

Trends in Uitvoeringsorganisaties

Synopsis productiviteitstrends

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 1996-2020



Alex A.S. van Heezik en B. Blank

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, februari 2022

Trends in Uitvoeringsorganisaties

Synopsis productiviteitstrends

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 1996-2020

Alex A.S. van Heezik en B. Blank

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange pepper

Omslagafbeelding

Bewerking 'COA logo compact kleur'. Bron: beeldbank COA (<https://www.coa.nl/nl/lijst/beeldbank>)

Uitgave

Stichting IPSE Studies

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Ontwikkeling productie en middelen	6
2.1	Taken COA	6
2.2	Productie	6
2.3	Ingezette middelen	7
3	Productiviteitsontwikkeling en beïnvloedende factoren	9
3.1	Productiviteitsontwikkeling, 1996-2020	9
3.2	Beïnvloedende factoren	9
	Literatuur	12

1 Inleiding

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

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

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

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

Agentschappen

- CJIB
- IND
- Rijkswaterstaat

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)

- CBS
- COA
- Kadaster
- RDW
- SVB

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

Hoewel de TiU-data vaak voor zichzelf spreken, is voor een goed begrip van de ontwikkelingen enige toelichting en achtergrondinformatie wenselijk. Daarom publiceren wij naast de cijfers een synopsis waarin we de belangrijkste ontwikkelingen toelichten. In deze synopsis doen we dit voor het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Het COA is in 1994 als zbo van start gegaan. Vanwege het ontbreken van cijfers over de beginjaren is het startpunt van de trendanalyse verlegd naar 1996.

2 Ontwikkeling productie en middelen

2.1 Taken COA

De taken van het COA zijn vastgelegd in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Staatsblad, 1994). De hoofdtaken zijn het verzorgen van de opvang van asielzoekers en hen begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten. Het COA beheert de opvanglocaties voor de asielzoekers die zijn toegelaten tot de asielprocedure en is ook verantwoordelijk voor het verwerven van locaties als er onvoldoende opvangplaatsen beschikbaar zijn. Naast het bieden van onderdak en het handhaven van de veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties, zorgt het COA ervoor dat de asielzoekers van noodzakelijke middelen worden voorzien, zoals beddengoed en een wekelijkse financiële toelage. Dit is vastgelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Staatscourant, 2005).

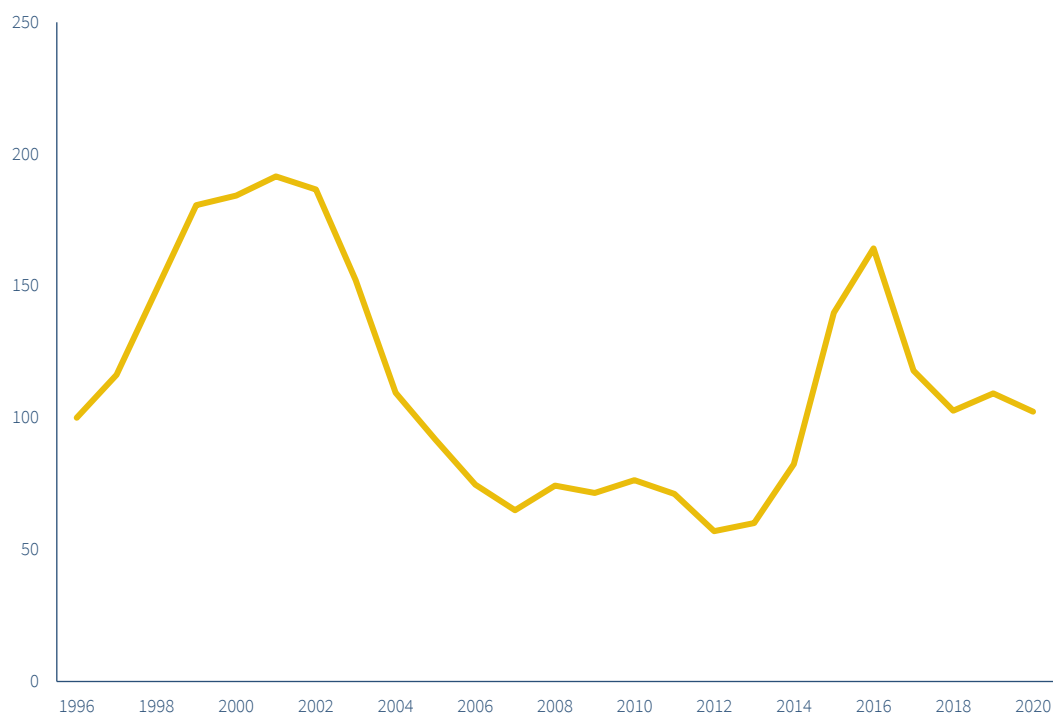
Voor de begeleiding van de asielzoekers op integratie en (arbeids)participatie in Nederland of op terugkeer naar het land van herkomst of een ander land biedt het COA (vanaf 2004) programma's aan. Zo organiseert het COA, samen andere organisaties, diverse activiteiten gericht op de Nederlandse taal en cultuur, werk, opleiding en een sociaal netwerk. Verder vindt begeleiding plaats bij het wonen en leven op een COA-locatie (Aalbersberg & De Jong, 2019; COA.nl, 2022).

Voor de uitvoering van de taken ontvangt het COA jaarlijks een subsidie van het ministerie dat verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers. Sinds 2012 is dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). In de jaren daarvoor is het asielbeleid meermaals van ministerie gewisseld. De subsidieverlening van JenV aan het COA is sinds 2005 op hoofdlijnen geregeld in het Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers. De subsidie van het COA is grotendeels gebaseerd op kostprijs maal hoeveelheid (gerealiseerde bezetting en aantallen), waarover het ministerie en het COA jaarlijks afspraken maken. Daarnaast ontvangt het COA van JenV bijdragen voor programmakosten van regelingen en projectsubsidies. Voor de financiering van activiteiten in het kader van inburgering van vergunninghouders ontvangt het COA bijdragen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (COA, 2020).

2.2 Productie

De productie van het COA is direct te relateren aan de kerntaken van de organisatie: de opvang en begeleiding van de asielzoekers. Dit meten we aan de hand van de gemiddelde jaarlijkse bezetting in de COA-opvangcentra en de in- en uitstroom, zoals vermeld in de COA-jaarverslagen. Figuur 2-1 toont de ontwikkeling van de COA-productie vanaf 1996 in indexcijfers, waarbij de productie van 1996 op 100 is gesteld.

Figuur 2-1 Ontwikkeling productie COA, 1996-2020 (indexcijfers: 1996=100)

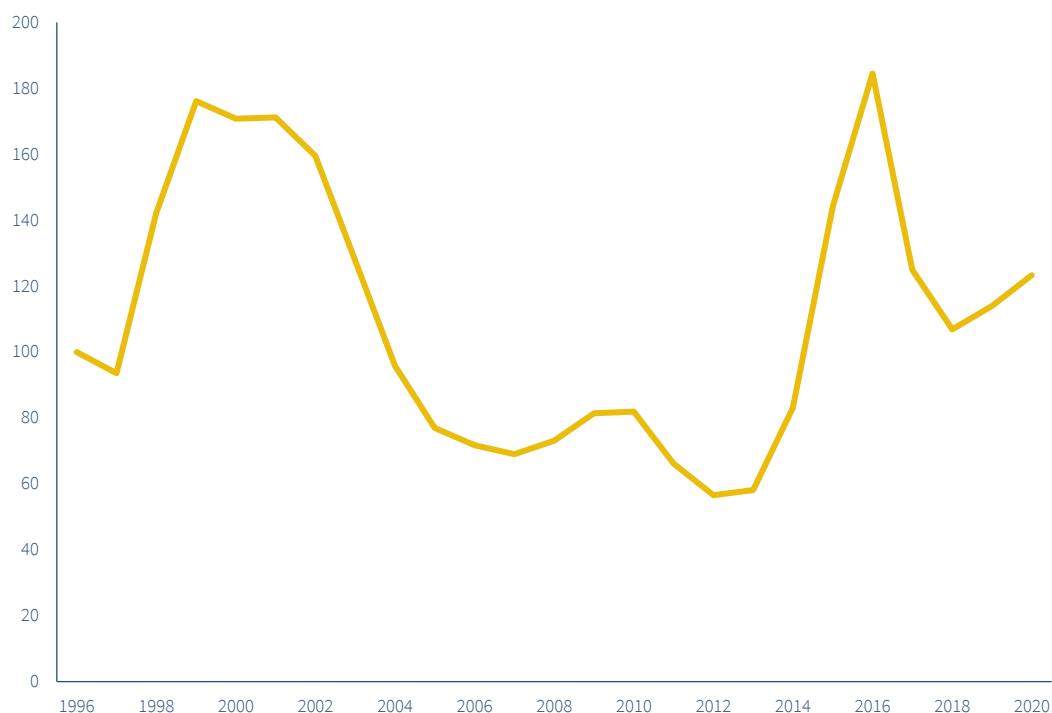


Uit figuur 2-1 blijkt dat de productie van het COA tot en met 2001 heel fors toeneemt, maar vervolgens ook weer sterk daalt. De daling houdt, afgezien van een korte stagnatie in 2009-2010, aan tot en met 2013. De productie is dan bijna de helft van 1996. Voor een klein deel is de uitstroom als gevolg van het zogenoemde ‘Generaal Pardon’ uit 2007 daar debet aan. Hierdoor kunnen 28.000 uitgeprocedeerde asielzoekers alsnog een verblijfsvergunning krijgen (Commissie Van Zwol, 2019). In de jaren na 2013 is weer even sprake van een aanzienlijke groei, maar na 2016 treedt weer een daling op. Uiteraard houden deze schommelingen sterk verband met de ontwikkelingen in de vluchtelingenstromen. In de jaren rond de eeuwwisseling ontstaat een grote vluchtelingenstroom vanuit met name Irak, Afghanistan en voormalig Joegoslavië. Na 2013 zijn het vooral vluchtelingen uit Syrië en Eritrea die asiel aanvragen in ons land. Deze vluchtelingenstromen zijn vaak moeilijk voorspelbaar en daarmee ook de instroom bij het COA. Behalve op de instroom heeft het COA ook nauwelijks invloed op de lengte van het verblijf omdat dit afhangt van de doorlooptijd van de IND-beslissingen op de asielaanvragen en de beschikbaarheid van huisvesting bij de gemeenten voor erkende vluchtelingen.

2.3 Ingezette middelen

Figuur 2-2 brengt de ontwikkeling van de ingezette middelen van het COA vanaf 1996 in beeld. De ingezette middelen zijn afgeleid uit de kosten van het COA, zoals vermeld in de jaarverslagen. Daarbij maken wij onderscheid tussen personeels-, materiaal- en kapitaalkosten. Elke kostensoort defleren we met de relevante prijsindexen. Daaruit volgt dan het volume van ieder ingezet middel, waarmee we dan ook het totale volume aan ingezette middelen kunnen berekenen.

Figuur 2-2 Ontwikkeling volume ingezette middelen COA, 1996-2020 (indexcijfers: 1996=100)



Nominale kosten in 1996: € 312,5 mln

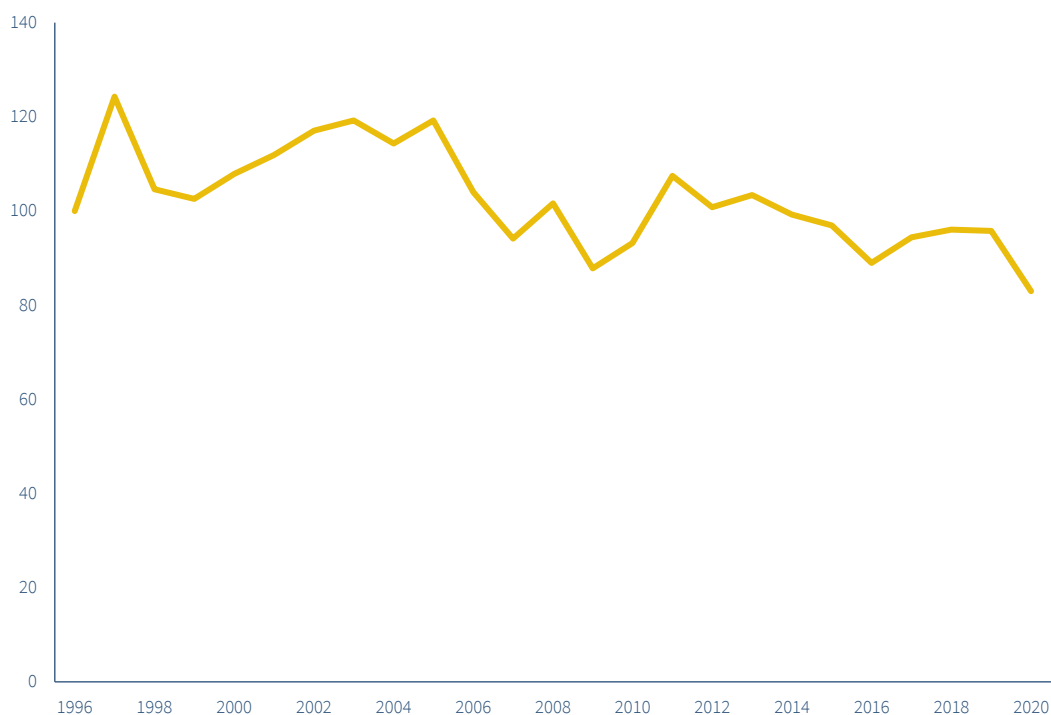
Figuur 2-2 laat zien dat de ontwikkeling van de inzet van middelen voor een belangrijk deel in de pas loopt met de productieontwikkeling en dus ook een grillig verloop kent. Wel is opvallend dat de groei van de middeleninzet in de periode rond 2000 minder sterk is dan de productiegroei. In de jaren rond 2015, als er opnieuw sprake is van een flinke toename van de productie, groeit de inzet van middelen ongeveer net zo hard en zelfs nog iets sterker. Mogelijk houdt dit verschil in aanpassing van middelen verband met wijzigingen in de bekostigingssystematiek en de bedrijfsvoering rond 2005. De bekostiging vindt sindsdien plaats op basis van output in plaats van op input (personeel en materieel). Mede naar aanleiding daarvan reorganiseert het COA de bedrijfsvoering, onder andere met het oog op verhoging van de flexibiliteit van de organisatie, waardoor het COA beter kan meebewegen met groei of krimp (COA, 2006; Tweede Kamer, 2002).

3 Productiviteitsontwikkeling en beïnvloedende factoren

3.1 Productiviteitsontwikkeling, 1996-2020

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

Figuur 3-1 Productiviteitsontwikkeling COA, 1996-2020 (indexcijfers: 1996=100)



Uit figuur 3-1 blijkt dat de productiviteit van het COA in de periode tot en met 2005 overwegend groeit, met een piek in 1997. In de periode daarna overheerst een neerwaartse trend, al zijn er enkele jaren waarin de productiviteit weer toeneemt. In de volgende paragraaf stellen we een aantal factoren aan de orde die deze ontwikkeling in meer of mindere mate beïnvloed hebben.

3.2 Beïnvloedende factoren

Wet van Verdoorn

De productiviteitsgroei van het COA in de jaren tot en met 2005 is deels te danken aan de sterke productietoename die in deze periode plaatsvindt. Dat een hoge groei van de productie doorgaans een sterk positief effect heeft op de productiviteitsontwikkeling is een bekend economisch fenomeen. Dit effect staat bekend als het 'Verdoorn-effect', ook wel de Wet van Verdoorn genoemd. Omdat de ontwikkeling van de beschikbare middelen vaak wat achterblijft bij de productiegroei worden

organisaties geprikkeld om creatief en innovatief te zijn om aan de groeiende vraag te kunnen voldoen. Dit leidt tot een verbetering van de productiviteit. Ook het spiegelbeeld van deze wet doet opgeld, zoals blijkt uit de productiviteitsdaling na 2005 als de productie al weer enige jaren aan het afnemen is en daarna nog verder krimpt. Opvallend is dat het Verdoorn-effect zich tussen 2013 en 2019 niet manifesteert. De sterke productiegroei tussen 2013 en 2016 gaat niet gepaard met een positieve productiviteitsontwikkeling en de daaropvolgende productiekrimp resulteert niet in een afname van de productiviteit, maar juist in een (lichte) stijging.

Bezuinigingen

Terwijl de inzet van middelen aanvankelijk alleen minder hard groeit dan de productie is in 2000 en 2001 zelfs sprake van een daling, ook al blijft de productie nog even doorgroeien. Mogelijk anticipeert het COA in deze periode al op de verlaging van de subsidiebijdrage als gevolg van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 in 2001, waardoor de vraag naar opvangplaatsen zal dalen. Om die reden en naar aanleiding van bezuinigingen door het kabinet-Balkenende II neemt het COA ook in de daarop volgende jaren maatregelen om de organisatie in te krimpen, zoals het verminderen van het flexibele personeelsbestand en het afstoten van vaste activa (COA, 2003, 2004). Deze bezuinigingsmaatregelen leveren een belangrijke bijdrage aan de productiviteitsgroei, die in 2005 zijn piek bereikt.

Bezuinigingen zijn ook deels verantwoordelijk voor de kortstondige opleving van de productiviteit in de jaren na 2010. De generieke bezuiniging op personeel en materieel vult het COA in door vergroting van de interne efficiency en een bezuiniging op de overhead. Ook schrapt het COA de flexibele schil van tijdelijke krachten en zoekt het besparingen in versobering van de opvang voor gezinnen, verlaging van het leefgeld en versobering van de beveiliging van locaties (Algemene Rekenkamer, 2013).

Corona

Net als de meeste andere publieke instellingen en het bedrijfsleven heeft ook het COA gevolgen onderzocht van de uitbraak van het coronavirus en de maatregelen die daarvoor zijn genomen. De productiviteitskrimp die in 2020 plaatsvindt is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de coronacrisis. Door reisbeperkingen kwamen er toen veel minder asielzoekers naar Nederland. In plaats van minder kosten vanwege de lagere productie, maakt het COA echter meer kosten. Waarschijnlijk houdt dit deels verband met de implementatie van allerlei corona-maatregelen. Zo moest het COA op zoek naar een aantal tijdelijke, aanvullende locaties met isolatie- en quarantaineplekken voor bewoners (COA, 2021).

Kwaliteit dienstverlening

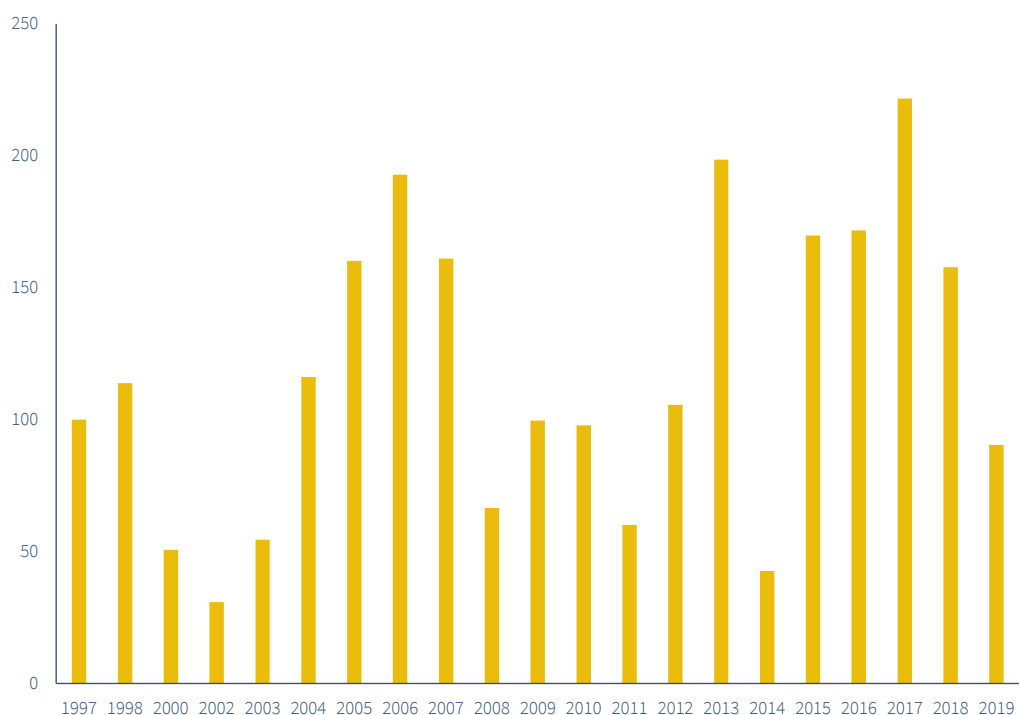
Op basis van onze trendanalyses van andere uitvoeringsorganisaties weten we dat er in veel gevallen sprake is van weinig consistentie in de registratie of (openbare) presentatie van gegevens die een adequate indicatie van de kwaliteitsontwikkeling van de dienstverlening kunnen geven. Dit geldt zeker ook voor het COA. Zo zijn er voor het grootste deel van de onderzoeksperiode zijn nauwelijks openbare gegevens beschikbaar over de tevredenheid en klachten van de bewoners van de asielzoekerscentra. De laatste jaren is er wel sprake van enige verbetering - zo publiceert het COA sinds 2013 jaarlijks klachtenrapportages en vinden er in deze periode tevredenheidsonderzoeken plaats – maar laat de registratie en informatievoorziening hierover nog wel te wensen over (Inspectie JenV, 2018).

Uit de COA-klachtenrapportages, waarin voor de jaren 2012 tot en met 2019 het aantal klachten van bewoners en derden (o.a. vrijwilligers) worden vermeld, valt op te maken dat er in deze periode sprake is van een trendmatige groei van het aantal klachten. In hoeverre dit iets zegt over de kwaliteit van de dienstverlening van het COA is moeilijk vast te stellen. Zo wijst het COA erop dat de het de

klachtenregeling meer onder de aandacht van de bewoners heeft gebracht (Valk, 2020). Ook is sprake van klachten over zaken waarop het COA slechts beperkt (lange duur van de bemiddeling naar woonruimte in een gemeente) of geen (lange duur van de asielprocedure) invloed op kan uitoefenen. Verder gaat het slechts om een beperkt aantal klachten. In 2019 registreert het COA 101 klachten op een gemiddelde bezetting van 24.600.

Voor een deel gelden deze bezwaren ook voor de klachten die bij de Nationale Ombudsman over het COA worden ingediend. Cijfers hierover zijn wel voor een lange periode beschikbaar. Figuur 3-2 presenteert de ontwikkeling hiervan, waarbij het aantal klachten is gerelateerd aan het totaal aantal bewoners. De (relatieve) waarden zijn uitgedrukt in indexcijfers (1997=100).

Figuur 3-2 Ontwikkeling klachten over COA bij Ombudsman t.o.v. bezetting, 1997-2019 (indexcijfers: 1997=100)



Aantal klachten 1997: 23 (klachten versus bezetting: 0,07%). Bron: Nationale ombudsman, bewerking IPSE Studies. Cijfers 2001 en 2001 zijn niet beschikbaar.

Figuur 3-2 laat zien dat er sprake is van een grillige ontwikkeling van het aantal jaarlijkse klachten bij de ombudsman ten opzichte van de gemiddelde bezetting. Over de hele periode bezien is geen duidelijke opwaartse of neerwaartse trend waar te nemen. Voor zover de klachten enige indicatie geven van de kwaliteit van de dienstverlening van het COA geeft de ontwikkeling hiervan geen aanwijzing dat er sprake is van een uitruil tussen productiviteit en kwaliteit. Weliswaar is in de jaren 2005-2007 sprake van een relatief groot aantal klachten als de productiviteit zich op hoog niveau beweegt, maar de ombudsman ontvangt nog grotere aantallen klachten als de productiviteit veel lager is.

Overigens gaat het ook bij deze klachten steeds om hele kleine aantallen in verhouding tot de totale bezetting bewoners. In het in figuur 3-2 getoonde piekjaar 2017 ontvangt de ombudsman 37 klachten over het COA, terwijl er dan ruim 23.000 bewoners in de opvangcentra verblijven. Een aandeel van nog geen 0,2%.

Literatuur

- Aalbersberg, M., & De Jong, A. (2019). *Evaluatie COA Oordeel en advies over doeltreffendheid, sturing en toezicht*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- Algemene Rekenkamer. (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Eigen beheer.
- COA.nl. (2022). Website COA. Retrieved from <https://www.coa.nl/>
- COA. (2003). *COA jaarverslag 2002*. Den Haag: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.
- COA. (2004). *COA jaarverslag 2003*. Den Haag: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.
- COA. (2006). *Samen werken aan de opvang - Jaarverslag 2005*. Den Haag: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.
- COA. (2020). *Financiële verantwoording 2019 van het COA*. Den Haag: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.
- COA. (2021). *Financiële verantwoording 2020 van het COA*. Den Haag: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.
- Commissie Van Zwol. (2019). *Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Inspectie JenV. (2018). *Sociale veiligheid van bewoners in asielzoekerscentra*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid/Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Niaounakis, T. K., & van Heezik, A. A. S. (2019). *Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster*. Delft: IPSE Studies.
- Staatsblad. (1994). *Jaargang 1994, nr. 422. Wet van 19 mei 1994, houdende regels betreffende de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers*. Den Haag.
- Staatscourant. (2005). *3 februari 2005, nr. 24, pag. 17, Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (26 januari)*.
- Tweede Kamer. (2002). *Vergaderjaar 2001-2002, 28364, IBO: de bedrijfsvoering van het COA, nr. 1: brief minister van Justitie 24 april 2002*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Valk, I. Van der. (2020). *Rapportage klachten bewoners en derden*. Den Haag: Centraal Orgaan opvang asielzoekers.