	Kosten (× 1 miljoen euro)	Kostenaandeel (in %)
Totale exploitatie SV		
Personeelskosten	193	78,5
Huisvestingskosten	15	5,9
Automatiseringskosten	24	9,9
Kantoorkosten	4	1,5
Diensten en diversen	10	4,2
Totaal	245	100
Uitsplitsing personeelskosten Totaal SVB		
Uitzendkrachten	15	6,1
Externe inhuur	44	17,1
Overig	20	76,8
Totaal	254	100

De uitsplitsing van de personeelskosten heeft betrekking op alle uitvoeringstaken van de SVB, dus inclusief de niet-SV-taken. Het jaarverslag bevat geen uitsplitsing op alleen het SV-deel.

Uit tabel 5-2 blijkt dat personeelskosten bijna 80 procent van de totale kosten uitmaken. De vaste kosten, gedefinieerd als huisvestingskosten en automatiseringskosten, bedragen ruim 15 procent. De kosten van uitzendkrachten en externe inhuur bedragen bijna een kwart van de personeelskosten (23,2%). De SVB is eigenaar van vrijwel alle in gebruik genomen panden. Deze kosten zijn dus nog wat meer als vast te typeren dan bijvoorbeeld bij het UWV, dat de panden huurt. Daar staat tegenover dat de SVB leegstaande kantooruimte kan verhuren. Tijdens een recessie is die mogelijkheid echter wel beperkt.

Een globale inschatting voor natuurlijk verloop is 10 procent. Dit komt overeen met 7,7 procent van de kosten. Ook hier geldt dat een kleine 70 procent van de personeelskosten als vast is aan te merken. Dit komt ook hier overeen met 54 procent. Tellen we hierbij de huisvestingskosten en automatiseringskosten op dan is ongeveer 70 procent van de kosten als vaste kosten op te vatten. Als we uitgaan van 10 procent natuurlijk verloop dan is 26 procent van de kosten als variabel aan te merken. Daar komt nog eens 5,7 procent bij voor kantoor, diensten en diversen. Dit betekent globaal dat op korte termijn ongeveer twee derde van de totale kosten als vast is te beschouwen. Gaan we van een langere termijn uit dan nemen de vaste kosten snel af. Op een termijn van vijf jaar bedragen de vaste kosten minder dan 15 procent. Wel is de SVB eigen-risicodrager voor de WW. Dat betekent dat de kosten van afgevoerd personeel nog wel wat langer doorlopen en dus pas op iets langere termijn als variabel zijn te beschouwen.

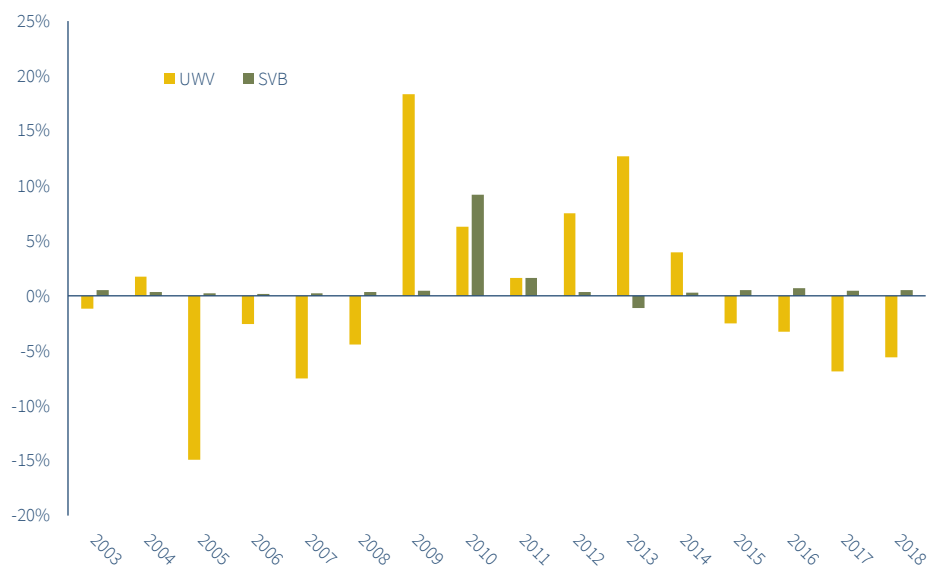
Ook bij de SVB is het aandeel vast/variabel in de bekostiging circa 50-50 procent. Uit gesprekken met de SVB blijkt dat de SVB, net als UWV, met name de kosten gerelateerd aan huisvesting en ICT (inclusief personeel) als vast aanmerkt. Deze kosten (ICT en huisvesting) zijn beduidend minder dan de vaste component die SZW verstrekt, ook als we hierbij de ICT-personeelskosten meerekenen. Het onderscheid vast/variabel wordt door SVB niet expliciet geregistreerd en alleen opgegeven aan SZW ten behoeve van het lightmodel. Naar schatting merkt de SVB hierin 30 procent van de personele kosten aan als vast. Intern speelt het onderscheid tussen vast en variabel bij de SVB dus geen belangrijke rol.

5.5

Onzekerheden over omvang dienstverlening

Paragraaf 5-2 bevatte een theoretische uiteenzetting over de relatie tussen onzekerheid en de wijze van bekostiging, in het bijzonder met betrekking tot de verhouding vast en variabel in de bekostiging. De vraag is met hoeveel onzekerheden we hier te maken hebben. Voor het beantwoorden van deze vraag kijken we naar jaarlijkse veranderingen in de productieomvang. Figuur 5-1 geeft deze weer voor beide zbo's.

Figuur 5-1 Procentuele mutatie productieomvang UWW en SVB, 2003-2018



Uit de figuur blijkt dat de jaarlijkse mutaties bij de SVB uitzonderlijk klein zijn (gemiddeld 1% per jaar). Door de invoering van de AIO is in 2010 nog wel sprake van een flinke mutatie, maar in de andere jaren niet. Bij het UWW is jaarlijks wel sprake van grotere mutaties (gemiddeld 6,3% per jaar). In vergelijking met marktorganisaties maar ook sommige andere uitvoeringsorganisaties, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), zijn deze alsnog eigenlijk redelijk beperkt.

5.6 Slotbeschouwing

De reden om een vaste en variabele component een plaats te geven in de bekostiging is, dat een uitvoeringsorganisatie haar publieke taak altijd naar behoren moeten kunnen uitvoeren en dat hiervoor steeds voldoende middelen beschikbaar moeten zijn. Conjuncturele invloeden en andere exogene ontwikkelingen mogen de exploitatie en daarmee de publieke taak niet in gevaar brengen. Bij de uitvoeringstaken van zowel UWW als SVB is de factor personeel dominant met een kostenaandeel van circa 80 procent. Een deel hiervan is flexibele arbeid, waardoor aanpassingen op korte termijn eenvoudig door te voeren zijn. Kosten gerelateerd aan ICT-apparatuur zijn relatief laag. ICT-investeringen worden bovendien tamelijk snel afgeschreven. Er is dan ook weinig reden om een hoge vaste component in de bekostiging op te nemen, zoals nu het geval is. De productiestructuren van UWW en SVB zijn dan ook volstrekt niet te vergelijken met die van sectoren zoals de waterdistributie, elektriciteitsvoorziening en de spoorwegen. In die sectoren speelt harde infrastructuur met heel lange afschrijvingstermijnen een grote rol. Deze sectoren komen dan ook veel eerder in aanmerking voor een vaste component in de wijze van bekostiging.

Volgens de bekostigingsmodellen voor UWW en SVB ligt de verhouding tussen vaste en variabele kosten in de orde van grootte van 50-50 procent. Als we dit vergelijken met de feitelijke verhouding in de bedrijfsvoering, dan is het aandeel vast in de bekostiging op het eerste gezicht hoog te noemen. Op een termijn van drie jaar is misschien maximaal 20 procent als vast aan te merken. Het gaat hier vooral om een deel hardware en huisvesting en wellicht nog een klein deel gespecialiseerd of indirect personeel (bijvoorbeeld een deel van het ICT-personeel, verzekeringsartsen). Dit lage percentage vaste kosten volgt voornamelijk uit het gegeven dat het hier om arbeidsintensieve dienstverlening (circa 80%

personeelskosten) gaat. Het grootste deel van het personeel is op langere termijn als flexibel te beschouwen. Kapitaalgoederen zijn er nauwelijks in deze dienstverlening. Het werkaanbod van UWV en SVB is verder ook in sterke mate volume-gerelateerd en beweegt dus mee met het aantal klanten en aanvragen.

Het hoge aandeel vast in de bekostiging kan daarom in theorie leiden tot ondoelmatigheid of tot zogenoemde superdoelmatigheid. Ondoelmatigheid ontstaat bij een krimpende productie, doordat het management weinig prikkels heeft de kosten te beperken. Bij een groei van de productie ontstaat superdoelmatigheid. Dan is sprake van het uitpersen van een organisatie, zoals achterwege laten van regulier onderhoud, het structureel overbelasten van personeel en/of verminderen van de kwaliteit van de dienstverlening. Een lagere vaste component zou hierop afgaande passender zijn. Een precieze inschatting hiervan reikt te ver voor deze beschouwing.

Uit de analyse van de jaarlijkse veranderingen in productievolume blijkt verder dat de onzekerheid over de omvang van de dienstverlening vooral bij de SVB beperkt is. De SVB kan de heel beperkte schommelingen relatief eenvoudig opvangen. Dit onderstreept nog eens dat de ruime vergoeding voor de vaste component eigenlijk geen economische onderbouwing heeft. Bij het UWV is de onzekerheid wel wat groter. Tussen 2002 en 2018 schommelt het werkaanbod jaarlijks met gemiddeld zo'n 6 procent, met uitschieters naar 15-20 procent. Bij het UWV ligt (gedeeltelijke) capaciteitsfinanciering daarom nog wel wat meer voor de hand om tekorten aan bijvoorbeeld gespecialiseerd personeel te voorkomen. Hier tegenover staat dan wel een prijs in termen van ondoelmatigheid op de momenten dat deze capaciteit niet ten volle benut wordt. Daarbij spelen dus niet alleen economische (kosten)overwegingen een rol.

6 UWV en SVB naast elkaar gezet

6.1 Inleiding

Het UWV en de SVB vertonen in verschillende opzichten overeenkomsten. Er bestaat echter ook een aantal belangrijke verschillen. Een vergelijking van de prestaties van beide organisaties is dan ook lastig. Wanneer de verschillen goed in acht worden genomen, levert een vergelijking mogelijk toch interessante informatie op. In dit hoofdstuk doen we een poging daartoe en gaan we na hoe de ontwikkelingen van UWV en SVB met betrekking tot de inzet van middelen, de productie en de productiviteit zich tot elkaar verhouden. Daaraan voorafgaand brengen we eerst de overeenkomsten en verschillen tussen beide zbo's in kaart.

6.2 Overeenkomsten en verschillen

Tabel 6-1 vat de belangrijkste verschillen en overeenkomsten op een vijftal aspecten samen: bekostiging, aard van de dienstverlening, autonomie, omgeving en beleid en wet- en regelgeving.

Bekostiging

UWV en SVB worden op vrijwel identieke wijze bekostigd. De bekostiging bestaat uit een vaste component (input/capaciteitsfinanciering) en een variabele component (outputfinanciering). De variabele component kent een bedrag toe per klant en per aanvraag voor elk van de wetten die UWV en SVB uitvoeren. Er is dus sprake van een gecombineerde input- en outputfinanciering. De verhouding vast/variabel is bij zowel UWV als SVB ongeveer 50-50 procent. Een klein verschil betreft de periodiciteit waarmee de prijzen worden herijkt: jaarlijks bij het UWV, driejaarlijks bij de SVB.

Aard dienstverlening

De aard van de dienstverlening van het UWV en de SVB vertoont voor een deel veel gelijkenissen. Een groot deel van het takenpakket van beide organisaties bestaat uit: het beoordelen van (de hoogte en duur van) aanvragen voor uitkeringen op grond van socialezekerheidswetten en het verstrekken van deze uitkeringen. Het takenpakket van het UWV is wel een stuk breder en heterogener dan van de SVB. Een van de kerntaken van het UWV is namelijk het stimuleren van mensen om aan het werk te blijven of nieuw werk te vinden en het ondersteunen van werkgevers bij het vinden van personeel. Dit is een duidelijk andere taak dan het verstrekken van uitkeringen. Daarnaast zijn de UWV-wetten vaak wat complexer in de uitvoering, met name bij de wetten waarvoor sociaal-medische (her)beoordelingen nodig zijn. Het UWV heeft daarom ook meer specialistisch personeel in dienst, zoals verzekeringsartsen. De kosten per klant zijn bij het UWV dan ook een factor 30 hoger dan bij SVB: 1.387 euro tegenover 43 euro in 2018. Overigens is ook bij de SVB deels sprake van vrij complexe, arbeidsintensieve activiteiten. Een belangrijk deel van deze 'handmatige' werkzaamheden bij de SVB (ongeveer 50%) betreft de gevalsbehandeling met internationale aspecten. Het gaat hier om klanten van de SVB die in het buitenland wonen en klanten in Nederland met een migratieachtergrond of grenswerkers, waarvoor samenwerking met ketenpartners in binnen- en buitenland nodig is.

Tabel 6-1 Samenvatting belangrijkste verschillen en overeenkomsten UWW/SVB

Aspect	Verschillen/overeenkomsten
Bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> • UWW en SVB worden op vrijwel identieke wijze bekostigd door SZW d.m.v. het lightmodel. • Er is bij beide zbo's sprake van gecombineerde output- (ca. 50%, bedrag per klant/aanvraag) en input/capaciteitsfinanciering (ca. 50%).
Aard dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Kerntaak van zowel UWW als SVB is de beoordeling van aanvragen voor uitkeringen en de verstrekking daarvan. • Het UWW heeft nog een aantal andere belangrijke kerntaken. Het takenpakket van het UWW is dan ook breder en heterogener (o.a. re-integratie en arbeidsbemiddeling) en omvat meer specialistisch maatwerk (o.a. medische beoordelingen). Door de hogere in- en uitstroom verwerkt het UWW ook meer (tijdsintensieve) aanvragen. • De gemiddelde kosten per klant van het UWW (1.387 euro) zijn daarom veel hoger dan van de SVB (43 euro). • Zowel bij UWW als SVB verandert de aard van de dienstverlening in de loop van de tijd door digitalisering, automatisering, beleid en wet- en regelgeving.
Autonomie	<ul style="list-style-type: none"> • UWW en SVB lijken in vergelijking met andere zbo's over een beperkte autonomie te beschikken: de sturingsrelatie met SZW is intensief en gaat verder dan sturing op hoofdlijnen. Door bezuinigingsdruk is er een sterke focus op kostenaspecten in de sturing. • De SVB lijkt wel over iets meer autonomie te beschikken dan het UWW, mede vanwege meerdere opdrachtgevers.
Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Het UWW is veel gevoeliger voor economische omgevingsfactoren (conjunctuur) dan de SVB. • Voor de SVB is vooral de demografische ontwikkeling (vergrijzing) een belangrijke exogene factor; deze ontwikkeling verloopt traag en is daardoor goed voorspelbaar.
Beleid, wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • UWW en SVB zijn beide geconfronteerd met een sterk bezuinigingsbeleid (taakstellingen) en een groot aantal veranderingen in de wet- en regelgeving. • Voor zowel UWW als SVB geldt dat dit de taakuitvoering eerder heeft verzwaard dan verlicht en de werkdruk is toegenomen. Mogelijk gaat dit de laatste jaren bij beide ten koste van de kwaliteit.

Een ander belangrijk verschil is dat het klantenbestand van het UWW jaarlijks met veel meer in- en uitstroom te maken heeft dan dat van de SVB. Het werkaanbod van de SVB bestaat grotendeels uit het verstrekken van uitkeringen aan bestaande klanten. In vergelijking met het UWW zijn er jaarlijks weinig nieuwe aanvragen. Ook om die reden zijn de kosten per klant bij het UWW veel hoger dan bij de SVB.

Bij beide organisaties is de aard van de dienstverlening in de loop der jaren aan verandering onderhevig. Zo is de dienstverlening steeds meer geautomatiseerd en gedigitaliseerd, deels ook ter invulling van de vele taakstellingen waarmee UWW en SVB zijn geconfronteerd. Hierdoor neemt de afhankelijkheid van de onderliggende ICT-systemen wel toe, evenals de complexiteit van deze systemen. Er is bij beide zbo's ook steeds meer vraag naar gekwalificeerd ICT-personeel.

Autonomie

Als zbo's beschikken UWW en SVB in principe over een zekere mate van zelfstandigheid bij het uitvoeren van taken die zij namens de rijksoverheid verrichten. In vergelijking met veel andere zbo's lijkt de autonomie van UWW en SVB vrij beperkt te zijn. Bij beide zbo's is sprake van een intensieve sturingsrelatie met SZW met veel overleg, waarin ook allerlei bedrijfsvoeringsaspecten vaak op detailniveau aan de orde worden gesteld. Dit hangt vooral samen met de omvang van de organisaties en politieke gevoeligheid van de doelgroepen. Bovendien is de autonomie van begrotingsgefinancierde zbo's, zoals UWW en SVB, doorgaans geringer dan van tariefgefinancierde zbo's, zoals het Kadaster of de RDW. Het moederdepartement heeft bij begrotingsfinanciering namelijk direct invloed op het jaarlijkse budget. Daardoor zijn de organisaties ook afhankelijker van de budgettaire ruimte van de departementen, zoals ook blijkt uit de vele taakstellingen waarmee UWW en SVB zijn geconfronteerd. De SVB lijkt op sommige vlakken nog wel over iets meer autonomie te beschikken (Van Thiel & Hendriks, 2014). Zo werkt de SVB voor meerdere opdrachtgevers, waardoor de afhankelijkheid van SZW mogelijk wat minder groot is.

Omgeving

Economische omgevingsfactoren zijn veel belangrijker voor het UWV dan voor de SVB. Dat uit zich vooral via de vraagzijde. Het werkaanbod (aantal klanten) van de SVB wordt vooral bepaald door demografische ontwikkelingen (zoals de vergrijzing), die zich kenmerken door een traag verloop en daardoor goed voorspelbaar zijn. Bij het UWV spelen vooral de economische conjunctuurgolven een grote rol, met name via de in- en uitstroom in de WW. Deze zijn veel minder goed voorspelbaar en stellen dan ook veel hogere eisen aan de wendbaarheid van het UWV.

Beleid en wet- en regelgeving

Veranderingen in beleid en wet- en regelgeving zijn ook als omgevingsfactoren te beschouwen, al hebben UWV en SVB hier iets meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Voor beide organisaties geldt dat zij in de loop van de jaren te maken hebben gehad met beleid dat sterk gericht is op kostenverlaging (taakstellingen, efficiencykortingen) en daarnaast zijn geconfronteerd met een groot aantal veranderingen in beleid en wet- en regelgeving. Voor zowel UWV als SVB geldt dat dit de taakuitvoering op verschillende onderdelen heeft verzaamd, terwijl de beoogde taakverlichting door vereenvoudiging van wet- en regelgeving vrij gering is geweest. Volgens de organisaties heeft dit ervoor gezorgd dat, vooral de laatste jaren, de werkdruk is toegenomen en de kwaliteit van de dienstverlening steeds meer onder druk komt te staan.

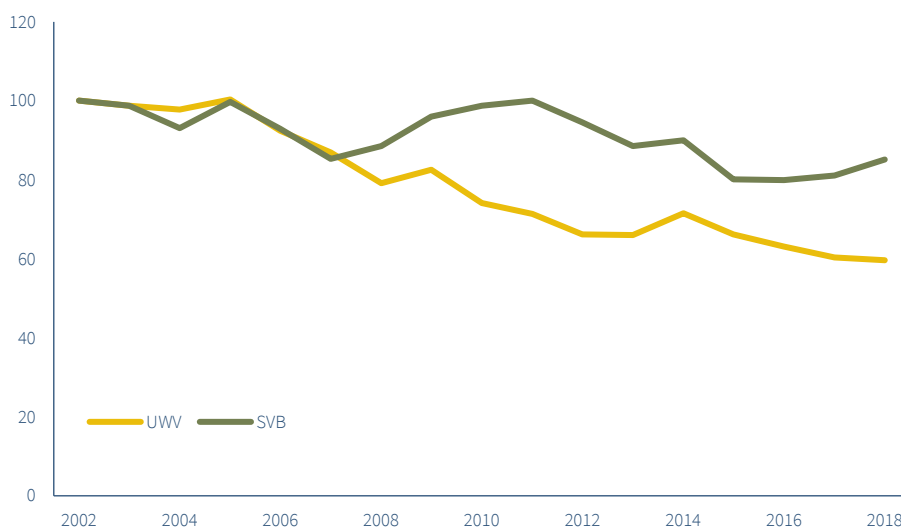
6.3

Productiviteitstrends vergeleken

Ontwikkeling ingezette middelen

Figuur 6-1 toont de ontwikkeling van de reële kosten van de ingezette middelen (apparaatskosten) van UWV en SVB sinds 2002.

Figuur 6-1 Ontwikkeling ingezette middelen (reële apparaatskosten) UWV en SVB (SV), 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)



Bron: UWV, SVB, CBS (deflatoren), bewerking IPSE Studies

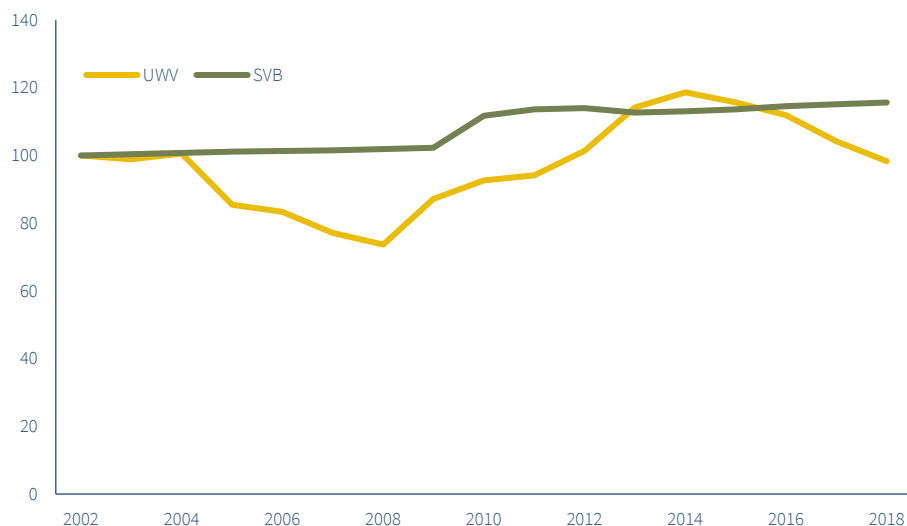
De kosten in reële termen dalen bij UWV en SVB (SV) met respectievelijk 40 en 15 procent. Hier komt duidelijk tot uitdrukking dat UWV en SVB in de loop der jaren met een groot aantal taakstellingen en efficiencykortingen zijn geconfronteerd (zie o.a. Algemene Rekenkamer, 2013; Panteia, 2015; PWC, 2006). UWV en SVB (SV) realiseren de grootste daling bij de niet-personele middelen. Dat is opmerkelijk. Gezien de sterk voortschrijdende digitalisering en automatisering van de dienstverlening, zouden we vooral bij de personeelsinzet de sterkste daling verwachten. De verklaring hiervoor is dat de vraag naar

gekwalficeerd en relatief duur ICT-personeel juist toeneemt. De materiële ICT-inzet bij beide zbo's daalt juist.

Ontwikkeling productie

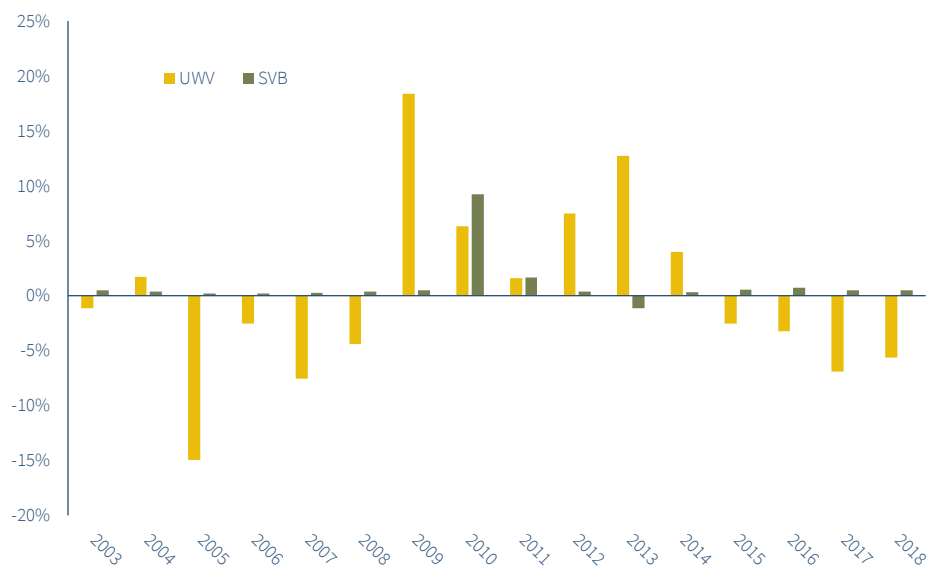
Figuur 6-2 toont de ontwikkeling van de productie van het UWV en de SVB (SV) tussen 2002 en 2018 in termen van het aantal gewogen klanten en aanvragen per wet. Figuur 6-3 geeft de jaarlijkse mutaties van de productievolumes weer.

Figuur 6-2 Ontwikkeling productie UWV en SVB (SV), 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)



Bron: SVB, UWV, SZW, bewerking IPSE Studies

Figuur 6-3 Jaarlijkse procentuele mutatie productie UWV en SVB (SV), 2003-2018



Uit Figuur 6-2 blijkt dat het werkaanbod van de SVB (SV) zich kenmerkt door gestage, geleidelijke groei. Dit resulteert in de periode 2002-2018 in een productiestijging van 16 procent. Met een gemiddelde jaarlijkse mutatie van 1 procent fluctueert het werkaanbod zeer beperkt, zoals ook te zien is in Figuur 6-3. Alleen in 2010 is een beduidend grotere mutatie te constateren. In dat jaar start de SVB met de uitvoering van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). De SVB kan dus in principe goed

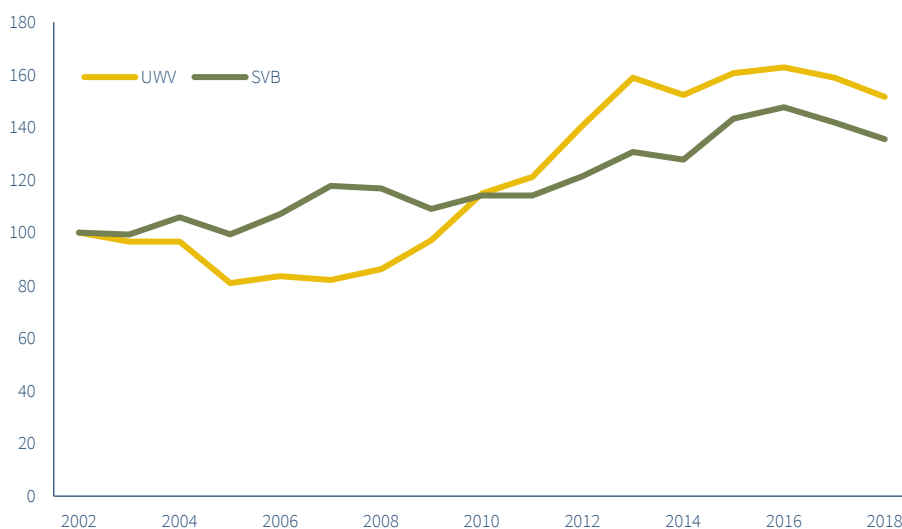
anticiperen op het toekomstige werkaanbod, bijvoorbeeld op het gebied van personeelsplanning of de huisvesting.

Bij het UWV schommelt het werkaanbod veel meer, gemiddeld met 6 procent per jaar met uitschieters naar 15 (2005) en 18 procent (2009). Periodes van groei en krimp wisselen elkaar af, zo blijkt uit Figuur 6-2 en Figuur 6-3. Per saldo is het UWV-productievolume in 2018 ongeveer net zo groot als in 2002 (-2%). Deze schommelingen stellen wel eisen aan de wendbaarheid van het UWV. In tijden van een krimpend werkaanbod ligt het risico van ondoelmatigheid door overcapaciteit op de loer. Andersom moet het UWV ook snel kunnen opschalen. Hierbij spelen allerlei afwegingen met betrekking tot de flexibele schil, reservevorming en het borgen van essentiële kennis een belangrijke rol. Overigens zijn de schommelingen vergeleken met marktorganisaties nog wel te overzien. Ook in vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Kadaster (Niaounakis & Van Heezik, 2019), zijn de schommelingen nog vrij beperkt.

Ontwikkeling productiviteit

Figuur 6-4 toont ten slotte de productiviteitsontwikkeling van het UWV en de SVB tussen 2002 en 2018.

Figuur 6-4 Ontwikkeling productiviteit UWV en SVB (SV-taken), 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100)



Zowel bij het UWV als de SVB neemt de productiviteit gedurende de onderzoeksperiode aanzienlijk toe. Zeker in vergelijking met verschillende andere uitvoeringsorganisaties is deze productiviteitsgroei indrukwekkend te noemen (Niaounakis & Van Heezik, 2019).

Een belangrijke, gezamenlijke achtergrond hiervan is het beleid gericht op de verlaging van de uitvoeringskosten. Gedurende de onderzoeksperiode krijgen UWV en SVB veel taakstellingen en efficiencykortingen opgelegd. De organisaties zijn hierdoor voortdurend aangespoord om doelmatiger te werk te gaan. Gezien de sterke productiviteitsgroei zijn zij daarin ook geslaagd.

Tegelijkertijd hebben UWV en SVB gedurende de onderzoeksperiode te maken gehad met een groot aantal veranderingen in beleid en wet- en regelgeving. De gevolgen hiervan voor de productiviteitsontwikkeling zijn tweeledig. Aan de ene kant hebben deze veranderingen op verschillende onderdelen gezorgd voor een complexere taakuitvoering. Aan de andere kant is er sprake geweest van vereenvoudigingen van wet- en regelgeving, waardoor het UWV en de SVB hun taken gemakkelijker konden uitvoeren. Volgens de organisaties zelf wegen de taakverlichtende maatregelen

echter niet op tegen de taakverzwarende gevolgen van beleid en wet- en regelgeving. Daar staat wel een positieve invloed van het bezuinigingsbeleid (taakstellingen en efficiencykortingen) tegenover. Dit is dan ook een van de belangrijkste achtergronden van de productiviteitsgroei van beide organisaties. Mogelijk heeft dit bij het UWV, onder andere door het beleid gericht op een vergaande digitalisering van de WW-dienstverlening, voor nog wat meer productiviteitswinst gezorgd dan bij de SVB.

Bij de SVB spelen wel enkele andere gunstige omstandigheden (homogenere productie, voorspelbaar en groeiend werkaanbod) een belangrijke rol bij de gerealiseerde productiviteitsgroei. Voor het UWV is het moeilijker anticiperen op het toekomstige werkaanbod, doordat het aantal WW'ers sterk fluctueert. Daardoor kent de UWV-productie periodes van afwisselend groei en krimp. In een periode van krimp ligt het risico van ondoelmatigheden door overcapaciteit op de loer en kunnen de vaste kosten over minder eenheden worden verspreid. Deze dynamiek stelt dus ook wat hogere eisen aan de wendbaarheid van het UWV. Gezien de sterke productiviteitsgroei van het UWV, ook in vergelijking met de SVB, heeft de organisatie daar goed op ingespeeld. De precieze invloed van deze ontwikkelingen laat zich echter lastig kwantificeren, omdat het gaat om de som van een groot aantal incrementele veranderingen die bovendien dus deels een tegengesteld effect op de productiviteit hebben.

Voor zover hierover gegevens beschikbaar zijn, zijn er bij beide organisaties geen harde aanwijzingen gevonden voor een uitruil tussen productiviteit en kwaliteit. Bij het UWV lijkt zelfs, juist in de periode waarin de productiviteit sterk groeit (2008-2013), eerder sprake van een kwaliteitsverbetering. Ook de ontwikkelingen bij de SVB wijzen tot circa 2015 eerder op een verbetering dan een verslechtering van de dienstverlening. Inmiddels lijkt daarin wel, althans wat betreft de tijdigheid van de uitkeringsverstrekking, een kentering gekomen.

De gegevens waarop we ons kunnen baseren zijn echter aan beperkingen onderhevig. Hoewel UWV en SVB zelf ook veel waarde hechten aan de cijfers over klanttevredenheid, tijdigheid en klachten, beroepen en bezwaren en rechtmatigheid als kwaliteitsindicatoren, is het beeld daarmee niet compleet. Afgaande op het toenemend aantal signalen dat wijst op problemen bij de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties, waaronder UWV en SVB, komen kennelijk niet alle kwaliteitsaspecten van de dienstverlening voldoende in deze cijfers tot uitdrukking. Ook de organisaties zelf geven aan dat de kwaliteit van de dienstverlening, vooral door de bezuinigingen, sterker onder druk is komen te staan dan blijkt uit de hier gepresenteerde cijfers, zoals de klanttevredenheid. Dit roept dan wel de vraag op hoe het komt dat deze indicatoren de kwaliteit niet goed weerspiegelen. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat de gesignaleerde problemen vooral gaan over incidenten die vaak de landelijke media halen, zoals naar aanleiding van falende IT-systemen of de onrechtmatige verstrekking van uitkeringen door het UWV.

Ondanks de aanhoudende signalen ontbreekt vooralsnog een beeld van de werkelijke omvang en oorzaken van de problemen bij de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties en in hoeverre deze structureel van aard zijn. Daar begint inmiddels wel verandering in te komen. Zo heeft het kabinet in het najaar van 2019 een Ministeriële Commissie Uitvoering (MCU) ingesteld (FIN, 2019) en is een parlementair onderzoek naar uitvoeringsorganisaties in voorbereiding, waarbij het voorkomen van 'het verlies van de menselijke maat' centraal staat (Tweede Kamer, 2020). Onderdeel van de werkagenda van de MCU (SZW, 2019b) is het traject 'Werk aan Uitvoering'. In het kader hiervan is onlangs een probleemanalyse van vier grote uitvoeringsorganisaties verschenen, waaronder UWV en SVB (Van der Vlist & Heerschop, 2020). Daarin wordt geconstateerd dat deze organisaties vooral niet meer toegerust zijn voor persoonlijke dienstverlening aan kwetsbare groepen en het bieden van maatwerk in de

uitvoering. Als dit verband houdt met de gerealiseerde productiviteitsgroei, lijkt de vraag gerechtvaardigd in hoeverre verdere productiviteitsverhoging nog mogelijk is zonder de kwaliteit van de dienstverlening verder onder druk te zetten.

In dit onderzoek is de productiviteitsontwikkeling van het UWV en de SVB (beperkt tot de SV-taken) in kaart gebracht. Als maat voor productiviteit is de ratio van de gewogen productie en de hiervoor ingezette middelen gehanteerd. De gebruikte productindicatoren zijn het aantal aanvragen en/of klanten onderscheiden naar wet. De ingezette middelen zijn afgeleid uit de reële apparaatskosten. De productiviteitsindicator weerspiegelt dus de reële kostprijsontwikkeling van de gewogen productie van UWV en SVB. De belangrijkste conclusies van ons onderzoek zijn:

1. De productiviteit van het UWV en de SVB (SV) is gedurende de onderzoeksperiode (2002-2018) fors toegenomen.
2. De productiviteitsgroei is voor een belangrijk deel aangejaagd door het beleid gericht op verlaging van de uitvoeringskosten. Door de vele taakstellingen en efficiencykortingen worden UWV en SVB voortdurend geprikkeld tot een doelmatiger bedrijfsvoering. Dit is deels gefaciliteerd door betere mogelijkheden voor automatisering van werkprocessen.
3. UWV en SVB zijn in de onderzoeksperiode ook geconfronteerd met een groot aantal veranderingen in beleid en wet- en regelgeving. Op sommige onderdelen heeft dat geleid tot een toenemende complexiteit, waardoor taken moeilijker zijn uit te voeren en de productiviteitsgroei onder druk komt te staan. Tegelijkertijd is sprake van beleid en wet- en regelgeving die zich nadrukkelijk richten op administratieve verlichting en kostenbesparing. Volgens de organisaties zelf is het effect daarvan gering en domineren de taakverzwarende maatregelen. Nader onderzoek is nodig om de juiste balans op te maken.
4. De productiviteitsgroei van de SVB is mede te danken aan een aantal gunstige omstandigheden. De dienstverlening is homogeen en er is sprake van een voorspelbare, gestage groei van de productie, die zich goed leent voor automatisering. Dit maakt het mogelijk voor SVB goed te anticiperen op het toekomstige werkaanbod en te profiteren van de schaalvoordelen van de aanhoudende groei van het aantal klanten. Het UWV realiseert de productiviteitsgroei onder wat minder gunstige omstandigheden. Het takenpakket is breder en vergt ook meer maatwerk (herbeoordelingen, re-integratie). De kosten per klant zijn bij het UWV ook veel hoger. Bovendien schommelt het werkaanbod meer (gemiddeld 6% per jaar).
5. Uit de beschikbare kwaliteitsgegevens blijkt de productiviteitsgroei van UWV en SVB niet gepaard te gaan met een verslechtering van de kwaliteit van de dienstverlening. Eerder wijzen deze cijfers op een verbetering, in ieder geval tot omstreeks 2015. De beschikbare cijfers geven echter geen volledig beeld van de kwaliteitsontwikkeling. Er zijn aanwijzingen dat de kwaliteit van de dienstverlening van UWV en SVB vooral de laatste jaren meer onder druk komt te staan en op sommige aspecten tekortschiet. Daarbij gaat het vooral om de persoonlijke dienstverlening aan kwetsbare groepen en het bieden van maatwerk. Mogelijk is op deze aspecten sprake van een uitruil tussen productiviteit en kwaliteit. Opmerkelijk is dan wel dat deze uitruil niet, of slechts beperkt, tot uitdrukking komt in de cijfers van kwaliteitsindicatoren waaraan zowel UWV, SVB als SZW waarde hechten, bijvoorbeeld de klanttevredenheid. Wij raden daarom aan deze indicatoren, bijvoorbeeld bij de herijking van de prestatie-indicatoren (PI's) die momenteel plaatsvindt, tegen het licht te houden en waar nodig te

verbeteren. Daarbij zou kunnen worden gestreefd naar een zeer beperkt aantal indicatoren (2 à 3) met een grote zeggingskracht over de kwaliteit van de dienstverlening in de meest brede zin. Dit in plaats van de vele kwaliteitsindicatoren die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld en vaak niet veelzeggend zijn.

Behalve de analyse van de productiviteitstrends, maakt een beknopte beschouwing van de (bekostiging van de) vaste en variabele kosten van UWV en SVB deel uit van dit onderzoek. De belangrijkste conclusies die we hieruit trekken zijn:

1. Er zijn vanuit het oogpunt van doelmatigheid vraagtekens te plaatsen bij de economische noodzaak van het aanhouden van een substantiële vaste component in de bekostiging van UWV en SVB, zoals nu het geval is. Momenteel is de verhouding vast/variabel van UWV en SVB in de bekostiging ongeveer 50-50 procent. De bekostiging van UWV en SVB ademt dus voor de helft mee met de aantallen klanten en aanvragen.
2. De kosten van UWV en SVB bestaan grotendeels uit personeel (ca. 80%). Op een termijn van drie jaar schatten wij dat 20 procent van de kosten als vast is aan te merken (hardware, huisvesting, materiële ICT-kosten en een deel gespecialiseerd of indirect personeel).
3. Bij een daling van het werkaanbod ontstaat door een grote vaste component het risico op ondoelmatigheid (overcapaciteit), bij een stijgend werkaanbod het risico dat de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt te staan (budget groeit te weinig mee met werkaanbod).
4. Bij het UWV ligt gedeeltelijke capaciteitsbekostiging meer voor de hand dan bij de SVB vanwege de blootstelling aan grotere schommelingen in het werkaanbod. Dit om te voorkomen dat er tekorten aan gespecialiseerd personeel (zoals verzekeringsartsen) kunnen ontstaan.

Bijlage A Samenstelling begeleidingscommissie

Ter begeleiding van dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld, die tweemaal bijeen is gekomen. De tabel hieronder geeft de samenstelling van de begeleidingscommissie weer.

Naam	Organisatie
Lieske van der Torre	SZW
Frans de Haan	SZW
Arjan van Sluijs	SZW
Aukje van der Hout	SZW
Michiel Hazenoot	UWV
Arthur van 't Spijker	UWV
Michael Baldwin	UWV
Rob van Eerde	SVB
Robert Olieman	SVB

Bijlage B Overzicht gesprekspartners

Voor dit onderzoek zijn zes gesprekken gevoerd. De tabel hieronder geeft de gesprekspartners weer.

Naam	Organisatie
Arjan van Sluijs	SZW
Aukje van der Hout	SZW
Rob van Eerde	SVB
Cees van den Heuvel	SVB
Farid Lahri	SVB
Marcel Tielen	SVB
Arthur van 't Spijker	UWV
Michiel Hazenoot	UWV
René van Rijswijk	UWV
Erik Voerman	UWV
Leo Golbach	UWV

Bijlage C Toelichting gewichtsbepaling productiviteitsanalyse

UWV

Voor de productiviteitsanalyse is het noodzakelijk te beschikken over de kostprijzen van de verschillende productindicatoren: de klanten en aanvragen per wet. De UWV-jaarverslagen doen geen verslag van deze kostprijzen. Wel rapporteert het UWV per wet jaarlijks de hiermee gemoeide uitvoeringskosten. Ook kunnen we beschikken over de aantallen klanten en aanvragen per wet. Dit is nog niet voldoende om de kostprijs per aanvraag en klant te berekenen, omdat we niet weten welk deel van de uitvoeringskosten met aanvragen en welk deel met klanten is gemoeid.

Wel beschikken we verder over de prijzen uit het bekostigingsmodel (het lightmodel van SZW) over de periode 2009-2018. Het betreft hier de prijzen per aanvraag en klant (continuering) op basis waarvan SZW de variabele component berekent. Hiermee schatten we de gemiddelde kostprijs als volgt in (voorbeeld WW-aanvraag):

$$p_{ww,a,t} = l_{ww,a,t} \frac{C_{ww,t}}{l_{ww,k,t}y_{ww,k,t} + l_{ww,a,t}y_{ww,a,t}} \quad (C-1)$$

Waarbij:

$p_{ww,a,t}$ = geschatte kostprijs van een WW-aanvraag in jaar t ;

$l_{ww,k,t}$ = prijs van een WW-continuering (klant) in jaar t volgens het lightmodel;

$l_{ww,a,t}$ = prijs van een WW-aanvraag in jaar t volgens het lightmodel;

$C_{ww,t}$ = totale uitvoeringskosten van de WW in jaar t volgens UWV;

$y_{ww,k,t}$ = aantal WW-klanten (gemiddeld lopend bestand) in jaar t ;

$y_{ww,i,t}$ = aantal WW-aanvragen in jaar t .

De prijs van een WW-klant schatten we dan op dezelfde manier in:

$$p_{ww,k,t} = l_{ww,k,t} \frac{C_{ww,t}}{l_{ww,k,t}y_{ww,k,t} + l_{ww,a,t}y_{ww,a,t}} \quad (C-2)$$

Vervolgens passen we deze berekening ook toe op de andere negen producten. Bij de WAZ hanteren we alleen het aantal klanten als product conform het lightmodel, dat hiervoor geen bedrag per aanvraag toekent. Dit levert dus een set van elf kostprijzen op in de periode 2009-2018. Vervolgens berekenen we van elke kostprijs het meetkundig gemiddelde:

$$p_i = \left(\prod_{t=2009}^{2018} p_{i,t} \right)^{\frac{1}{10}} \quad (C-3)$$

Waarbij p_1, \dots, p_{11} de prijzen van de elf producten zijn (WW-klant, WW-aanvraag, WIA-klant, WIA-aanvraag, ZW-klant, ZW-aanvraag, Wajong-klant, Wajong-aanvraag, WAO-klant, WAO-aanvraag, WAZ-klant). De verhouding tussen deze prijzen resulteert in de gewichten zoals vermeld onder Figuur 3-10.

SVB

De SVB rapporteert jaarlijks consistent de gemiddelde kostprijs per klant. We hebben hier dus voldoende aan om de gewichten te berekenen:

$$p_i = \left(\prod_{t=2002}^{2018} p_{i,t} \right)^{\frac{1}{17}} \quad (\text{C-4})$$

Waarbij p_1, \dots, p_3 prijzen van de eerste drie producten zijn (AOW-klant, AKW-klant, Anw-klant). De verhouding tussen deze prijzen resulteert in de gewichten zoals vermeld onder Figuur 4-9. De AIO is pas in 2010 ingevoerd. Daarvoor passen we voor alle vier de producten opnieuw formule C-4 toe in de periode 2010-2018. Dit resulteert ook in een gewicht voor een AIO-klant.

Daarnaast is er voor de SVB nog een aanvullende analyse uitgevoerd. Hierbij is de zogenoemde Paasche-index uitgerekend om de ontwikkeling van het productievolume te meten. Hierbij wordt de ontwikkeling van jaar op jaar berekend met de kostprijzen uit het huidige jaar als (relatieve) gewichten, in plaats van constante, gemiddelde gewichten:

$$Y_{t,paasche} = \frac{\sum p_t y_t}{\sum p_t y_{t-1}}$$

Waarbij:

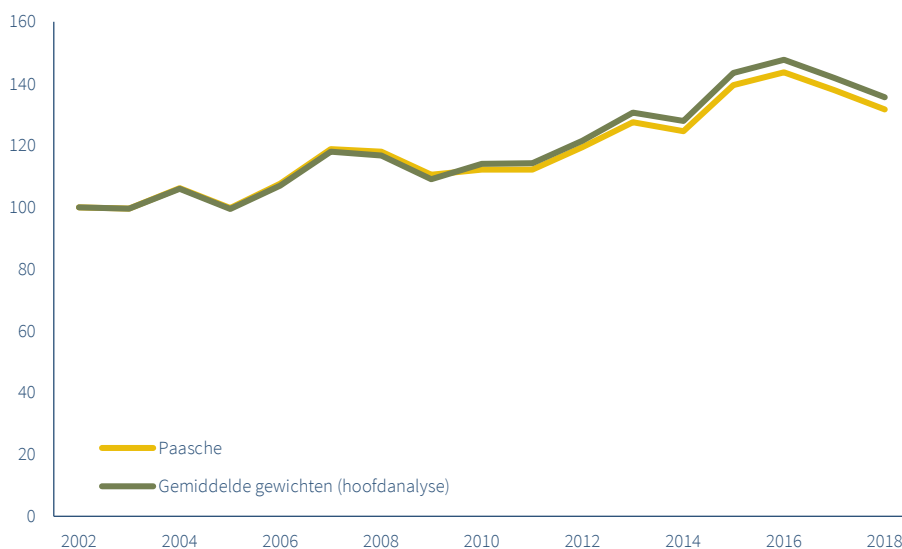
Y_t = het productievolume;

p_t = de kostprijzen van de vier producten;

y_t = de bijbehorende aantallen, alle in jaar t .

De berekening van de ingezette middelen blijft hetzelfde (gedefleerde kosten). Deze analyse kon voor het UWV niet worden uitgevoerd, omdat we hier alleen over de kostprijzen 2009-2018 beschikken. Figuur C-1 geeft de resultaten hiervan weer (gele lijn) in vergelijking met de hoofdanalyse op basis van constante gewichten (groene lijn). Daaruit blijkt dat de verschillen beperkt zijn: over de hele periode bezien 3 procent.

Figuur C-1 Ontwikkeling productiviteit SV-taken SVB, 2002-2018 (indexcijfers, 2002 = 100), robuustheidsanalyse



Bijlage D Afkortingen

Afkorting	
AIO	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen
AOW	Algemene Ouderdomswet
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
BeZaVa	Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CWI	Centrum voor werk en inkomen
FIN	Ministerie van Financiën
IPSE Studies	Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies
IMOC	Index Materiële Overheidsconsumptie
IOW	Inkomensvoorziening oudere werklozen
MKOB	Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen
pgb	Persoonsgebonden budget
SV	Socialeverzekeringswetten
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAS	Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers
TOG	Tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
WaZo	Wet arbeid en zorg
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WKB	Wet op het kindgebonden budget
WHK	Wet hervorming kindregelingen
Wvp	Wet verbetering poortwachter
Wwz	Wet werk en zekerheid
ZW	Ziektewet

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer. (2016). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: Eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer. (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Eigen beheer.
- Balk, B. M. (2008). *Price and quantity index numbers*. New York: Cambridge University Press.
- Blank, J. L. T. (2010). *Principes van productiviteitsmeting. Elementaire handleiding voor kwantitatief onderzoek naar de productiviteit, doelmatigheid, effectiviteit en kwaliteit van de publieke sector*. Maastricht: Shaker Publishing B.V.
- Blank, J. L. T., Desczka, S., Ende, M. van der, Koot, P. M., & Poel, P. (2006). *Onzekerheid over doelmatigheid. Een empirische analyse van de doelmatigheid in de uitvoering van de Nederlandse werknemersverzekeringen (deelrapport doelmatigheid in het kader van de evaluatie van de Wet SUWI)*. Rotterdam: ECORYS.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2019). *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*. Delft: Stichting IPSE Studies.
- Diewert, W. (2011). Measuring productivity in the public sector: some conceptual problems. *Journal of Productivity Analysis*, 36(2), 177–191. <http://doi.org/10.1007/s11123-011-0226-2>
- Dunleavy, P., & Carrera, L. (2013). *Growing the productivity of government services*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ecorys. (2006). *Evaluatie doelmatigheid SUWI*. Rotterdam: Ecorys.
- Eggink, E., Ooms, I., Putman, L., Ras, M., Torre, A. van der, & Wierda, S. (2018). *Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- FIN. (2019). *Nota van de minister van FIN over de toestand van 's Rijks Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, Nr. 3*.
- Heyma, A. (2015). *Re-integratiedienstverlening in de WW: Wat werkt voor wie en wanneer?* SEO Economisch Onderzoek.
- Ipsos. (2019). *Kennis Verplichtingen en Detectiekans 2019*. Rijksoverheid.
- Kist, A. W., Rijn, M. J. van, & Bruins Slot, H. J. E. (2010). *Rapport Commissie Interne Sturing UWV*.
- Lammers, M., Imandt, M., & Heyma, A. (2015). *Wordt aan gewerkt.nl. Prestaties van digitale dienstverlening door UWV*. SEO Economisch Onderzoek.
- Meerkerk, I. van, & Thiel, S. van (2011). De verborgen eigenaar: financieel-economische sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen*, 65(1), 40–58.
- Niaounakis, T. K., & Heezik, A. A. S. van (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.
- Simpson, H. (2009). Productivity in public services. *Journal of Economic Surveys*, 23(2), 250–276. <http://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2008.00562.x>
- SVB. (2012). *Jaarverslag 2011*.
- SVB. (2013). *Jaarverslag 2012*.
- SVB. (2015). *Jaarverslag 2014*.
- SVB. (2016). *Jaarverslag 2015*.
- SVB. (2019). *Jaarverslag 2018*.

-
- SZW. (2019a). *Brief van de minister van SZW over de opzet beleidsdoorlichting artikel 11 begroting SZW en evaluatie Wet SUWI*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 30 982, Nr. 48. Den Haag: Sdu.
- SZW. (2019b). *Brief van de ministers van SZW, BZK, OCW en staatssecretarissen van FIN en SZW over de kabinetsaanpak en werkagenda uitvoering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 490, Nr. 269.
- Thiel, S. van, & Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen*, 68(4), 53–68.
- Tweede Kamer. (2020). *Brief van het Presidium over een onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en instelling van een tijdelijke commissie parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 387, Nr. 1.
- UWV. (2018). *UWV Kennisagenda 2018-2019*. Amsterdam: Eigen beheer.
- UWV. (2019a). *UWV Informatieplan 2019-2023*. Amsterdam: Eigen beheer.
- UWV. (2019b). *UWV Jaarverslag 2018*. Amsterdam.
- Vlist, H. van der, & Heerschop, D. (2020). *Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*. Den Haag: ABDTopconsult.

Dit rapport bevat een analyse van de productiviteitsontwikkeling van het UWV en de SVB (beperkt tot de SV-taken) tussen 2002 en 2018, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uit het onderzoek blijkt dat de productiviteit bij zowel UWV als SVB fors is toegenomen. Er heeft, met andere woorden, een aanzienlijke daling van de reële kosten per klant (en aanvraag) plaatsgehad. Ook in vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties is deze ontwikkeling indrukwekkend te noemen. De productiviteitsgroei is voor een belangrijk deel aangejaagd door het beleid gericht op verlaging van de uitvoeringskosten. Beide organisaties zijn gedurende de onderzoeksperiode namelijk geconfronteerd met een groot aantal taakstellingen en efficiencykortingen. Er zijn wel aanwijzingen dat de kwaliteit van de dienstverlening van UWV en SVB de afgelopen jaren onder druk is komen te staan.

Thomas Niaounakis doet onderzoek naar de productiviteit en doelmatigheid van de publieke sector. De afgelopen jaren deed hij vooral onderzoek naar uitvoeringsorganisaties van de overheid en naar gemeenten.

Dr. Alex van Heezik is sinds 1993 zelfstandig onderzoeker op het terrein van de publieke dienstverlening. Hij richt zich daarbij voornamelijk op het uitvoeren van historische beleidsevaluaties en (kwantitatieve) trendanalyses. De doelmatigheid en productiviteit van het beleid staan hierin vaak centraal.

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.
