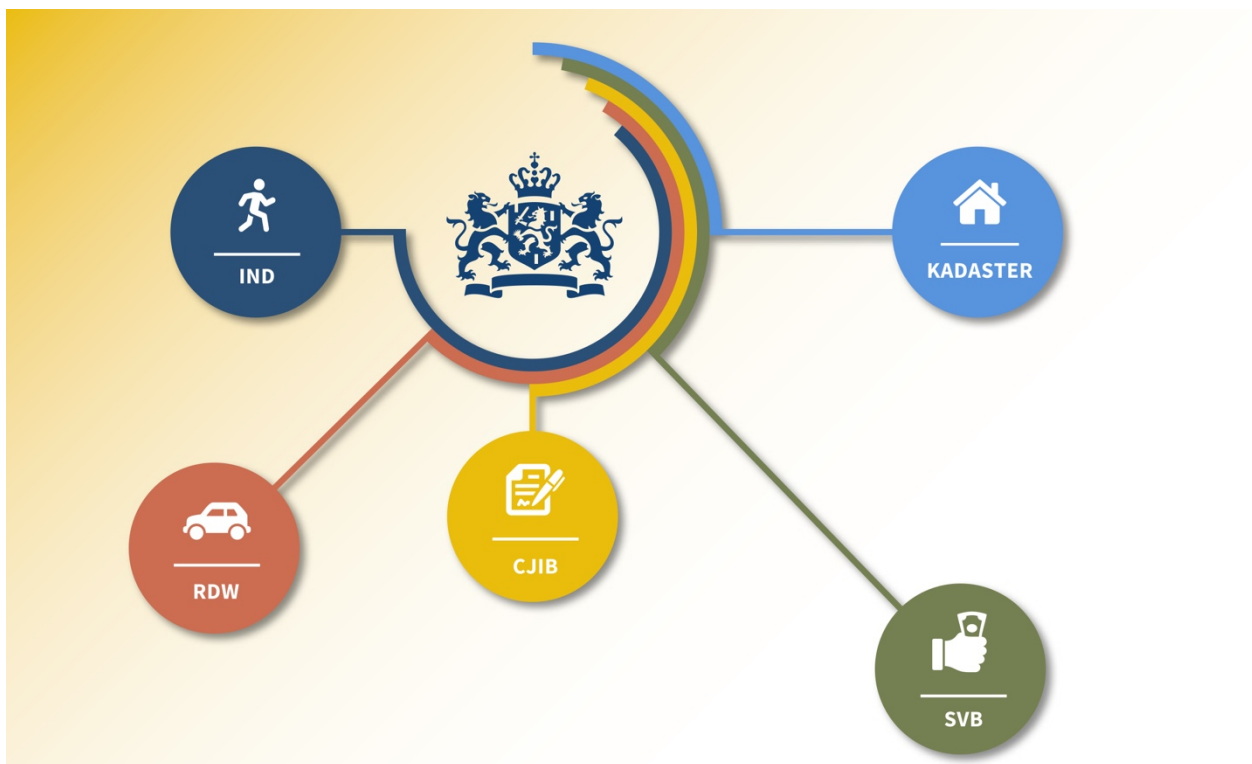


# Op afstand de beste?

Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster



Thomas K. Niaounakis en dr. Alex A.S. van Heezik, m.m.v. Daan Deurloo  
Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, december 2019

---

# Op afstand de beste?

Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster

**Thomas K. Niaounakis en dr. Alex A.S. van Heezik, m.m.v. Daan Deurloo**

---

# Colofon

---

## **Vormgeving en lay-out**

Hollands Lof en Orange Pepper

## **Uitgave**

Stichting IPSE Studies

## **ISBN/EAN**

9789082725872

## **IPSE Studies**

E: [info@ipsestudies.nl](mailto:info@ipsestudies.nl)

W: [www.ipsestudies.nl](http://www.ipsestudies.nl)

© 2019 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

---

	<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
	Productiviteitsontwikkeling Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	10
	Productiviteitsontwikkeling Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	11
	Productiviteitsontwikkeling Sociale Verzekeringsbank (SVB)	12
	Productiviteitsontwikkeling Dienst Wegverkeer (RDW)	13
	Productiviteitsontwikkeling Kadaster	14
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1	Achtergrond	15
1.2	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	16
1.3	Methode voor productiviteitsmeting	16
1.4	Opbouw van het rapport	21
<b>2</b>	<b>Zelfstandige uitvoering van publieke taken: achtergronden en feiten</b>	<b>23</b>
2.1	Inleiding	23
2.2	Zelfstandige uitvoering van publieke taken	23
2.3	Beknopte geschiedenis van het verzelfstandigingsbeleid	24
2.4	Motieven voor verzelfstandiging	25
2.5	Hoe heeft het doelmatigheidsstreven gestalte gekregen?	25
<b>3</b>	<b>Methode voor productiviteitsmeting</b>	<b>29</b>
3.1	Inleiding	29
3.2	Meting van de ingezette middelen	29
3.3	Meting en weging van de productie	30
<b>4</b>	<b>De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)</b>	<b>33</b>
4.1	Kerntaken en ontstaansgeschiedenis	33
4.2	Achtergrond	33
4.3	De IND in cijfers, 1997-2017	35
4.4	Productiviteitsontwikkeling	42
4.5	Conclusies	44
<b>5</b>	<b>Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)</b>	<b>45</b>
5.1	Kerntaken en ontstaansgeschiedenis	45
5.2	Achtergrond	45
5.3	Het CJIB in cijfers, 1996-2017	47
5.4	De productiviteitsontwikkeling van het CJIB, 1996-2017	54
5.5	Conclusies	56
<b>6</b>	<b>De Sociale Verzekeringsbank (SVB)</b>	<b>57</b>

---

---

6.1	Kerntaken en ontstaansgeschiedenis	57
6.2	Achtergrond	57
6.3	De SVB in cijfers, 1994-2017	59
6.4	Productiviteitsontwikkeling	66
6.5	Conclusies	68
<b>7</b>	<b>De Dienst Wegverkeer (RDW)</b>	<b>69</b>
7.1	Kerntaken en ontstaansgeschiedenis	69
7.2	Achtergrond	69
7.3	De RDW in cijfers, 1996-2017	71
7.4	Productiviteitsontwikkeling	78
7.5	Conclusies	80
<b>8</b>	<b>Het Kadaster</b>	<b>83</b>
8.1	Kerntaken en ontstaansgeschiedenis	83
8.2	Achtergrond	83
8.3	Het Kadaster in cijfers, 1994-2017	84
8.4	Productiviteitsontwikkeling	91
8.5	Conclusies	94
<b>9</b>	<b>Beschouwing en conclusies</b>	<b>95</b>
9.1	Inleiding	95
9.2	Beschouwing	96
9.3	Conclusies	100
<b>10</b>	<b>Naschrift</b>	<b>103</b>
10.1	Verslag van gesprekken met organisaties en eigenaren	103
	<b>Bijlage A Overzicht gesprekspartners</b>	<b>105</b>
	<b>Bijlage B Afkortingen</b>	<b>107</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>109</b>

---

---

# Voorwoord

---

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

Over de prestaties van uitvoeringsorganisaties is in het algemeen echter nog maar weinig systematische, kwantitatieve informatie beschikbaar. Deze studie zet een eerste stap om daar verandering in te brengen. Centraal staan analyses van de productiviteitsontwikkeling bij vijf grote zbo's en agentschappen (IND, CJIB, SVB, RDW, Kadaster) sinds midden jaren negentig. Als maatstaf voor productiviteit hanteren we geleverde prestaties per ingezette euro, waarbij we de prestaties afmeten op basis van indicatoren als rijbewijzen (RDW), geldboetes (CJIB) of AOW-gerechtigden (SVB). De gedachte hierachter is dat een dergelijke systematiek mogelijkheden biedt om de prestaties van zbo's en agentschappen op uniforme wijze in kaart te brengen, ondanks de grote heterogeniteit van deze organisaties. Daarnaast proberen we ook zicht te krijgen op de achtergronden van de productiviteitsontwikkelingen, door een aantal voor de productiviteitsontwikkeling relevante in- en externe factoren in ogenschouw te nemen.

Aan dit onderzoek ligt uitvoerig onderzoek van openbare gegevens uit jaarverslagen, Kamerstukken en onderzoeksrapporten ten grondslag. In de eindfase van het onderzoek hebben we het bestuur van de onderzochte organisaties en SG's van de verantwoordelijke departementen in hun rol als eigenaar benaderd voor een gesprek, waarin we het onderzoek hebben toegelicht en de (concept-)resultaten besproken. Naar aanleiding van de opmerkingen die wij ontvingen hebben we het rapport op diverse punten kunnen verbeteren of nuanceren. Dat geldt ook voor de vele gegevens en opmerkingen die we (nog lang) na de gesprekken ontvingen. Wij zijn onze gesprekspartners hiervoor zeer erkentelijk.

Dit onderzoek maakt deel uit van een tweejarig onderzoeksprogramma naar de productiviteit en doelmatigheid van de publieke sector, gesubsidieerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit programma, dat eind 2019 afloopt, is begeleid door een Programmaraad bestaande uit Roel Bekker (voorzitter), prof. dr. Sandra van Thiel (Radboud Universiteit Nijmegen), prof. dr. Raymond Gradus (Vrije Universiteit Amsterdam), Wouter Raab (Ministerie van Financiën), Hillie Beentjes (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) en Frans van Dongen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Wij zijn hen erkentelijk voor de begeleiding en waardevolle opmerkingen bij het onderzoek. Ten slotte gaat onze dank uit naar collega's prof. dr. Jos Blank voor zijn opmerkingen bij eerdere versies van dit rapport en Jolanda Vollebregt voor ondersteunende werkzaamheden. In het bijzonder gaat onze dank uit naar Daan Deurloo, die ten tijde van dit onderzoek gedurende een halfjaar als stagiair verbonden was aan IPSE Studies en een grote bijdrage aan het onderzoek heeft geleverd.

Thomas Niaounakis en Alex van Heezik



---

# Samenvatting

---

## Selectie

Dit onderzoek analyseert de productiviteitsontwikkeling sinds midden jaren negentig van vijf omvangrijke zbo's en agentschappen: IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster. De belangrijkste selectiecriteria waren omvang en haalbaarheid (relatief homogene productie, gegevensbeschikbaarheid).

Tabel 0-1 Overzicht van de onderzochte organisaties (cijfers 2017)

	Vorm	Moeder	FTE's <sup>1</sup>	Apparaatskosten	Financiering
<b>IND</b>	agentschap	JenV	3.054	€ 384 mln.	Begroting
<b>CJIB</b>	agentschap	JenV	877	€ 128 mln.	Begroting
<b>SVB</b>	zbo	SZW	2.917	€ 314 mln.	Begroting
<b>RDW</b>	zbo	IenW	1.491	€ 221 mln.	Tarief
<b>Kadaster</b>	zbo	IenW	1.669	€ 278 mln.	Tarief

Bron: jaarverslagen JenV (CJIB, IND), SVB, RDW en Kadaster

<sup>1</sup> Exclusief inhuur en uitzendkrachten

## Doel en aanpak onderzoek

Dit onderzoek heeft primair tot doel een bijdrage te leveren aan de vermeerdering van kennis over (de ontwikkelingen van) de prestaties van verzelfstandigde organisaties, in het bijzonder ten aanzien van de productiviteit. Hiervoor hanteert het een generiek model voor productiviteitsmeting dat ook bij andere zbo's en agentschappen met een meetbare productie toegepast kan worden. Voor het onderzoek zijn gegevens verzameld over de productie, kosten en kwaliteit van de dienstverlening van de betrokken organisaties. Het onderzoek maakt deel uit van een door het Ministerie van BZK gesubsidieerd tweejarig onderzoeksprogramma naar de productiviteit en doelmatigheid van de publieke sector.

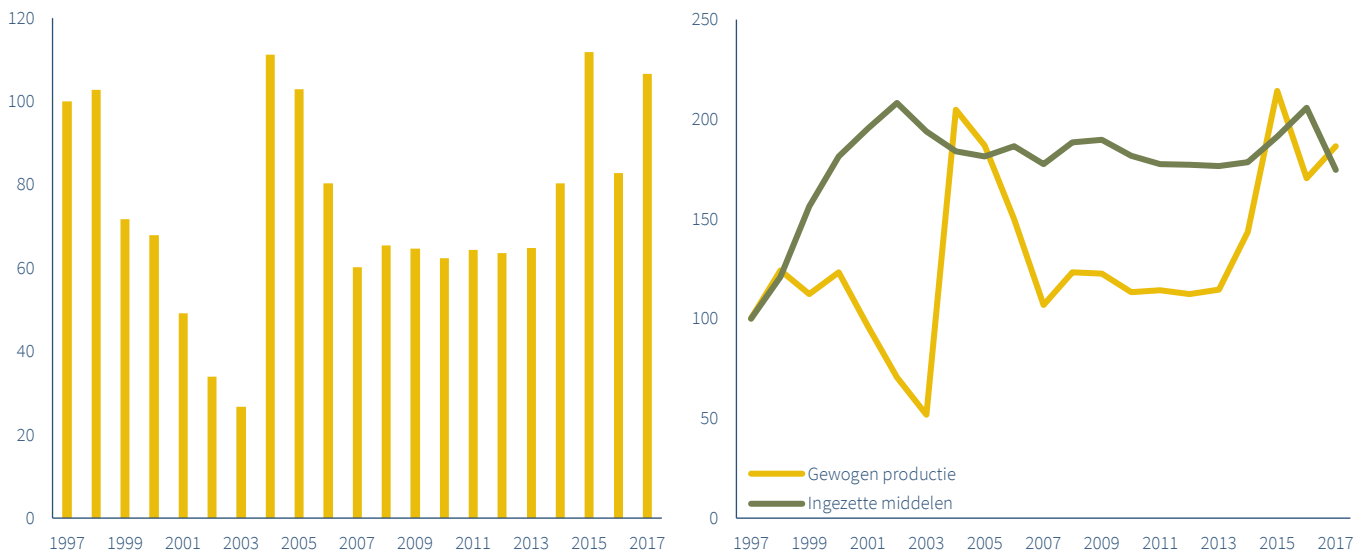
## Definitie productiviteit en methode

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. Bij de totale productie gaat het dan om het totaal van de geleverde eindproducten, zoals het aantal verstrekte rijbewijzen (RDW), naturalisaties (IND) of afgedane geldboetes (CJIB). Daarbij vindt tevens een weging van de verschillende producten plaats op basis van relatieve kostprijzen. Daarnaast brengen we de kwaliteit van de dienstverlening afzonderlijk in beeld op basis van de beschikbare cijfers hierover, zoals het aantal klachten of doorlooptijden. De ingezette middelen meten we aan de hand van de (apparaats)kosten, na correctie voor loon- en prijsontwikkelingen. Het deel van de productie waarvoor geen (adequate) gegevens voorhanden zijn of dat zich niet laat uitdrukken in kengetallen over geleverde aantallen diensten of producten, brengen we, waar mogelijk, zo veel mogelijk in kaart aan de hand van kosten of omzet. Deze kosten brengen we in mindering op de totale kosten. Productiviteit is dus in feite het omgekeerde van de (gedefleerde) kosten per (samengesteld) product. Hoe hoger de productiviteit, des te lager de kosten per (samengesteld) product. De productiviteitsontwikkeling is een belangrijke maar vanzelfsprekend niet alleszeggende indicator en kan gepaard gaan met tegengestelde ontwikkelingen in de kwaliteit, doeltreffendheid of beleidsverzwaringen, die de werklast per product vergroten. Daarom schetsen we ook een globaal beeld van deze achtergronden.



## Productiviteitsontwikkeling Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Figuur 0-1 Ontwikkeling van de productiviteit, productie en ingezette middelen (reële kosten) IND, 1997-2017 (indexcijfers, 1997 = 100)



### Productie en middelen

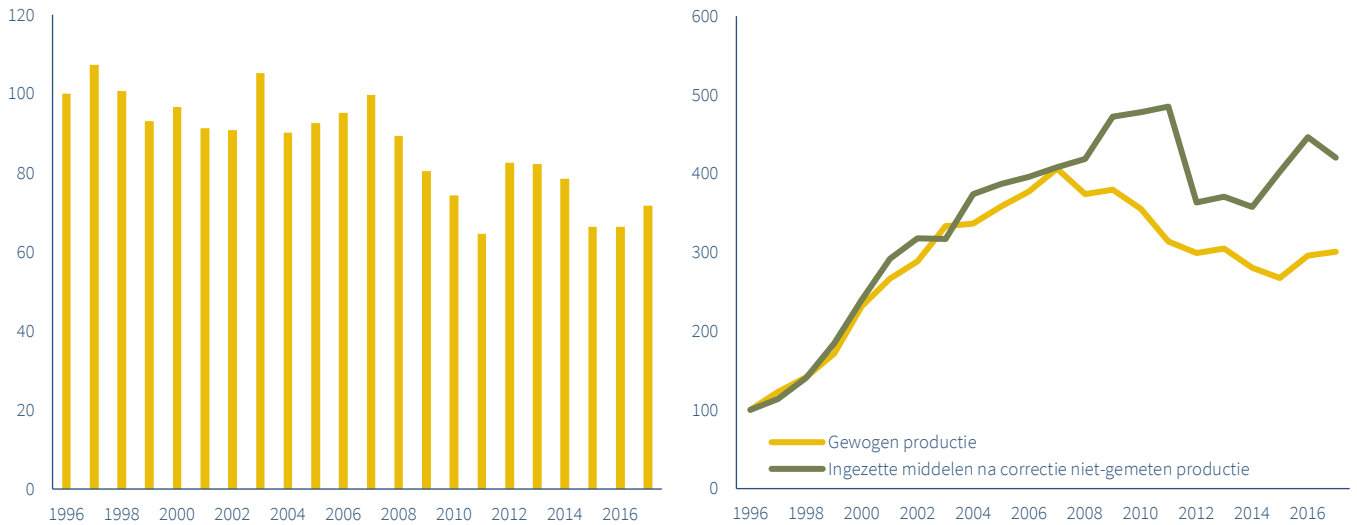
- De productie van de IND is gemeten op basis van het aantal asielaanvragen, het aantal vergunningen voor (toelating en) verblijf en het aantal naturalisaties.
- De vraag naar de dienstverlening hangt af van de onvoorspelbare instroom van vreemdelingen en de productie van de IND ontwikkelt zich overeenkomstig daarmee grillig. Tot de eeuwwisseling ontvangt de IND jaarlijks rond de 40.000 asielaanvragen, maar dat aantal daalt tot minder dan 10.000 in 2004. Pas vanaf 2014 is er weer een groei van het aantal asielaanvragen.
- Rond 2003 neemt de productie van de IND structureel toe als gevolg van de overdracht van taken van de Vreemdelingenpolitie (visa en verblijfsvergunningen). Deze ontwikkeling verklaart ook de piek in 2004.
- De IND investeert tussen 1997 en 2002 fors in zijn capaciteit met een explosieve groei van de kosten als gevolg. De organisatie wordt in die periode ingericht om een groeiende asielinstroom op te vangen.
- Tussen 2003 en 2017 daalt de inzet van middelen per saldo weer. In 2017 realiseert de IND een forse besparing door onder meer een forse afname van het aantal uitzendkrachten.

### Productiviteit

- De productiviteit van de IND ontwikkelt zich overeenkomstig het onvoorspelbare werkaanbod vooral grillig. Door de combinatie van forse investeringen en het uitblijven van de verwachte asielinstroom treedt vooral tussen 1997 en 2003 een forse verslechtering op. De koppeling van het budget aan de werkelijke productie is, ondanks toepassing van een vorm van outputbekostiging, effectief beperkt gebleken de afgelopen twintig jaar.
- Ondanks de kritiek die het agentschap rond 2004 bij de overname van de taken van de Vreemdelingenpolitie krijgt vanwege de opgelopen doorlooptijden, komt deze productie de productiviteit ten goede, omdat kostengroei uitblijft. Tussen 2007 en 2013 stabiliseert de productiviteit. Vanaf 2014 is weer sprake van groei van de productiviteit door een combinatie van toegenomen werkaanbod en bezuinigingen.

## Productiviteitsontwikkeling Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Figuur 0-2 Ontwikkeling van de productiviteit, productie en ingezette middelen (reële kosten) CJIB, 1996-2017 (indexcijfers, 1996 = 100)



### Productie en middelen

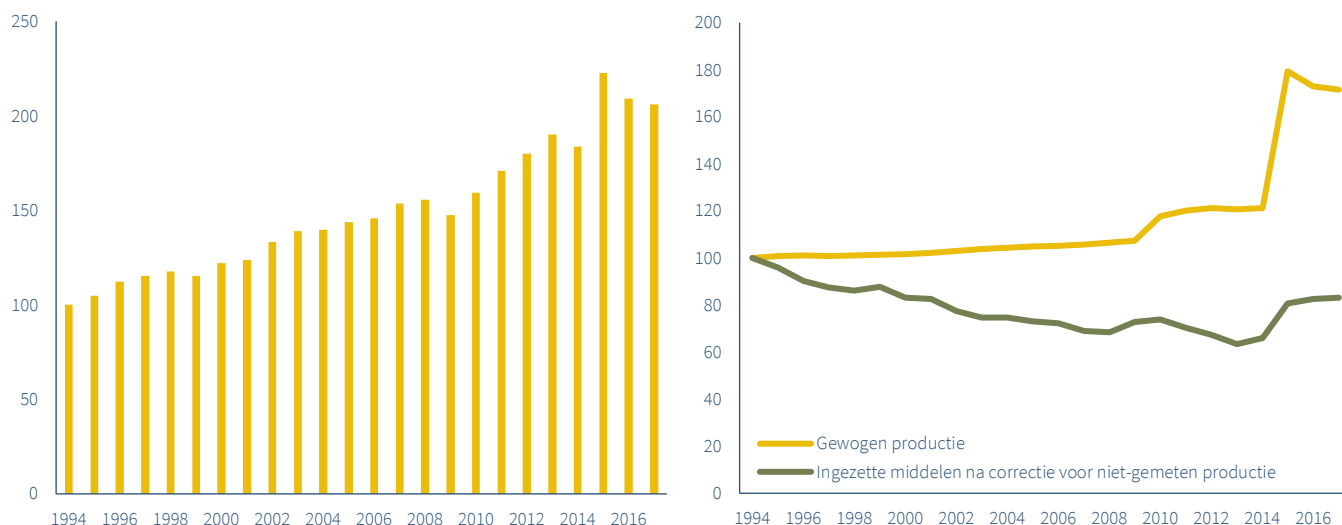
- De gemeten productie van het CJIB omvat het aantal afgedane boetes (zoals snelheidsboetes) en gecoördineerde maatregelen (zoals vrijheidsstraffen) naar soort. De overige (niet-gemeten) productie leiden we af uit omzet (21% in 2017).
- De productie van het CJIB groeit tussen 1996 en 2007 sterk. Dit hangt samen met de gestage groei van het aantal snelheidsboetes dat het CJIB afdoet. Vanaf 2008 daalt het aantal boetes.
- Het CJIB krijgt steeds meer coördinerende taken en intensiveert hiervoor de ketensamenwerking met organisaties als het Openbaar Ministerie (OM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Hierdoor neemt de homogeniteit van de dienstverlening af. Bovendien zijn er aanwijzingen dat de werklast per geïnde boete – veruit de belangrijkste productindicator – is toegenomen (o.a. door toename van betalingsregelingen).
- Ook in termen van (reële) kosten groeit het CJIB fors. Vanaf 2009 vlak de groei wel af. In figuur 0-2 zijn de kosten gesaldeerd met de omzet uit niet-gemeten productie (o.a. input- en projectfinanciering, overheidsincasso). Vanaf 2012 neemt de omzet uit overheidsincasso sterk toe en dus dalen de hiermee gesaldeerde kosten. De totale apparaatskosten van het CJIB groeien dus nog sterker.

### Productiviteit

- De productiviteit van het CJIB vertoont tussen 1996 en 2017 een dalende trend. Aanvankelijk loopt de groei van de productie (boetes) nog redelijk in de pas met de kostenontwikkeling (en dus bekostiging). De grootste daling vindt plaats in de jaren na 2008, als het werkaanbod (geldboetes) daalt, terwijl de kostengroei doorzet.
- Een belangrijke achtergrond is de toegenomen werklast per geleverd product. Niet alleen is het agentschap veel meer boetes gaan innen, maar ook intensiveert het dus de rol in de keten en heeft het er hier veel taken bijgekregen. Dergelijke ontwikkelingen zijn veel meer gericht op de doelmatigheid en effectiviteit van de strafrechtketen in brede zin dan de productiviteit van het CJIB sec.

## Productiviteitsontwikkeling Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Figuur 0-3 Ontwikkeling van de productiviteit, productie en ingezette middelen (reële kosten) SVB, 1994-2017 (indexcijfers, 1994 = 100)



### Productie en middelen

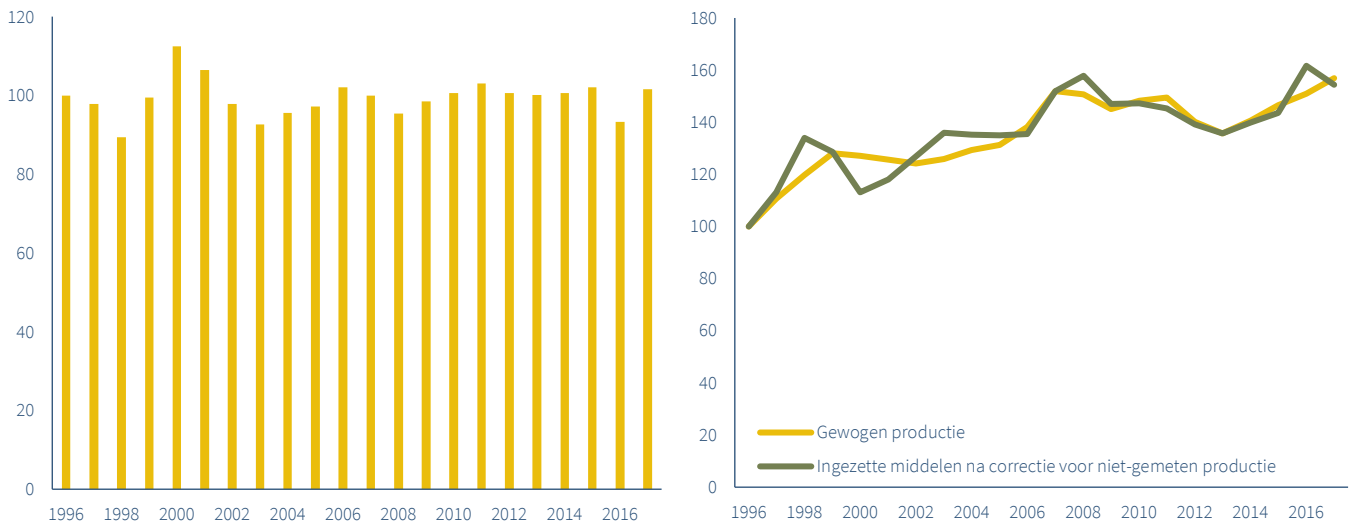
- De productie van de SVB is gemeten op basis van het aantal cliënten naar regeling (AOW, AKW, Anw, AIO, pgb). De overige (niet-gemeten) dienstverlening leiden we af uit de hiermee gemoeide kosten (7% in 2017).
- De productie van de SVB groeit gestaag, vooral door de toename van het aantal AOW-gerechtigden. Daarnaast krijgt de SVB er in de loop van de tijd meer taken bij. De belangrijkste is de uitbetaling van het persoonsgebonden budget (pgb) in 2015.
- Ook de totale reële (uitvoerings)kosten (hier niet weergegeven) van de SVB dalen tussen 1994 en 2017.

### Productiviteit

- De productiviteit van de SVB groeit tussen 1994 en 2017 gestaag. Vooral door toename van het aantal AOW-gerechtigden groeit de productie van de SVB gestaag, terwijl de inzet van middelen (reële kosten) daalt.
- Mogelijke verklaringen voor forse verbeteringen zijn schaalvoordelen en automatisering. Zo worden de vaste (ICT-)kosten van de AOW-systemen over steeds meer cliënten verdeeld.
- De productiviteitsverbetering vindt plaats ondanks een toenemende werklust bij een deel van de productie, door onder andere meer regelgeving, inkomenstoetsen en precisering van doelgroepen.

## Productiviteitsontwikkeling Dienst Wegverkeer (RDW)

Figuur 0-4 Ontwikkeling van de productiviteit, productie en ingezette middelen (reële kosten) RDW, 1996-2017 (indexcijfers, 1996 = 100)



### Productie en middelen

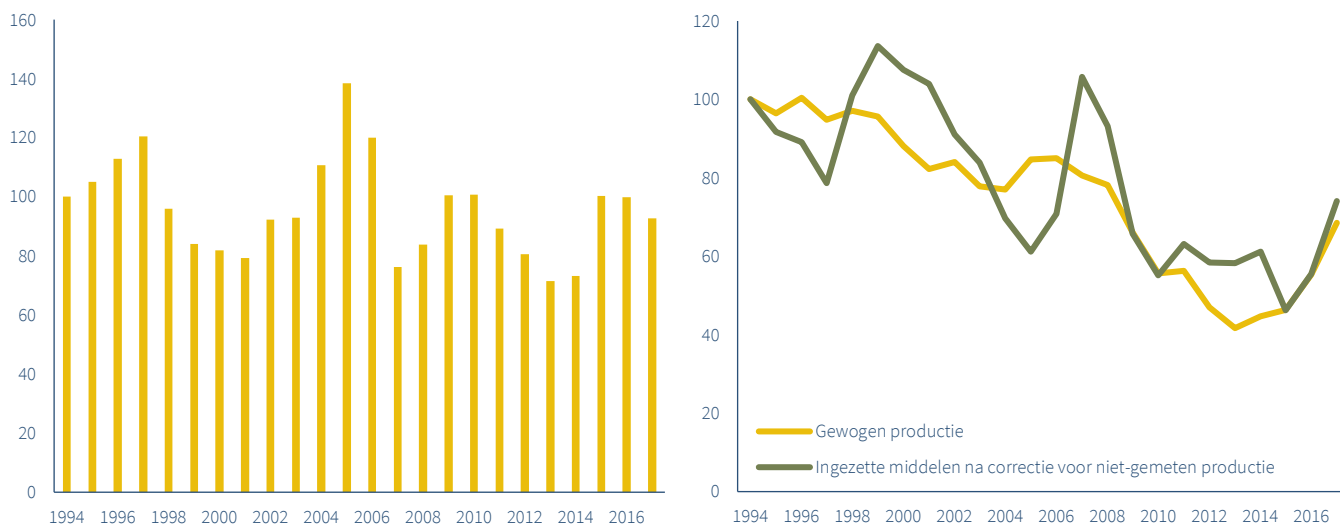
- De productie van de RDW is gemeten aan de hand van het aantal verstrekte documenten (rijbewijzen, kentekenbewijzen), uitgevoerde keuringen en controles (toezicht) naar soort. De overige (niet-gemeten) productie leiden we af uit de omzet (11% in 2017).
- De productie van de RDW groeit tussen 1996 en 2017 met ongeveer 50 procent. Naast een gestage groei van het belangrijkste deel van de productie, de afgifte van documenten, voert de RDW ook steeds meer keuringen uit op de internationale markt en intensiveert de toezichttaken.
- De (reële) kostengroei van de RDW bedraagt tussen 1996 en 2017 ongeveer 50 procent.

### Productiviteit

- De productiviteit van de RDW ontwikkelt zich tussen 1996 en 2017 stabiel. Er is geen duidelijk positieve, maar ook geen negatieve trend waarneembaar.
- Ondanks een gelijkblijvende productiviteit, is er een forse daling van de kostendeckende tarieven die de RDW aan cliënten in rekening brengt. Daaruit blijkt mogelijk een nog wat gunstigere ontwikkeling.

## Productiviteitsontwikkeling Kadaster

Figuur 0-5 Ontwikkeling van de productiviteit, productie en ingezette middelen (reële kosten) Kadaster, 1996-2017 (indexcijfers, 1996 = 100)



### Productie en middelen

- De productie van het Kadaster is gemeten op basis van het aantal ingeschreven hypotheekakten, overige akten, meetposten (bijvoorbeeld bij de verkoop van gedeeltelijke percelen) en splitsingen. De overige productie leiden we af uit de omzet en is relatief groot te noemen (43% in 2017). Hiermee blijft een aanzienlijk deel van de dienstverlening van het Kadaster buiten beschouwing van deze analyse.
- Het werkaanbod van het Kadaster is sterk conjunctuurgevoelig door de grote afhankelijkheid van het aantal transacties op de vastgoedmarkt. Als gevolg van de economische crisis daalt de productie dan ook vanaf 2008 om vanaf 2014, na het economisch herstel, weer te stijgen.
- De (reële) kosten van het Kadaster, na aftrek van de omzet uit niet-gemeten productie, ontwikkelt zich ook grillig. Dit komt vooral door de sterke fluctuaties in deze overige omzet. De totale apparaatskosten (hier niet weergegeven) van het Kadaster ontwikkelen zich stabiel.

### Productiviteit

- De productiviteit van het Kadaster ontwikkelt zich tussen 1994 en 2017 vooral heel grillig. Daling vindt onder meer plaats tijdens de economische crisis. In tijden van hoogconjunctuur stijgt het werkaanbod en daarmee de productiviteit juist, omdat het Kadaster de vaste kosten over een grotere productie kan spreiden.
- De productiviteitsontwikkeling is in tegenspraak met de tariefsontwikkeling. Sinds 1994 zijn de tarieven van het Kadaster (in reële termen) met bijna 50 procent gedaald. Mogelijk waren de tarieven in de beginperiode nog wel boven een kostendekkend niveau, waardoor de tariefsontwikkeling niet hoeft overeen te komen met de ontwikkeling van de kosten per product (productiviteit).

---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Achtergrond

Vanaf het eind van de jaren tachtig zijn steeds meer overheidstaken op afstand van het Rijk geplaatst. De uitvoering van deze taken wordt in handen gelegd van min of meer zelfstandig opererende organisaties – zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen – die sindsdien flink in aantal zijn gegroeid. De verwachtingen van dit verzelfstandigingsbeleid zijn hooggespannen: meer efficiëntie, betere dienstverlening en een overheid die zich kan richten op haar kerntaken (Stellinga, 2012; van Thiel, 2012). Desondanks is er aanvankelijk weinig aandacht voor het presteren van verzelfstandigde overheidsorganisaties. Pas na de eeuwwisseling zet de overheid hier zwaarder op in. Dat resulteert in 2007 in wettelijk verplichte, vijfjaarlijkse evaluaties van de doelmatigheid en doeltreffendheid van zbo's volgens de *Kaderwet zbo's*. Vanaf 2012 schrijft de *Regeling agentschappen* ook vijfjaarlijkse evaluaties ('doorlichtingen') van agentschappen voor. Ondanks de wettelijke evaluatieplicht is slechts een beperkt deel van de zbo's geëvalueerd en laat de kwaliteit van de evaluatierapporten vaak te wensen over (Van Thiel et al., 2015).

De laatste jaren neemt de aandacht voor de prestaties van zbo's en agentschappen toe. Het Ministerie van Financiën lichtte de afgelopen jaren een groot aantal agentschappen door en ook bij zbo's is sprake van verbetering ten aanzien van de vijfjaarlijkse evaluatieplicht (Ministerie van BZK, 2018). Het blijkt echter nog steeds lastig zicht te krijgen op de doelmatigheid van zbo's en agentschappen (Koopmans et al., 2018). Dit wordt bevestigd door een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden van doelmatigheidsonderzoek bij zbo's en agentschappen (Van Heezik et al., 2017). Uit deze verkenning blijkt dat dit onder meer te maken heeft met moeilijkheden bij het definiëren en operationaliseren van doelmatigheid.

Om hierop meer greep te krijgen heeft IPSE Studies in haar onderzoeksprogramma 2018-2019 een pilotonderzoek opgenomen waarin de productiviteitsontwikkeling van een aantal verzelfstandigde overheidsorganisaties over een langere periode (ongeveer 20 jaar) in kaart wordt gebracht. Dit rapport beschrijft de resultaten hiervan. Als definitie van productiviteit hanteert dit onderzoek de verhouding tussen de totale productie (*output*), zoals rijbewijzen (RDW), geldboetes (CJIB) of AOW-uitkeringen (SVB), en de hiervoor ingezette middelen (*input*), afgemeten aan uitvoeringskosten. Productiviteit is dus als het ware een maat voor de gemiddelde kostprijs van de productie, oftewel de kostprijs per eenheid product.

De gedachte achter het in kaart brengen van de productiviteitsontwikkeling is dat dit op een uniforme wijze mogelijk is, ondanks de grote heterogeniteit van zbo's en agentschappen. Vanzelfsprekend streven deze organisaties, hun eigenaren en de politiek een bredere definitie van publieke waarde na dan productiviteit. Zo kan de productiviteitsontwikkeling gepaard gaan met tegengestelde ontwikkelingen van de doeltreffendheid of kwaliteit. Bovendien wordt de productiviteit ook beïnvloed door allerlei externe omgevingsfactoren. Daarom is het altijd van belang de productiviteitsontwikkeling van een zbo of agentschap in het licht van deze achtergronden te bezien.

## Geselecteerde organisaties

Voor het pilotonderzoek zijn vijf organisaties geselecteerd: IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster. Tabel 1-1 geeft een overzicht van de geselecteerde organisaties. Bij de selectie zijn verschillende criteria gehanteerd. Naast een substantiële omvang moest sprake zijn van een betrekkelijk homogene en (kwantitatief) meetbare productie en dienden er voldoende gegevens beschikbaar te zijn om de productie en kosten van de organisaties in kaart te brengen. Ook mochten er geen al te ingrijpende fusies hebben plaatsgevonden. Verder is geprobeerd rekening te houden met de grote verscheidenheid aan zbo's en agentschappen in relatie tot de bekostiging (tarief/begroting) en de spreiding over departementen.

Tabel 1-1 Overzicht van de geselecteerde organisaties (cijfers: 2017)

	Vorm	Moeder	FTE's <sup>1</sup>	Apparaatskosten	Financiering
IND	agentschap	JenV	3.054	€ 384 mln.	Begroting
CJIB	agentschap	JenV	877	€ 128 mln.	Begroting
SVB	zbo	SZW	2.917	€ 314 mln.	Begroting
RDW	zbo	IenW	1.491	€ 221 mln.	Tarief
Kadaster	zbo	IenW	1.669	€ 278 mln.	Tarief

Bron: jaarverslagen JenV (CJIB, IND), SVB, RDW en Kadaster

<sup>1</sup> Exclusief inhuur en uitzendkrachten

## 1.2

### Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

#### Doel van het onderzoek

Het primaire doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan de vermeerdering van kennis over (de ontwikkelingen van) de prestaties van verzelfstandigde organisaties, in het bijzonder ten aanzien van de productiviteit(sontwikkeling). Hiertoe hanteren we een generiek model voor productiviteitsmeting dat ook bij onderzoek naar het functioneren van andere verzelfstandigde organisaties toegepast kan worden. Daarbij kan vooral worden gedacht aan onderzoek in het kader van de verplicht gestelde evaluaties in de *Regeling agentschappen* en de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*.

#### Onderzoeksvragen

Vanuit deze doelstellingen formuleren we de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft de productiviteit van de geselecteerde organisaties zich gedurende de afgelopen decennia ontwikkeld?
2. Wat zijn de achtergronden van deze ontwikkelingen?

## 1.3

### Methode voor productiviteitsmeting

Om de productiviteitsontwikkeling van de verschillende organisaties te analyseren, hanteren we als uitgangspunt de methodologie die IPSE Studies de afgelopen jaren heeft toegepast voor het analyseren van productiviteitstrends bij de overheid (zie bijvoorbeeld Blank & Van Heezik, 2018). Ook internationaal kent een dergelijke aanpak een zekere populariteit (Atkinson, 2005). Centraal in deze aanpak staat de kwantitatief-empirische benadering van de productiviteitsmeting, waarbij een decompositie van de kostengroei van een organisatie of sector gemaakt wordt naar de groei van de productie, (prijzen van) ingezette middelen en ten slotte productiviteit.

Productiviteit is een begrip waarover nogal eens misverstanden bestaan. Zo wordt productiviteit regelmatig gebruikt als synoniem voor het algehele functioneren van organisaties (Dunleavy & Carrera,

2013). Daarnaast is er vaak sprake van verwarring over doelmatigheid en productiviteit en soms ook over de begrippen doeltreffendheid en kwaliteit. De in het beleid gangbare definities blijken dikwijls af te wijken van de in de wetenschap gebruikelijke definities, hoewel ook tussen wetenschappelijke disciplines weer verschillen bestaan. Tabel 1-2 geeft een overzicht van de in dit onderzoek gehanteerde definities. De definitie van productiviteit sluit aan bij de definitie van doelmatigheid zoals die bijvoorbeeld in de *Regeling agentschappen* wordt gehanteerd: 'de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit)'.

Tabel 1-2 Overzicht van in dit onderzoek gehanteerde definities

Begrip	Definitie
<b>Productiviteit</b>	De verhouding tussen de totale productie ( <i>output</i> ) en de daarvoor ingezette middelen ( <i>input</i> ).
<b>Doelmatigheid</b>	Mate waarin een gegeven productie ( <i>output</i> ) tegen de laagst mogelijke kosten wordt gerealiseerd (kostendoelmatigheid).
<b>Kwaliteit</b>	Mate waarin de geleverde producten voldoen aan de behoeften van de gebruiker.
<b>Doeltreffendheid</b>	Mate waarin het beoogde (beleids)doel wordt gerealiseerd ( <i>outcome</i> ).

In dit onderzoek staat de productiviteit dus centraal. Om die te kunnen meten moet de omvang van de totale productie en de middelen worden vastgesteld. Bij de totale productie gaat het dan om het totaal van de geleverde eindproducten, zoals verstrekte rijbewijzen (RDW), naturalisaties (IND) of geïnde geldboetes (CJIB). Daarbij vindt tevens een weging van de verschillende producten plaats. De ingezette middelen (personeel, materiaal, kapitaal) meten we aan de hand van de kosten, na correctie op loon- en prijsontwikkelingen. Productiviteit is dus in feite het omgekeerde van de (gedefleerde) kosten per (samengesteld) product.

Een belangrijk aspect bij de productiviteitsmeting is de kwaliteit van de productie. De kwaliteit van de geleverde producten of diensten wordt bepaald door de mate waarin deze voldoen aan de behoeften van de cliënten. Producten van hoge kwaliteit moeten eigenlijk hoger worden gewaardeerd dan producten van mindere kwaliteit. Slaagt een organisatie erin de kwaliteit van de productie te verhogen tegen dezelfde kosten dan is de kostprijs in feite lager geworden, oftewel de productiviteit toegenomen. In principe is het mogelijk deze kwaliteitsverbeteringen (of -verslechtingen) in de productie te verdisconteren en dus ook in de productiviteitsmeting mee te nemen (Simpson, 2009). Helaas blijken de kwaliteitsveranderingen van de vijf geselecteerde organisaties niet voor de hele analyseperiode te kwantificeren, met name vanwege het gebrek aan consistente gegevens. Daarom kunnen we de kwaliteitsontwikkelingen niet in de productiviteitsanalyse meenemen. In plaats daarvan brengen we deze ontwikkelingen op basis van de beschikbare gegevens afzonderlijk in beeld.

Zbo's en agentschappen hebben niet alleen rekening te houden met de behoeften van de gebruikers, maar ook met de wensen van het moederdepartement als opdrachtgever. In dat geval spreekt men doorgaans niet van wensen of behoeften, maar van (beleids)doelen. De mate waarin de zbo's/agentschappen erin slagen de door het departement beoogde (beleids)doelen te realiseren duidt men aan met doeltreffendheid of effectiviteit. Vaak leiden de beleidsdoelen tot veranderingen in de zwaarte van de productie (casemix).

Veel zbo's en agentschappen hebben de werklast van hun 'producten' de afgelopen decennia dan ook zien toenemen als gevolg van nieuw beleid. Zo is het CJIB bij het innen van een boete meer aanmaningen gaan versturen en is het een grotere rol gaan spelen bij schuldhelpverlening. Ook deze



---

beleidsverzwaringen komen niet tot uiting in de productie en worden dus ook niet meegenomen in de productiviteitsanalyse. Waar nodig stellen we deze ontwikkelingen wel aan de orde bij de duiding van de productiviteitsontwikkeling.

### **Gegevens**

Voor dit onderzoek zijn voor de geselecteerde organisaties gegevens verzameld over geleverde producten, kostprijzen, ingezette middelen en, voor zover beschikbaar, ook over de kwaliteit. Uitgangspunt voor dit pilotonderzoek was uit te gaan van openbare bronnen. De meeste cijfers zijn verzameld uit openbare jaarverslagen van de organisaties zelf en bij agentschappen vooral uit de jaarverslagen van departementen. Definitiewijzigingen, productveranderingen en taakuitbreidingen maken dit tot een zeer tijdrovend onderdeel van het onderzoek. Ten behoeve van de repliceerbaarheid en het ondersteunen van verder onderzoek worden deze gegevens na afloop aan belangstellenden beschikbaar gesteld. Met twee organisaties (CJIB, Kadaster) is in overleg nog een aantal aanvullende interne cijfers in de analyse meegenomen.

Voor het duiden van de kwantitatieve ontwikkelingen baseren we ons voor dit rapport op openbare kwalitatieve bronnen, zoals evaluatierapporten, beleidsonderzoeken, wetenschappelijke artikelen en Kamerstukken. De beschikbaarheid van dit bronmateriaal varieert sterk tussen de verschillende organisaties: over de RDW zijn er vier gedetailleerde evaluatierapporten, terwijl er over het functioneren van het CJIB veel minder openbare stukken bestaan. Bij de ene organisatie zijn de achtergronden dus ook beter in beeld te brengen dan bij de andere.

Daarnaast zijn na afronding van het conceptrapport gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de onderzochte organisaties en van de verantwoordelijke departementen. Het doel van deze gesprekken was primair het onderzoek en de resultaten daarvan toe te lichten en de reacties hierop te vernemen. De informatie die hieruit naar voren kwam hebben we ook nog zoveel mogelijk in dit rapport verwerkt.

### **Beperkingen**

Productiviteitsanalyses in de publieke sector zijn niet onomstreden. De kritiek richt zich vooral op de meting van de productie. Niet alles wat publieke organisaties doen en de publieke waarde die zij nastreven laat zich namelijk in harde kengetallen over geleverde aantallen en diensten uitdrukken. Bovendien ontbreekt het voor de wél meetbare productie, anders dan in de private sector, aan marktprijzen als objectieve waarderingsgrondslag. Ook verandert de aard van een product in de loop der tijd nog wel eens.

Toch is er vaak meer mogelijk dan wordt gedacht. Zeker bij verzelfstandigde overheidsorganisaties, per definitie organisaties die bedrijfsmatig en uitvoeringsgericht opereren, zouden dergelijke bezwaren geen reden mogen zijn om productiviteitsanalyses uit de weg te gaan. Op basis van gegevens over producten, kostprijzen en omzetaandelen is de kwantitatieve ontwikkeling van de productie bij veel organisaties vrij betrouwbaar in te schatten. Dat de resulterende productiviteitsmaat mogelijk ook de invloed van exogene ontwikkelingen weergeeft of misschien gepaard gaat met tegengestelde ontwikkelingen van bijvoorbeeld de kwaliteit of doeltreffendheid, mag ook geen reden zijn om onderzoek naar de productiviteit na te laten. Dit soort aspecten is immers in veel gevallen afzonderlijk (kwalitatief en deels ook kwantitatief) in beeld te brengen, zodat op basis daarvan de gevonden productiviteitsontwikkeling kan worden gerelativeerd.

## Productiviteitsbeïnvloedende factoren

De ontwikkeling van productiviteit is van veel factoren afhankelijk. Om zicht te krijgen op de meest relevante factoren heeft IPSE Studies twee analysekaders ontwikkeld: het zogenoemde BEMO-model op stelselniveau (bekostiging, eigendom, marktstructuur, omgeving) en het BITS-model op instellingsniveau (bedrijfsvoering, interne sturing, technologie en samenwerking) (Blank et al., 2010). In deze studie beperken we ons tot een beknopte beschouwing van een viertal hiervan afgeleide factoren: bekostiging, aard van de dienstverlening, autonomie en omgeving.

De beschrijving van de vier factoren is slechts bedoeld om een ruw beeld te schetsen van de achtergronden waartegen de productiviteitsontwikkelingen van de organisaties zich afspelen. Hoewel dit enige aanwijzingen kan opleveren voor verloop van de productiviteitstrends, is het niet de bedoeling om op basis daarvan causale verbanden te identificeren. De vragen die we bij deze achtergrondsketchen aan de orde stellen zijn weergegeven in tabel 1-3. Daarna volgt een nadere toelichting.

Tabel 1-3 Productiviteitsbeïnvloedende factoren van zbo's en agentschappen

Factor	Relevante vragen
<b>Bekostiging</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hoe wordt de organisatie bekostigd?</li><li>• Bevat de bekostiging prikkels voor productiviteitsgroei?</li><li>• Zijn er aanwijzingen dat de bekostigingswijze in de loop der tijd is gewijzigd?</li></ul>
<b>Aard van dienstverlening</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Levert de organisatie homogene en transparante diensten (administratief, gestandaardiseerde producten) of zijn deze juist complexer en arbeidsintensiever van aard?</li></ul>
<b>Autonomie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hoeveel autonomie heeft de organisatie bij de inrichting van de bedrijfsvoering en de beleidsvoering?</li><li>• Beschikt de organisatie over personele autonomie (bijv. eigen cao), financiële autonomie (bijv. beperkingen reservevorming, tariefbeleid), beleidsautonomie, of autonomie ten aanzien van de bedrijfsvoering?</li></ul>
<b>Omgeving</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opereert de organisatie in een politieke luwte of juist onder een continue maatschappelijke belangstelling?</li><li>• Welke exogene factoren beïnvloeden de vraagzijde van de organisatie? Is het werkaanbod van de organisatie gevoelig voor exogene vraagschommelingen of is juist sprake van een stabiele, voorspelbare productie?</li><li>• Stelt de omgeving meer in het algemeen hoge eisen aan de wendbaarheid van de organisatie, bijvoorbeeld door juridische, politieke of maatschappelijke ontwikkelingen?</li></ul>

### Bekostiging

Bij de financiering van de apparaatskosten van verzelfstandigde overheidsorganisaties zijn twee hoofdtypen in bekostigingswijzen te onderscheiden: bekostiging uit de rijksbegroting (budgetfinanciering) en bekostiging op basis van heffingen en tarieven (tarieffinanciering). Bij tarieffinanciering heeft het ministerie geen directe invloed op de begroting van het zbo of agentschap. De organisatie verkrijgt immers zelf haar middelen via heffingen of het opleggen van tarieven bij haar klanten. Wel kan het moederdepartement beperkingen opleggen aan het tariefbeleid, bijvoorbeeld door de maximale stijgingen vast te leggen.

Bij budgetfinanciering zijn verschillende varianten mogelijk. Zo kan gekozen worden voor een vorm van prestatiebudgettering (output- of taakbudgettering) of niet (input-, project- of procesfinanciering). Vaak is ook sprake van een combinatie van financieringswijzen. Outputbekostiging bevat in de regel meer prikkels voor productiviteitsgroei, maar dat is afhankelijk van de inrichting daarvan. Er zijn namelijk verschillen in de wijze waarop de prijzen van outputbekostiging bepaald worden, en ook dat is sterk bepalend voor de prikkels die uitgaan van de bekostiging. Het gaat dan bijvoorbeeld om de onderbouwing van de prijzen, maar ook in hoeverre er sprake is van een vergoeding voor de vaste kosten, die dus niet meebeweegt met de werkelijke productie.

---

### **Aard van de dienstverlening**

Structurele verbeteringen van de productiviteit komen uiteindelijk vooral tot stand via technologische ontwikkelingen en andere innovaties. Bij zbo's en agentschappen moet dan vooral worden gedacht aan de toegenomen mogelijkheden op het gebied van de automatisering en standaardisatie van processen en de digitalisering van de dienstverlening.

De mogelijkheden om hiervan te profiteren hangen in belangrijke mate af van de aard van de dienstverlening. Zo leent het innen van geldboetes door het CJIB zich naar verwachting beter voor vergaande automatisering dan de wat meer arbeidsintensieve beoordeling van asielaanvragen door de IND. Aangezien de mogelijkheden voor productiviteitsverbetering hierdoor ook verschillen tussen zbo's en agentschappen, schetsen we voor iedere organisatie een beeld van de homogeniteit van de productie. Ook is de meetbaarheid van de productie van homogene organisaties vaak beter: dat komt de mogelijkheden voor verantwoording en (output)bekostiging ten goede.

### **Autonomie**

De voordelen van het onafhankelijk van beleid en politiek uitvoeren van overheidstaken, golden als belangrijkste motief voor het verzelfstandigingsbeleid. In de praktijk zijn er grote verschillen in de autonomie die zbo's en agentschappen ervaren. Tegelijkertijd is autonomie een lastig te vatten begrip. Naast de formele autonomie (mate van ministeriële verantwoordelijkheid), zijn er verschillen in de personele autonomie (bijv. eigen CAO) en financiële autonomie (tarief/budgetgefinancierd, meerdere inkomstenbronnen, reservevorming) (De Kruijf, 2012; De Leeuw, 2013). Meer algemeen blijkt de onafhankelijkheid van een zbo of agentschap uit de inrichting van de sturingsrelatie met het moederdepartement. Bij de ene organisatie is deze relatie veel intensiever dan bij de andere. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal contactmomenten, het aantal prestatie-indicatoren waarop gestuurd wordt en de beleidsvrijheid van de organisaties (Van Thiel & Yesilkagit, 2011); kortom: de afstand tussen ministerie en agentschap of zbo.

Vaak wordt verondersteld dat te veel bemoeienis ertoe leidt dat politieke, kortetermijndoelstellingen weer gaan prevaleren boven een doelmatige uitvoering op de lange termijn. De organisatie kan zich dan minder goed toeleggen op een zakelijke bedrijfsvoering. Het is overigens de vraag of minder autonomie bij publieke organisaties leidt tot verminderde prestaties (en onder welke voorwaarden). Uit de literatuur rijst een wat gemengd beeld (Verhoest et al., 2004).

Over de verklaringen voor de verschillen in autonomie is wel het een en ander bekend. Tariefgefinancierde organisaties, zoals de RDW, staan niet op de begroting van het moederdepartement en zijn hierdoor minder vatbaar voor de financiële ontwikkelingen bij de rijksoverheid (AEF, 2016). Hun autonomie is daardoor beter geborgd, is de gedachte. Zij hebben vaak ook meer mogelijkheden om verschillende soorten reserves aan te houden. Ook de behoefte aan grip van het moederdepartement hangt samen met de omvang van een zbo of agentschap (Van Thiel & Hendriks, 2014). Daarnaast spelen hier omgevingsfactoren een rol, met name de politieke gevoeligheid van het werkveld van het zbo of agentschap.

### **Omgeving**

De productiviteit van zbo's en agentschappen is voor een belangrijk deel afhankelijk van omgevingsfactoren: omstandigheden en ontwikkelingen waarop de organisaties zelf weinig of geen invloed kunnen uitoefenen.

---

Een belangrijke omgevingsfactor is dus de politieke gevoeligheid van het werkveld of de doelgroep van een zbo of agentschap (Van Thiel, 2012). Als die gevoeligheid groot is, is er vaak een grotere bemoeienis van het departement. Ministers worden ondanks de zelfstandige status van zbo's vaak toch eindverantwoordelijk gehouden voor het functioneren van deze organisaties, waardoor zij ook sterker betrokken willen blijven bij de uitvoering. Zo is er bijvoorbeeld bij een organisatie als het UWV een veel intensievere sturingsrelatie dan je op grond van de zbo-status zou verwachten.

Dikwijls hebben de economische omgevingsfactoren een nog grotere invloed op de productiviteitsontwikkeling. Zo zijn vooral tariefgefinancierde organisaties onderhevig aan conjuncturele invloeden. Vraaguitval als gevolg van economische tegenspoed leidt hier automatisch tot een lager werkaanbod en daarmee minder productie. Daardoor treedt er, als er geen evenredige vermindering van de inzet van middelen plaatsvindt, een productiviteitsverlaging op. Bij een hoogconjunctuur kan het omgekeerde het geval zijn. De welvaartsstijging leidt dan vaak tot een grotere vraag, waardoor de productie toeneemt. Volgens de economische theorie (de 'Wet van Verdoorn', zie o.a. Blank & Van Heezik, 2018) gaat een groeiende productie doorgaans gepaard met een productiviteitsverbetering, en vice versa.

Hoewel de zbo's en agentschappen zelf niet of nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op wat er in de omgeving gebeurt, is het vaak wel mogelijk om daarop in te spelen. Organisaties met een sterk schommelend werkaanbod kunnen de gevolgen hiervan bijvoorbeeld opvangen door flexibilisering van het personeelsbestand en/of door het aanhouden van financiële reserves. Bij outputgefinancierde organisaties kan een deel van de bekostiging worden losgekoppeld van de productie (vast/variabel).

## 1.4 Opbouw van het rapport

Dit rapport is verder als volgt opgezet. Hoofdstuk 2 schetst de achtergronden van het verzelfstandingsbeleid en beschrijft hoe het doelmatigheidsstreven gestalte heeft gekregen. Hoofdstuk 3 beschrijft het raamwerk dat wordt gebruikt om de productiviteitsontwikkeling te analyseren. Hoofdstukken 4-8 bevatten achtereenvolgens de analyses van IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster. Elk hoofdstuk schetst eerst beknopt de organisatie langs de besproken factoren (bekostiging, technologie, autonomie, omgeving), beschrijft de kwantitatieve ontwikkeling van de productie, ingezette middelen en kwaliteit door de tijd heen en analyseert op grond hiervan de productiviteitsontwikkeling. Waar mogelijk, vergelijken we de uitkomsten met de verwante bevindingen uit evaluaties en doorlichtingen. Hoofdstuk 9 bevat een beschouwing van de verschillende uitkomsten en achtergronden en de conclusies. Hoofdstuk 10 bevat tenslotte nog een naschrift met een verslag op hoofdlijnen van de gesprekken die we voerden met de organisaties en hun eigenaren naar aanleiding van een conceptversie van dit rapport.



---

## 2 Zelfstandige uitvoering van publieke taken: achtergronden en feiten

---

### 2.1 Inleiding

De overheid is er om het publieke belang te dienen, maar dat betekent niet dat de overheid ook alle daarvoor benodigde taken zelf uitvoert. Sinds een aantal decennia wordt de uitvoering van publieke taken steeds vaker overgelaten aan organisaties die geen, of alleen 'op afstand', deel uitmaken van het overheidsapparaat. Dit hoofdstuk schetst de achtergrond van deze ontwikkeling en gaat in op de verschillende organisatievormen bij de zelfstandige uitvoering van publieke taken, de geschiedenis van het verzelfstandigingsbeleid en de daaraan ten grondslag liggende motieven. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar het doelmatigheidsmotief. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre dit in het beleid tot uitdrukking is gebracht en welke resultaten het heeft opgeleverd.

### 2.2 Zelfstandige uitvoering van publieke taken

Hoewel de Nederlandse overheid een dominante rol speelt in de publieke sector, worden veel publieke taken uitgevoerd door organisaties buiten haar eigen apparaat. Zo verzorgen scholen en universiteiten taken op het gebied van onderwijs en verrichten ziekenhuizen en andere zorginstellingen taken op het terrein van de gezondheidszorg. Er zijn enkele duizenden zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren. Daarbij worden diverse organisatievormen onderscheiden. De grootste groep organisaties wordt gevormd door de zogenoemde rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Zoals de naam al aangeeft gaat het om rechtspersonen en voeren zij een taak uit die in de wet geregeld is. Voor de uitoefening van de wettelijke taak moet de organisatie geheel of gedeeltelijk worden gefinancierd met publiek geld. Dat kan een bijdrage zijn uit de rijksbegroting, inkomsten uit premies (bijvoorbeeld sociale premies of zorgpremies) of wettelijke tarieven (zoals het tarief van de RDW voor de registratie van een kenteken, maar bijvoorbeeld ook collegegeld).

Een groot deel van de rwt's is tevens zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Een bestuursorgaan is bevoegd bepaalde publieke taken uit te voeren en heeft daarvoor ook instrumenten tot zijn beschikking. Met de term zelfstandig wordt bedoeld dat het orgaan niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Hoewel tot op zekere hoogte wel sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid opereren zbo's (en rwt's) grotendeels onafhankelijk van de departementen.

Dat geldt in (veel) mindere mate voor de agentschappen. Weliswaar beschikken zij over een zekere mate van autonomie bij het uitvoeren van publieke taken, maar hun zelfstandigheid is minder groot dan die van zbo's. Agentschappen zijn, in tegenstelling tot zbo's, wel hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en onderdeel van het departement. De zelfstandigheid van de agentschappen beperkt zich tot de bedrijfsvoering. Een agentschap heeft eigen handelingsruimte om beslissingen te nemen over de uitvoering en beschikt over een eigen begroting en financiële administratie, die losstaan van de begrotingsadministratie van het ministerie waartoe het behoort. Met dit ministerie onderhoudt het agentschap een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie voor de te leveren producten en diensten.

---

Uitgangspunt hierbij is dat agentschappen de gemaakte kosten koppelen aan de geleverde productie (kostprijsmodel).

## 2.3 Beknopte geschiedenis van het verzelfstandigingsbeleid

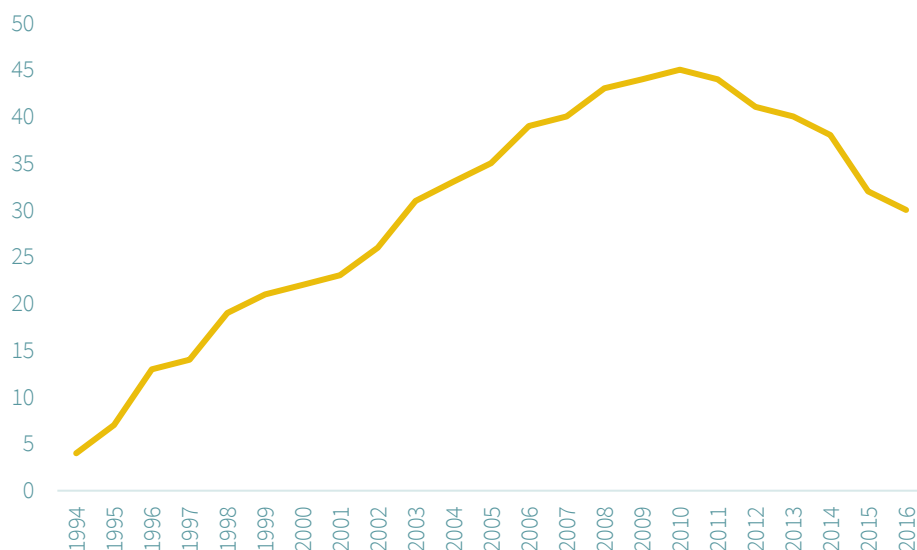
Anders dan voor de agentschappen, geldt voor veel zbo's dat zij al heel lang bestaan (Tolsma et al., 1995). Zo gaat de geschiedenis van de SVB, een van de zbo's uit deze studie, terug tot 1901. Veel andere zbo's hebben hun status als zelfstandige publieke instelling echter pas de afgelopen decennia verworven. Vooral vanaf de jaren tachtig is er een snelle groei van het aantal zbo's. Deze toename is het gevolg van de grote verzelfstandigingsgolf die in deze periode over ons land kwam. Als onderdeel van het streven naar een kleinere overheid, zet de (rijks)overheid een groot aantal taken op afstand. Overheidsonderdelen – een directie, afdeling, dienst of bedrijf – die met deze taken belast zijn worden min of meer buiten het overheidsapparaat geplaatst en krijgen bepaalde vrijheden om als zelfstandige eenheid te kunnen functioneren.

Bij dit verzelfstandigingsproces zijn twee vormen te onderscheiden: externe en interne verzelfstandiging. Aanvankelijk richt het beleid zich voornamelijk op externe verzelfstandiging; dat wil zeggen, dat de taak aan een juridisch zelfstandige eenheid buiten de overheid wordt opgedragen met een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is dus het geval bij zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Belangrijke drijvende kracht achter de groei van de zbo-aantallen is het expliciete verzelfstandigingsbeleid van het kabinet-Lubbers/Kok (1989-1994). De uitvoering van (rijks)overheidstaken moest zoveel mogelijk worden opgedragen aan verzelfstandigde organisaties of anderszins worden gedecentraliseerd of geprivatiseerd. Daarbij denkt men vooral aan verzelfstandiging van de zogenoemde 'beschikkingsfabrieken', organisaties die als taak hebben grote aantallen besluiten te nemen in individuele gevallen. Deze bedrijfsmatige activiteiten konden beter op afstand van de departementen uitgevoerd worden. Dit resulteerde tijdens de zogenoemde Grote Efficiency Operatie (1990-1994), die tot doel had de efficiency en effectiviteit van de rijksoverheid te verbeteren, onder meer in de verzelfstandiging van (de voorloper van) de Informatie Beheer Groep en de Sociale Verzekeringsbank (Schillemans, 2005).

Behalve deze twee worden er in deze periode nog veel meer zbo's gevormd. Door kritiek van de commissies-Scheltema (commissie-Scheltema, 1993), Sint (commissie-Sint, 1994) en de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 1995) op de wildgroei van zbo's en de daaropvolgende discussie lijkt de groei van het aantal zbo's sindsdien te stagneren en zelfs af te nemen (Algemene Rekenkamer, 2012a; De Leeuw, 2013; Schillemans, 2005). Van Thiel en Verheij (2017) signaleren zelfs een afname van 20 procent tussen 1993 en 2000 (van 545 naar 431). In de jaren daarna treedt echter weer een flinke groei op. In 2013 worden 763 zbo's geteld, een stijging van 77 procent ten opzichte van 2000.

Terwijl het aantal externe verzelfstandigingen in de tweede helft van de jaren negentig afneemt, is er wel een flinke groei in het aantal interne verzelfstandigingen waar te nemen. Bij deze wijze van verzelfstandiging (agentschapsvorming) vallen de overheidsonderdelen nog steeds volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid en blijven ook binnen de departementale organisatie functioneren. Wel is sprake van enkele beheersmatige vrijheden, zoals de mogelijkheid tot het voeren van een baten-lastenstelsel. Deze organisaties worden dan ook wel baten-lastendiensten genoemd, maar zijn beter bekend onder de naam agentschappen. Figuur 2-1 laat zien dat de groei van het aantal agentschappen ook na 2000 blijft voortduren. In 2010 wordt, met 45 agentschappen, het hoogtepunt bereikt. Daarna treedt, vooral als gevolg van fusies, een daling op. In 2016 zijn er nog 30 agentschappen.

Figuur 2-1 Ontwikkeling van het aantal agentschappen, 1994-2016



Bron: Tweede Kamer (2017)

## 2.4 Motieven voor verzelfstandiging

Aan het instellen van zbo's en agentschappen liggen verschillende motieven ten grondslag. Zo wijst men bij de zbo-vorming onder andere op de wenselijkheid dat een sector zichzelf bestuurt en dat dit de mogelijkheid biedt maatschappelijke organisaties en/of burgers meer bij de uitvoering te betrekken. De meest genoemde beweegredenen voor de externe verzelfstandigingen is echter de verhoging van de doelmatigheid (Tolsma et al., 1995). Hetzelfde geldt voor de motivering van de interne verzelfstandigingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de motieven die genoemd zijn door ministers bij de bespreking in de Tweede Kamer van hun voorstellen voor de vorming van agentschappen. In ongeveer 40 procent van de gevallen wordt van de agentschapsstatus een grotere doelmatigheid verwacht, verbetering van de kwaliteit, meer bedrijfsmatig functioneren en verbetering van de prikkels in het algemeen (Smullen et al., 2001).

Deze optimistische verwachtingen zijn niet los te zien van het New Public Management-denken, dat in de jaren tachtig en negentig steeds meer invloed krijgt op het overheidsbeleid. Volgens deze visie opereerde de overheid in vergelijking met het bedrijfsleven niet effectief en doelmatig. Om daarin verandering te brengen moest directe sturing door de overheid vervangen worden door indirecte sturing. Scheiding van beleid en uitvoering zou ertoe leiden dat de actoren verantwoordelijk voor beide onderdelen zich beter hierop konden toelagen. De efficiency en effectiviteit konden verder worden verbeterd door tegelijkertijd een resultaatgericht sturingsmodel toe te passen. Agentschappen gingen hun taken op contractbasis uitvoeren en werden gestuurd op de output en doelmatigheid hiervan. Bovendien werd door hen een meer bedrijfsmatig beheerregime gehanteerd (baten-lastenstelsel), dat eveneens kon bijdragen aan verhoging van de doelmatigheid (Stellinga, 2012; Van Thiel, 2003).

## 2.5 Hoe heeft het doelmatigheidsstreven gestalte gekregen?

Met de verbetering van de doelmatigheid als hoofdmotief voor de verzelfstandigingen, mag verwacht worden dat dit ook een centrale plaats gaat innemen in de sturingsrelatie tussen de ministeries en de op afstand gezette organisaties. Dat is echter niet het geval. Er blijkt sowieso weinig belangstelling voor de financieel-economische aspecten van de verzelfstandiging. In de discussies over de



---

verzelfstandiging, die vooral na enkele kritische rapporten in de eerste helft van de jaren negentig (commissies-Scheltema en Sint, Algemene Rekenkamer) op gang komen, gaat het voornamelijk over de waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid (zie kader).

De discussies over de waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid leiden in de loop van de jaren tot verschillende maatregelen om de aansturing van verzelfstandigde organisaties te verbeteren. Uitgangspunt hierbij vormt de toepassing van het zogenoemde 'driehoeksmodel' bij de inrichting van de sturingsrelatie tussen de agentschappen/zbo's en de departementen. Dit model onderscheidt drie rollen: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De eerste twee rollen worden beide vervuld door de (ambtelijke ondersteuning van de) minister.

In de rol van eigenaar richt de minister zich vooral op de continuïteit en het functioneren van het agentschap/zbo als (arbeids)organisatie. Als opdrachtgever moet de minister vooral zorgen voor een adequate taakuitvoering door het agentschap/zbo en is hij beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij het agentschap/zbo zijn belegd. Bij de aansturing van de verzelfstandigde organisatie heeft de minister dus twee petten op. Hierdoor kunnen problemen ontstaan in de aansturing met als gevolg dat het agentschap/zbo minder adequaat functioneert. Daarvan zijn in het verleden verschillende voorbeelden. De kans op spanningen tussen deze twee rollen kan nog toenemen als de verzelfstandigde organisatie meerdere opdrachtgevers heeft, zowel binnen het moederdepartement als daarbuiten. Om deze tweepetten-problematiek tegen te gaan is besloten beide rollen zoveel mogelijk te scheiden door deze binnen het departement aan verschillende topambtenaren toe te bedelen.

Kwesties rond de financieel-economische aansturing worden nauwelijks aan de orde gesteld, waardoor ook het beleid hiervoor weinig aandacht heeft. Wel wordt in de lange voorbereiding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die uiteindelijk in 2006 tot stand komt, over een aantal financieel-economische aspecten nagedacht. Dit resulteert onder meer in de opname van een apart hoofdstuk met regels voor het financiële toezicht, waaronder de verplichting (artikel 35.4) tot een jaarlijks doelmatigheidsverslag (Staatsblad, 2006). In dit verslag presenteert de accountant zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van een zbo voldoen aan de eisen van doelmatigheid. Daarnaast bevat de Kaderwet bepalingen (artikel 39) die ministers verplicht alle zbo's die onder hun verantwoordelijkheid vallen elke vijf jaar te beoordelen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de organisatie en het verslag daarvan aan het parlement te sturen (Staatsblad, 2006).

Aan beide verplichtingen (jaarlijks en vijfjaarlijks doelmatigheidsverslag) blijkt echter lang niet altijd voldaan te worden. Volgens een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de werking van de Kaderwet ontbreekt bij bijna alle onderzochte zbo's (14) het voorgeschreven accountantsverslag over doelmatigheid. Wat hierin aan de orde moet komen is overigens ook onduidelijk. Aspecten als de inhoud van het begrip doelmatigheid en de eisen die aan het verslag gesteld worden, worden namelijk niet in de Kaderwet uitgewerkt (Algemene Rekenkamer, 2012a).

Uit een inventarisatie uit 2012 blijkt verder dat de ministeries er vaak niet in slagen de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun zbo's binnen vijf jaar te evalueren. Slechts in dertig procent van de gevallen wordt aan de vijfjaarlijkse eis voldaan. Bijna twintig procent van de zbo's is zelfs nog nooit geëvalueerd.

---

Bovendien duurt het gemiddeld veertien jaar voordat de eerste of eerstvolgende evaluatie wordt uitgevoerd. De wél uitgevoerde evaluaties laten vaak te wensen over, onder andere door het gebrek aan een vast format met thema's, vragen, indicatoren of normen (Van Thiel et al., 2015). Dit sluit aan bij constatering van de Algemene Rekenkamer rond de verschillen in verantwoording over doelmatigheid (Algemene Rekenkamer, 2012a). Het is daardoor vaak heel lastig uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zbo's.

De laatste jaren lijkt er wel enige verbetering op te treden ten aanzien van de vijfjaarlijkse evaluatieplicht. Zo blijkt uit de recent verschenen (tweede) evaluatie van de Kaderwet zbo dat de ministeries de verslagen over doelmatigheid en doeltreffendheid van hun zbo's in veel gevallen binnen de vijfjaarstermijn aan het parlement aanbieden (Ministerie van BZK, 2018). De evaluatie, die betrekking heeft op de periode 2012-2016, spreekt zich overigens niet uit over de kwaliteit daarvan. Wel signaleert de evaluatie dat er bij veel zbo's – 34 van de 75 onder de Kaderwet vallende (clusters van) zbo's – door het ministerie geen prestatie-indicatoren zijn opgesteld. Gezien het belang hiervan bij de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid, geeft dit te denken.

Opmerkelijk is ook de constatering dat veel zbo's verzuimen het jaarlijks vereiste doelmatigheidsverslag van de accountant aan te leveren. Volgens de evaluatie heeft dit onder andere te maken met problemen om goede indicatoren vast te stellen. Maar ook betwijfelen sommige zbo's het nut hiervan of vinden dat dit een zaak is tussen ministerie en zbo en in de vijfjaarlijkse evaluatie moet worden meegenomen (Ministerie van BZK, 2018). Naar aanleiding hiervan besluit de staatssecretaris van BZK tot een vervolgonderzoek. Op basis van de resultaten daarvan stelt hij in het voorjaar van 2019 vast dat het doelmatigheidsverslag van de accountant 'niet betekenisvol is' en dat de wettelijke verplichting hiertoe zal worden geschrapt. Tegelijkertijd benadrukt de staatssecretaris dat hij zich, samen met zijn collega van Financiën, zal inspannen om het (periodiek) onderzoek naar de doelmatigheid van de zbo's te verbeteren (Tweede Kamer, 2019).

Ook bij de agentschappen blijkt het lastig zicht te krijgen op de doelmatigheid. Zo komt uit de verschillende rijksbrede evaluaties, die in het kader van de evaluatie van de regeling baten-lastendiensten periodiek plaatsvinden, naar voren dat het moeilijk is om de doelmatigheidsverbetering van de agentschappen kwantitatief aan te tonen (Tweede Kamer, 2012b; Ministerie van Financiën, 2011).

Volgens de Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007 bestaat dit probleem al jaren en komt dit vooral doordat producten en diensten heterogeen en moeilijk meetbaar zijn. Daar komt bij dat deze productie, mede door wijzigende politieke voorkeuren, door de jaren heen veranderlijk is. Hierdoor is de doelmatigheid lastig te definiëren en te kwantificeren, wat het ook moeilijk maakt hier goed op te sturen (Ministerie van Financiën, 2011).

Mede naar aanleiding van deze evaluatie wordt in de Regeling agentschappen uit 2012 een bepaling opgenomen (artikel 7) die voorschrijft dat de betrokken minister en de minister van Financiën gezamenlijk ten minste eens in de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap beoordelen (Staatscourant, 2012). Sindsdien zijn er verscheidene agentschappen afzonderlijk doorgelicht. Uit deze doorlichtingsrapporten blijkt echter, dat het nog steeds moeilijk is de doelmatigheid van de agentschappen scherp in beeld te krijgen (Koopmans et al., 2018; Van Heezik et al., 2017).

---

Ook al zijn er dus de afgelopen jaren de nodige stappen gezet om beter zicht te krijgen op de doelmatigheid van zbo's en agentschappen, nog steeds is het beeld over het algemeen vrij wazig of incompleet. Een doelmatiger dienstverlening was het belangrijkste motief om tot verzelfstandiging over te gaan. Of de verzelfstandigde organisaties deze verwachting waarmaken, is tot nu toe nog altijd niet duidelijk. Uit internationaal vergelijkend onderzoek rijst vooralsnog een negatief beeld van de economische effecten van verzelfstandiging (Overman & van Thiel, 2016).

---

## 3 Methode voor productiviteitsmeting

---

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de methode die gebruikt wordt om de productiviteitsontwikkeling van agentschappen en zbo's te meten. De *totale factorproductiviteit* (TFP, vanaf nu productiviteit) van een organisatie is gelijk aan de verhouding tussen de totale productie en het volume aan ingezette middelen:

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

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 in de regel uniek: een longitudinale analyse ligt dus voor de hand. Uiteraard is het wel mogelijk om de ontwikkelingen van zbo's en agentschappen onderling te vergelijken.

De productiviteitsontwikkeling volgens deze definitie geeft feitelijk de ontwikkeling weer van de verhouding van de totale productie en hiervoor gemaakte kosten. De productiviteit is dus een omgekeerde maat van de kostprijs per 'eenheid product', oftewel de gewogen kostprijs van alle verschillende producten of diensten. Bij één product is de ontwikkeling van productiviteit dus gelijk aan de ontwikkeling van de kostprijs van dit product.

### 3.2 Meting van de ingezette middelen

De meting van de inzet van middelen levert in de praktijk weinig problemen op. Op basis van jaarverslagen zijn de apparaats- of uitvoeringskosten van de organisaties betrouwbaar af te leiden. Daarbij onderscheiden we drie kostensoorten, personeel, materiaal en kapitaal:

1. personeel: de kosten van salarissen, werkgeverspremies, enz.;
2. materiaal: huur, ICT, bijdragen aan shared service organisaties, bedrijfsmiddelen, enz.;
3. kapitaal: gebouwen, geactiveerde koopsoftware, opportuniteitskosten.

De kosten worden afgeleid uit de jaarverslagen van de organisaties. Daarbij zitten er verschillen in de registratie van verschillende soorten kosten. Het belangrijkste verschil betreft de registratie van de kosten van externe inhuur. Soms worden deze uitgaven onder de personele kosten vermeld, soms zijn ze onderdeel van materiële kosten, of een combinatie. Dan worden bijvoorbeeld uitzendkrachten wel als personeel ingeboekt maar extern ingehuurd ICT-personeel weer niet. Ook verandert dit door de tijd heen nog wel eens. De kapitaalkosten leiden we af uit de afschrijvingen. De afschrijvingen zijn vaak een onderschatting van de werkelijke kapitaalkosten, omdat publieke organisaties hun activa vaak tegen aanschafwaarde activeren en de opportuniteitskosten van kapitaal niet worden verdisconteerd (misgelopen rente). Om die reden heeft IPSE in eerdere onderzoeken het kapitaalvolume afgeleid uit de met de zogenoemde Perpetuum Inventory Method (PIM, zie bijvoorbeeld Blank & Van Heezik, 2018). Dit vereist echter kennis over de depreciatieratio van de kapitaalgoederen van de organisaties en een betrouwbare inschatting van het kapitaalvolume aan het begin van de onderzoeksperiode. Hoewel deze methode aanvankelijk ook voor dit onderzoek is toegepast, bleek het lastig deze twee factoren

---

betrouwbaar in te schatten. Zo varieert de depreciatieratio van de organisaties ook in de tijd, omdat er steeds meer software op de balans komt te staan met een veel kortere afschrijfduur dan gebouwen of andere vaste activa. Daarom is uiteindelijk gekozen om uit te gaan van de afschrijvingen. Een bijkomend voordeel hiervan is dat deze lasten herkenbaar zijn uit jaarverslagen (Dunleavy & Carrera, 2013), hoewel ze dus wel de werkelijke kapitaalkosten onderschatten. De kapitaalkosten voor de meeste zbo's en agentschappen zijn overigens beperkt, dus voor de uitkomsten ten aanzien van de productiviteitsontwikkeling maakt het weinig uit.

De verschillende kostensoorten worden gedefleerd met afzonderlijke prijsindices. Als prijsindex materiaal hanteren we de consumentenprijsindex. Als prijs personeel hanteren we de prijsindex contractuele loonkosten bij overheid per uur. De contractuele loonkosten omvatten zowel de gemiddelde CAO-ontwikkeling als ontwikkelingen in de wettelijke en contractuele werkgeverspremies. Als prijsindex kapitaal hanteren we een gelijkmatig samengestelde index van de prijsindex overheidsinvesteringen in vaste activa naar drie soorten: bedrijfsgebouwen, computerprogrammatuur en databanken en bruto investeringen in vaste activa.

### 3.3 Meting en weging van de productie

De meting en weging van de productie vormt de belangrijkste bron van discussie bij het uitvoeren van productiviteitsanalyses bij publieke organisaties. Daarom staan we hier wat uitgebreider bij stil.

#### Definitie productie-indicatoren

Bij het meten van de productie wordt in principe uitgegaan van *eind*producten. Bij de IND tellen we een aanvraag idealiter pas als productie mee zodra hierover een beslissing is genomen. We tellen hier dus niet afzonderlijk het aantal processtappen in de aanloop naar deze beslissing, zoals het aantal verrichte verhoren. Andere voorbeelden van eindproducten zijn het aantal verstrekte rijbewijzen door de RDW of het aantal afgedane boetes door het CJIB (en dus niet het aantal verstuurd aanmaningen).

Bij de definitie van de productie spelen daarnaast praktische overwegingen een rol, die vooral voortvloeien uit de gegevensbeschikbaarheid. Zo zijn er bij de IND geen consistente, meerjarige (openbare) gegevens over het aantal asielsbeslissingen, maar alleen over het aantal binnengekomen aanvragen. In dat soort gevallen wordt uitgegaan van de *second-best* optie. Het idee is dus dat gewerkt wordt met indicatoren die zoveel mogelijk samenhangen met de eindproducten die zbo's en agentschappen leveren. Bij tarief- en outputgefinancierde organisaties zijn dit in de regel ook de producten die door hun klanten of opdrachtgevers worden afgenomen.

#### Weging

In het geval dat een agentschap één product levert, volgt de productiviteitsontwikkeling rechtstreeks door het aantal producten te delen door het volume van de ingezette middelen (hier gedefinieerd als reële kosten). Meestal is de werkelijkheid weerbarstiger en leveren organisaties meerdere diensten en producten. Het is in dat geval noodzakelijk om de verschillende producten te wegen. 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 vrijwel nooit haalbaar, omdat publieke diensten en producten vaak uniek zijn en niet vrij verhandeld worden. 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 dus 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.

De indirecte methode ligt voor de hand wanneer er geen betrouwbare kostprijzen voorhanden zijn én er voldoende waarnemingen voor een statistische analyse zijn. In het onderhavige onderzoek is het aantal waarnemingen per organisatie heel beperkt (ca. 20). Bovendien kunnen we bij de meeste agentschappen of zbo's juist wel over kostprijzen beschikken, veel meer dan aanvankelijk werd verwacht. Bij alle organisaties in dit onderzoek bleek het hierdoor mogelijk de directe methode toe te passen.

We hanteren voor dit pilot-onderzoek constante gewichten op basis van de gemiddelde, relatieve kostprijzen over de hele periode. Stel bijvoorbeeld dat de IND twee producten levert: het verwerken van aanvragen voor asielvergunningen en verblijfsvergunningen, en dat we voor ieder jaar beschikken over aantallen en bijbehorende kostprijzen. Daaruit volgt bijvoorbeeld dat het verwerken van een asielaanvraag over de hele onderzoeksperiode gemiddeld twee keer zo veel kost als het verwerken van een verblijfsvergunning. We kiezen er dan voor om een asielaanvraag twee keer zo zwaar te wegen. Voor ieder jaar dat we over kostprijzen beschikken kijken we dus naar de verhouding van de prijzen van verschillende producten; de (meetkundig) gemiddelde verhouding over alle jaren hanteren we als gewichten. Het is goed om te beseffen dat er veel meer mogelijkheden zijn. Zo kunnen de relatieve prijzen uit het huidige of meest recente jaar gehanteerd worden (Paasche-index), het basisjaar (Laspeyres-index), maar het is ook mogelijk om uit te gaan van zogenoemde "chained" indices (Atkinson, 2005) waarbij de prijzen van jaar op jaar worden aangepast. Dit vereist echter dat we per jaar beschikken over betrouwbare kostprijzen van alle productie-indicatoren. Voor dit pilot-onderzoek konden we voor sommige organisaties maar voor een paar jaar over kostprijzen beschikken, of moesten we ze inschatten op basis van omzet- of kostenaandelen. Daarom hanteren we als eerste aanzet de gemiddelde, relatieve kostprijzen over een langere periode.

#### **Kanttekening: productstabiliteit**

Het is mogelijk dat de 'waarde' van een product in de loop der tijd verandert, bijvoorbeeld door juridische ontwikkelingen of veranderingen in de onderliggende casemix van een product. Stel dat de IND door beleidsmatige of juridische ontwikkelingen bijvoorbeeld steeds meer tijd moet besteden aan de behandeling van een asielaanvraag, of dat het innen van een geldboete door het CJIB gepaard gaat met meer aanmaningen of schuldhulpverlening. Dit zien we dan ook terug in de ontwikkeling van de kostprijzen. Het is een net zo belangrijke als lastige vraag of we het gewicht van een asielaanvraag dan in de loop der tijd moeten aanpassen (Simpson, 2009).

---

Lastig hieraan is dat dit soort effecten vaak niet te onderscheiden is van de productiviteitsontwikkeling. Dat de kostprijs toeneemt, kan er namelijk ook op wijzen dat een organisatie dit specifieke product minder productief is gaan vervaardigen. Het incidenteel aanpassen van gewichten krijgt al snel een arbitrair karakter. In het extreme geval, waarbij we de kostprijzen elk jaar zouden overnemen, resteert per saldo geen productiviteitsgroei meer: de productiviteitsontwikkeling wordt dan gelijkgesteld aan de kostenontwikkeling. Het is zoals gezegd wel mogelijk om de gewichten van jaar op jaar aan te passen met geschakelde indices, of bijvoorbeeld om de vijf jaar, maar dit vereist dus consistente, betrouwbare kostprijzen over de hele onderzoeksperiode.

We hanteren daarom in dit pilotonderzoek zoals gezegd als uitgangspunt dus constante gewichten op basis van de gemiddelde, relatieve kostprijzen. We kijken bij iedere organisatie wel naar de ontwikkeling van deze kostprijzen. Als daaruit blijkt dat er in de ontwikkeling hiervan grote verschillen zitten, kunnen op grond hiervan gevoeligheidsanalyses uitgevoerd worden. Maar er moeten vooral grote (kwalitatieve) aanwijzingen zijn dat de aard van een product drastisch is veranderd. Verder wordt deze achtergrondontwikkeling dus separaat belicht.

### **Ontbrekende cijfers over productie**

Niet alle productie van zbo's en agentschappen is uit te drukken in harde aantallen, in sommige gevallen ontbreekt het simpelweg aan gegevens hierover. Het gaat hier vaak om een bescheiden deel van de productie. Het resultaat is een vertekening van de productieontwikkeling als de niet-gemeten productie zich anders ontwikkelt dan de wel gemeten productie.

Dat is bijvoorbeeld een risico bij het CJIB, dat de afgelopen jaren voor steeds meer publieke organisaties de incasso is gaan verzorgen. We beschikken hier echter niet over aantallen, maar vaak wel over de omzet of de kosten van deze productie. We kiezen dan voor deze omzet of kosten als aanvullende productiemaat. Deze kosten brengen we in mindering op de totale kosten. Op die manier voorkomen we dat deze productie de productiviteitsontwikkeling beïnvloedt. Nadeel is dat eventuele productiviteitsgroei of -daling in deze aanvullende taken ook niet kan worden blootgelegd, omdat we de productieontwikkeling ervan gelijkstellen aan de kostenontwikkeling.

### **Productiviteit, omzet en inputfinanciering**

Het is ook mogelijk de productie van een agentschap of zbo jaarlijks op basis van de totale omzet te meten. Daarin zit echter een valkuil, omdat de omzet van een zbo, temporele verschillen daargelaten, de kosten volgt. Tekorten worden op termijn aangevuld of leiden tot een aanpassing van de bekostiging (prijzen). Kortom, de omzetontwikkeling volgt in grote lijnen de kostenontwikkeling, ongeacht de werkelijke productie van een agentschap, incidentele tekorten of overschotten daargelaten. Dit resulteert dan per definitie in een gelijkblijvende productiviteit.

Daarnaast ontvangen veel agentschappen en zbo's projectgelden of andere vormen van inputfinanciering, soms zelfs ter dekking van tekorten. Hierbij is niet altijd duidelijk of en welke tegenprestaties hier tegenover staan. Soms gaat het om heel specifieke (tijdelijke) aanvullende projecten. In dat geval kan deze financiering in mindering worden gebracht op de totale kosten, zoals hiervoor beschreven. In andere gevallen gaat het om de (incidentele) financiering van ICT-projecten of reorganisaties. De hiervoor geleverde tegenprestatie moet tot uiting komen in de reguliere productie. Deze middelen dienen idealiter juist niet in mindering gebracht te worden op de totale kosten, omdat hier duidelijke afzonderlijke tegenprestatie voor geleverd wordt.

---

## 4 De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

---

### 4.1 Kerntaken en ontstaansgeschiedenis

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is het agentschap van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De IND behandelt en beoordeelt de aanvragen van mensen die in Nederland willen wonen of Nederlander willen worden. Het agentschap is in 1994 ontstaan na verzelfstandiging van de Directie Vreemdelingenzaken van het toenmalige Ministerie van Justitie. Kerntaken van de IND zijn het afhandelen van drie typen aanvragen:

1. regulier: verblijfsvergunning voor studie, beroep of om sociale redenen zoals gezinshereniging;
2. asiel: verblijfsvergunning voor vreemdelingen die de Nederlandse overheid om bescherming vragen tegen vervolging in hun eigen land;
3. naturalisatie: voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit.

### 4.2 Achtergrond

#### Bekostiging

De bekostiging van de IND bestaat uit een bijdrage van het moederdepartement en uit legesinkomsten, die in 2017 respectievelijk € 345 mln. en € 58 mln. bedroegen. Het Ministerie van JenV bekostigt de IND via een combinatie van outputfinanciering (prijs keer hoeveelheid) en een lumpsumbijdrage.

De outputfinanciering is de grootste component van de bekostiging: 60 procent in 2017. Voor de tarieven hanteren het Ministerie van JenV en de IND een kostprijsmodel. Hierin is sprake van nacalculatie, waarbij de prijzen iedere drie jaar op basis van het voorgaande jaar worden vastgesteld. Het gaat hier om *directe* kostprijzen; dat wil zeggen, kostprijzen exclusief de huisvesting en projecten, die via de lumpsum worden bekostigd. Het Ministerie van Financiën heeft aanbevolen om meer integrale kostprijzen te hanteren, waarin deze kosten dus ook worden meegenomen (Financiën, 2014b). De lumpsumbijdrage die de IND van JenV ontvangt (40 procent in 2017) is bedoeld voor kosten die moeilijk aan producten te koppelen zijn, zoals de huisvesting, ICT, projecten en facilitaire ondersteuning. Omdat de lumpsum slechts beperkt is gekoppeld aan prestatieafspraken, gaat het hier feitelijk om een vorm van inputfinanciering. Opvallend is dat veel ICT-projecten via deze 'inputfinanciering' worden bekostigd. Daarmee ontbreekt het aan prikkels om de productiviteit te vergroten, terwijl dit juist het hoofddoel is van deze projecten. Voor de hand zou liggen om een koppeling te leggen met de (toekomstige) prijzen die gehanteerd worden bij de outputfinanciering.

In de periode vóór 2011 is er nog geen sprake van outputfinanciering, al zet de IND vanaf 2005 wel stappen in die richting. Om te voldoen aan de instellingsvoorwaarden voor een agentschap, voert de IND in 2005 een kostprijsmodel in, waarmee het mogelijk wordt de kostprijzen meerjarig vast te stellen (Algemene Rekenkamer, 2005). Tussen 2006 en 2011 wordt het kostprijsmodel doorontwikkeld en vernieuwd (Ernst & Young, 2010). Vanaf 2011 is in ieder geval sprake van outputfinanciering (BZK, 2012). Voor de vaststelling van de leges die de dienst bij aanvragers in rekening brengt berekent de IND al wel *integrale* kostprijzen. Hiervoor worden ook de indirecte kosten omgeslagen over de verschillende



---

producten. Dat geldt echter niet voor alle kosten. Zo mogen de kosten voor bezwaar- en beroepsprocedures niet worden doorberekend (Tweede Kamer, 2012a), maar worden bijvoorbeeld ook extern gefinancierde projecten buiten deze kostprijzen gehouden. Hierbij spelen beleidsmatige en juridische overwegingen een rol.

### **Aard van de dienstverlening**

De IND maakt veel gebruik van informatiesystemen voor het beheer en de afhandeling van aanvragen (Financiën, 2014b). Het gaat hier om administratieve processen, waarbij vaak goed gebruik te maken is van ICT. Daar staat tegenover dat bij de beoordeling van de verschillende aanvragen door de IND veel maatwerk komt kijken, zoals het verhoren en het nagaan van allerlei achtergrondinformatie.

### **Autonomie**

Als agentschap beschikt de IND over een zekere mate van zelfstandigheid. Niettemin is er een vrij sterke afhankelijkheid van het moederdepartement. Het Ministerie van JenV is de enige opdrachtgever, waardoor de IND, als begrotingsgefinancierd agentschap, gevoelig is voor de financiële ontwikkelingen bij het departement. Dit manifesteert zich in de diverse bezuinigingen en taakstellingen die IND in de loop der tijd krijgt opgelegd. Deels liggen daaraan efficiencyoverwegingen ten grondslag. Net als bij veel andere agentschappen en zbo's is de bekostiging het belangrijkste instrument voor het moederdepartement om de productiviteit te verbeteren. De gemakkelijkste manier is het korten op de (lumpsum)budgetten. Zo krijgt de IND vanaf 2009 jaarlijks budgetkorting opgelegd die specifiek gericht zijn op verhoging van de doelmatigheid. Naast deze efficiencytaakstellingen krijgt de IND te maken met jaarlijkse budgetkorting (oplopend tot € 45 mln. per jaar) in het kader van het verbeterprogramma 'IND bij de Tijd' (Algemene Rekenkamer, 2012b; Financiën, 2014b). Deze besparing moest gerealiseerd worden door de inzet van nieuwe ICT-middelen.

Als agentschap mag de IND een exploitatiereserve aanhouden van 5 procent van de gemiddelde jaaromzet over de voorafgaande drie jaar, zoals is vastgelegd in de *regeling agentschappen*. Verder heeft de IND te maken met het sturingsmodel dat JenV hanteert voor de toezichtrelaties met zijn zbo's, agentschappen en diensten. Het zogenoemde driehoeksmodel (opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar) vormt daarvan de basis (JenV, 2019). Daarin zijn onder meer richtlijnen vastgelegd over de planning-en-controlcyclus en de overlegstructuur (zeswekelijks). Uit de doorlichting uit 2014 blijkt dat de IND destijds maandelijks rapportages met financiële informatie aan het ministerie stuurde (Financiën, 2014b).

### **Omgeving**

Als uitvoerder van het vreemdelingenbeleid opereert de IND in een zeer gevoelig politiek en maatschappelijk speelveld en het agentschap staat dan ook regelmatig in de publieke belangstelling. De afgelopen twintig jaar verschijnen er meerdere onderzoeken naar het functioneren van de organisatie en worden er Kamervragen gesteld over onder meer de hoogte van leges, fraude-incidenten en personeelstekorten.

Vooral in 2004 ontstaat er veel commotie over het functioneren van de IND. In dat jaar neemt de IND de visumtaken van de Vreemdelingendiensten van de politie over. De inpassing van de gegevens van twintig korpsen in de informatiesystemen van de IND leidt echter tot problemen. De uitgifte van verblijfsdocumenten stagneert en de IND loopt achterstanden op bij de verwerking van verlengingsaanvragen. Naar aanleiding van de problemen verzoekt de minister de Algemene Rekenkamer onderzoek uit te voeren naar de IND (Algemene Rekenkamer, 2005). De Algemene

Rekenkamer signaleert een groot aantal tekortkomingen in de bedrijfsvoering en samenwerking met ketenpartners. Naar aanleiding van het onderzoek vraagt een aantal politieke partijen om een parlementair onderzoek, dat er uiteindelijk niet komt. De toenmalige directeur van de IND spreekt over de IND als een ‘glazen huis’ (*de Volkskrant*, 2004).

Om de problemen te lijf te gaan start de organisatie in 2006 met het verbeterprogramma ‘IND bij de Tijd’. Daarnaast streeft de IND naar intensivering van de samenwerking met andere partijen in de vreemdelingenketen (Financiën, 2014b). De kosten die hiermee gemoeid zijn (meer informatie delen en dergelijke) komen mogelijk ten laste van de productiviteit van de IND, maar dragen wel bij aan de doelmatigheid van de hele keten (snellere ketendoeloftijden bijvoorbeeld).

Daarnaast wordt de productiviteit van de IND beïnvloed door andere externe omstandigheden. Daarbij gaat het vooral om factoren die de ontwikkeling van de vraag en daarmee de productie van de IND beïnvloeden. Zo is de instroom van asielzoekers en aanvragen voor verblijfsvergunningen vanzelfsprekend afhankelijk van geopolitieke ontwikkelingen. Deze instroom daalt of stijgt in de loop van de jaren regelmatig en is moeilijk of niet te voorzien. Zonder de benodigde capaciteit leidt een onvoorziene stijging onherroepelijk tot personeelstekorten, langere doorlooptijden en daarmee vaak ook tot maatschappelijke onrust. Net als in het gevangeniswezen worden dit soort capaciteitsproblemen politiek dan ook als zeer onwenselijk beschouwd (Blank & Van Heezik, 2017; Niaounakis et al., 2014). Omgekeerd leidt een plotselinge daling zonder aanpassing van de ingezette middelen juist weer tot overcapaciteit en een daling van de productiviteit. Zoals zal blijken is deze factor sterk bepalend voor de productiviteitsontwikkeling van de IND.

### 4.3 De IND in cijfers, 1997-2017

De IND is in 1994 verzelfstandigd tot agentschap, maar hanteert tot 1997 nog een boekhouding op basis van het kasstelsel. Om die reden hanteren we hieronder 1997 als startjaar.

#### Ontwikkeling productie

De productie van de IND is direct te relateren aan de kerntaken van de organisatie en wordt gemeten op basis van:

1. asiel: aantal aanvragen;
2. regulier: aantal beslissingen verblijfsvergunningen (VVR) en toelating en verblijf (TEV);
3. naturalisatie: aantal beslissingen.

Tabel 4-1 geeft een toelichting op de omvang.

Tabel 4-1 Beschrijving en omvang productie IND, 2017

Product	Omschrijving	Aantal	Kostprijs <sup>1</sup>	Omzetaandeel
Asiel	Aantal aanvragen	32.755	€ 5.160	42%
Regulier	Aantal beslissingen (VVR+TEV)	75.070	€ 2.917	54%
Naturalisatie	Aantal verleningen (zelfstandig + medenaturalisatie)	19.602	€ 765	4%

Bronnen: CBS Statline (aantallen asiel en naturalisatie), IND (aantallen regulier), JenV (omzet)

<sup>1</sup> Kostprijzen geschat op basis van omzet cluster/ aantal

Bij de productie asiel gaan we uit van het aantal *aanvragen* in plaats van het aantal *beslissingen*, omdat over laatstgenoemde geen consistente gegevens beschikbaar zijn. Het zou wel beter zijn om het aantal beslissingen als maat te nemen.

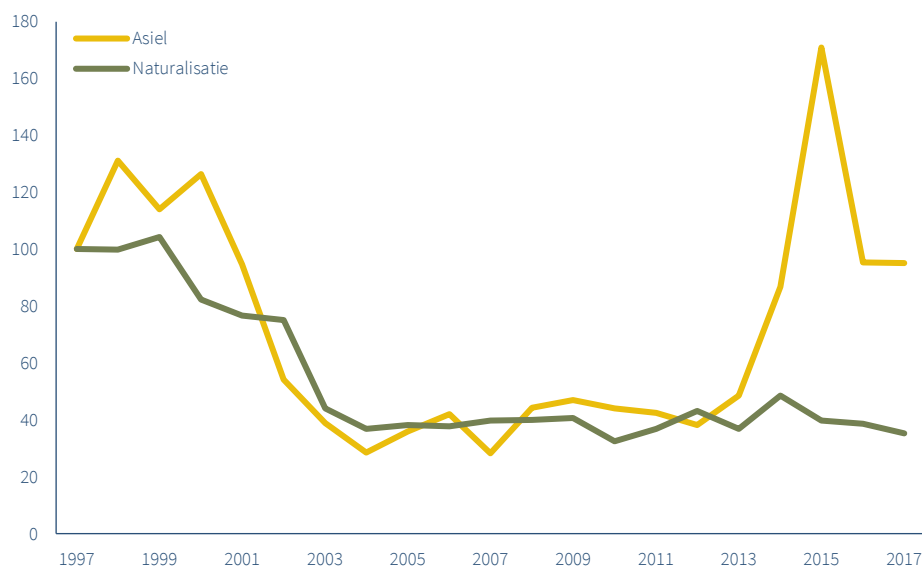
De productie regulier wordt gemeten aan de hand van het aantal beslissingen over verblijfsvergunningen (VVR) en toelating en verblijf (TEV). Het gaat hier om de behandeling van aanvragen voor vreemdelingen die in Nederland willen wonen, werken en/of studeren. De procedure rond TEV is in 2013 ingrijpend gewijzigd als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid (MoMi). Voorheen was er voor een deel van de vreemdelingen nog een tussenproduct in de vorm van de zogeheten machtiging voorlopig verblijf (MVV). Daarna moest men nog een verblijfsvergunning aanvragen. De MVV was niet voor alle vreemdelingen verplicht. Voor deze groep geldt nog steeds de enkele VVR-procedure. Naar verwachting leidt de vereenvoudiging tot een productiviteitsstijging, omdat er een tussenproduct is geschrapt.

De productie naturalisatie wordt eveneens gemeten aan de hand van het aantal beslissingen. Het betreft hier beslissingen ten aanzien van aanvragen van vreemdelingen die Nederlander willen worden.

De werklast van de verschillende producten is niet gelijkmatig. De afhandeling van een asielaanvraag vergt een grotere inspanning dan een aanvraag voor een verblijfsvergunning of naturalisatie. In de productiviteitsanalyse houden we hier rekening mee. Het aantal beroeps- en bezwaarprocedures, oftewel de procesvertegenwoordiging door de IND, nemen we niet mee in de analyse. Dit vloeit voort uit het uitgangspunt om bij productiviteitsanalyses alleen uit te gaan van eindproducten. Het afzonderlijk tellen van beroepszaken leidt dan tot dubbeltellingen. Bij productiviteitsstudies naar de rechterlijke macht is eenzelfde uitgangspunt gehanteerd (Blank & Van Heezik, 2017). Bovendien zijn er onvoldoende gegevens over beroepszaken beschikbaar. Dat geldt ook voor enkele andere kleinere IND-taken, zoals de coördinatie van (on)vrijwillig vertrek van vreemdelingen uit Nederland, waarover geen consistente gegevens beschikbaar zijn.

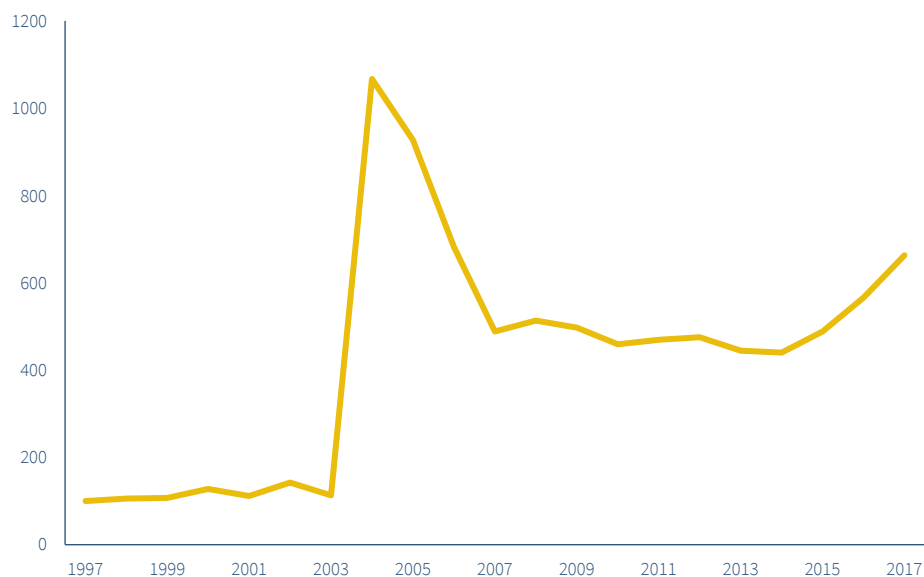
Figuur 4-1 en Figuur 4-2 geven de ontwikkeling van de productie van de IND weer tussen 1997 en 2017.

Figuur 4-1 Ontwikkeling productie IND (asiel en naturalisatie), 1997-2017 (indexcijfers, 1997 = 100)



Bron: CBS Statline

Figuur 4-2 Ontwikkeling productie IND (regulier), 1997-2017 (indexcijfers, 1997 = 100)



Bron: IND, JenV, bewerking IPSE Studies

Uit de figuren blijkt duidelijk dat de vraag naar de dienstverlening van de IND sterk schommelt. De productie van de IND ontwikkelt zich net zo grillig. Tussen 1997 en 2000 is er een groot aantal asielaanvragen in verband met de onrust in onder meer Afghanistan, Irak en Kosovo. Tussen 2003 en 2007 zijn vrij rustige jaren. Vanaf 2008 neemt het aantal aanvragen vanuit vooral Somalië en Irak toe. De sterke stijging vanaf 2013 is grotendeels toe te schrijven aan de effecten van de oorlog in Syrië. Overigens zou de piek waarschijnlijk minder groot zijn als niet het aantal asielaanvragen, maar het aantal beslissingen als productiemaat gehanteerd was.

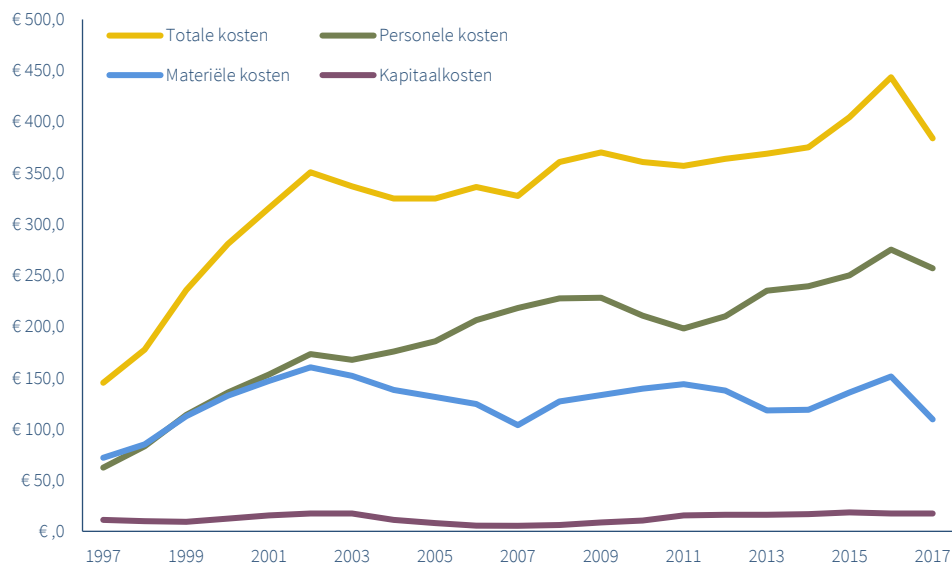
Bij de reguliere productie valt vooral de piek in 2004 op. Dat is te herleiden tot de overdracht van taken van de Vreemdelingenpolitie naar de IND in datzelfde jaar. Hoewel daardoor de afhandeling van aanvragen stagneerde en er langere doorlooptijden ontstonden, waren de achterstanden aan het einde van het jaar alweer weggewerkt. De IND nam in 2004 tien keer zoveel beslissingen over verblijfsvergunningen als in 2003. Het aantal verblijfsvergunningen ligt daarna ook structureel hoger.

Het aantal naturalisaties is vrij gelijkmatig, maar daalt wel flink rond 2003. In dat jaar worden er strengere eisen aan naturalisatie gesteld, onder meer via de verplichtstelling van het inburgeringsexamen. Het aandeel van naturalisaties in de gewogen IND-productie (die in paragraaf 4.4 aan de orde komt) is overigens bescheiden.

### Ontwikkeling ingezette middelen

Figuur 4-3 geeft de ontwikkeling weer van de totale kosten en de verschillende kostensoorten van de IND tussen 1997 en 2017.

Figuur 4-3 Ontwikkeling nominale kosten IND naar soort, 1997-2017 (in miljoenen euro's)

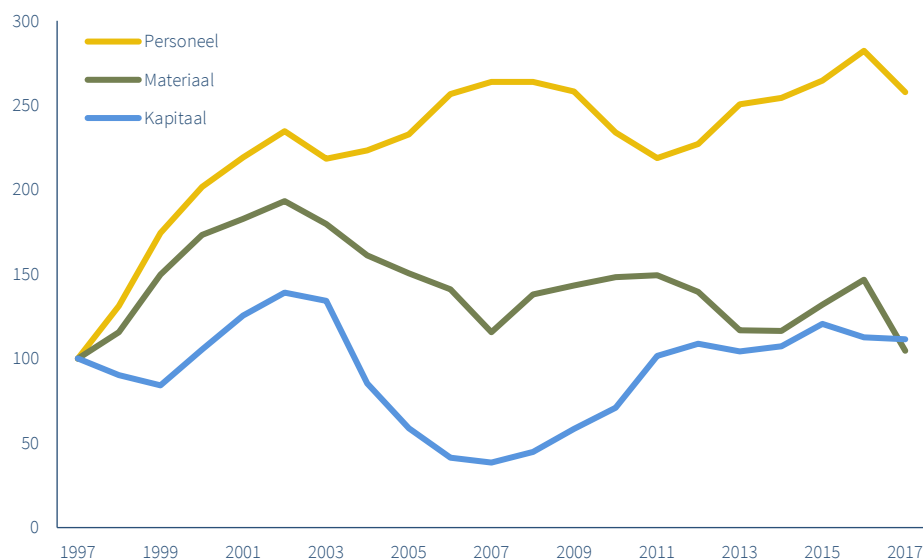


Bron: JenV, bewerking IPSE Studies

Het betreft hier de nominale kostenontwikkeling, dus nog niet geschoond voor prijsontwikkelingen. Uit de figuur blijkt dat vooral de personeelskosten sterk stijgen. Het kostenaandeel personeel is tussen 1997 en 2017 toegenomen van 43 procent naar 67 procent. Het aandeel van de kapitaalkosten in de totale kosten van de IND is bescheiden (4% in 2017).

Figuur 4-4 geeft de ontwikkeling van de gedefleerde kosten weer, oftewel de ontwikkeling van het volume van de ingezette middelen (personeel en materiaal).

Figuur 4-4 Ontwikkeling volume ingezette middelen IND, 1997-2017 (indexcijfers: 1997 = 100)



Bron: JenV (kosten), CBS Statline (deflatoren), bewerking IPSE Studies

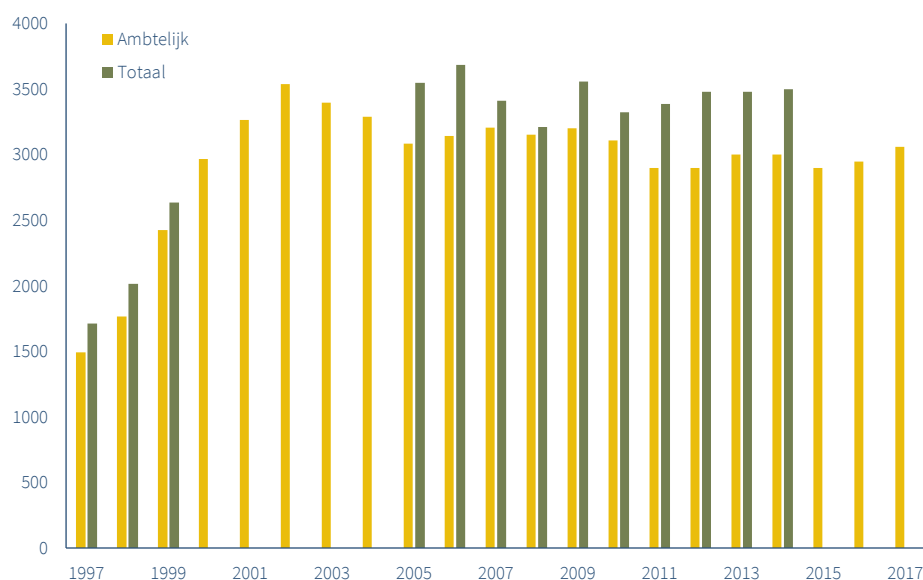
Uit de figuur blijkt de inzet van zowel personeel als materiaal tussen 1997 en 2002 sterk te stijgen. In deze periode verdubbelt de inzet van personele middelen ruimschoots, de inzet van materiaal blijft

daar maar weinig bij achter. De materiaalkosten omvatten onder meer de kosten van huisvesting, ICT, tolken, vliegtickets voor verwijderingen en de bijdragen aan *shared service* organisaties (sso's).

Vanaf 2002 divergeren de kostenaandelen. Tussen 2002 en 2017 blijft de inzet van personeel, met uitzondering van de crisisjaren, stijgen, maar minder sterk: in totaal nog met een kwart. De inzet van materiaal daalt echter aanzienlijk, in totaal met bijna de helft. Dat is deels te verklaren doordat een aanzienlijk deel van de materiële kosten verband houdt met asielproductie (verwijderingskosten, tolkenkosten, opvangkosten), die vanaf 2000 daalt. Verder valt niet uit te sluiten dat, net als bij andere agentschappen, de definitie van externe inhuur verandert. Zo zijn er aanwijzingen dat de inhuur van externe ICT-deskundigen in de jaren negentig als materiële kosten geboekt wordt, maar in de latere jaren als personele kosten.

Figuur 4-5 geeft de ontwikkeling van het ambtelijk personeelsbestand weer en, voor de jaren dat hierover cijfers beschikbaar waren, ook het totale personeelsbestand inclusief externe inhuur. Het ambtelijk personeelsbestand daalt tussen 2002 en 2017 met ongeveer 500. In 2011 huurt de IND extra extern personeel in verband met de implementatie van het informatiesysteem INDiGO (IND, 2012).

Figuur 4-5 Ontwikkeling van het personeelsbestand van de IND, 1997-2017



Bron: IND, JenV

De vraag naar de dienstverlening van de IND ontwikkelt zich zoals gezegd heel grillig. Dat stelt eisen aan de (financiële) wendbaarheid van de organisatie. Daarvoor houdt de IND, net als veel andere agentschappen, een exploitatiereserve aan, en maakt de organisatie gebruik van een flexibele personele schil: 15 procent van de personeelskosten bestond in 2017 uit externe inhuur.

Een belangrijk deel van dit externe personeel bestaat uit ICT'ers. In de loop der jaren neemt de ICT-inzet bij de IND flink toe. Zo vormt de invoering van het nieuwe centrale informatiesysteem INDiGO een belangrijk onderdeel van 'IND bij de Tijd'. INDiGO moet zorgen voor een snellere en efficiëntere afhandeling van aanvragen. De beoogde besparingen moeten mogelijk worden gemaakt door een personeelsreductie van 850 fte (Algemene Rekenkamer, 2012b). Met het project zijn forse budgetoverschrijdingen gemoeid: de kosten vallen met € 95 mln. 59 procent hoger uit dan verwacht (Algemene Rekenkamer, 2012).

---

In 2015 start de IND weer met een nieuw grootschalig ICT-project, E-dienstverlening (E-dv), met vergelijkbare doelstellingen (snellere en efficiëntere dienstverlening). De projectkosten van E-dv worden op € 34 mln. geraamd (bron: Rijks ICT-dashboard).

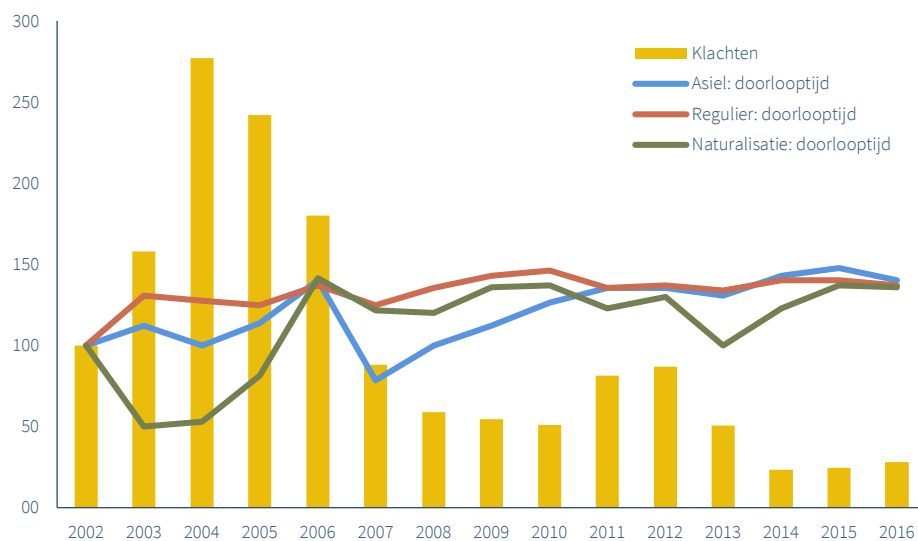
### **Ontwikkeling kwaliteit**

Sinds de oprichting van de IND is er regelmatig kritiek op de kwaliteit van de dienstverlening van de dienst. Zo maakt de Nationale Ombudsman zich eind jaren negentig ernstig zorgen over het grote aantal klachten dat het bureau over de IND ontvangt en de (trage) manier waarop de organisatie deze afhandelt (Ombudsman, 1999). De klachten hebben vooral te maken met de lange behandelingsduur van asielverzoeken, aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf, en bezwaarschriften, en met een tekort aan informatie over de behandeling. In de jaren daarna gaat het iets beter, maar de IND blijft de organisatie waarover de Ombudsman steeds de meeste klachten ontvangt. Vanaf 2003 ontstaat weer een flinke groei in het aantal klachten, zoals ook te zien is in de ontwikkeling van klachten die de IND zelf ontvangt en rapporteert. Deze ontwikkeling is (in indexcijfers) weergegeven in figuur 4-6. Ook is in deze figuur de ontwikkeling van de doorlooptijden in beeld gebracht. Het gaat hierbij om het percentage van de aanvragen dat binnen de wettelijke termijn afgehandeld is.

De belangrijkste oorzaak van de toename van het aantal klachten is volgens de IND de overname van de, vaak klachtgevoelige, taken van de Vreemdelingendiensten. De klachten hebben vooral betrekking op reguliere aanvragen en gaan voornamelijk over de behandelduur daarvan. De IND wijst erop dat de groei van het aantal klachten grotendeels verband houdt met de uitbreiding van het takenpakket. Relatief gezien is het aantal klachten nagenoeg gelijk gebleven, aldus de IND. In 2004 is in 3 procent van de reguliere procedures, 5 procent van de asielprocedures en 3 procent van de naturalisatieprocedures een klacht ingediend.

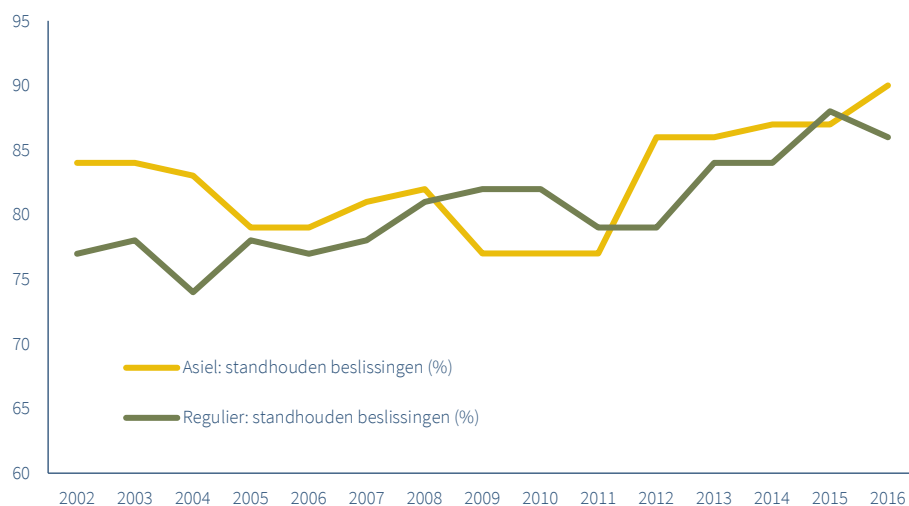
Uit figuur 4-6 blijkt dat de klachten in de jaren na 2004 sterk afnemen. In 2016 ontvangt de IND nog maar 1.540 klachten (0,1 procent van alle procedures), terwijl dit in 2004 nog het tienvoudige was (15.149). De verkorting van de doorlooptijd speelt hierbij een belangrijke rol. De in figuur 4-6 weergegeven ontwikkelingen van 'doorlooptijden' betreffen niet de duur van de afhandeling, maar het percentage van de aanvragen dat binnen de wettelijke termijn is afgehandeld. Hoe hoger dit percentage, hoe korter dus de gemiddelde doorlooptijd van de afhandeling van de aanvragen. In 2016 is het percentage van de aanvragen dat binnen de wettelijke termijn is afgehandeld bij asiel 91, bij regulier 89 en bij naturalisatie 95, tegen respectievelijk 65, 65 en 70 procent in 2002.

Figuur 4-6 Ontwikkeling klachten en doorlooptijden, 2002-2016



Een verbetering van prestaties is ook waar te nemen in de ontwikkeling van de kwaliteit van beslissingen die de IND neemt in vreemdelingenzaken (asiel en regulier). Dit wordt afgemeten aan het percentage standhouden van de beslissingen. Deze indicator geeft aan in hoeveel procent van de gevallen de beslissingen van de IND standhouden voor de rechter. Uit figuur 4-7 blijkt dat de percentages tot 2012 nogal fluctueren, maar in de periode daarna is een langdurige toename te zien. In 2016 houdt 90 procent van de asielbeslissingen stand voor de rechter, terwijl dat in 2011 slechts voor 77 procent van deze beslissingen gold. Van de beslissingen in reguliere zaken houdt in 2016 86 procent stand, in 2011 was dat 79 procent.

Figuur 4-7 Ontwikkeling standhouden beslissingen, 2002-2016



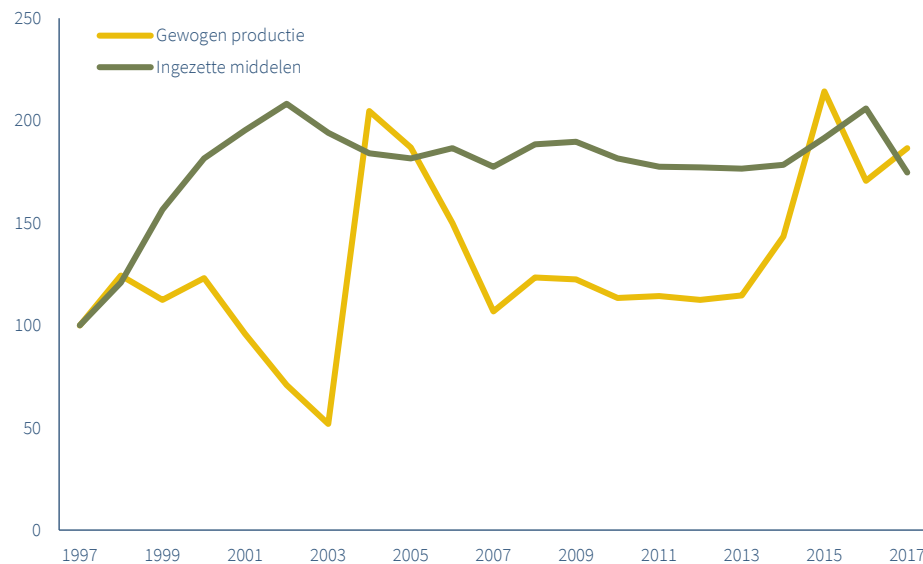
Op basis van de hiervoor geschetste ontwikkelingen kunnen we vaststellen dat de kwaliteit van de dienstverlening van de IND de afgelopen jaren is verbeterd, vooral ten opzichte van de jaren 2002-2005. In de tussentijdse jaren vinden ook al wel kwaliteitsverbeteringen plaats, maar zijn er ook jaren waarin de prestaties flink terugvallen.



**Analyse**

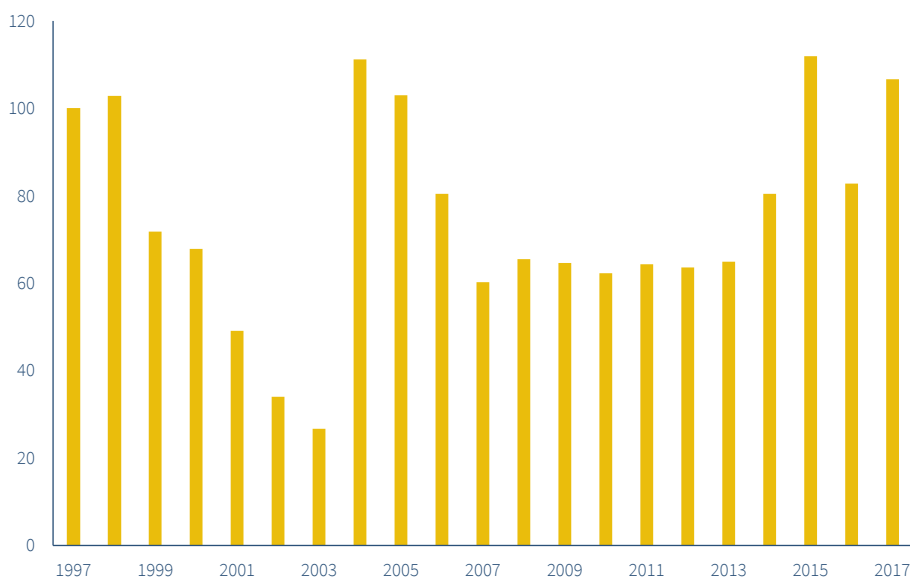
Figuur 4-8 toont de ontwikkeling van de gewogen productie en (gedefleerde kosten van) ingezette middelen. Op basis hiervan kan de productiviteitsontwikkeling worden afgeleid, die in Figuur 4-9 is weergegeven. In de jaren dat de gewogen productie harder groeit dan de ingezette middelen stijgt de productiviteit en vice versa. We wegen een asielaanvraag ongeveer anderhalf keer zo zwaar als een verblijfsvergunning/TEV (productie regulier), en vijftien keer zo zwaar als een naturalisatie. Deze gewichten baseren we op de kostprijzen van de verschillende producten. Deze kostprijzen hebben we geschat door de omzet die de IND op elk cluster realiseert te delen door de productieomvang. Er zijn dus geen directe kostprijzen beschikbaar. In het algemeen geldt dat de productie van de IND extra gevoelig is voor de keuzes van de gewichten, omdat de drie verschillende producten zich zo ongelijkmatig hebben ontwikkeld. Het gaat hier kortom om een relatief grote onbetrouwbaarheidsmarge in de meting van de gewogen productie, ook vergeleken met de andere zbo's en agentschappen uit dit onderzoek. Het is daarom ook niet zo zinvol om de productiviteit in 1997 te vergelijken met 2017, maar meer te kijken naar de trendmatige ontwikkeling van de productiviteit.

Figuur 4-8 Ontwikkeling van de gewogen productie en ingezette middelen IND, 1997-2017 (indexcijfers, 1997 = 100)



Weegfactoren productie: asiel (1,00), regulier (0,68), naturalisatie (0,06), op basis van geschatte relatieve kostprijzen 1997-2003 en 2011-2017

Figuur 4-9 Productiviteitsontwikkeling IND, 1997-2017 (indexcijfers, 1997 = 100)



Uit de figuur blijkt dat de productiviteit van de IND in de loop der jaren sterk schommelt. Aanvankelijk daalt de productiviteit sterk, van 1997 tot 2003. In 2004 schiet de productiviteit omhoog om vervolgens weer wat te dalen, maar minder sterk dan in de periode daarvoor. Tot 2013 blijft de productiviteit min of meer stabiel. In de jaren daarna treedt weer groei op.

Het groeipatroon valt voor een groot deel samen met de productieontwikkeling: in periodes waarin de IND minder aanvragen binnenkrijgt en behandelt daalt de productiviteit en vice versa. De sterke productiviteitsafname vanaf 1997 is echter toe te schrijven aan de explosieve groei van de capaciteit van de IND. In een periode van amper zes jaar verdubbelt het personeelsbestand van ca. 1.500 fte tot 3.500 fte. In deze periode stijgt de bijdrage van het moederdepartement dan ook fors. Zo stelt Justitie alleen al in 1999 de bijdrage aan de IND met ongeveer 20 procent naar boven bij op grond van een hogere verwachte instroom van asielzoekers. De IND investeert in het vooruitzicht van een groeiend aantal asielzoekers ook in de jaren hierna veel in de uitbreiding van het aantal medewerkers en de opleiding hiervan (Justitie, 2000). Tussen 1997 en 2000 verdubbelt de inzet van middelen. De gewogen productie stijgt ook, maar veel minder, met iets meer dan 20 procent in totaal. Mogelijke kanttekening daarbij is dat er wel aanwijzingen zijn dat de IND in deze jaren meer taken op het gebied van procesvertegenwoordiging krijgt, die niet tot uiting komen in onze productindicatoren. Het ministerie, dat in deze periode incidenteel ook over de (gewogen) productie van de IND rapporteert, komt zelf op een productiegroei van iets meer dan 30 procent uit (Justitie, 2000); in het licht van de explosieve groei van de ingezette middelen niet veel meer dus.

Vanaf 2004, als de IND taken van de Vreemdelingenpolitie overneemt, neemt de reguliere productie structureel toe. Dat leidt tot hogere bezettingsgraden, want de inzet van middelen groeit niet. Hoewel de organisatie in deze jaren in een crisis verkeert, stabiliseert de productiviteit dus weer enigszins. Het agentschap krijgt er voor de aanvullende taken per saldo blijkbaar geen budget bij.

Door de onrust in onder meer Syrië stijgt de productie van de IND vanaf 2013 weer. De ingezette middelen stijgen in deze periode ook wel, maar minder sterk. In 2017 slaagt de IND er zelfs in bij een groeiende productie de inzet van middelen aanzienlijk te reduceren. Als het mogelijk was geweest om

---

uit te gaan van het aantal asielbeslissingen in plaats van aanvragen, dan zou de productiviteitsontwikkeling overeenkomstig de productie vloeiender verlopen.

#### **Vergelijking met andere evaluaties**

De IND is in de onderzoeksperiode slechts één keer geëvalueerd. Het betreft hier een doorlichting van het Ministerie van Financiën uit 2014 over de periode 2005-2012 (Ministerie van Financiën, 2014). De doelmatigheid van de IND wordt hierin beoordeeld op basis van vijf indicatoren, waarvan er vier betrekking hebben op de kwaliteit en één op de productiviteit, namelijk de reële ontwikkeling van de kostprijzen tussen 2009 en 2012, uitgesplitst naar productie asiel, regulier en naturalisatie. Volgens de doorlichting zijn de kostprijzen voor de grootste twee clusters, asiel en regulier, met respectievelijk 2 en 20 procent afgenomen. De kostprijs van naturalisatie is gestegen met 5 procent. Dat wijst dus wel op enige discrepantie met de hier geschetste ontwikkeling van de productiviteit tussen 2009-2012, waarin weinig verandering optreedt.

De vergelijkbaarheid van de cijfers is echter beperkt. Door het gebrek aan informatie over de in de doorlichting gehanteerde methode, is het eigenlijk niet mogelijk om de verschillen te duiden. Vermoedelijk gaat de doorlichting uit van *directe* kostprijzen. Daarin wordt de inputfinanciering door JenV, en dus bijvoorbeeld de kosten van INDiGO – in die periode samen nog ongeveer 50 procent – niet meegenomen. Ook worden andere productie-indicatoren gehanteerd, al is niet duidelijk welke precies. Vermoedelijk zijn deze gebaseerd op een groter aantal productindicatoren, waaronder beroeps- en bezwaarprocedures.

## **4.5**

### **Conclusies**

De productiviteit van de IND, de reciproque van de gemiddelde kostprijs per eenheid product (asielaanvragen, verblijfsvergunningen en naturalisaties), heeft zich sinds 1997 grillig ontwikkeld. De productiviteit ontwikkelt zich aanvankelijk negatief, door de investeringen van JenV en IND in de capaciteit zonder dat hier een evenredige groei van de productie tegenover staat. Vanaf 2004 krijgt de IND meer taken, maar niet meer middelen, waardoor de productiviteit toeneemt en vervolgens stabiliseert. De afgelopen jaren is er opnieuw sprake van productiviteitsgroei, dit keer door een combinatie van bezuinigingen, taakstellingen en een groei van de asielinstroom. Dit lijkt niet ten koste te gaan van de kwaliteit van de dienstverlening, die juist de afgelopen jaren in verschillende opzichten een verbetering laat zien. In het grillige verloop van de productiviteitsontwikkeling komt tot uitdrukking dat de IND in de loop van de tijd maar beperkt heeft kunnen inspelen op de veranderingen in het werkaanbod.

# 5 Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

## 5.1 Kerntaken en ontstaansgeschiedenis

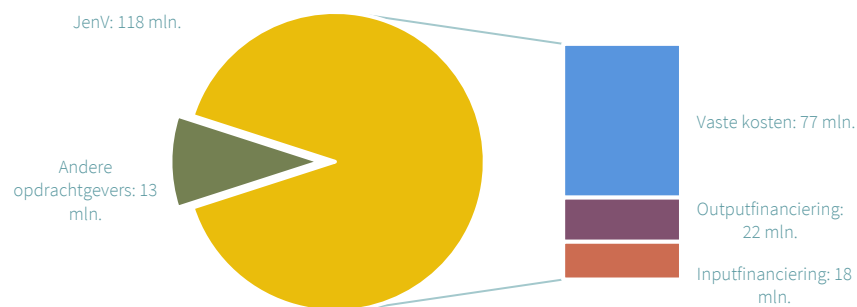
Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is een agentschap van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) dat belast is met de inning en incasso van verkeers- en andere geldboetes voor verschillende overheidsorganisaties. Daarnaast houdt het CJIB zich bezig met coördinatie van de uitvoering van straffen (o.a. gevangenis- en taakstraffen) en werkt daarvoor onder andere samen met de politie, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de reclassering. Het CJIB is in 1990 opgericht na de invoering van de Wet Mulder (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, Wahv) in 1989 met als hoofddoel het efficiënter en effectiever afhandelen van lichte verkeersovertredingen. In 1996 is het CJIB verzelfstandigd tot agentschap.

## 5.2 Achtergrond

### Bekostiging

De bekostiging van het CJIB vindt grotendeels plaats door bijdragen van het Ministerie van JenV. Daarnaast verwerft het agentschap inkomsten uit bijdragen voor het innen van bestuurlijke boetes voor andere overheidsorganisaties, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), en voor het incasseren van achterstallige zorgpremies in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Figuur 5-1 toont de bekostiging naar herkomst en grondslag.

Figuur 5-1 Bekostiging CJIB naar herkomst en grondslag, 2017



Bron: JenV

De bijdrage van JenV is opgebouwd uit drie delen: (1) een variabel deel dat meebeweegt met de *werkelijke* productie (€ 22 mln.), (2) een deel om de vaste kosten van het CJIB te dekken dat meebeweegt met de *begrote* productie (€ 77 mln.) en (3) een component inputfinanciering (projectgelden; € 19 mln.). Voor het deel dat uitgaat van de begrote productie is dus geen sprake van volwaardige outputfinanciering. De bijdrage van overige departementen wordt vastgesteld op basis van nacalculatie van de werkelijke kosten (Financiën, 2014a). In de bekostigingssystematiek van het CJIB hebben gedurende de onderzoeksperiode geen grote veranderingen plaatsgevonden.

---

### **Aard van de dienstverlening**

De werkprocessen die verband houden met de innings- en incassotaken van het CJIB lenen zich bij uitstek voor standaardisatie en automatisering. Het CJIB voert wel steeds meer coördinerende taken uit. Dat zijn activiteiten die meer maatwerk vergen, zoals het in goede banen leiden van de tenuitvoerlegging van diverse straffen. Daarmee intensiveert de rol van het agentschap in de ketensamenwerking met onder andere het OM en de DJI, en gaat het agentschap ook voor steeds meer andere opdrachtgevers werken. Het takenpakket breidt hierdoor uit en wordt bovendien minder homogeen. Het innen van geldboetes blijft echter onverminderd de belangrijkste taak.

### **Autonomie**

Het CJIB opereert voor een agentschap in het justitieveld met een relatief hoge mate van zelfstandigheid ten opzichte van het moederdepartement. Het beschikt als agentschap echter niet over een eigen cao, en is als begrotingsgefinancierd agentschap (P\*Q) wel gevoeliger voor financiële ontwikkelingen bij de rijksoverheid dan tariefgefinancierde zbo's en agentschappen. Er zijn echter geen duidelijke aanwijzingen dat dit de autonomie van het CJIB heeft ondermijnd. Mogelijk draagt ook de fysieke afstand van het CJIB, dat is gehuisvest in Leeuwarden, hieraan bij. Een bijdrage aan de (financiële) autonomie maakt het ook mogelijk een exploitatiereserve aan te houden en activiteiten voor andere opdrachtgevers binnen de overheid uit te voeren. Vooral de afgelopen jaren was er een 'ondernemende' houding ten aanzien van nieuwe opdrachten (Financiën, 2014a).

De sturing vanuit het moederdepartement ervaart het CJIB niet als dwingend. JenV hanteert voor de toezichtrelaties met zijn zbo's, agentschappen en diensten een sturingsmodel waarvoor het driehoeksmodel (opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar) de basis vormt (JenV, 2019). Daarin zijn onder meer richtlijnen vastgelegd voor de planning-en-controlcyclus en de overlegstructuur (zeswekelijks). Uit gesprekken met het CJIB blijkt bovendien dat er een periodiek dashboard wordt gehanteerd met kritische prestatie-indicatoren (KPI's) op het gebied van effectiviteit en kwaliteit. Verder zijn er regelmatig contactmomenten tussen het departement en de directie van het CJIB, waaraan ook behoefte is bij het agentschap.

### **Omgeving**

Het CJIB is als incassobureau van de overheid een van de bekendste uitvoeringsorganisaties in ons land, omdat vrijwel iedereen wel eens een (verkeers)boete van het agentschap heeft ontvangen. Toch is er, vergeleken met andere organisaties uit dit onderzoek, betrekkelijk weinig (politieke) belangstelling voor het agentschap. Incidenteel is er wel wat meer aandacht. Zo rapporteert de Ombudsman in 2014 over een toename van het aantal klachten in verband met de opstelling van het CJIB bij betalingsproblemen (Ombudsman, 2014). Er zijn echter geen aanwijzingen dat de minister heeft ingegrepen in de taakuitvoering door het CJIB of zich heeft bemoeid met individuele gevallen. Incidenteel komt het CJIB wel in het nieuws: als het administratiekosten verhoogt of een nieuw kantoorpand betreft.

De politieke gevoeligheid van de CJIB-dienstverlening is dus gering, maar er zijn wel andere ontwikkelingen in de politieke omgeving die van invloed zijn op het functioneren van het CJIB. Zo krijgt het agentschap er naar aanleiding van politieke wensen in de loop der tijd steeds meer coördinerende taken bij en intensiveert het de ketensamenwerking. Het CJIB wordt hierdoor een steeds belangrijker spil in de keten. Hiermee wordt onder meer een effectievere informatie-uitwisseling tussen de

verschillende partijen beoogd. Dat kan de productiviteit en doelmatigheid van de keten ten goede komen, maar mogelijk ook ten koste gaan van de productiviteit van het CJIB.

Verder is de economische conjunctuur van invloed op de productiviteitsontwikkeling van het CJIB. De productie van het CJIB wordt voornamelijk bepaald door het aanbod van geldboetes, hoofdzakelijk voor verkeersovertredingen. Het aantal geldboetes kan over het algemeen vrij betrouwbaar (door het WODC) worden ingeschat en varieert niet sterk van jaar op jaar. Tijdens de crisisjaren 2008-2013 is er wel een opvallende daling waar te nemen van het aantal geldboetes. Hoewel hierbij ook andere factoren een rol speelden, is deze ontwikkeling niet los te zien van de economische neergang in deze periode.

## 5.3

### Het CJIB in cijfers, 1996-2017

#### Ontwikkeling productie

De productie van het CJIB meten we op basis van:

1. het aantal geldboetes;
2. het aantal vrijheidsstraffen;
3. het aantal taakstraffen;
4. het aantal schadevergoedingsmaatregelen;
5. het aantal ontnemingsmaatregelen;
6. omzet verkregen uit overige productie, waaronder incasso voor andere overheden, bestuurlijke boetes en diverse toezichttaken, inclusief project- en inputfinanciering.

Tabel 5-1 presenteert een korte beschrijving van de verschillende producten en geeft de omvang ervan weer. Uit de tabel blijkt dat de inning van geldboetes veruit de belangrijkste taak van het CJIB is. De werklast behorend bij het innen van een geldboete is in de loop der tijd aan verandering onderhevig. Zo moet het CJIB steeds vaker betalingsregelingen treffen, aanmaningen versturen en de steeds mondiger wordende burger vaker te woord staan.

Tabel 5-1 Beschrijving en omvang van de CJIB-productie, 2017

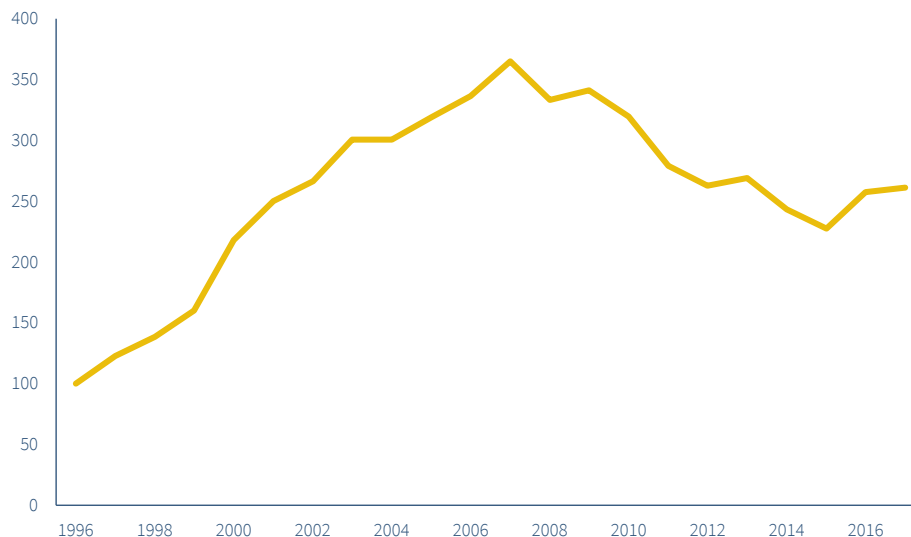
Product	Beschrijving	Aantal	Kostprijs	Omzet
<b>Geldboete</b>	Inning van snelheidsboetes, boetevonnissen en OM-afdoeningen	9.732.463	€ 9,01	66%
<b>Vrijheidsstraf</b>	Coördinatie van de tenuitvoerlegging	21.516	€ 108,81	2%
<b>Taakstraf</b>	Coördinatie van de tenuitvoerlegging	36.347	€ 76,21	2%
<b>Schadevergoedingsmaatregel</b>	Inning van door rechter opgelegde maatregelen	13.332	€ 415,74	4%
<b>Ontnemingsmaatregel</b>	Inning van door rechter opgelegde maatregelen	1.483	€ 3.889,33	4%
<b>Overige productie</b>	Overheidsincasso (€ 10,7 mln.), input- en projectfinanciering (€ 15,6 mln.), en andere P*Q-productie (€ 2,1 mln.)		-	21%

Bron: JenV (aantallen, kostprijzen), CJIB (omzet input- en projectfinanciering), bewerking IPSE Studies

Figuur 5-2 geeft de ontwikkeling van het aantal geïnde geldboetes weer. Figuur 5-3 toont de ontwikkeling van de andere productie.



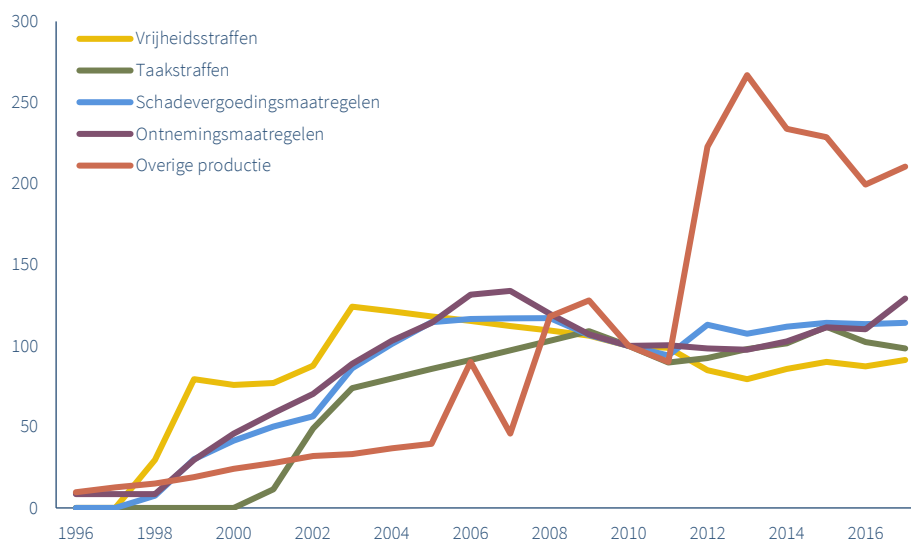
Figuur 5-2 Ontwikkeling productie CJIB: geldboetes, 1996-2017 (indexcijfers, 1996 = 100)



Bron: JenV, bewerking IPSE Studies

De belangrijkste trend die hieruit zichtbaar wordt is, dat vrijwel de hele productie tussen 1996 en grofweg 2007 fors groeit, maar in de jaren daarna daalt. Het aantal geldboetes neemt tussen 2008 en 2017 met ongeveer 40 procent af. Uit onderzoek naar deze daling blijkt dat deze voor een belangrijk deel is toe te schrijven aan gedragseffecten en in mindere mate ook aan de verkeersdrukke – die tijdens de crisisjaren 2008-2013 verminderde – en veranderde prioriteitsstellingen van de politie (Moolenaar et al., 2011).

Figuur 5-3 Ontwikkeling productie CJIB: overig, 1996-2017 (indexcijfers, 2010 = 100)



Bron: JenV, CJIB (omzet overige productie), bewerking IPSE Studies

De ontwikkeling van de overige productie laat een ander beeld zien. Deze is afgemeten aan de omzet c.q. financiering die het CJIB ontvangt voor de incasso voor andere overheden, maar ook aan de project- en inputfinanciering vanuit het moederdepartement waar slecht meetbare tegenprestaties tegenover staan, zoals incidentele projecten. Deze overige productie zien we juist vanaf 2008 sterk toenemen. Dat heeft vooral te maken met de toegenomen activiteiten die het CJIB als incassobureau voor andere overheidsorganisaties verricht (bruine lijn). Overigens neemt ook deze productie de laatste

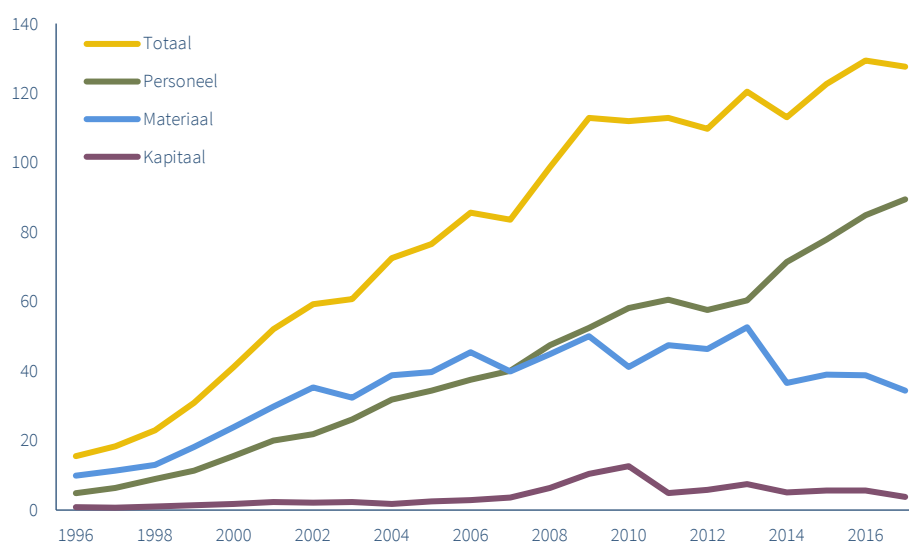


jaren weer af. Het CJIB ontvangt in de loop der tijd daarnaast steeds meer input- en projectfinanciering voor tijdelijke klussen. In 2017 gaat het om ruim € 26 mln. Uit het openbare jaarverslag is niet goed op te maken welke tegenprestaties het CJIB hiervoor precies levert.

### Ontwikkeling ingezette middelen

Figuur 5-4 presenteert de ontwikkeling van de kosten van het CJIB tussen 1996 en 2017. Naast de totale kosten geeft de figuur de ontwikkeling van de kosten van personeel, materiaal en kapitaal weer. De personeelskosten omvatten de salarissen van ambtelijk personeel, maar ook de kosten van uitzendkrachten. De materiaalkosten omvatten onder meer de huisvestings-, ICT-, project- en gerechtskosten. De kapitaalkosten zijn afgeleid uit de afschrijvingen van het CJIB voor onder andere inventaris, hard- en software en immateriële vaste activa, maar niet voor gebouwen, waarvoor het CJIB een gebruikersvergoeding aan het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) afdraagt.

Figuur 5-4 Ontwikkeling nominale kosten CJIB, 1996-2017

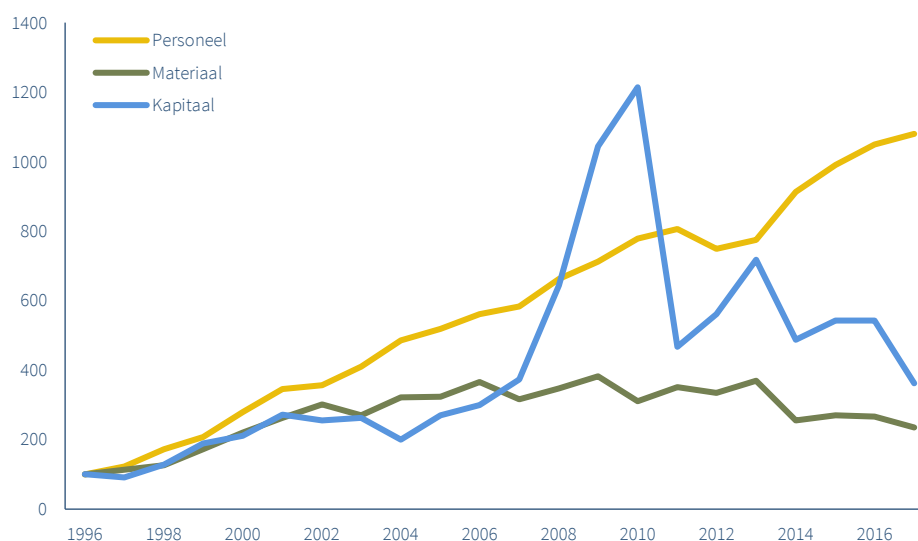


Bron: JenV, bewerking IPSE Studies

Uit de figuur blijkt dat de (nominale) kosten van het CJIB explosief zijn gestegen: tussen 1996 en 2017 nemen de totale jaarlijkse kosten met een factor 8 toe. Wat verder opvalt is, dat het kostenaandeel personeel tussen 1996 en 2017 ruimschoots verdubbelt, van 31 naar 70 procent. Het CJIB geeft aan dat dit onder meer is toe te schrijven aan de sterke groei van het aantal projecten dat het agentschap uitvoert en de hiermee gepaard gaande inhuur van personeel. Mogelijk hangt dit voor een deel ook samen met veranderingen in het boeken van de kosten (extern ICT-personeel werd misschien aanvankelijk ondergebracht bij de materiële kosten).

Figuur 5-5 geeft de ontwikkeling van het volume van de ingezette middelen weer. Hiervoor zijn de verschillende kosten gedefleerd met bijbehorende prijsindices.

Figuur 5-5 Ontwikkeling volume ingezette middelen CJIB, 1996-2017 (indexcijfers, 1996 = 100)

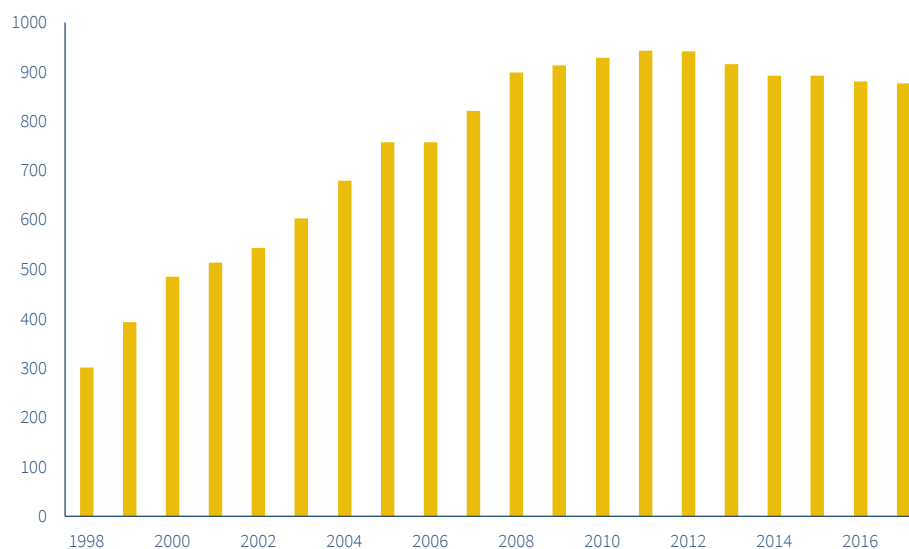


Bron: JenV (kosten), CBS Statline (deflatoren), bewerking IPSE Studies

Daaruit blijkt dat de inzet van personeel gestaag groeit: tussen 1996 en 2017 is sprake van een vertienvoudiging. De inzet van materiaal blijft daarbij achter. De inzet van kapitaal, afgeleid uit de afschrijvingen, ontwikkelt zich het grilligst. De piek in 2010 is het gevolg van de aanpassing van de afschrijvingstermijn op het ICT-programma NoorderWint van vijf naar drie jaar.

Figuur 5-6 presenteert de ontwikkeling van het aantal ambtelijke fte's, dus exclusief inhuur, vanaf 1998.

Figuur 5-6 Ontwikkeling ambtelijke fte's CJIB, 1998-2017



Bron: JenV, bewerking IPSE Studies

Tussen 1998 en 2011 groeit het (ambtelijk) personeelsbestand van 301 naar 943 fte. Daarna volgt een lichte afname. De daling vindt plaats terwijl het CJIB veel extern personeel inhuurt, dat dus niet in deze fte's zit. Dat blijkt ook uit de forse stijging van de inzet van personeel (zie Figuur 5-5) in die jaren, waar deze inhuur dus wel bij zit. Tussen 2012 en 2017 neemt het aandeel van de externe inhuur in de totale

personele kosten toe van 9 procent naar 38 procent. Vóór 2012 zijn over de inzet van externe inhuur geen consistente cijfers beschikbaar.

### Kwaliteit

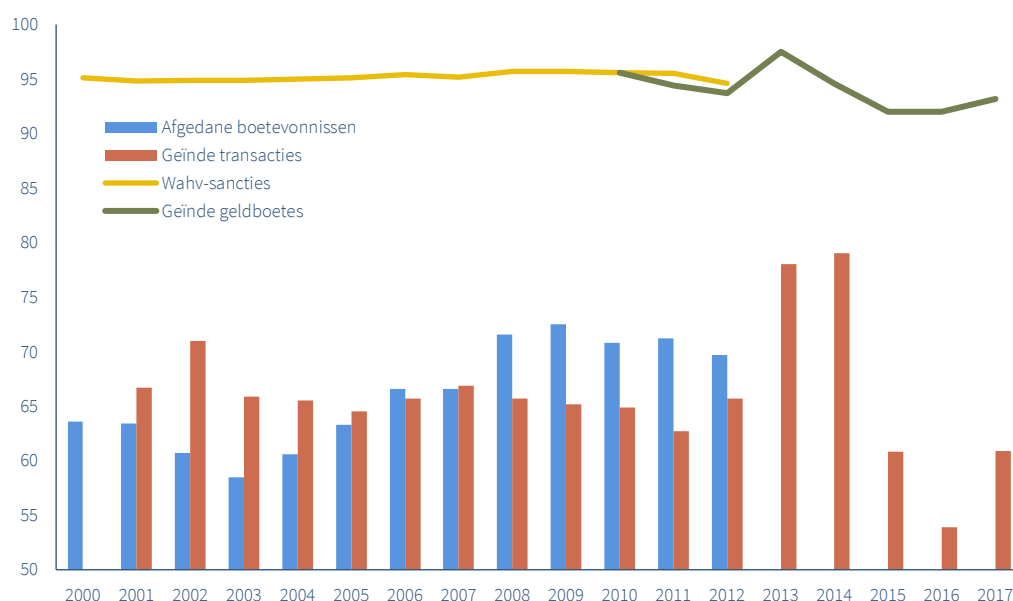
Als het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening van het CJIB dan wordt vooral gekeken naar de snelheid waarmee het bureau erin slaagt de boetes te innen en de straffen en maatregelen op te leggen. In de jaarverslagen hanteert men daarvoor in de loop van de tijd verschillende indicatoren. Dit maakt het lastig om de trends hierin te volgen.

Figuur 5-7 toont de ontwikkeling van de snelheid van de inning boetes en transacties. Het betreft hier het:

- percentage afgedane boetevonnissen binnen één jaar;
- percentage geïnde transacties binnen één jaar;
- percentage geïnde Wahv-sancties binnen één jaar;
- percentage geïnde geldboetes binnen één jaar.

Het inningspercentage van veruit de belangrijkste boetes, voor de verkeersovertredingen Wahv, is heel hoog (circa 95%) en verandert nauwelijks in de loop van de tijd. Deze boetes vormen ook het overgrote deel van de geldboetes, de categorie waarin de Wahv-boetes vanaf 2010 zijn ondergebracht. Naast de Wahv-boetes, maken de boetevonnissen en strafbeschikkingen (OM-afdoeningen) daarvan deel uit. De schommelingen in het inningspercentage van deze categorie zijn waarschijnlijk ook voornamelijk aan deze boetes toe te schrijven.

Figuur 5-7 Ontwikkeling snelheid inning boetes en transacties



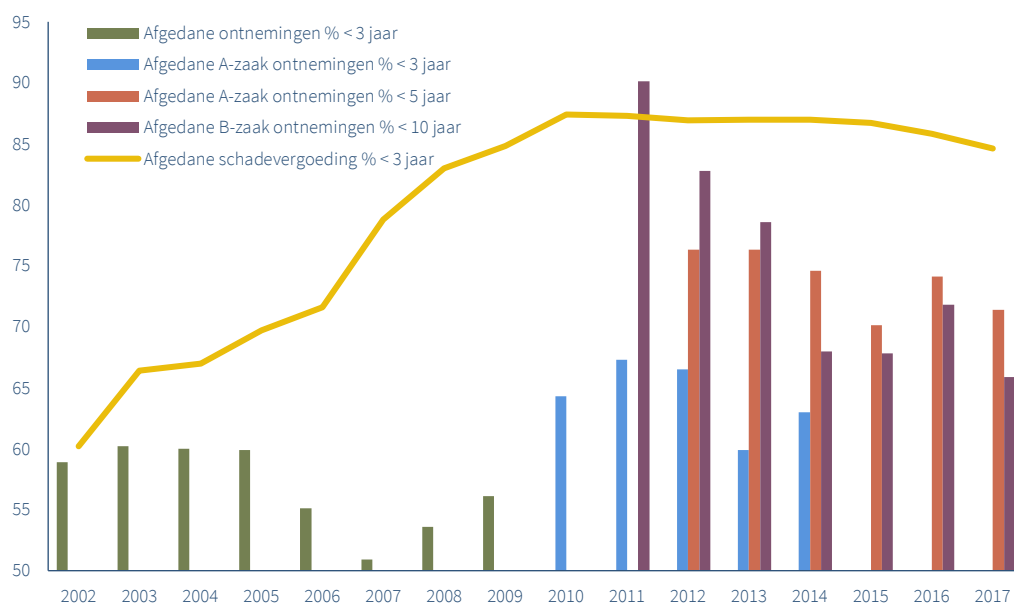
Het percentage boetevonnissen dat binnen één jaar wordt afgedaan is lager en fluctueert vrij sterk in de loop van de jaren. Vanaf 2005 is wel een stijgende lijn waar te nemen, al is er na 2009 weer een lichte daling te zien. Omdat de (inningspercentages van de) boetevonnissen na 2012 niet meer afzonderlijk worden gerapporteerd, is niet bekend of deze trend zich voortzet. De inningspercentages van de transacties zijn ook vrij laag en de ontwikkeling daarvan verloopt eveneens grillig, vooral de laatste jaren. De schommelingen die in deze periode optreden hangen samen met de sterke afname van de

transacties, als gevolg van de invoering van de strafbeschikkingen (OM-afdoeningen) in 2008 die in de plaats komen van de transacties.

Figuur 5-8 brengt in beeld hoe snel het CJIB erin slaagt schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen af te doen. Uit de figuur blijkt dat het percentage schadevergoedingsmaatregelen dat het CJIB binnen drie jaar afdoet tussen 2002 en 2010 sterk toeneemt, van 60 procent naar ruim 87 procent. Daarna blijft dit percentage min of meer stabiel. Het percentage ontnemingsmaatregelen dat binnen drie jaar wordt afgedaan is lager en neemt na 2003 nog verder af. Vanaf 2007 treedt er verbetering op, maar of deze trend zich voortzet weten we niet. Vanaf 2010 vermelden de jaarverslagen namelijk nieuwe indicatoren: de ontnemingsmaatregelen zijn gesplitst in zware (A) en minder zware zaken (B).

Een algemeen oordeel over de ontwikkeling van de kwaliteit van de productie van het CJIB is op grond van deze indicatoren moeilijk te geven. Gaan we af op de (Wahv-)geldboetes, die steeds het leeuwendeel van de CJIB-productie vormen, dan is de kwaliteit sinds 2000 niet of nauwelijks veranderd. Bovendien is flinke progressie geboekt bij het verkorten van de afdoeningstermijn van de schadevergoedingsmaatregelen. Daar staat tegenover dat de ontnemingsmaatregelen steeds moeilijker binnen de gestelde termijnen te realiseren zijn.

Figuur 5-8 Ontwikkeling snelheid afdoening schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen



In de jaarverslagen wordt geen melding gemaakt van klachten over het functioneren van het CJIB. Dat deze er wel zijn blijkt onder andere uit de klachten die de Nationale Ombudsman over het CJIB ontvangt. In 2013 ontving het bureau meer dan duizend klachten. Een groot deel daarvan heeft volgens de Ombudsman te maken met burgers die in financiële problemen verkeren en daardoor in de knel komen door de opstelling van het CJIB. Hij pleit daarom bij het CJIB voor maatwerk. Voor het CJIB is dit verzoek aanleiding om maatregelen te nemen. Zo heeft het CJIB de mogelijkheden om een betalingsregeling te treffen uitgebreid en maatregelen genomen om het aantal gijzelingen in te dammen.

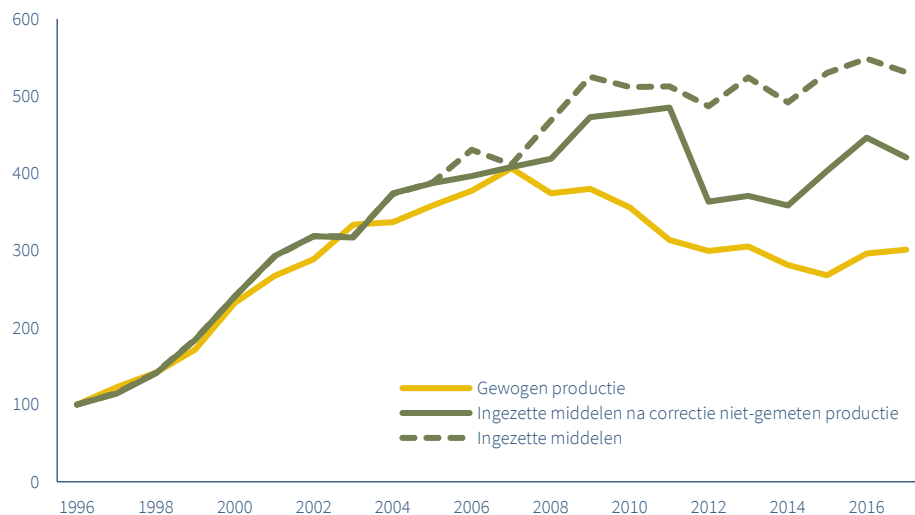
## 5.4

### De productiviteitsontwikkeling van het CJIB, 1996-2017

#### Analyse

Figuur 5-9 toont de ontwikkeling van de gewogen productie en de (gedefleerde kosten van) ingezette middelen. De productie-index volgt uit de gewogen optelling van de verschillende productindicatoren. Bij de weging is uitgegaan van de gemiddelde, relatieve kostprijzen van de verschillende producten. Zo blijkt in de periode 1996-2017 de tenuitvoerlegging van een taakstraf gemiddeld ongeveer acht keer zoveel te kosten als het innen van een geldboete. De ingezette middelen zijn gelijk aan de gedefleerde totale kosten, verminderd met de omzet uit de niet-meetbare productie. Het gaat hier om de tegenprestaties waarvoor het CJIB input- en projectfinanciering ontvangt en de incasso's voor andere overheden. In 2017 gaat het om ongeveer 21 procent van de totale kosten van het CJIB. Feitelijk beperkt de productiviteitsanalyse zich dus tot de P\*Q-financiering van het CJIB (de gele en doorgetrokken groene lijn). De gestippelde blauwe lijn geeft de ontwikkeling van de totaal ingezette middelen weer.

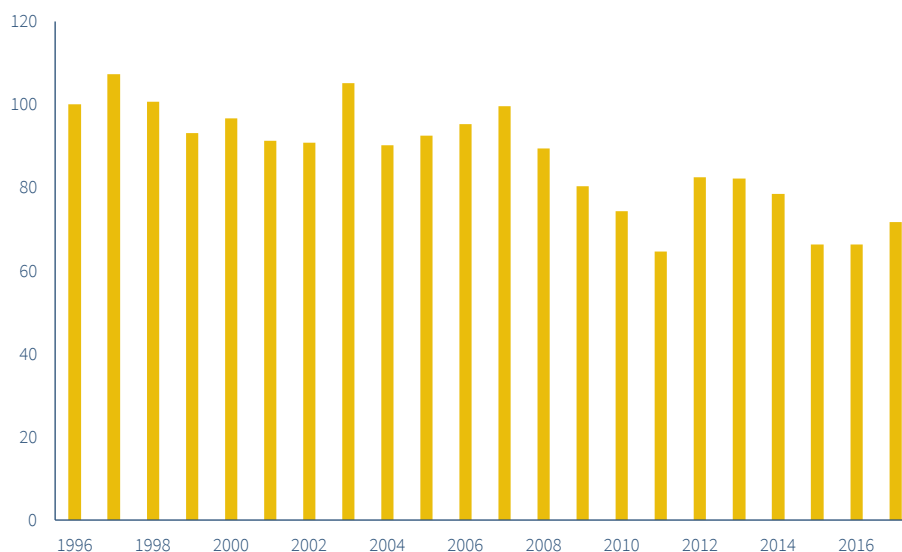
Figuur 5-9 Ontwikkeling productie en ingezette middelen t.a.v. meetbare productie CJIB, 1996-2017 (indexcijfers, 1997 = 100)



Gewichten: geldboete (1,00), vrijheidsstraf (11,50), taakstraf (8,20), schademaatregel (49,04), ontnemingsmaatregel (238,29)

In de jaren dat de gewogen productie harder groeit dan de ingezette middelen stijgt de productiviteit en vice versa. Figuur 5-10 geeft de productiviteitsontwikkeling van het CJIB weer.

Figuur 5-10 Ontwikkeling productiviteit CJIB 1996-2017 (indexcijfers, 1997 = 100)



Uit de figuur blijkt dat de productiviteitsontwikkeling van het CJIB sinds 1996 een neerwaartse trend vertoont. De productiviteit, oftewel de gemiddelde kostprijs per eenheid product, daalt het sterkst tussen 2008 en 2011. Het werkaanbod van geldboetes en daarmee de productie van het CJIB daalt in deze periode aanzienlijk, terwijl de inzet van middelen blijft groeien. Dat de inzet van middelen niet evenredig meedaalt is, gezien het vaste karakter van een aantal middelen (ICT, huisvesting), verklaarbaar, maar dat geldt minder voor de variabele componenten. In 2012 stijgt de productiviteit weer fors. In dat jaar is sprake van een toename van dienstverlening voor andere overheden (overheidsincasso). Blijkbaar heeft het agentschap met deze productie de in de periode hiervoor ontstane overcapaciteit kunnen opvangen, met dus een stijging van de productiviteit als gevolg.

De dalende productiviteitstrend valt op, omdat het CJIB juist lijkt te voldoen aan een aantal gunstige randvoorwaarden voor verbetering: bekostiging die meebeweegt met de (begrote) output, vrij grote onafhankelijkheid van het moederdepartement in de uitvoering én productieprocessen die zich bij uitstek lenen voor toepassing van de sterk gegroeide mogelijkheden in de sfeer van automatisering en standaardisatie. Wel zien we dat de homogeniteit van de productie de laatste jaren afneemt (minder boetes, meer coördinerende taken). Bovendien is de werklast behorend bij het innen van een geldboete – de belangrijkste productmaat – fors toegenomen (betalingsregelingen, boeteverhogingen, aanmaningen). De productie van het CJIB ontwikkelt zich vergeleken met veel andere zbo's en agentschappen verder betrekkelijk stabiel, hoewel deze sinds 2007 wel overwegend daalt.

### Evaluaties van de productiviteit en doelmatigheid

Het CJIB is sinds 1996 slechts één keer officieel geëvalueerd. Deze doorlichting vond in 2014 plaats (Financiën, 2014a). De doelmatigheid van de organisatie komt hier nauwelijks aan bod. Over het gebruik van kostprijzen als indicator wordt opgemerkt dat deze vanwege de invloed van autonome ontwikkelingen en veranderingen in de berekeningswijze ervan maar beperkte zeggingskracht hebben. Als voorbeeld staat in de doorlichting dat er in tijden van recessie meer aanmaningen verzonden moeten worden. Om die reden beveelt de doorlichting een herijking van het kostprijsmodel aan, met kostprijzen op proces- in plaats van productniveau.

De productiviteitsontwikkeling van het CJIB kent sinds 1996 een enigszins grillig verloop, maar laat overwegend een dalende trend zien. Op het eerste gezicht is deze ontwikkeling opvallend, omdat het CJIB voldoet aan een aantal belangrijke voorwaarden voor (sturen op) productiviteitsgroei: (gedeeltelijke) outputbepaling, gestandaardiseerde en geautomatiseerde processen, voldoende autonomie en een vrij voorspelbare ontwikkeling van het werkaanbod, hoewel het aantal boetes van jaar op jaar nog wel fluctueert.

In de loop van de tijd is er echter een aantal ontwikkelingen die deze gunstige voorwaarden ondermijnen. Zo is de werklast van het CJIB per geleverd product toegenomen. Dit geldt met name bij het innen van geldboetes (betalingsregelingen, aanmaningen, boeteverhogingen, het vaker te woord moeten staan van burgers). Ook intensificeert het CJIB de rol in de keten en heeft er veel taken bij gekregen. Deze activiteiten zijn veel meer gericht op de doelmatigheid en effectiviteit van de strafrechtketen in brede zin dan de productiviteit van het CJIB sec. Mogelijk speelt ook nog een rol dat het CJIB een relatief jonge organisatie is, waarbij een groot deel van de onderzoeksperiode in het teken stond van groei en volwassenwording. Verder kunnen nog kwaliteitsverbeteringen van invloed zijn geweest. Er zijn echter geen duidelijke aanwijzingen dat de kwaliteit substantieel is verbeterd, maar ook niet dat deze is verslechterd.

---

# 6 De Sociale Verzekeringsbank (SVB)

---

## 6.1 Kerntaken en ontstaansgeschiedenis

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) bestaat al sinds 1901 en is in 1956 verzelfstandigd tot zbo, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De belangrijkste taak van de SVB is het uitvoeren van de sociale verzekeringswetten- 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 uitbetaling van het persoonsgebonden budget (pgb, sinds 2015) en de wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen.

## 6.2 Achtergrond

### Bekostiging

De SVB is een premie/begrotingsgefinancierd zbo. Voor de uitvoering van de sociale verzekeringen (sv-taken) ontvangt de SVB middelen van het moederdepartement, voor de uitvoering van de niet-sv-taken van andere opdrachtgevers. Het gaat dan bijvoorbeeld om een vergoeding van het Ministerie van VWS voor de uitbetaling van de pgb's.

De jaarlijkse bijdrage van het moederdepartement is gebaseerd op een kostprijsmodel (bij wet), dat bestaat uit een vaste en een variabele component (Panteia, 2015). Bij het variabele deel is sprake van outputfinanciering ( $P * Q$ ). De verhouding vast/variabel is op basis van openbare documenten niet te achterhalen. Aan de financiering door overige departementen liggen bij wet afspraken ten grondslag, maar hierover is eveneens weinig openbare informatie beschikbaar.

### Aard van de dienstverlening

De SVB voert een groot aantal wetten en regelingen uit, maar veruit de belangrijkste zijn de AOW, AKW, AIO (sinds 2010), Anw en het pgb. Het verstrekken van de uitkeringen op grond van deze wetten en regelingen vormt het leeuwendeel van de SVB-productie. De verstrekking van AOW- en AKW-uitkeringen betreft bij uitstek homogene dienstverlening, die zich goed leent voor standaardisering en automatisering en een planmatige uitvoering. De uitbetaling van pgb's, die de SVB vanaf 2015 verzorgt, is wel een complexere taak en kenmerkt zich door meer maatwerk. De uitvoeringskosten per klant zijn hiervan dan ook veel hoger dan bij de AOW of kinderbijslag. De uitvoeringskosten van deze wetten zijn overigens ook lager dan die van AIO en Anw. Volgens de SVB is de uitvoering van de meeste wetten in de loop der tijd complexer geworden door internationale regelgeving, toegenomen inkomens- en vermogenstoetsing (zoals bij de Anw) en precisering van doelgroepen (SVB, 2015).



---

## Autonomie

Als zbo beschikt de SVB in principe over een vrij grote mate van zelfstandigheid bij de taakuitvoering. In de praktijk blijkt het moederdepartement toch een flinke stempel op het SVB-beleid te drukken. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de zeer uitvoerige jaarlijkse verantwoordingsrapportages en de intensieve afstemming en planningscycli met SZW. Van een 'wurgende omhelzing', zoals de sturingsrelatie tussen het Ministerie van SZW en het UWW is gekenschetst (Kist et al., 2010), is dan misschien geen sprake, maar ook bij de SVB oefent het ministerie de nodige 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.

Daarnaast is de SVB als begrotingsgefinancierd zbo onderhevig aan de grillen van de financiële ontwikkeling bij de overheid. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een incident waarbij SZW in verband met budgettaire krapte middelen terugvorderde bij SVB die het zbo 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 begrotingsgefinancierd zbo.

De mate waarin de SVB zelfstandig kan opereren is dus, wat de sv-taken betreft, aan beperkingen onderhevig. Daar staat tegenover dat de SVB in de loop der jaren steeds meer andere taken uitvoert, waardoor de afhankelijkheid van het Ministerie SZW is afgenomen.

## Omgeving

De SVB is gezien haar omvang en doelgroep politiek zeer gevoelig (Van Thiel & Hendriks, 2014). Dat blijkt ook uit de regelmaat waarmee Kamervragen over het zbo gesteld worden en enkele ingrepen door de politieke top in de taakuitvoering door de SVB. Zo grijpt de minister in 2016 in als er publieke en politieke onrust ontstaat over niet- of te laat uitgekeerde pgb's. De commotie is uiteindelijk aanleiding voor het ontslag van de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur. Een andere ingreep vindt plaats in 2013, als de minister besluit dat de SVB, hoewel in strijd met de wet, AOW-uitkeringen moet verstrekken aan personen die in door Israël bezet gebied wonen.

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 sociale verzekeringswetten is op basis van demografische ontwikkelingen accuraat te schatten en kenmerkt 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 is de uitbetaling van de pgb's vanaf 2015. Ook ontwikkelingen als de verhoging van de AOW-leeftijd of aangescherpte wettelijke kaders beïnvloeden de werklast 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. SVB treedt bijvoorbeeld regelmatig met SZW in overleg over de vereenvoudiging van wet- en regelgeving om besparingen te kunnen realiseren (SVB, 2013).

De SVB is al sinds 1956 een zbo. In principe is dus een productiviteitsanalyse over een langere periode haalbaar. In lijn met de andere organisaties uit dit onderzoek starten we de meting echter in 1994.

#### Ontwikkeling productie

De productie van de SVB meten we op basis van het aantal klanten per wet:

1. het aantal AOW-klanten;
2. het aantal AKW-klanten;
3. het aantal Anw-klanten;
4. het aantal AIO-klanten (vanaf 2010);
5. het aantal trekkingsrechten pgb-klanten (vanaf 2015);
6. overige productie (zoals de Remigratiewet), afgeleid uit de hiermee gemoeide uitvoeringskosten.

Tabel 6-1 licht de verschillende producten toe en geeft een indicatie van de omvang en kosten ervan in 2017. De werklust verschilt per product, en dat is terug te zien in de kostprijzen. Zo zijn de werkzaamheden in het kader van de AOW en de AKW sterk homogeen en in hoge mate geautomatiseerd, terwijl de uitvoering van het pgb juist veel arbeidsintensiever is. 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 over maar een klein aantal klanten uitspreiden. Daarnaast zijn de uitvoeringskosten van de Anw toegenomen vanwege onder meer de invoering van een inkomenstoets (SVB, 2010).

Tabel 6-1 Beschrijving en omvang van de SVB-productie, 2017

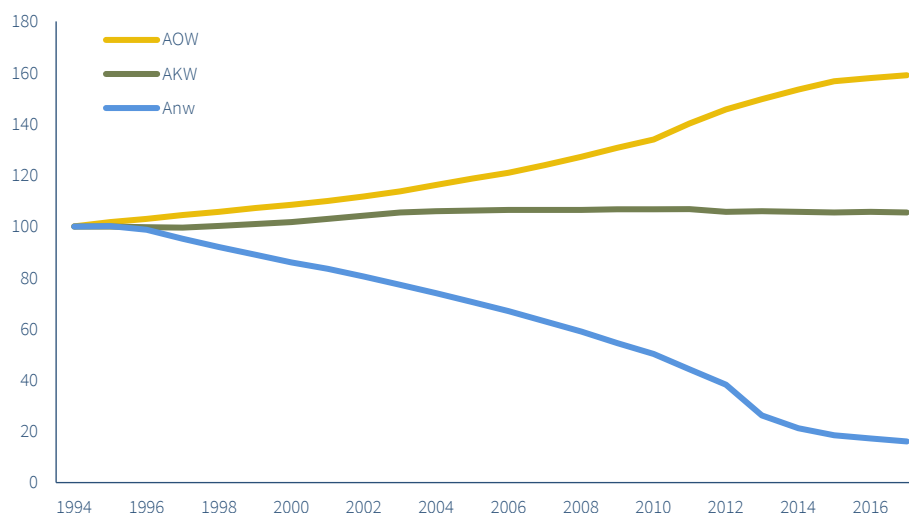
Product	Beschrijving	Aantal	Kostprijs	Kosten
<b>AOW</b>	Aantal klanten	3.422.100	€ 33,48	37%
<b>AKW</b>	Aantal klanten	1.908.350	€ 38,20	24%
<b>Anw</b>	Aantal klanten	31.442	€ 276,70	3%
<b>AIO</b>	Aantal klanten	45.357	€ 500,47	7%
<b>Pgb</b>	Aantal klanten	123.941	€ 568,82	23%
<b>Overig</b>	Uitvoeringskosten van kleinere sv-taken Diverse (o.a. TOG, WKB, TAS, Remigratiewet) en niet-sv-taken (o.a. V&O)	–	–	7%

TOG: Regeling tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen; WKB: Wet op het kindgebonden budget; TAS: Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers; V&O: Verzetsdeelnemers en Oorlogsgetroffenen

Bron: SVB; bewerking IPSE Studies

Figuur 6-1 toont de ontwikkeling van het aantal AOW-, AKW- en Anw-klanten, die de SVB over de hele onderzoeksperiode bedient. De ontwikkeling van de productie AIO (sinds 2010) en pgb (sinds 2015) staat in tabel Tabel 6-2. Figuur 6-2 presenteert de ontwikkeling van de overige productie van de SVB (gemeten in uitvoeringskosten)

Figuur 6-1 Ontwikkeling productie SVB: AOW, AKV en Anw, 1994-2017 (indexcijfers, 1994 = 100)



Bron: SVB

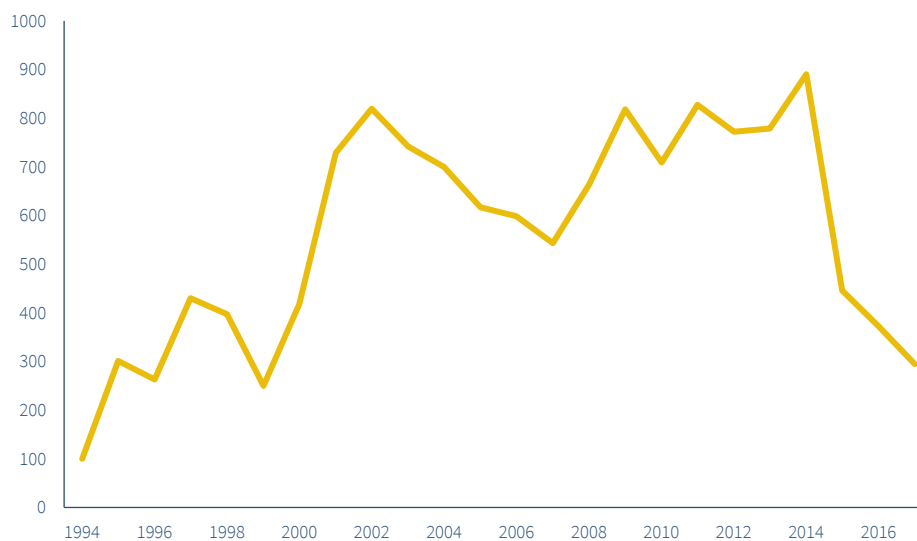
Het aantal AOW-klanten neemt als gevolg van demografische ontwikkelingen tussen 1994 en 2017 gestaag toe: van 2,2 miljoen in 1994 tot 3,4 miljoen in 2017. Vanaf 2012 is de jaarlijkse groei nog sterker dan in de jaren hiervoor in verband met het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de babyboomgeneratie (Eggink et al., 2018a). Het aantal kinderbijslaguitkeringen is direct gerelateerd aan het aantal kinderen onder de 18 jaar en ligt vrij constant rond de 190.000. Het aantal Anw-klanten neemt juist sterk af, van een kleine 200.000 in 1994 naar ongeveer 30.000 in 2017. Het aandeel van de Anw-kosten is eveneens sterk afgenomen, van 10 procent naar een kleine 3 procent. De Anw biedt, onder bepaalde voorwaarden, financiële ondersteuning bij het overlijden van een partner. De daling van het aantal Anw-klanten is het gevolg van de aanscherping van eisen vanaf 1996. Overigens leiden deze ontwikkelingen – de groei van het aantal AOW-klanten en krimp van het aantal Anw-klanten – tot een substantiële daling van de kostprijs van de AOW-verstrekking en een stijging van de kostprijs van de Anw-verstrekking. Volgens de SVB is dit het gevolg van schaafeffecten.

Tabel 6-2 Ontwikkeling productie SVB (AIO en pgb), 2010-2017 (indexcijfers)

Jaar	AIO (2010 = 100)	Pgb (2015 = 100)
2010	100,0	
2011	107,2	
2012	106,8	
2013	105,1	
2014	106,0	
2015	107,1	100,0
2016	112,2	87,0
2017	117,9	83,3

Bron: SVB

Figuur 6-2 Ontwikkeling overige productie SVB (gemeten in reële uitvoeringskosten), 1994-2017 (indexcijfers, 1994 = 100)



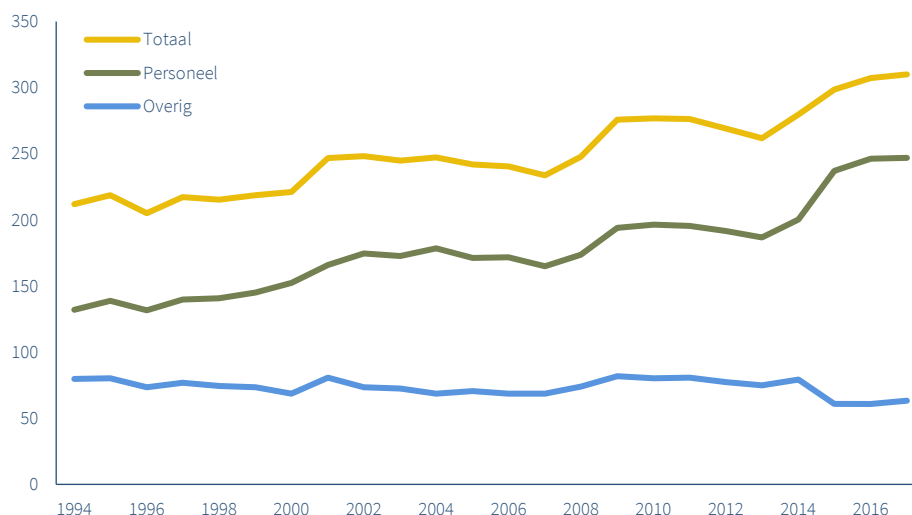
Bron: SVB, CBS Statline (deflator); bewerking IPSE Studies

De overige productie (gemeten in uitvoeringskosten) neemt in de loop der jaren toe. De SVB gaat steeds meer aanvullende (sv- en niet-sv-)taken uitvoeren, zoals de Remigratiewet (vanaf 2000) of de handhaving van de Wet werk en bijstand voor 65-plussers (WWB, vanaf 2006). Soms gaat het ook om tijdelijke klussen, zoals de uitvoering van een eenmalige boekentoeslag tussen 2008 en 2010. De forse daling van de overige productie in 2015 vloeit voort uit de invoering van de pgb-trekkingsrechten. Vanaf dat jaar worden alle pgb-kosten onder de productie pgb geschaard. Vóór 2015 voerde SVB ook al pgb-taken uit, maar dit betrof een veel kleinere taak dan de uitvoering van de trekkingsrechten. In deze periode vielen deze kosten dus onder de overige productie.

### Ontwikkeling ingezette middelen

Figuur 6-3 presenteert de ontwikkeling van de nominale kosten van de SVB tussen 1994 en 2017. Naast de totale kosten toont de figuur de personele en overige kosten. Personele kosten omvatten de kosten van salarissen, werkgeverspremies en zijn hier over de hele periode *inclusief* de kosten van uitzendkrachten en ingehuurd personeel berekend. Overige kosten bestaan uit huisvestings-, automatiserings-, bureau- en overige kosten. Het gaat hier in feite om een combinatie van materiële kosten en kapitaalkosten. Zo beslaan de huisvestingskosten zowel rente-, afschrijvingskosten, onderhoudskosten als huurkosten. Het bleek niet mogelijk de geregistreerde kostensoorten verder naar materiaal- en kapitaalkosten te onderscheiden. Daarom tellen we ze hier bij elkaar op.

Figuur 6-3 Ontwikkeling nominale kosten SVB (in mln. euro's), 1994-2017

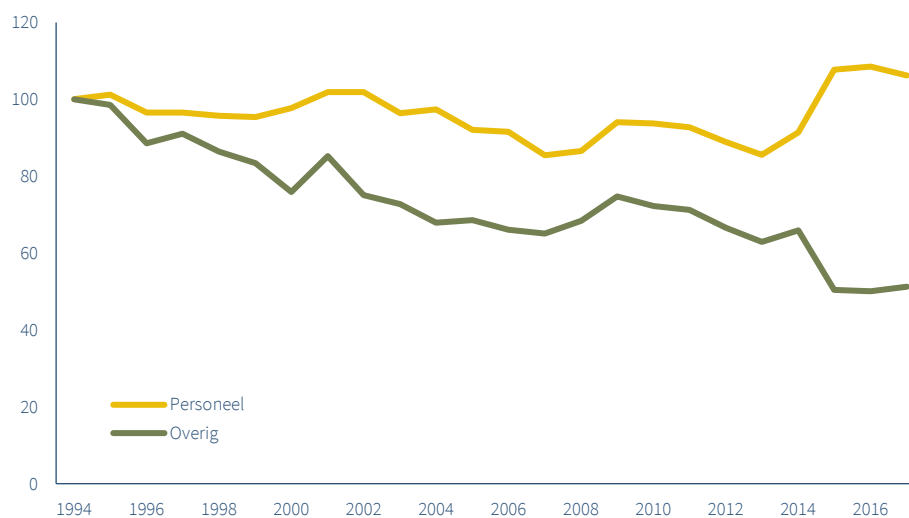


Bron: SVB

Uit de figuur blijkt dat de kosten van personeel sterker groeien dan de overige kosten. Het kostenaandeel personeel in de totale kosten is tussen 1994 en 2017 dan ook toegenomen van 60 naar 79 procent. De groei van de personeelskosten versnelt de laatste jaren. Dit is onder andere het gevolg van de uitbreiding van het takenpakket met de arbeidsintensieve uitvoering van de pgb-regelingen in 2015.

Figuur 6-4 geeft de ontwikkeling van de reële kosten oftewel het volume van de ingezette middelen weer.

Figuur 6-4 Ontwikkeling volumina ingezette middelen (reële kosten), 1994-2017 (indexcijfers, 1994 = 100)

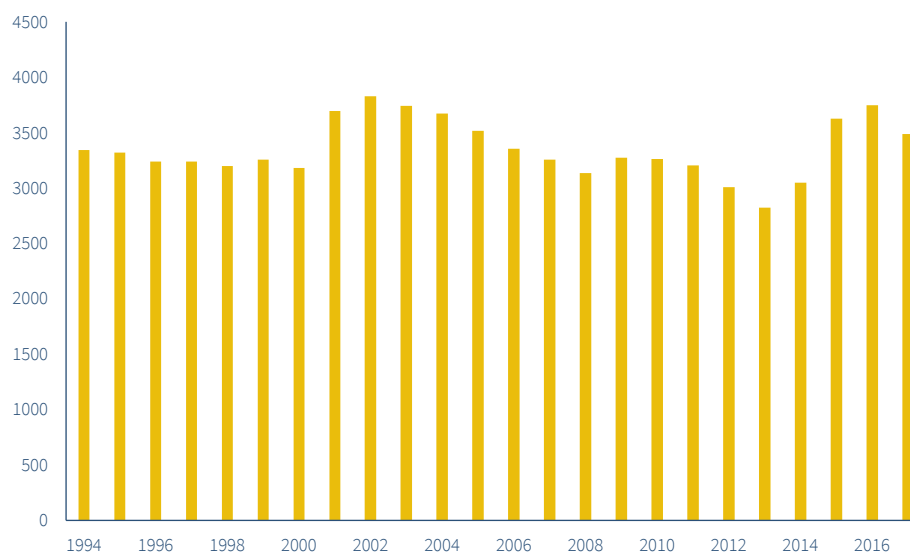


Bron: SVB, CBS Statline (deflatoren); bewerking IPSE Studies

De figuur laat zien dat de inzet van personeel tussen 1994 en 2017 licht is gestegen (6%) en de inzet van de overige middelen fors is gedaald (49%). De hele periode slaagt de SVB erin behoorlijk te bezuinigen, door een combinatie van incidentele en structurele taakstellingen en gerealiseerde efficiëncydoelstellingen.

Figuur 6-5 geeft de ontwikkeling van het aantal fte's weer inclusief externe inhuur en uitzendkrachten.

Figuur 6-5 Ontwikkeling fte's SVB (inclusief externe inhuur), 1994-2017



Bron: SVB

In 2017 (3.488 fte) was de personele inzet in fte's ongeveer net zo groot als in 1994 (3.345 fte). Tussen 2013 en 2017 neemt de personele inzet als gevolg van de nieuwe (arbeidsintensieve) pgb-taken sterk toe. In die periode breidt de SVB haar personeelsbestand uit met 700 fte. De ontwikkeling van de fte's komt redelijk overeen met de ontwikkeling van de reële personele kosten (Figuur 6-4).

Net als bij de meeste andere zbo's en agentschappen vormt ICT een cruciaal onderdeel van de werkprocessen van de SVB. Bij vrijwel alle taken is sprake van vergaande automatisering van de achterliggende administratie en de uitvoering van betalingen. Bij de ICT-afdeling van de SVB werken in 2017 412 van de in totaal 3.620 fte. De totale IT-kosten (personeel plus materiaal) bedragen in 2017 € 71 mln. (23% van de totale uitvoeringskosten), waarvan € 21 mln. externe inhuur (SVB, 2018).

De afgelopen jaren zette de SVB steeds meer in op digitale dienstverlening en neemt de ICT-afhankelijkheid toe (Panteia, 2015). Dat gaat gepaard met aanzienlijke investeringen in nieuwe ICT-systemen, zoals het Multiregelingsstelsel (MRS), waarmee de SVB in 2006 van start gaat. De realisatie van het stelsel stuit echter op grote problemen. In 2014, na acht jaar ontwikkeling, wordt het project stopgezet op advies van externe deskundigen (Tweede Kamer, 2014a). De totale kosten van het project bedragen dan naar schatting € 44 mln., waarvan de SVB, na uitspraak van het Nederlands Arbitrage Instituut, uiteindelijk € 20 mln. terugbetaald krijgt van ICT-dienstverlener Capgemini. Ondanks deze mislukking weet de SVB in deze periode structurele bezuinigingen te realiseren van € 30 mln. op jaarbasis (Tweede Kamer, 2014b), terwijl de MRS-investeringen zich niet hebben terugbetaald (Panteia, 2015).

### Ontwikkeling kwaliteit

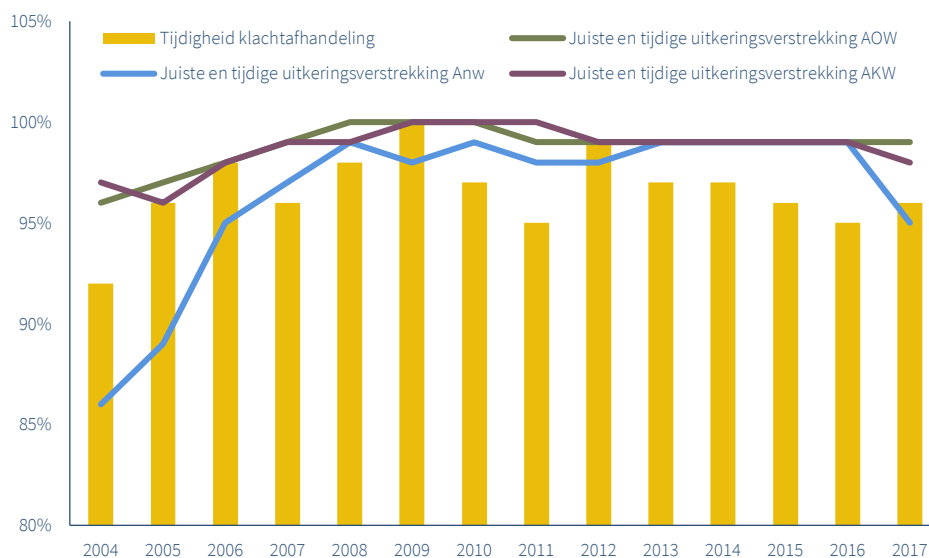
De belangrijkste prestatie-indicatoren voor de kwaliteit van de dienstverlening van de SVB zijn:

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

De klantgerichte uitvoering meet de SVB op basis van rapportcijfers klanttevredenheid en de tijdigheid van klachtenafhandeling. Tijdig zijn alle klachten die binnen zes weken afgehandeld zijn. Bij de tijdigheid van de uitkeringsverstrekking maakt de SVB onderscheid tussen uitkeringen voor personen die in Nederland wonen (nationale tijdigheid) en personen die in het buitenland wonen (internationale tijdigheid). Op een aanvraag moet uiterlijk binnen acht weken een beschikking zijn gegeven. De rechtmatigheid bepaalt de SVB aan de hand van een risicogerichte steekproef.

Figuur 6-6 presenteert de cijfers vanaf 2004. Voor eerdere jaren zijn deze gegevens niet beschikbaar. In de figuur zijn de rechtmatigheidsscores achterwege gelaten, aangezien deze steeds 100 procent zijn, een noemenswaardige prestatie op zich. Dat betekent dat de SVB steeds ruim boven de in de Wet SUWI gestelde rechtmatigheidsnorm van 99 procent presteert. Ook worden geen cijfers getoond van de internationale tijdigheid en blijft de weergave van de prestaties op het gebied van de nationale tijdigheid beperkt tot de verstrekking van de AOW, Anw en AKW.

Figuur 6-6 Ontwikkeling tijdigheid klachtafhandeling en uitkeringsverstrekking, 2004-2017



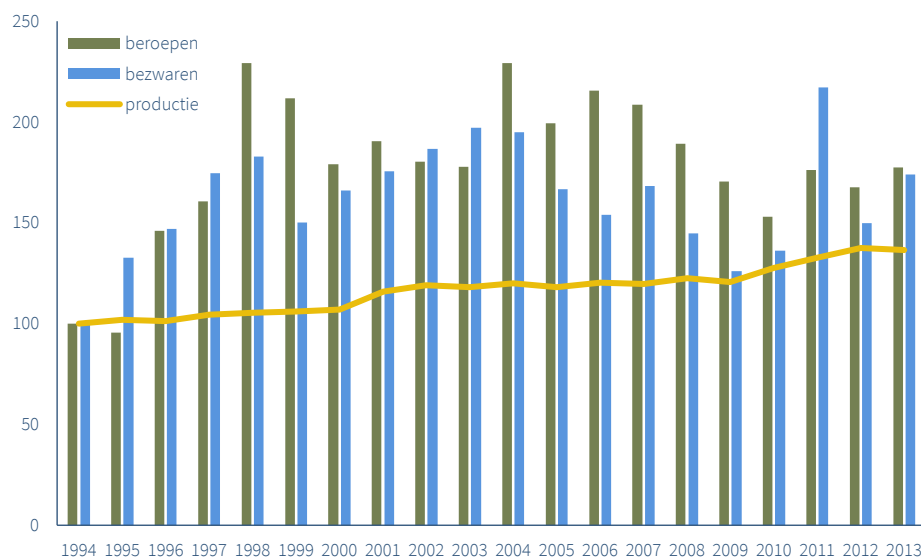
Bron: SVB

Uit de figuur blijkt dat de prestaties ten aanzien van een juiste en tijdige uitkeringsverstrekking sinds 2004 bij alle drie de uitkeringen zijn toegenomen. De verbetering vindt vooral plaats in de periode 2004-2010 en is met name te zien bij de uitkeringsverstrekking Anw. Daarna volgt een min of meer stabiele ontwikkeling en tussen 2013 en 2016 zelfs een zeer stabiele ontwikkeling. In 2017 is bij verstrekking van de Anw- en in mindere mate ook bij de AKW-uitkering sprake van een lichte achteruitgang in de scores. De tijdigheid van de klachtafhandeling verloopt wat grilliger. In de periode 2004-2009 is er een opwaartse trend, maar in 2010 en 2011 dalen de percentages. In 2012 volgt een kort herstel, maar in de jaren daarna is er een licht dalende trend. Overigens zakt het percentage nooit onder de streefwaarde van 95 procent. Ook voor de verstrekking van de drie uitkeringen geldt dat de tijdigheidspercentages nooit lager zijn dan de streefwaarden. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de SVB voor de tijdige Anw-uitkeringsverstrekking tot en met 2005 een lagere streefwaarde hanteerde (85%) dan in latere jaren (in 2006: 95% en vanaf 2008: 96%).

Voor een indicatie van de kwaliteitsontwikkeling in eerdere jaren zijn we aangewezen op cijfers over ingediende klachten en bezwaar- en beroepsschriften. Volgens de SVB geven ook deze cijfers inzicht in

de prestaties van de organisatie en zijn ze een belangrijk middel om als organisatie te verbeteren. De registratie en rapportage van klachten, bezwaren en beroepen vindt dan ook al lange tijd plaats. Figuur 6-7 toont de ontwikkeling van het aantal beroepen en bezwaren in indexcijfers, evenals de productieontwikkeling. De ontwikkeling van het aantal klachten is niet weergegeven, omdat de registratie hiervan in de loop van de tijd niet consistent is.

Figuur 6-7 Ontwikkeling beroepen, bezwaren en productie, 1994-2013 (indexcijfers, 1994 = 100)



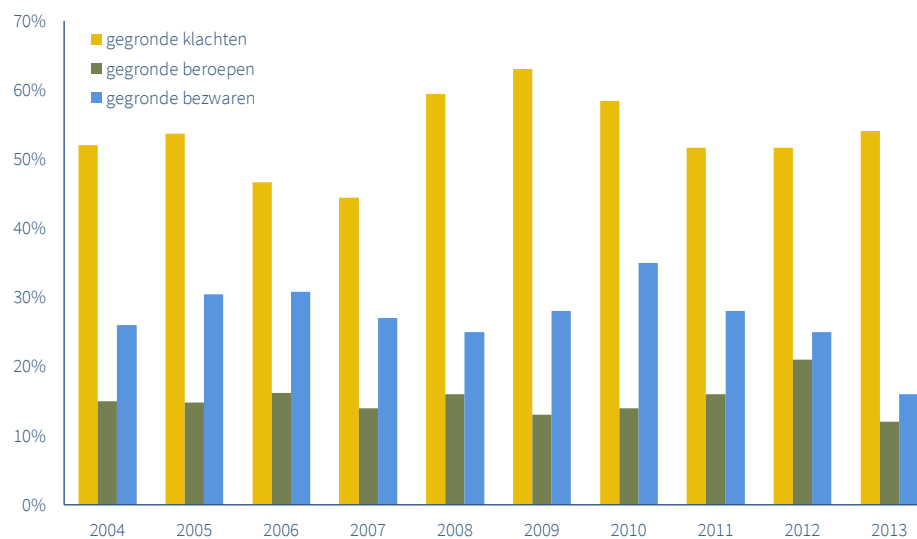
Bron: SVB

Figuur 6-7 laat zien 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. Kennelijk slaagt de SVB er in 2004 in het tij te keren. Sindsdien is een duidelijk dalende trend in beroepen en bezwaren waar te nemen. Na 2010 lijkt weer sprake van een opwaartse trend, al hangt dit deels samen met een hogere productie. Door registratiewijzigingen is uit jaarverslagen niet op te maken of deze trend zich ook na 2013 voortzet.

Uit figuur 6-8 blijkt dat slechts een beperkt deel van de beroepen (ca. 15%) en bezwaren (ca. 27%) gegrond wordt verklaard. Adequate gegevens hierover zijn alleen beschikbaar voor de periode 2004-2013. Een duidelijke trend in toe- of afname van het percentage gegronde beroepen en bezwaren is niet zichtbaar. Dat geldt ook voor het percentage gegronde klachten. Dit percentage (gemiddeld 53%) ligt tussen 2004 en 2013 wel veel hoger dan het percentage gegronde beroepen (15%) en bezwaren (27%).



Figuur 6-8 Ontwikkeling gegronde klachten, beroepen en bezwaren, 2004-2013



Bron: SVB

De hier gepresenteerde cijfers bieden weinig houvast om een uitspraak te doen over de kwaliteitsontwikkeling van de dienstverlening van de SVB gedurende de periode 1994-2017. Gelet op de verbeteringen in de tijdigheid van klachtafhandeling en uitkeringsverstrekking én de afname van beroepen en bezwaren, zou er vanaf 2004 sprake kunnen zijn van een kwaliteitsverbetering. Mogelijk zijn de prestaties de afgelopen jaren enigszins achteruitgegaan. Dit geldt echter niet voor de rechtmatigheid van de SVB, die met een score van 100 procent nog steeds uitzonderlijk hoog is.

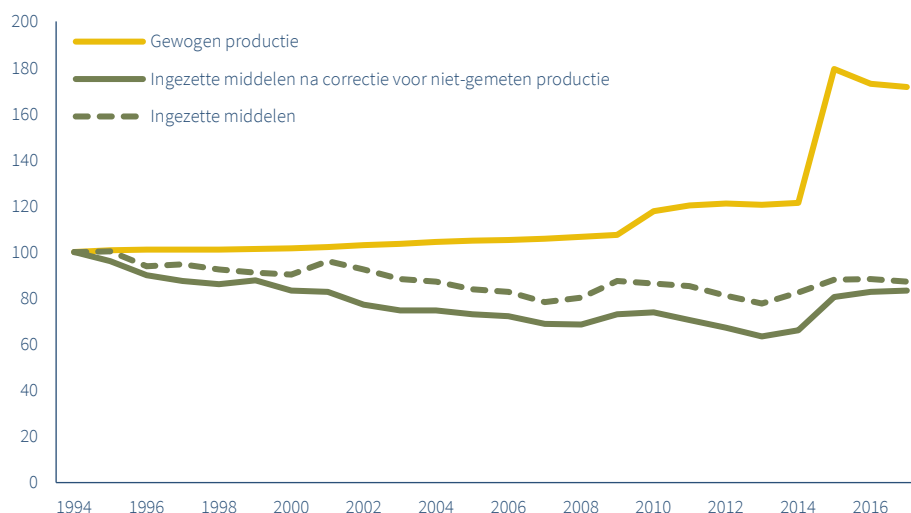
## 6.4

### Productiviteitsontwikkeling

#### Analyse

Figuur 6-9 presenteert de ontwikkeling van de productie en de (gedefleerde kosten van) ingezette middelen. 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 over de hele periode. Zo kost in de periode 1994-2017 een AKW-klant gemiddeld ongeveer 10 procent minder dan een AOW-klant. In vergelijking daarmee zijn de uitvoeringskosten van Anw- en pgb-klienten een stuk hoger. Een Anw-klant wegen we ongeveer vijf keer zo zwaar en een pgb-klant zelfs achttien keer zo zwaar als een AOW-klant. De ontwikkeling van de overige productie die SVB levert is afgeleid uit de reële kostengroei hiervan.

Figuur 6-9 Ontwikkeling gewogen productie en ingezette middelen SVB, 1994-2017 (indexcijfers, 1994 = 100)

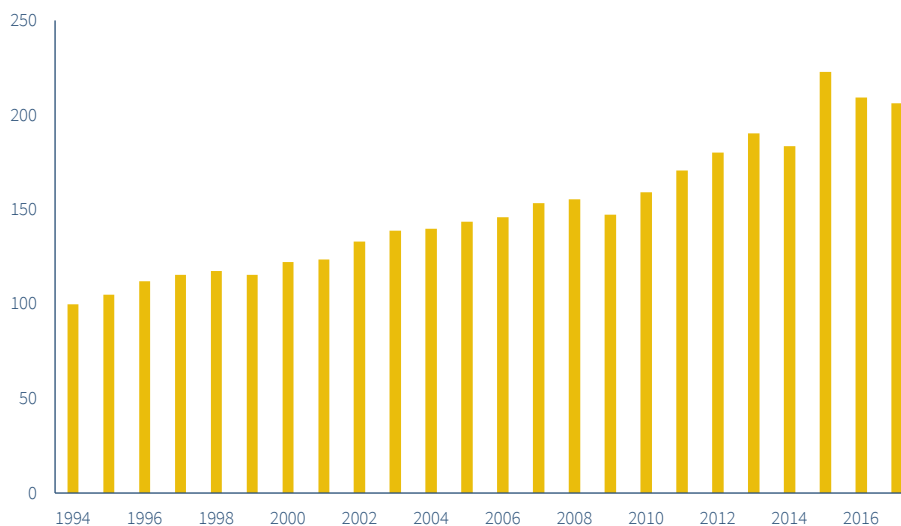


Gewichten: AOW (1,00), AKW (0,89), Anw (4,74), AIO (11,89; vanaf 2010), pgb (18,06; vanaf 2015)

In jaren dat de gewogen productie harder groeit dan de ingezette middelen stijgt de productiviteit en vice versa. Figuur 6-10 geeft de productiviteitsontwikkeling weer.

Uit de figuur blijkt dat de productiviteit van de SVB tussen 1994 en 2017 fors is gegroeid. Tussen 1994 en 2014 is er een vrij trendmatige groei: gemiddeld groeit de productiviteit dan met 2,4 procent per jaar. In 2009 is er nog wel een dipje. In dit jaar groeit de inzet van middelen voor het eerst in jaren weer licht in verband met het veranderprogramma 'SVB Tien' (SVB, 2010).

Figuur 6-10 Ontwikkeling productiviteit SVB, 1994-2017 (indexcijfers, 1994 = 100)



In 2015 neemt de productiviteit sterk toe. De SVB start in dat jaar de uitvoering van de pgb, waardoor de productie groeit. De aanvullende middelen die nodig zijn voor de uitvoering hiervan compenseert de SVB met een forse bezuiniging op de uitvoering van de sv-taken. Het stopzetten van de ontwikkeling van het nieuwe ICT-systeem (MRS), waardoor de automatiseringskosten substantieel dalen, draagt daaraan bij. Ondanks de storm van kritiek die de SVB naar aanleiding van het uitbetalen van de pgb's te verduren krijgt, lijkt de productiviteit daar dus niet direct onder te leiden. Na 2015 daalt de productiviteit wel enigszins, maar blijft op een hoog niveau.

---

### Evaluaties van de productiviteit en doelmatigheid

De SVB is tussen 1994 en 2017 twee keer geëvalueerd: in 2006 en in 2015, in beide gevallen als onderdeel van de evaluatie van de Wet SUWI (Ecorys, 2006; Panteia, 2015). Behalve de SVB omvat de SUWI ook het UWV. Het betreft hier vrij uitgebreide en gedetailleerde evaluaties. Hierna beperken we ons tot een vergelijking van de relevante indicatoren uit de evaluaties met de uitkomsten van de productiviteitsanalyse van dit onderzoek.

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. Dat is in de kern een vergelijkbare aanpak, omdat de uitvoeringskosten worden afgezet tegen onder meer de volume- en prijsontwikkelingen. Op basis van figuur 6-10 is tussen 2002 en 2005 eveneens sprake van een stijging van de productiviteit (8%). Het verschil heeft onder andere te maken met het verschil in reikwijdte van de onderzoeken. De evaluatie kijkt alleen naar de uitvoeringskosten van de sv-taken, dit onderzoek naar de totale kosten. Beide constateren echter een forse groei tussen 2002 en 2005.

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 heeft recentelijk een vergelijkbare analyse uitgevoerd (Eggink et al., 2018b). Dit onderzoek komt tot vergelijkbare positieve conclusies.

## 6.5

### Conclusies

De productiviteit van de SVB is sinds 1994 fors toegenomen. De SVB slaagt erin bijna jaarlijks verbeteringen van de productiviteit te realiseren. De organisatie is dus in staat om steeds meer producten te leveren, zonder dat de inzet van middelen toeneemt. In reële termen zijn de uitvoeringskosten sinds 1994 zelfs gedaald. Er zijn bovendien geen aanwijzingen gevonden dat dit ten koste is gegaan van de kwaliteit van de productie. Voor zover hierover gegevens beschikbaar zijn, lijkt eerder sprake van een verbetering van de dienstverlening.

Deze ontwikkelingen vinden plaats tegen de voor de productiviteitsontwikkeling gunstige achtergrond van een gestage productiegroei, met name door een toename van het aantal AOW-klanten. Hierdoor kan de SVB de vaste (ICT-)kosten over een steeds grotere productie spreiden. Mogelijk had de productiviteitsgroei nog sterker kunnen zijn als de SVB niet tegelijkertijd ook was geconfronteerd met meer ongunstige ontwikkelingen bij de uitvoering van de meeste andere wetten. Door allerlei beleids- en wetswijzigingen zijn die wetten steeds complexer en daardoor moeilijker uitvoerbaar geworden.

---

# 7

## De Dienst Wegverkeer (RDW)

---

### 7.1

#### Kerntaken en ontstaansgeschiedenis

De Dienst Wegverkeer (RDW) voert de wet- en regelgeving uit ten aanzien van voertuigen en is als zodanig verantwoordelijk voor onder meer de registratie van voertuigen en de afgifte van kenteken- en rijbewijzen. De RDW, tot 1996 opererend onder de naam Rijksdienst voor het Wegverkeer, is in 1949 opgericht. In 1996 is de dienst verzelfstandigd tot zbo dat taken uitvoert onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De RDW heeft vier hoofdtaken:

1. documentafgifte: de registratie en productie van documenten voor voertuigen of eigenaren, zoals rijbewijzen, kentekenbewijzen en APK-formulieren;
2. toelating: het toelaten van voertuigen en voertuigonderdelen op de Nederlandse en Europese markt;
3. toezicht en controle: toezicht op door RDW erkende bedrijven en controles op de technische staat van voertuigen;
4. registratie en informatieverstrekking: bijhouden Basisregistratie Voertuigen (BRV) en informatieverstrekking op basis hiervan aan overheden ('om niet') en andere afnemers.

### 7.2

#### Achtergrond

##### Bekostiging

De RDW is een voor bijna 100 procent tariefgefinancierde zbo en is voor haar bekostiging dus grotendeels afhankelijk van de betaling voor de afname van producten (zoals keuringen, kentekencards en informatie) door burgers, bedrijven en overheden.

Ten aanzien van het tariefbeleid hanteert de RDW kostendekkende tarieven als uitgangspunt. Het tarief van een product of dienst weerspiegelt dus in principe de kostprijs ervan. In de praktijk ligt het percentage van de producten waarbij de RDW kostendekkend opereert jaarlijks om en nabij de 80 procent (Berenschot, 2001; PriceWaterhouseCoopers, 2011; Twynstra Gudde, 2005). Bij geen van de clusters is structureel sprake van onder- of overdekking (AEF, 2016). Volgens de RDW zelf ligt het percentage van de producten waarbij de RDW kostendekkend opereert inmiddels om en nabij de 95 procent. Verder mag de RDW een aantal eindproducten niet tarifieren, maar moet de dienst de hiermee gemoeide kosten dekken uit het tarief afgifte documenten. Het betreft dan met name informatieverstrekking aan de politie uit het kentekenregister.

##### Aard van de dienstverlening

De dienstverlening van de RDW is redelijk divers. De registratie en productie van rijbewijzen zijn heel homogeen en lenen zich bij uitstek voor automatisering en standaardisatie, maar de keurings- en toezichttaken zijn dat minder. Hier gaat het om veel arbeidsintensievere dienstverlening. De registratie- en informatietaken zijn juist wel weer homogeen van aard, hoewel deze volgens de RDW in de afgelopen jaren ook steeds kennisintensiever en daarmee complexer zijn geworden.

---

## Autonomie

Als vrijwel volledig tariefgefinancierde zbo kan de RDW gedurende de onderzoeksperiode vrij onafhankelijk opereren (AEF, 2016; Twynstra Gudde, 2005). Omdat het moederdepartement slechts weinig bijdraagt aan de bekostiging, kan het de begroting van de RDW niet direct beïnvloeden en kan het ministerie dus bijvoorbeeld geen taakstellingen of efficiencykortingen opleggen. Volgens de laatste evaluatie van de RDW (AEF, 2016) is deze onafhankelijkheid zelfs een van de bepalende factoren voor de geconstateerde goede prestaties van de RDW.

Wel houdt het departement nadrukkelijk toezicht op het tariefbeleid. RDW dient de jaarlijkse tariefaanpassingen ter goedkeuring voor te leggen en is hierbij gebonden aan een maximum van 5 procent plus inflatie (Berenschot, 2001; PriceWaterhouseCoopers, 2011). Aangezien de tarieven zich direct verhouden tot de kostprijzen, heeft het Ministerie van IenW met het toezicht op het tariefbeleid dus een effectief instrument in handen om de productiviteit te stimuleren en te monitoren. IenW en de RDW hebben de afspraak dat er een jaarlijkse doelmatigheidsrapportage wordt gemaakt op basis van afspraken over de gemiddelde tariefontwikkeling en een vijfjaarlijkse formele evaluatie.

In 2013 heeft het Ministerie IenW (destijds I&M) de sturingsrelatie met alle zbo's, waaronder de RDW, opnieuw ingericht (Van Thiel & Hendriks, 2014). Volgens de meest recente evaluatie is de sturingsrelatie hierdoor verder verbeterd. Prestatie-indicatoren worden gezamenlijk opgesteld en er is frequent contact. Een discussiepunt betreft nog wel de mate van financiële autonomie van de RDW. Bij de vorming van reserves staat een evenwichtig tariefbeleid voorop. Met reserves wordt voorkomen dat de RDW in tijden van laagconjunctuur, als tariefverhoging extra gevoelig ligt, de tarieven moet verhogen. Ook speelt de beperkte financiële wendbaarheid van de RDW hierbij een rol (AEF, 2016; Berenschot, 2001). Dit heeft te maken met de relatief hoge inzet van materiaal en kapitaal (vaste kosten). Met reserves als buffer is tot op zekere hoogte te vermijden dat bedrijfsmiddelen snel moeten worden afgestoten. Verder kent de RDW conjuncturele reserves voor producten met een duidelijke varkenscyclus (zoals rijbewijzen, die na tien jaar verlengd moeten worden), waarin jaren met hoge volumes en lage volumes elkaar (voorspelbaar) afwisselen.

Reservevorming vereist dat de RDW in tijden van hoogconjunctuur financiële overschotten realiseert. Deze vorm van tijdelijke 'winstvorming' kan gevoelig liggen bij klanten van tariefgefinancierde organisaties. De tarieven die zij betalen liggen dan immers hoger dan de kostprijzen. Het aanhouden van tarieven die structureel hoger zijn dan kostendekkend beschouwt de politiek dan ook als onwenselijk. De vorming en omvang van de reserves leidden aanvankelijk dan ook vaak tot discussie (Berenschot, 2001; Twynstra Gudde, 2005). Zo had de RDW in het verleden ook nog een algemene reserve die op verzoek van het moederdepartement is afgebouwd. Daarentegen is de maximale conjuncturele reserve die de RDW mag aanhouden verhoogd. Tegenwoordig bedraagt deze € 9,1 mln., in 2001 was dit slechts € 3,6 mln. Dat bedrag werd te laag bevonden om forse tariefaanpassingen te kunnen voorkomen (Berenschot, 2001). Vanaf 2009 wordt de omvang van de conjuncturele reserve berekend met behulp van een econometrisch model. De structurele reserve is gemaximeerd op 20 procent van het balanstotaal.

## Omgeving

Behalve vanuit de bekostiging, is de betrekkelijk grote mate van autonomie te verklaren doordat het werkterrein van de RDW relatief politiek ongevoelig is. Er zijn tijdens de onderzoeksperiode ook geen incidenten bekend die hebben geleid tot ingrepen van de minister in de taakuitvoering door de RDW. De laatste jaren is het werkterrein wel meer in de politieke belangstelling komen te staan (AEF, 2016),

onder andere door de toegenomen aandacht voor duurzaamheid in de voertuigbranche. Ook is er de afgelopen jaren vanuit de politiek beleid ingezet dat effect heeft op de dienstverlening van de RDW, zoals maatregelen ten aanzien van de Belasting Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) en de bijtelling van leaseauto's.

Als tariefgefinancierde organisatie is de RDW-productie conjunctuurgevoeliger dan budgetgefinancierde organisaties. Bij de RDW gaat het dan vooral om de ontwikkeling op de voertuigmarkt, die nauw samenhangt met de economische groei. Per saldo lijkt dit de RDW-productie niet sterk te beïnvloeden, omdat er ook sprake is van tegenstelde effecten. Zo worden er tijdens een economische neergang minder nieuwe auto's verkocht, maar wel meer tweedehandsauto's geïmporteerd (meer keuringen).

## 7.3 De RDW in cijfers, 1996-2017

### Ontwikkeling productie

De productie van de RDW is direct te relateren aan de kerntaken van de organisatie en wordt gemeten op basis van:

1. het aantal kentekenbewijzen (documentafgifte);
2. het aantal rijbewijzen (documentafgifte);
3. het aantal typegoedkeuringen (toelating);
4. het aantal individuele keuringen (toelating);
5. het aantal steekproeven en bedrijfsbezoeken (toezicht);
6. omzet uit overige productie, voornamelijk op het gebied van elektronische informatieverstrekking.

Tabel 7-1 Beschrijving productie RDW (2017)

Product	Beschrijving	Aantal	Kostprijs <sup>1</sup>	Omzet
<b>Kentekenbewijs</b>	Sinds 2014 in de vorm van een card	3.937.408	€ 24,78	42%
<b>Rijbewijs</b>	Sinds 2006 in de vorm van een card	1.928.621	€ 12,22	10%
<b>Typegoedkeuring</b>	Aantal keuringen van nieuwe voertuigen of voertuigonderdelen op Nederlandse of internationale markt	45.840	€ 445,96	9%
<b>Individuele keuring</b>	Kentekenonderzoeken van geïmporteerde of aangepaste voertuigen en periodieke keuringen van bijzondere voertuigen zoals autobussen en tankwagens	355.831	€ 72,00	11%
<b>Steekproef</b>	Steekproeven bij erkenningshouders, met name APK-keuringen	224.036	€ 158,15	15%
<b>Bedrijfsbezoek</b>	Bedrijfsbezoeken voor de afgifte van nieuwe erkenningen of controle op erkenningsvoorwaarden	20.031	€ 158,15	1%
<b>Overige productie</b>	De overige productie betreft voornamelijk taken op het gebied van (elektronische) informatieverstrekking	–	–	11%

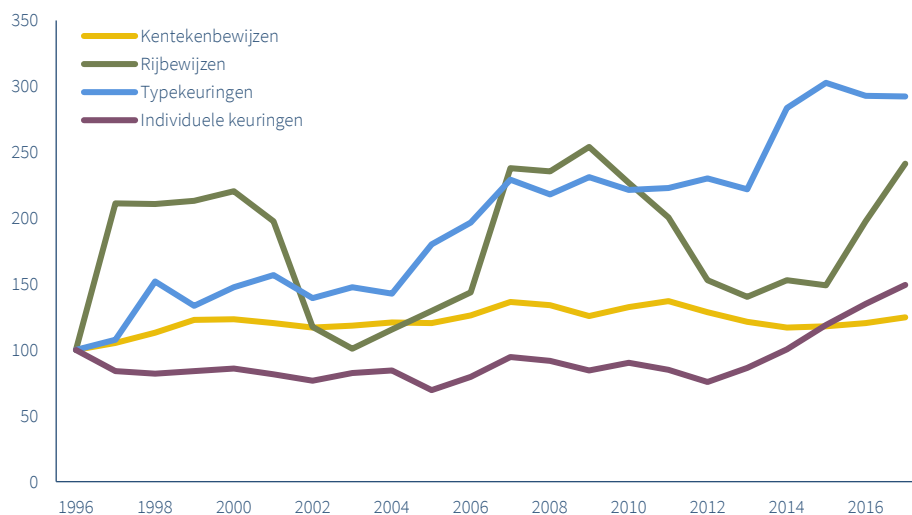
<sup>1</sup> Kostprijzen geschat op basis van omzet/ productie. Bron: RDW, bewerking IPSE Studies

Tabel 7-1 geeft een uitgebreidere beschrijving van de verschillende productindicatoren. Uit de tabel blijkt dat de afgifte van kentekenbewijzen en rijbewijzen het zwaartepunt van de dienstverlening van de RDW vormt. Met de afgifte van deze documenten is in 2017 meer dan de helft van de omzet gemoeid. Zoals gezegd, mag de RDW een aantal eindproducten niet tarifieren, maar moet de hiermee gemoeide kosten dekken met een tariefopslag op de afgifte van documenten. Het gaat hier met name om informatieverstrekking aan de politie uit het kentekenregister. Dat betekent dat de kostprijzen van kenteken- en rijbewijzen in werkelijkheid wat lager zijn. Daarnaast bestaat elk product eigenlijk uit

meerdere deelproducten met een verschillende werklust. Zo kost een keuring van een autobus meer dan een keuring van een personenauto. De hier vermelde kostprijzen zijn een gemiddelde van deze producten.

Figuren 7-1 en 7-2 geven de ontwikkeling van de verschillende RDW-producten weer sinds 1996.

Figuur 7-1 Ontwikkeling productie RDW: documentafgifte en toelating, 1996-2017 (indexcijfers, 1996 = 100)

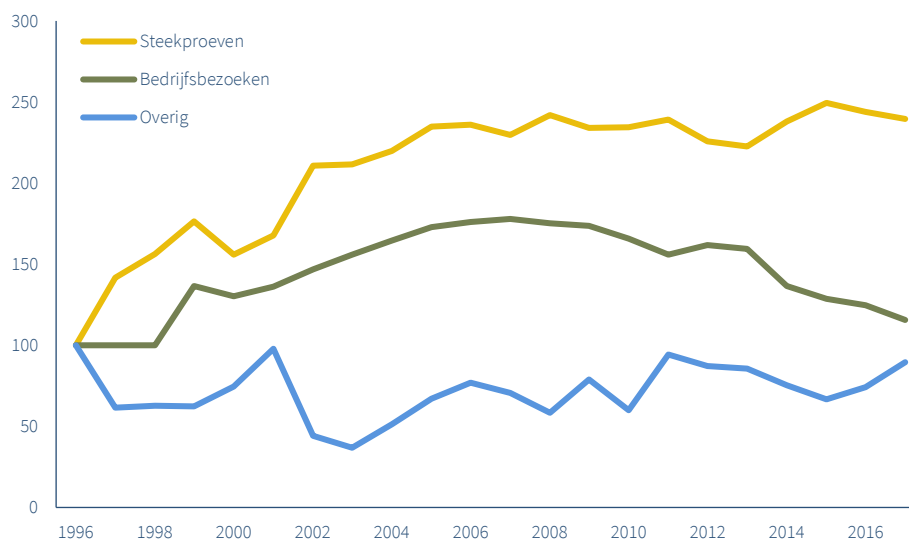


Bron: RDW, Berenschot, bewerking IPSE Studies

Figuur 7-1 laat zien dat de afgifte van kentekenbewijzen zich vrij gelijkmatig ontwikkelt en over de hele periode met ongeveer 25 procent groeit. De afgifte van rijbewijzen kent daarentegen een duidelijke golfbeweging. Dit hangt samen met de verlenging van de geldigheidsduur van het rijbewijs van vijf naar tien jaar in 1986. Sindsdien wisselen vijf 'vette' en vijf 'magere' jaren elkaar af. Het aantal kentekenbewijzen ontwikkelt zich vrij stabiel. Op een lager detailniveau is bij kentekenbewijzen nog een onderscheid te maken naar het aantal overschrijvingen en het aantal eerste inschrijvingen. Het aantal overschrijvingen ontwikkelt zich relatief stabiel, terwijl het aantal eerste inschrijvingen juist een golfbeweging kent (bron: RDW).

Het aantal typekeuringen verdrievoudigt tussen 1996 en 2017. Dit is in belangrijke mate het gevolg van de toegenomen dienstverlening van de RDW voor internationale opdrachtgevers. Bij de individuele keuringen valt vooral de verdubbeling tussen 2012 en 2017 op. Deze is veroorzaakt door een structurele groei van de import van tweedehandsauto's (RDW, 2015).

Figuur 7-2 Ontwikkeling productie RDW: toezicht en overig, 1996-2017 (indexcijfers, 1996 = 100)



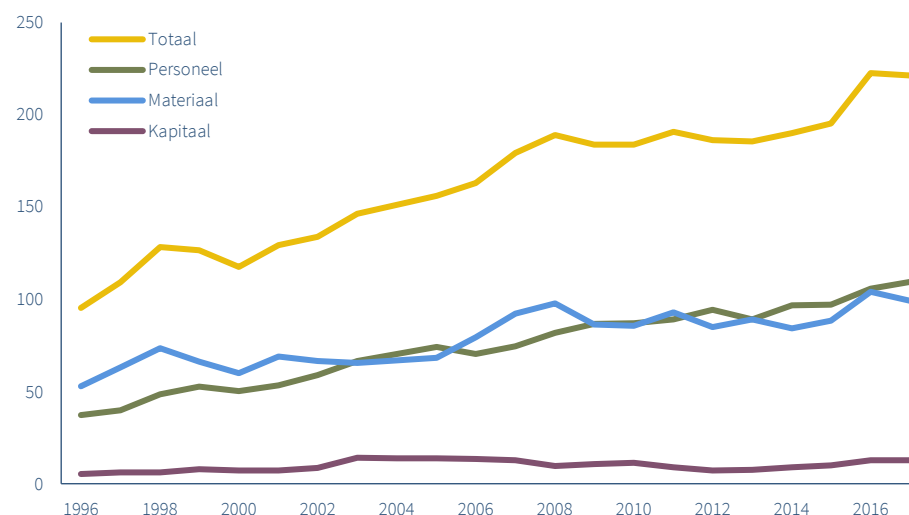
Bron: RDW, Berenschot, bewerking IPSE Studies

Uit figuur 7-2 blijkt dat het aantal steekproeven tussen 1996 en 2005 fors stijgt. In deze periode groeit het aantal APK-afmeldingen in absolute termen en spant de RDW zich in om de 3-procentnorm te halen (Berenschot, 2001; Twynstra Gudde, 2005). Het aantal bedrijfsbezoeken stijgt aanvankelijk om vergelijkbare redenen, maar daalt vanaf ongeveer 2007 gestaag, onder meer omdat de RDW vanaf dan meer risico-georiënteerd toezicht gaat houden. De overige productie bestaat voornamelijk uit werkzaamheden in opdracht van andere ministeries en in de loop der tijd ook steeds meer uit activiteiten op het gebied van digitale informatieverstrekking. De omvang hiervan is geschat op basis van de omzet.

### Ontwikkeling ingezette middelen

Figuur 7-3 geeft de ontwikkeling van de nominale kosten van de RDW weer tussen 1996 en 2017.

Figuur 7-3 Ontwikkeling nominale kosten RDW, 1996-2017 (in mln. euro's)



Bron: RDW, Berenschot, bewerking IPSE Studies

Behalve de ontwikkeling van de totale kosten, toont de figuur de trends in de kosten van: personeel, materiaal en kapitaal. Personeelskosten omvatten lonen en salarissen, pensioenlasten, sociale lasten,

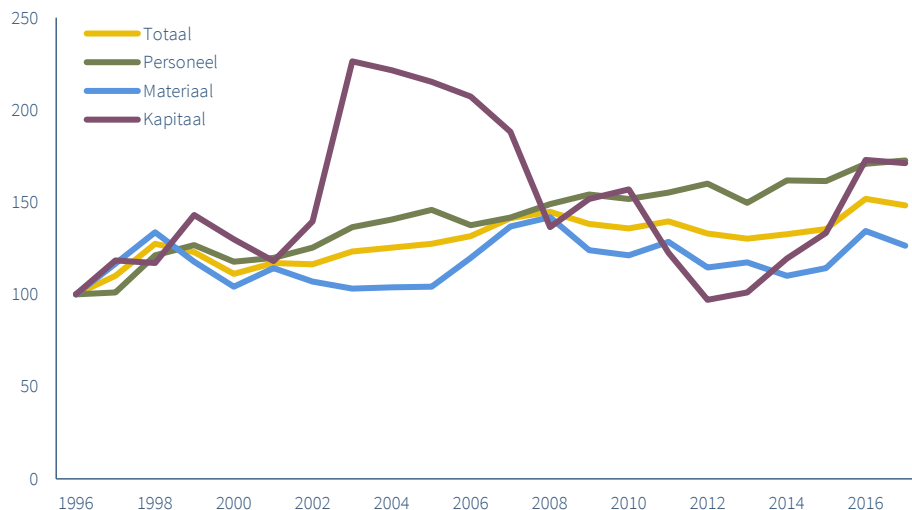


opleidingskosten en zijn hier *exclusief* de kosten van externe inhuur. Deze kosten vallen onder de materiaalkosten, die verder bestaan uit: huisvestingskosten, vervoerskosten, projectkosten en productiekosten. De productiekosten zijn de kosten die de RDW maakt voor het vervaardigen van de documenten. Tot 2013 valt hier ook de zogenoemde handelingsvergoeding onder. Deze vergoeding betaalde de RDW aan postkantoren voor de afgifte van kentekenbewijzen. Vanaf 2014 verandert de vergoedingsstructuur in verband met de invoering van de kentekencard en vervalt de handelingsvergoeding grotendeels, maar nemen de productiekosten toe. Kapitaalkosten leiden we af uit de afschrijvingen. Naast de afschrijvingen op materiële vaste activa (bijv. gebouwen en testcentra), is bij de RDW ook sprake van geactiveerde koopsoftware en zelf-ontwikkelde software.

Opmerkelijk is dat de personeels- en materiaalkosten steeds dicht bij elkaar liggen. Het aandeel personeel loopt tussen 1996 en 2017 op van een kleine 40 procent tot iets meer dan 50 procent. Daarmee is het kostenaandeel van personeel in vergelijking met veel andere publieke organisaties (ca. 70%) behoorlijk laag. Het gaat hier wel om de kosten exclusief externe inhuur, maar die worden bij andere organisaties meestal ook niet bij de personeelskosten inbegrepen. In 2017 bedroegen de kosten van externe inhuur € 25 mln., ongeveer een kwart van de materiële kosten (oftewel grofweg 20% van de personele kosten inclusief inhuur). De relatief hoge materiële inzet hangt ook samen met de hoge productiekosten voor kentekencards en rijbewijzen, in 2017 € 18,5 mln.

Figuur 7-4 presenteert de ontwikkeling van de reële kosten, oftewel het volume van de ingezette middelen van de RDW vanaf 1996. Hiervoor zijn de verschillende kostensoorten gedeïflecteerd met bijbehorende prijsindices.

Figuur 7-4 Ontwikkeling volume ingezette middelen RDW, 1996-2017 (indexcijfers, 1996 = 100)

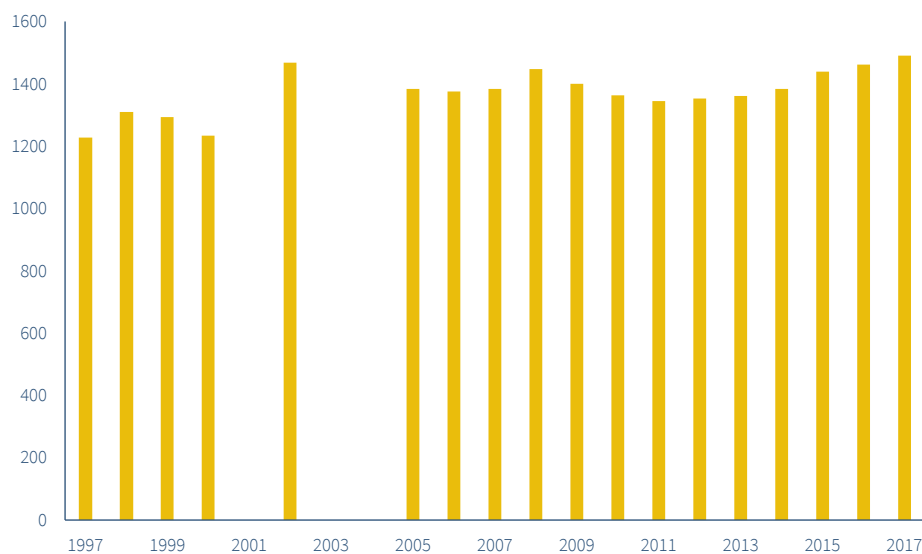


Bron: RDW, Berenschot (kosten), CBS (deflatoren), bewerking IPSE Studies

In de periode 1996-2017 groeit de inzet van personeel met ruim 70 procent. De inzet van materiaal stijgt met een kwart minder hard. Veruit het grootste deel van de toename van de middelen is dus toe te schrijven aan de inzet van personeel. De hogere afschrijvingen kapitaalkosten vanaf 2003 zijn onder meer het gevolg van toegenomen afschrijvingskosten op software en een bijzondere waardevermindering op gebouwen.

Figuur 7-5 toont de ontwikkeling van het personeelsbestand (exclusief inhuur en uitzendkrachten).

Figuur 7-5 Ontwikkeling personeelsbestand RDW, 1997-2017



Bron: RDW, Berenschot

Het aantal fte is tussen 1997 en 2017 met iets minder dan 20 procent toegenomen, van 1.228 naar 1.491, terwijl de inzet van personeel volgens de gedefleerde kosten (Figuur 7-4) met 70 procent steeg. De reële kosten per fte zijn dus toegenomen. Mogelijk heeft er in de loop der tijd ook een verschuiving plaatsgevonden naar hogere salarisschalen (verzwaring personeelsbestand). Een andere mogelijke verklaring is dat de loonontwikkelingen bij de RDW uit de pas lopen met de loonontwikkeling bij de overheid, waarmee de kosten in figuur 7-4 zijn gedefleerd. De RDW beschikt als zbo namelijk over een eigen cao. Op grond van een vergelijking over de periode 2005-2017 blijkt het verschil met de loonontwikkeling bij de overheid echter beperkt.

Een deel van de afzet van de RDW-productie is, zoals gezegd, conjunctuurgevoelig. Ontwikkelingen op de voertuigmarkt hebben gevolgen voor het beroep dat op de RDW wordt gedaan. Als tariefgefinancierde zbo is de RDW extra gevoelig voor dit soort schommelingen in het werkaanbod, omdat de dienst niet kan terugvallen op bekostiging door het moederdepartement. Om hieraan het hoofd te bieden houdt de RDW verschillende financiële reserves aan. In 2017 gaat het om twee conjuncturele reserves: een bestemmingsreserve voor de cyclische afgifte van rijbewijzen (in verband met de verlenging van de geldigheidsduur van vijf naar tien jaar) en een conjuncturele reserve voor de aan de afgifte van kentekenbewijzen gerelateerde taken. Daarnaast houdt de RDW een structurele reserve aan voor het afdekken van normale bedrijfsrisico's.

Behalve via het aanhouden van financiële reserves anticipeert de RDW op vraagschommelingen door, net als veel andere publieke organisaties, gebruik te maken van een flexibele schil. Daarbij is er een onderscheid tussen de externe inhuur op formatie (uitzendkrachten) en de inhuur van kennis op specifieke projecten. In 2017 bedraagt de externe inhuur op formatieplaatsen € 11,3 mln. of 8 procent van de totale personele kosten; de inhuur op projecten bedraagt € 13,4 mln. of een kleine 10 procent van de totale personele kosten.

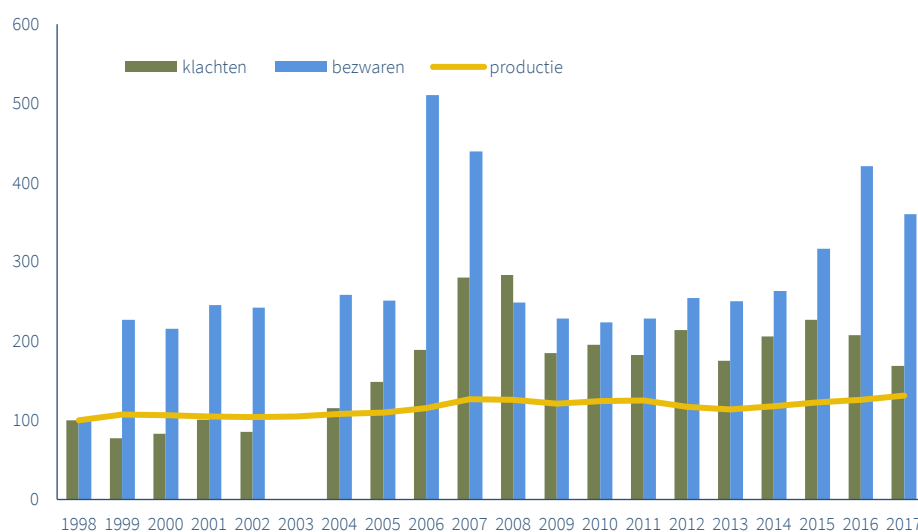
De dienstverlening van de RDW is sterk afhankelijk van de inzet van ICT. Alleen al in de periode 2011-2015 voert de RDW tien (ICT-) projecten uit met geraamde kosten van minstens € 2 mln. Naar verwachting neemt de rol van ICT de komende jaren nog verder toe in verband met de digitalisering van voertuigen (AEF, 2016).

Omdat de dienstverlening van de RDW relatief divers is, gaat het om vrij complexe ICT-systemen. Ongeveer een kwart van alle kosten is ICT-gerelateerd (PriceWaterhouseCoopers, 2011; Twynstra Gudde, 2005). In 2015 is bijna 16 procent – 226 fte van de in totaal 1.422 fte (AEF, 2016) – van de RDW-werknemers werkzaam op de ICT-afdeling; in 2002 was dat 13 procent, 180 van in totaal 1.361 fte (RDW, 2002). Ten opzichte van vergelijkbare organisaties zijn de ICT-kosten niet hoog. In 2015 lagen zij zelfs onder het gemiddelde. In 2011 waren de ICT-kosten nog wel hoger dan gemiddeld (AEF, 2016). Overigens zet de RDW ook een groot deel van de externe inhuur in op ICT-projecten (PriceWaterhouseCoopers, 2011). In 2017 is de externe inhuur op projecten een kleine 10 procent van de totale personele kosten.

### Ontwikkeling kwaliteit

Voor het monitoren van de kwaliteit van de dienstverlening hanteert de RDW sinds 2013 een uitgebreide set kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Het betreft hier (norm)indicatoren die betrekking hebben op de kwaliteit van onder meer de toezichttaak (juiste voertuigen op de weg), gegevensverwerking en klanttevredenheid. Ook vóór 2013 hield de RDW verschillende van deze kwaliteitsindicatoren bij. De wijze van meting en/of de presentatie van de kwaliteitsgegevens sluit echter in veel gevallen niet aan op de KPI's. Ook is sprake van definitiewijzigingen. Hierdoor is het niet mogelijk om indicatoren als de doorlooptijd van de afgifte rijbewijzen of die van kentekenbewijzen op de langere termijn in kaart te brengen. Uiteindelijk blijken er van slechts twee kwaliteitsindicatoren gegevens beschikbaar die (bijna) de gehele periode vanaf de verzelfstandiging bestrijken: het aantal klachten en bezwaren. Figuur 7-6 brengt de ontwikkeling hiervan sinds 1998 in beeld.

Figuur 7-6 Ontwikkeling klachten, bezwaren en productie RDW, 1998-2017 (indexcijfers: 1998 = 100)



Bron: RDW

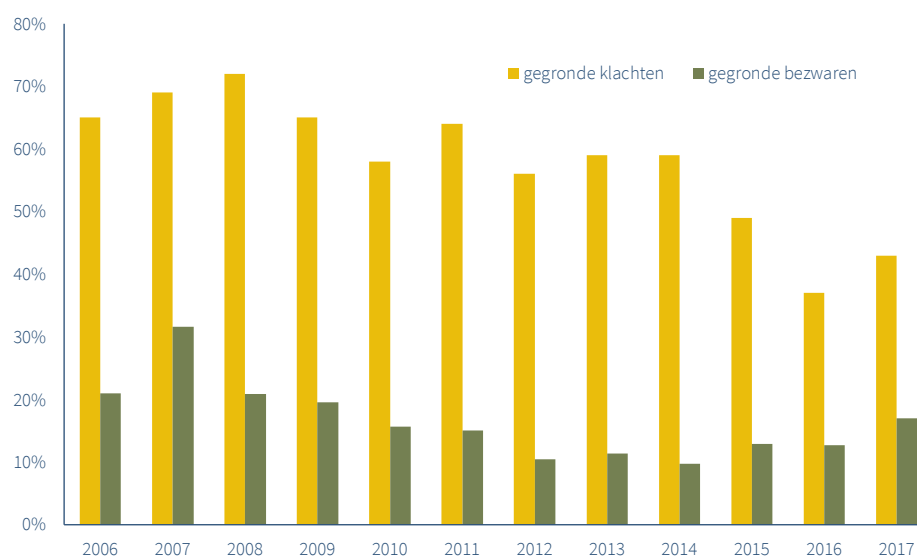
De figuur laat zien dat er tussen 1998 en 2017 een aanzienlijke toename van het aantal klachten en bezwaren plaatsvindt. Vooral het aantal ingediende bezwaren stijgt explosief. Ten opzichte van de productieomvang gaat het echter om zeer kleine aantallen. Een groot deel van de ingediende bezwaren richt zich tegen de weigering tot of onjuiste afgifte van documenten, zoals rij- en kentekenbewijzen. De productie hiervan bedraagt in 2017 bijna 5,9 mln. stuks, terwijl in dat jaar ‘slechts’ 1.438 bezwaarschriften (0,03% van productie documentafgifte) worden ingediend. Een groot deel van deze bezwaarschriften is bovendien ingediend door één gemachtigde. Dit is ook in de jaren 2015 en 2016 het geval. Dat verklaart grotendeels de groei na 2014. De pieken in 2006 en 2007 zijn te wijten aan de sterke

toename van bezwaarschriften over bromfietskentekenbewijzen. Dit is een gevolg van de invoering in 2006 van het verplichte kenteken voor brom- en snorfietsen. De toename van bezwaren na 1998 is vooral toe te schrijven aan een strengere controle en handhaving door de RDW. Zo komen er veel bezwaarschriften naar aanleiding van intrekkingen van APK-erkenningen.

In vergelijking met het aantal bezwaarschriften is de toename van het aantal klachten tussen 1998 en 2017 met 70 procent veel minder groot, al is de groei wel sterker dan de productiegroei (30%). De grootste stijging van klachten treedt op in de periode vanaf 2005. De introductie van het bromfietskenteken speelt ook hierbij een belangrijke rol. De stijging in 2008 is het gevolg van een uitbreiding van de klachtenregistratie. Na 2008 neemt het aantal klachten af, al zijn er in 2010 en 2012 nog uitschieters naar boven. Na 2012 groeit het aantal klachten weer enkele jaren, maar de laatste jaren neemt het aantal klachten af. Net als bij de bezwaarschriften gaat het bij de klachten om relatief (zeer) kleine aantallen. Het aantal klachten bedroeg in 2017 slechts 788, afgezet tegen de productie is dat slechts 0,008 procent (RDW, 2017) (in 2016: 0,010% en 2015: 0,011%).

Gezien de kleine aantallen bezwaren en klachten is het de vraag hoe maatgevend deze indicator is voor de kwaliteitsontwikkeling van de dienstverlening van de RDW. Ook is dus regelmatig sprake van bijzondere ontwikkelingen, waardoor het aantal bezwaren en klachten in sommige jaren flink toeneemt. Bovendien zijn, volgens de RDW, veel bezwaren en klachten niet terecht. Vooral de bezwaren worden door de RDW in veel gevallen als ongegrond beschouwd. Figuur 7-7 toont de ontwikkeling van het percentage gegronde klachten en bezwaren vanaf 2006.

Figuur 7-7 Ontwikkeling percentage gegronde klachten en bezwaren, 2006-2017



Bron: RDW

Uit de figuur blijkt dat het percentage gegronde bezwaren na 2007 een duidelijke dalende trend vertoont. Het percentage gegronde klachten neemt vanaf 2008 af, maar de daling stagneert tussen 2011 en 2014. Na 2014 is er wel weer een neerwaartse trend.

Vanwege de zeer beperkte beschikbaarheid van consistente gegevens over de kwaliteitsontwikkeling van de dienstverlening van de RDW gedurende de onderzoeksperiode, is het eigenlijk niet mogelijk om, op basis van deze data, hierover een oordeel te vellen. Mogelijk is er, gezien de overwegend dalende

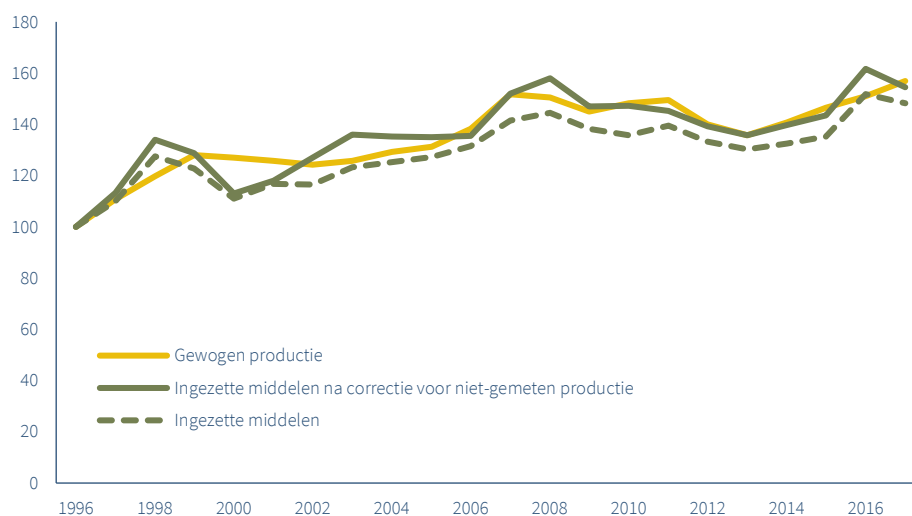
percentages gegrunde klachten en bezwaren, in ieder geval de laatste tien jaar sprake van kwaliteitsverbetering. Dit sluit aan bij de positieve bevindingen over de kwaliteitsontwikkelingen uit de laatste twee evaluaties van de RDW. Deze konden zich vanwege een kortere evaluatieperiode baseren op meerdere kwaliteitsgegevens. Zo constateert PriceWaterhouseCoopers (2011) dat de RDW in de periode 2005-2010 in ruime mate voldoet aan de overeengekomen prestatienormen voor haar dienstverlening, zoals ten aanzien van de wachttijden voor individuele voertuigkeuringen en de doorlooptijden van afgifte kentekens en rijbewijzen. Volgens de laatste evaluatie uit 2016 is de kwaliteit van de dienstverlening in de jaren 2011-2015 over het algemeen op peil gebleven of gestegen (AEF, 2016). Ook de twee eerdere evaluaties tonen zich tevreden over de kwaliteit van de RDW, maar vooral ook over de investeringen die de organisatie pleegt om de dienstverlening te verbeteren (Berenschot, 2001; Twynstra Gudde, 2005).

## 7.4 Productiviteitsontwikkeling

### Analyse

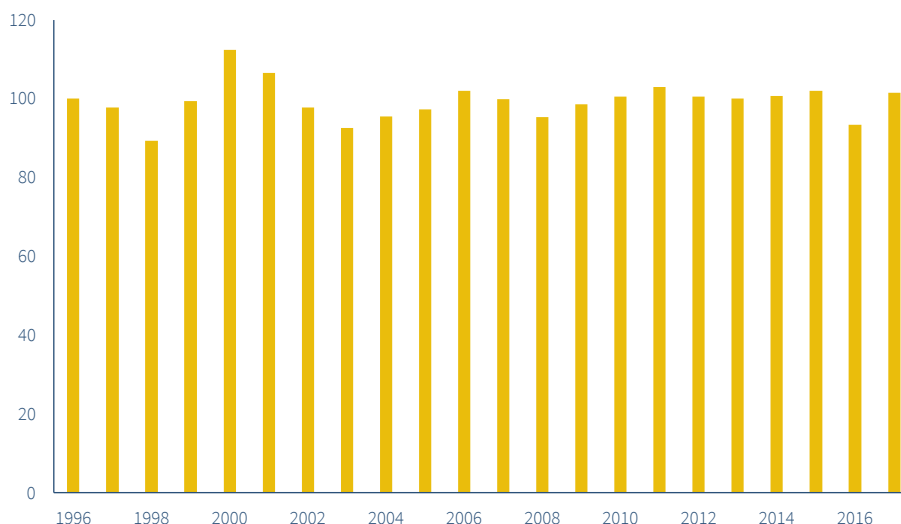
Figuur 7-8 presenteert de ontwikkeling van de gewogen productie en (gedefleerde kosten van) ingezette middelen. De groene lijn toont de ontwikkeling van de inzet van middelen, exclusief de kosten van de niet-gemeten productie. Op basis hiervan is de productiviteitsontwikkeling afgeleid, die in Figuur 7-9 staat weergegeven.

Figuur 7-8 Ontwikkeling gewogen productie en ingezette middelen RDW, 1996-2017



Weging: kentekencard (1,00); rijbewijs (0,27); typegoedkeuring (19,91); individuele keuring (3,39); steekproef (6,76); bedrijfsbezoek (6,76)

Figuur 7-9 Productiviteitsontwikkeling RDW, 1996-2017 (indexcijfers, 1996 = 100)



Uit Figuur 7-8 blijkt dat zowel de productie als de ingezette middelen tussen 1996 en 2017 met ongeveer 50 procent toenemen. De productie op de voornaamste taak van de RDW, de documentafgifte, stijgt in deze periode met ongeveer een kwart. Figuur 7-9 laat zien dat er in de productiviteitsontwikkeling van de RDW tussen 1996 en 2017 vrij weinig verandering optreedt. Wel is in de periode tot en met 2007 nog sprake van een lichte golfbeweging. Na de verzelfstandiging vindt eerst een productiviteitsdaling plaats, maar vanaf 1998 is weer een groei waar te nemen. Dit is vooral te danken aan de bezuinigingen die de RDW tussen 1998 en 2000 doorvoert, terwijl de productie in deze periode juist groeit. In de jaren daarna valt de productie weer terug, maar de ingezette middelen passen zich hier niet op aan, waardoor de productiviteit weer afneemt. Na 2003 volgt weer een periode van matige groei, die aanhoudt tot en met 2007. In de jaren daarna ontwikkelt de productiviteit zich min of meer stabiel.

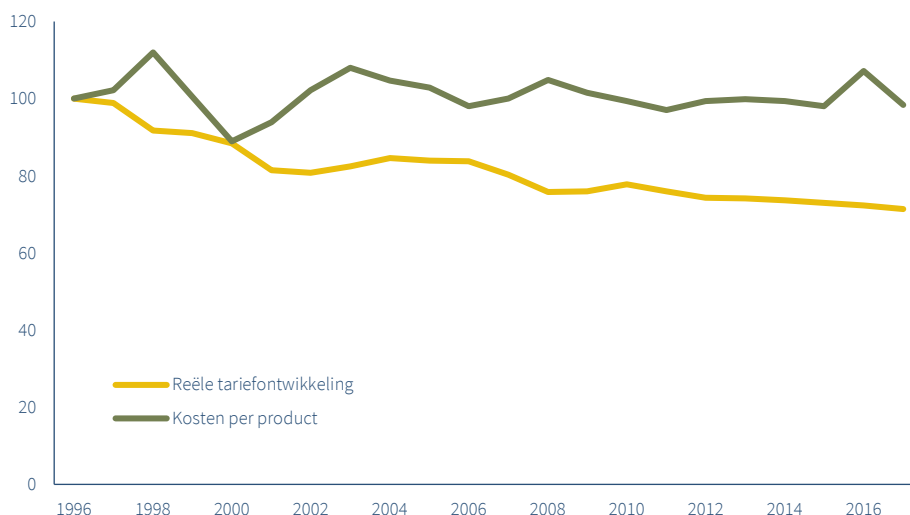
### Vergelijking met evaluaties van de productiviteit en doelmatigheid

Sinds de verzelfstandiging van de RDW in 1996 hebben vier evaluaties plaatsgehad: in 2001 (Berenschot, 2001), 2005 (Twynstra Gudde, 2005), 2011 (PriceWaterhouseCoopers, 2011) en 2015 (AEF, 2016), waarmee de RDW tot de zbo's behoort die consequent aan de vijfjaarlijkse evaluatieplicht voldoen.

Het betreft hier bovendien vrij uitgebreide evaluaties van bovengemiddelde kwaliteit, waarin een groot aantal kwalitatieve en kwantitatieve gegevens aan bod komt, waaronder de tariefontwikkeling, kwaliteit van de dienstverlening en aansturing van de RDW. In het algemeen rijst uit de evaluaties een zeer positief beeld van de prestaties van de RDW.

Hier richten we ons op de prestatie-indicator die het nauwst samenhangt met de productiviteit: de tariefontwikkeling. De tarieven weerspiegelen namelijk tot op zekere hoogte de kostprijs per eenheid product en daarmee dus ook het omgekeerde: de productiviteit. Dalende tarieven wijzen op productiviteitsgroei en vice versa. Op basis van de verschillende evaluaties bleek het mogelijk een tijdreeks van de gemiddelde tariefontwikkeling per jaar te construeren voor de periode 1997-2015. Uiteindelijk konden we op basis van door de RDW aangeleverde gegevens de tariefontwikkeling voor de periode 1996-2017 in kaart brengen. Figuur 7-10 geeft deze ontwikkeling weer. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de kostprijs per product weergegeven, oftewel de reciproque van de productiviteit uit figuur 7-9.

Figuur 7-10 Gemiddelde gewogen tariefontwikkeling en kosten per product 1996-2017 (indexcijfers, 1996 = 100)



Bronnen: RDW (nominale tariefontwikkeling), CBS Statline (CPI), IPSE Studies (kosten per product/productiviteit)

Uit de tariefontwikkeling blijkt dat de RDW inderdaad een zeer gematigd tariefbeleid heeft gevoerd. De tariefontwikkeling impliceert een productiviteitsgroei van bijna 30 procent in de periode 1996-2017. De grootste tariefdaling vindt plaats in de jaren na verzelfstandiging: tussen 1996 en 2001 is sprake van een reële daling van bijna 20 procent; tussen 2002 en 2015 nemen de tarieven nog ongeveer 10 procent af.

Uit de figuur blijkt een discrepantie tussen de tariefontwikkeling en de door ons berekende kostprijzen (i.c. productiviteitscijfers). Een mogelijke factor die bijdraagt aan het verschil is dat in de tarieven de werkelijke kostprijzen onvoldoende tot uitdrukking komen. De tarieven zijn waarschijnlijk niet altijd kostendekkend geweest. Zo heeft de RDW tussen 1996 en 2000 – de eerste jaren na verzelfstandiging – met toestemming van het moederdepartement – de financiële reserves gevoerd (Berenschot, 2001). Dat wijst erop dat de tarieven in deze periode hoger dan kostendekkend waren. Mogelijk lagen de tarieven later onder het kostendekkend niveau.

Ook kan niet uitgesloten worden dat onze productiemeting de daadwerkelijke productieontwikkeling van de RDW onderschat. De RDW-productie is gemeten aan de hand van zeven indicatoren, terwijl er in werkelijkheid een nog veel groter onderscheid mogelijk is. De belangrijkste producten zijn echter vrij betrouwbaar te meten (kentekenbewijzen, rijbewijzen). Het ligt dus niet voor de hand dat hierdoor grote verschillen ontstaan. Om de verschillen goed te duiden is het noodzakelijk de tariefmutaties per product en de ontwikkeling van de reserves over een langere periode te beschouwen.

## 7.5

### Conclusies

De productiviteit van de RDW ontwikkelt zich tussen 1996 en 2017 stabiel. Er is geen duidelijk positieve, maar ook geen negatieve trend waarneembaar. In de jaren rond 2000 is nog wel even sprake van productiviteitsgroei, maar die zet zich niet voort. Wel dalen de tarieven van de RDW tussen 1996 en 2017 in reële termen fors. Mede op basis hiervan schetsen de achtereenvolgende evaluaties steeds een zeer positief beeld van het functioneren van de RDW. Als mogelijke succesfactor wordt onder meer de onafhankelijkheid van het zbo aangedragen ten opzichte van het departement en de politiek. Daarnaast is de RDW tijdens de onderzoeksperiode zwaarder gaan inzetten op informatieverstrekking, de groei van deze productie is in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

---

Door gebrek aan consistente kwantitatieve gegevens is verder niet duidelijk hoe de kwaliteit van de dienstverlening zich sinds de verzelfstandiging heeft ontwikkeld. Op basis van informatie uit de wettelijke evaluaties van de RDW valt echter op te maken dat er in de loop van de jaren een behoorlijke kwaliteitsverbetering heeft plaatsgevonden. Dit komt ook tot uitdrukking in de hier gepresenteerde cijfers over het aantal gegronde klachten en bezwaren vanaf 2008.





---

# 8 Het Kadaster

---

## 8.1 Kerntaken en ontstaansgeschiedenis

Sinds de oprichting in 1832 speelt het Kadaster een belangrijke rol in het stimuleren van stabiliteit en rechtszekerheid in het maatschappelijk en economisch verkeer. Die rol vervult het Kadaster door zekerheid te bieden over de status van geografische objecten en gebieden. Daarbij gaat het vooral om het registreren en verstrekken van allerlei gegevens over vastgoed in Nederland, waaronder ligging, eigendom en hypotheek. Vanaf 1994 voert het Kadaster deze activiteiten uit als zbo onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM, later IenM. Sinds 2017 is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van de (wettelijke) taken van het Kadaster. Deze taken zijn sinds de verzelfstandiging in 1994 flink uitgebreid. Tegenwoordig zijn er elf wettelijke taken (Kadaster, 2018). Daarnaast biedt het Kadaster adviserende diensten aan, bijvoorbeeld bij het inrichten van landregistraties in andere landen.

## 8.2 Achtergrond

### Bekostiging

Het Kadaster is in 2017 voor ongeveer 84 procent tariefgefinancierd. Voor de overige 16 procent ontvangt het zbo budgetfinanciering van het moederdepartement. Tarief-financiering vindt plaats voor registratietaken, zoals het inschrijven van aktes en hypotheekstukken, het inwinnen en verwerken van gegevens en het verstrekken van informatie. Het aandeel van budgetfinanciering in de totale bekostiging is de afgelopen jaren toegenomen. Het betreft hier vooral vergoedingen voor het beheer en de exploitatie van basisregistraties en landelijke voorzieningen, als de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en de Basisregistratie Groot-schalige Topografie (BGT) (Kadaster, 2017). De omzet van het Kadaster bedroeg in 2017 € 266 mln.

### Aard van de dienstverlening

De dienstverlening van het Kadaster is vrij homogeen. Het gaat hier voornamelijk om allerlei administratieve registratietaken met een gestandaardiseerde output, waarbij de inzet van ICT een belangrijke rol speelt. De adviesactiviteiten van het Kadaster zijn vanzelfsprekend minder homogeen, maar dit betreft een betrekkelijk klein deel van de dienstverlening.

### Autonomie

Met de verzelfstandiging van het Kadaster in 1994 vervalt de hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister en ontstaat er een grote mate van autonomie in de bedrijfsvoering. Als hoofdzakelijk tariefgefinancierde zbo is er bovendien een relatief grote financiële onafhankelijkheid van het moederdepartement, al neemt het aandeel budgetfinanciering vanuit het ministerie de afgelopen jaren wel toe.

Het moederdepartement beschikt wel over verschillende bevoegdheden om de kwaliteit en continuïteit van de Kadastertaken te bewaken. Ook stelt het (in overleg met het Kadaster) de tarieven vast en heeft het goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van Kadasterbesluiten over onder andere de beloning van bestuurders, de jaarrekening en het meerjarenbeleidsplan. In de praktijk is de eigenaarsrol gemandateerd aan de secretaris-generaal.

---

Het vinden van een goede balans tussen de zelfstandigheid van het Kadaster en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid blijkt in de loop der jaren niet eenvoudig. De mate van autonomie ten aanzien van de bedrijfsvoering is een regelmatig terugkerend discussiepunt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de reservevorming. Over de maximale hoogte van de reserve ontstaat al kort na de verzelfstandiging discussie tussen het Kadaster en het ministerie. Het Kadaster voert een behoudende koers, waardoor het eigen vermogen (bestaande uit de conjuncturele reserve, een structurele reserve en een reserve nevenactiviteiten) hoger is dan de norm.

Volgens het ministerie zijn de tarieven door dit vermogensoverschot hoger dan nodig is. Dit leidt uiteindelijk tot de beslissing dit overschot weg te werken. Daarvoor worden in 2006 en 2007 tariefverlagingen doorgevoerd tot onder de kostprijs. Dat blijkt echter geen goed idee, omdat het jaar daarop de economische crisis uitbreekt, met grote gevolgen voor de vastgoedmarkt en daarmee voor de vraag naar de Kadasterdiensten. Het negatieve resultaat valt daardoor veel hoger uit dan voorzien, waardoor de conjuncturele reserve volledig wordt uitgeput. Om een negatief eigen vermogen te voorkomen, zijn vervolgens in 2008 en 2009 weer aanzienlijke tariefverhogingen doorgevoerd (AEF, 2015; PwC, 2010).

Onder andere naar aanleiding van deze ontwikkelingen vinden er in de loop van de tijd aanpassingen in de sturingsrelatie plaats (PwC, 2010). Volgens de laatste wettelijke evaluatie van het Kadaster is de *governance* inmiddels evenwichtig ingericht, maar is de invulling hiervan nog niet optimaal. Kernprobleem is volgens de evaluatie dat er nog altijd onenigheid is over de mate van zelfstandigheid van het Kadaster (AEF, 2015).

### **Omgeving**

Het Kadaster is voor zijn (tariefgebonden) omzet sterk afhankelijk van het aantal transacties op de vastgoedmarkt. Deze markt is hoog conjunctuurgevoelig en dat betekent dat de vraag naar Kadasterdiensten op en neer beweegt met de conjunctuurgolven. Het Kadaster is daarmee een van de meest conjunctuurgevoelige zbo's. Zoals in het navolgende zal blijken heeft deze omgevingsfactor belangrijke consequenties voor de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster, vooral tijdens de laatste economische crisis.

In tegenstelling tot de invloed van de economische omgeving, is de politieke invloed op de dienstverlening van het Kadaster beperkt. Het zbo staat niet vaak in de publieke belangstelling en er lijkt weinig politieke druk op te worden uitgeoefend. Afgezien van de eerdergenoemde interventie bij het vermogensoverschot, zijn er verder nauwelijks incidenten bekend van ingrepen door de ambtelijke of politieke top in de taakuitvoering door het Kadaster.

## **8.3 Het Kadaster in cijfers, 1994-2017**

### **Ontwikkeling productie**

De jaarlijkse productie van het Kadaster meten we aan de hand van vier indicatoren:

1. ingeschreven hypotheekakten;
2. ingeschreven overige akten;
3. het aantal akteposten;
4. het aantal splitsingen.

Daarnaast verleent het Kadaster andere diensten waarmee het omzet genereert en waarvoor het kosten maakt. Het gaat dan onder meer om (digitale) informatieverstrekking, landinrichting en gebiedsontwikkeling, topografische diensten en andere nevenactiviteiten, waaronder advieswerk. Over deze productie zijn echter voor de hele onderzoeksperiode geen geleverde aantallen diensten of producten bekend. Zo rapporteert het Kadaster pas vanaf 2002 over het aantal geleverde informatieproducten. Daarom meten we deze productie aan de hand van de hiermee gegenereerde omzet. De omzet van deze 'overige productie' bedraagt in 2017 € 124,3 mln. en bestrijkt daarmee grofweg de helft van de totale omzet van het Kadaster. De aanname hierbij is dat deze omzet ongeveer gelijk is aan de hiervoor gemaakte kosten. Ook gaan we ervan uit dat als het Kadaster de tarieven verandert, deze omzet kostendekkend blijft. De met deze productie gemoeide omzet brengen we in mindering op de totale kosten van het Kadaster. Bij de productiviteitsanalyse blijft dit deel van de productie dus buiten beschouwing.

Tabel 8-1 geeft een beknopte beschrijving van de aard en omvang van de productie. De kostprijzen zijn in verband met het ontbreken van gegevens hierover in recente jaren niet opgenomen.

Tabel 8-1 Beschrijving productie Kadaster, 2017

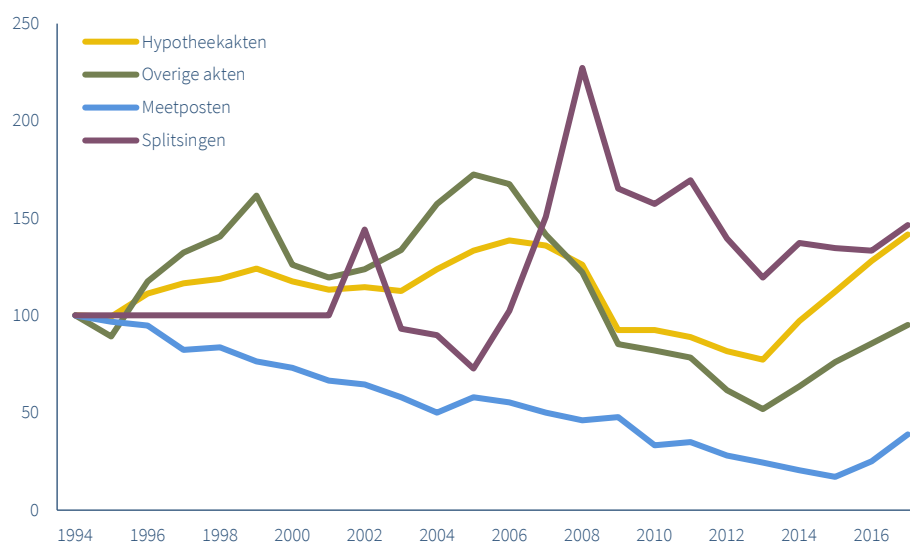
Product	Beschrijving	Aantal	Kostprijs <sup>1</sup>	Omzet
<b>Akten</b>	Ingeschreven notariële akten over zakelijke rechten (geen hypotheekakten)	508.500	€ 117,75	19%
<b>Hypotheekakte</b>	Ingeschreven hypotheekakten	426.000	€ 66,48	15%
<b>Meetposten</b>	Het aantal akte- en verificatieposten	59.100	€ 909,00	15%
<b>Splitsingen</b>	Het aantal splitsingen	36.060	€ 526,57	5%
<b>Overige productie</b>	Omzet uit (online) informatieverstrekking, landinrichting/gebiedsontwikkeling, het registreren en verstrekken van topografische informatie (vanaf 2004), informatieverstrekking over de ligging van kabels en leidingen (vanaf 2008) en overige (vaak budgetgefinancierde) activiteiten en nevenactiviteiten	-	-	47%

Bron: Kadaster (jaarverslagen en interne cijfers), bewerking IPSE Studies

<sup>1</sup> Dit betreffen kostprijzen uit 2012, later niet meer gerapporteerd.

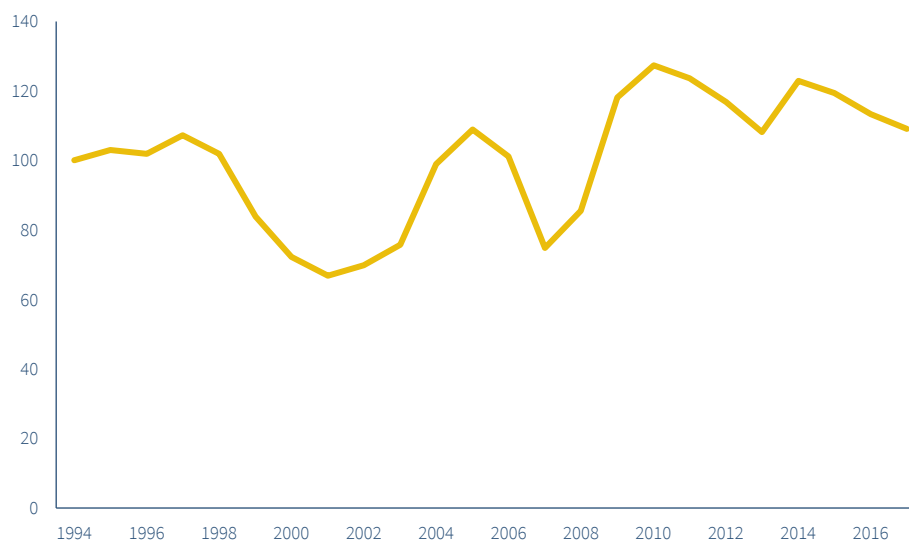
Figuur 8-1 toont de ontwikkeling van de eerste vier onderscheiden producten sinds 1994. Figuur 8-2 presenteert de ontwikkeling van de (reële) omzet uit de overige productie van het Kadaster. Omdat niet alle cijfers voorhanden waren en er in de loop der tijd ook sprake is van definitiewijzigingen, zijn op deze reeksen bewerkingen uitgevoerd en is bij uitzondering ook gebruikgemaakt van interne cijfers van het Kadaster.

Figuur 8-1 Ontwikkeling productie Kadaster: hypotheekakten, overige akten, meetposten en splitsingen, 1994-2017 (indexcijfers: 1994 = 100)



Bron: Kadaster (jaarverslagen en interne cijfers), bewerking IPSE Studies

Figuur 8-2 Ontwikkeling productie Kadaster: overig, in reële omzet, 1994-2017 (indexcijfers: 1994 = 100)



Bron: Kadaster (interne cijfers), bewerking IPSE Studies

Uit figuur 8-1 blijkt de conjunctuurgevoeligheid van de rechtszekerheidsproducten van het Kadaster, vooral van de hypotheekakten en overige akten. De langdurige economische neergang sinds 2008 vormt dan ook de belangrijkste verklaring voor de daling van de productie die vanaf dat jaar plaatsvindt. Met het herstel van de economie in 2014 zien we ook de productie van het Kadaster weer toenemen. Ook de productieschommelingen in de periode vóór 2008 zijn voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de economische conjunctuur.

In de ontwikkeling van het aantal meetposten is daarnaast een meer trendmatige daling zichtbaar. Het aantal meetposten in 2017 (59.100) is beduidend lager dan in 1994 (152.000). Opvallend is dat over de achtergronden van deze daling weinig is terug te vinden, temeer omdat ze een aanzienlijk deel van de

(gewogen) dienstverlening van het Kadaster betreffen. Het Kadaster geeft zelf aan dat dit mogelijk deels voortkomt uit het stimuleren van splitsingen ten opzichte van akteposten vanaf 2004. In het aantal splitsingen is vanaf dat jaar dan ook een forse stijging te zien. Daarnaast is aangegeven dat het Kadaster in de beginperiode een grote achterstallige voorraad meetposten heeft weggewerkt.

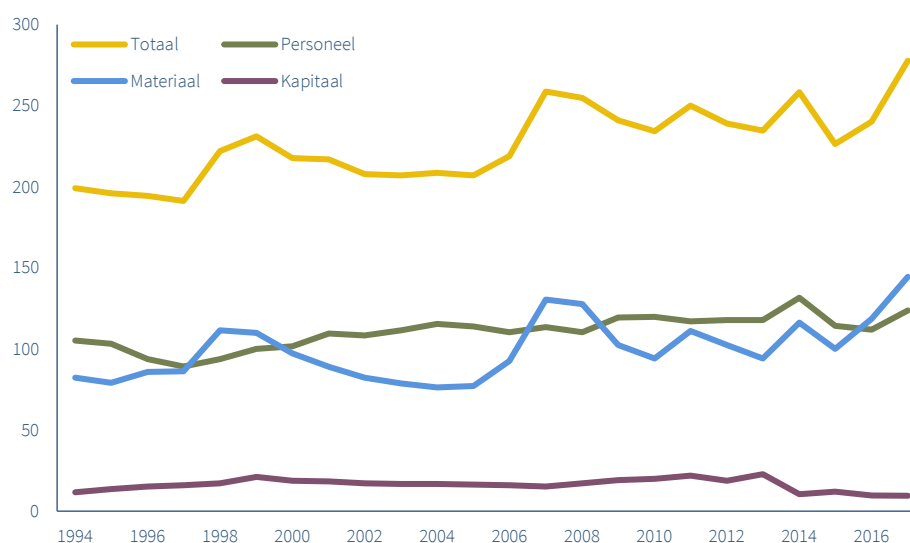
Behalve de economische conjunctuur zijn er nog andere factoren die de vraag naar de producten en diensten van het Kadaster beïnvloed kunnen hebben. Zo is het aantal inschrijvingen van hypotheekakten waarschijnlijk ook gedaald doordat er na de financiële crisis van 2008 striktere regelgeving ten aanzien van hypotheekverstrekking is ingevoerd (Rijksoverheid, 2018). Ook door andere wet- en regelgeving is invloed uitgeoefend op de vraag naar door het Kadaster geleverde diensten. Dit geldt vooral voor de periode na 2000 toen het Kadaster via diverse wetten met allerlei nieuwe taken werd belast, zoals topografische dienstverlening in 2004 en diverse landelijke voorzieningen in 2008. Dit zien we terug in de ontwikkeling van de overige productie, die sinds 2002 aanzienlijk toeneemt.

De ontwikkeling van de overige productie, hier gemeten op basis van omzet, geeft voor een deel echter ook tariefmutaties weer. Zo is ongeveer de helft van de overige omzet gerelateerd aan (tariefgefinancierde) informatieverstrekking (bron: Kadaster). De toename in 2002/2003, 2008/2009 en 2014 is volgens het Kadaster waarschijnlijk dan ook deels te verklaren uit tariefstijgingen (zie voor de gemiddelde tariefontwikkeling paragraaf 8.4, Figuur 8-8).

### Ontwikkeling ingezette middelen

Figuur 8-3 laat zien hoe de (nominale) kosten van het Kadaster zich tussen 1994 en 2017 ontwikkelen. Behalve de ontwikkeling van de totale kosten is de ontwikkeling van de kosten van personeel, materiaal en kapitaal in beeld gebracht. De personeelskosten omvatten salarissen, vergoedingen, sociale premies, pensioenbijdragen en overige kosten en zijn hier *exclusief* externe inhuur. De materiële kosten bestaan voornamelijk uit de kosten van huisvesting, automatisering en uitbestedingskosten. De uitbestedingskosten bestaan uit de kosten van extern ingehuurd personeel en het uitbesteden van werk aan andere partijen (Kadaster, 2018). Kapitaalkosten omvatten de afschrijvingen op bedrijfsgebouwen en -terreinen, maar ook immateriële vaste activa zoals geactiveerde software, licenties en gebruiksrechten.

Figuur 8-3 Ontwikkeling nominale kosten Kadaster (× mln.), 1994-2017

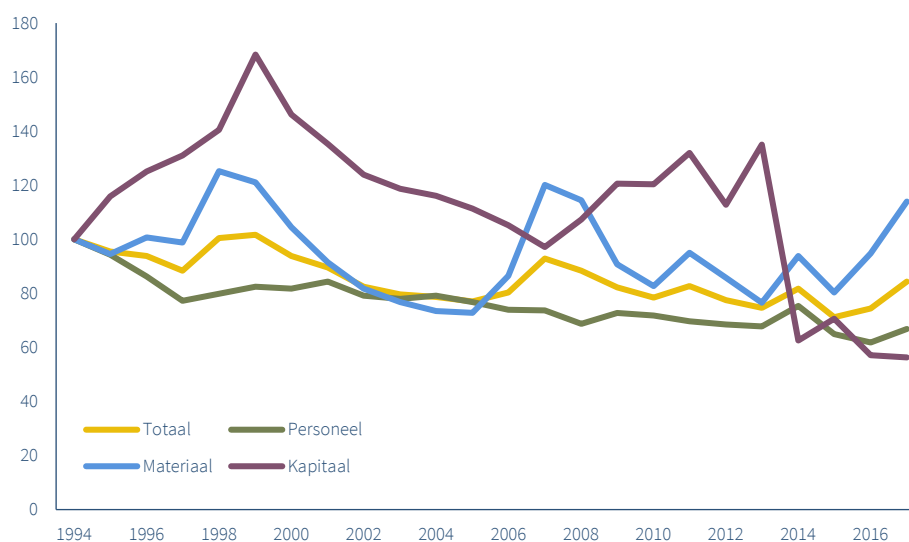


Bron: Kadaster

Het aandeel personeel in de totale kosten schommelt rond de 50 procent, maar neemt de laatste jaren af doordat het Kadaster steeds meer uitbesteedt. De ontwikkeling van de materiaalkosten kent een grilliger verloop en is sterk bepalend voor de ontwikkeling van de totale kosten.

Figuur 8-4 geeft de ontwikkeling van de reële kosten oftewel het volume van de ingezette middelen weer. Daaruit blijkt dat de totale inzet van middelen in 2017 ongeveer 15 procent lager ligt dan in 1994. De inzet van materiaal is juist met een kleine 15 procent toegenomen, terwijl de inzet van personeel met ruim 30 procent is afgenomen. De inzet van kapitaal daalt in 2014 als gevolg van de verkoop van automatiseringsapparatuur en een eenmalige bijzondere waardevermindering (Kadaster, 2015). Het aandeel van de kapitaalkosten is echter beperkt (3% in 2017).

Figuur 8-4 Ontwikkeling volume ingezette middelen (reële kosten), 1994-2017 (indexcijfers: 1994 = 100)



Bron: Kadaster (kosten), CBS Statline (deflatoren)

Gedurende de eerste jaren na de verzelfstandiging is er nog wel een toename van de kapitaalinzet. In deze periode zet het Kadaster zwaar in op de toepassing van ICT. Via vernieuwing en uitbreiding van de bestaande automatiseringssystemen verwacht het zbo de bedrijfsprocessen te stroomlijnen en daarmee de kosten te verlagen. De nieuwe ICT-systemen blijken echter niet eenvoudig te realiseren en hogere kosten met zich mee te brengen dan gedacht. De ICT-kosten bedragen in 1996 al meer dan een kwart van de totale kosten, terwijl de dienstverlening dan nog minder ICT-intensief is (nog geen digitale dienstverlening).

In de periode hierna ligt de focus vooral op het vergroten van de doelmatigheid van de ICT-uitgaven. Tussen 2004 en 2009 realiseert het Kadaster een forse efficiencyverbetering van de ICT. Het aandeel van de ICT-kosten daalt van 31 procent naar 25 procent, terwijl het Kadaster er in deze periode diverse ICT-intensieve taken bij krijgt, zoals de topografische dienstverlening in 2004 (PwC, 2010). In 1999 liggen de ICT-kosten van het Kadaster nog 52 procent hoger dan bij vergelijkbare organisaties, in 2008 nog maar 1,5 procent. Ondanks deze kostenbesparingen slaagt de organisatie erin de dienstverlening verregaand te digitaliseren en ICT vormt tegenwoordig dan ook een cruciaal middel in het productieproces van het Kadaster (AEF, 2015; PwC, 2010).

De ontwikkeling van de materiaal- en personeelsinzet weerspiegelt deels het beleid van het Kadaster gericht op de beperking van de conjunctuurinvloed. Naast de eerdergenoemde reservevorming gaat

---

het daarbij vooral om het vergroten van de flexibiliteit van de personele productiekosten. Het Kadaster richt zich hierbij vooral op de uitbreiding van het tijdelijke personeel en inkrimping van het vaste personeelsbestand. Zo stelt het Kadaster zich in 1996 ten doel 20 procent van het werk door tijdelijk personeel te laten uitvoeren. Ook wil het Kadaster meer werk uitbesteden. Aanvankelijk slaagt men daarin. De uitbestedingskosten en daarmee de materiaalkosten nemen althans in de eerste jaren na de verzelfstandiging vrij sterk toe. Vanaf 1998 is echter sprake van een langdurige daling. Deze is voornamelijk toe te schrijven aan de daling van productie, waardoor het Kadaster minder behoefte heeft aan de inzet van externe partijen. Dit geldt ook voor het tijdelijk personeel. Zo daalt het percentage tijdelijke fte's tussen 2000 en 2003 van 13 naar 6 procent. Na 2003 volgt weer een periode van groei. In deze periode is veel externe inzet nodig voor een aantal grote (ICT-)projecten en voor organisatieontwikkeling. Bovendien is sprake van een groeiende productie. De uitbraak van de economische crisis in 2008 leidt vervolgens weer tot een daling van de uitbestedingskosten. Begin 2009 schrapt het Kadaster veel fte's aan externe inhuur, voornamelijk oproepkrachten die de piekmomenten in de dienstverlening opvingen (PwC, 2010). Na 2013 is er weer overwegend een stijging van de uitbestedingskosten.

### **Ontwikkeling kwaliteit**

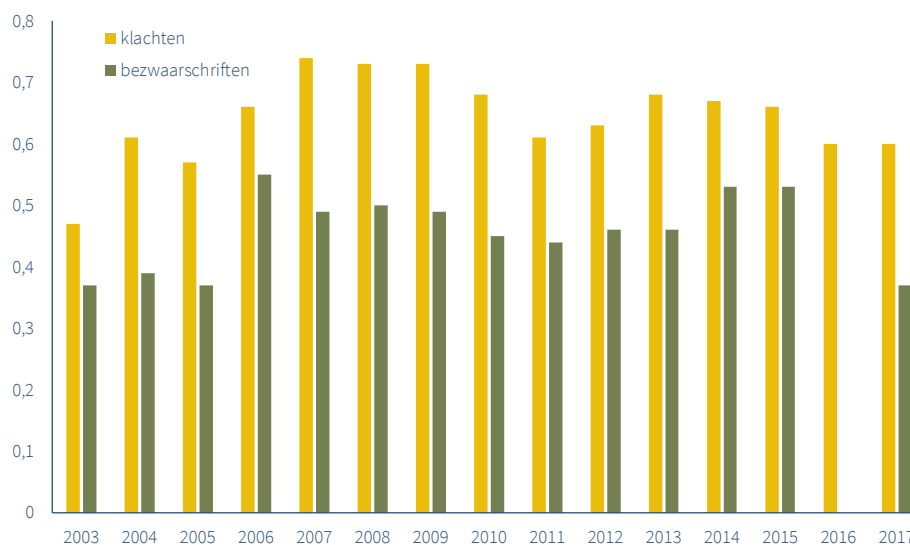
Recente jaarverslagen van het Kadaster vermelden een groot aantal kwaliteitsindicatoren. Een groot deel daarvan betreft de scores op de normen van het zogenoemde kwaliteitshandvest. Deze normen, die voor het eerst in 2004 zijn gehanteerd als kwaliteitsmaatstaf, zijn echter in de loop van de tijd een aantal keren gewijzigd. Daardoor is het niet goed mogelijk hiermee de kwaliteitsontwikkeling vanaf 2004 in beeld te brengen. Soortgelijke problemen doen zich voor bij de registratie van de klanttevredenheid. Zo drukt het Kadaster de klanttevredenheid in de jaarverslagen vanaf 2012 uit in een beoordelingscijfer, terwijl de verslagen in de jaren daarvoor het percentage tevreden klanten vermelden.

Gezien deze en nog enkele andere problemen blijft er maar een beperkt aantal indicatoren over waarmee de kwaliteitsontwikkeling van het kadaster op langere termijn kan worden beschreven. Dit zijn de (percentages) gegronde klachten en bezwaarschriften en de kwaliteit van de registratie van de openbare registers. Het Kadaster rapporteert deze kwaliteitsgegevens pas vanaf 2003 in de jaarverslagen. Daardoor is de beoordeling van de kwaliteitsontwikkeling slechts voor een beperkte periode mogelijk.

In figuur 8-5 is de ontwikkeling van het percentage gegronde klachten en bezwaarschriften weergegeven. De hier vermelde klachten hebben betrekking op de producten of diensten van het Kadaster. Een bezwaarschrift wordt ingediend als men het niet eens is met een formeel besluit van het Kadaster, bijvoorbeeld een kennisgeving die het resultaat is van een meting of een aktereregistratie, of als een verzoek tot herstel is afgewezen. Uit de figuur blijkt dat de ontwikkeling van beide indicatoren in de eerste jaren nog vrij gunstig is. Maar vanaf 2005 beginnen de percentages gegronde klachten en bezwaarschriften flink op te lopen. Pas de laatste jaren wordt het niveau van de beginjaren weer bereikt.



Figuur 8-5 Ontwikkeling van percentage gegronde klachten en bezwaarschriften\*, 2003-2017



\* Aantal bezwaarschriften in 2016 ontbreekt. Bron: Kadaster.

De meting van de kwaliteit van de registratie van de openbare registers vindt sinds 2004 plaats via een jaarlijkse steekproef. Daarbij wordt 5 procent van de openbare registers gecontroleerd door na te gaan of alle aangeboden stukken zijn opgenomen en verwijzingen naar alle ingeschreven stukken per kadastraal perceel zijn toegevoegd. De norm die het Kadaster hierbij hanteert is 100 procent volledigheid. Uit de controles blijken alle aangeboden stukken vanaf 2004 elk jaar keurig te zijn opgenomen in de openbare registers. Aan de 100-procentnorm is ook voor de verwijzingen naar alle ingeschreven stukken per kadastraal perceel bijna voldaan. Tussen 2004 en 2017 vindt daarin nog een verbetering plaats van 99,0 naar 99,9 procent. Dit is een significante verbetering, aangezien het een substantiële investering vergt om een foutmarge van 1 procent nog te verkleinen.

Gezien de beperkte gegevens over de kwaliteit van de dienstverlening van het Kadaster is het lastig hierover algemene uitspraken te doen. Afgaande op de ontwikkeling van (gegronde) klachten, bezwaren en herstelverzoeken lijkt er sinds 2003 sprake van een minder adequate dienstverlening. Daar staat echter tegenover dat in dezelfde periode de accuratesse van de registratie zeer goed is en nog verder verbetert. Ook vertoont de algemene klanttevredenheid de laatste jaren een stijgende lijn. Zo is het cijfer dat de particuliere klanten het Kadaster geven, gestegen van 7,2 in 2012 naar een 7,5 in 2016.

Helaas zijn in de jaarverslagen geen consistente gegevens beschikbaar over de klanttevredenheid van eerdere jaren. Op basis van informatie uit de wettelijke evaluaties van het Kadaster is daarvan wel een indruk te verkrijgen. De eerste evaluatie constateert dat de klanttevredenheid na de verzelfstandiging is toegenomen (Bestad/Berenschot, 1998). Die lijn wordt in de periode daarna voortgezet (Twynstra Gudde, 2004) en de derde evaluatie (PwC, 2010) signaleert dat diverse innovaties, zoals de automatisering van akteverwerking, hebben geleid tot een verbetering van de actualiteit en kwaliteit van de geregistreerde gegevens. Ook de laatste evaluatie oordeelt positief over de kwaliteit van het Kadaster en wijst daarbij vooral op de toegenomen tevredenheid van afnemers over de dienstverlening van het Kadaster (AEF, 2015).

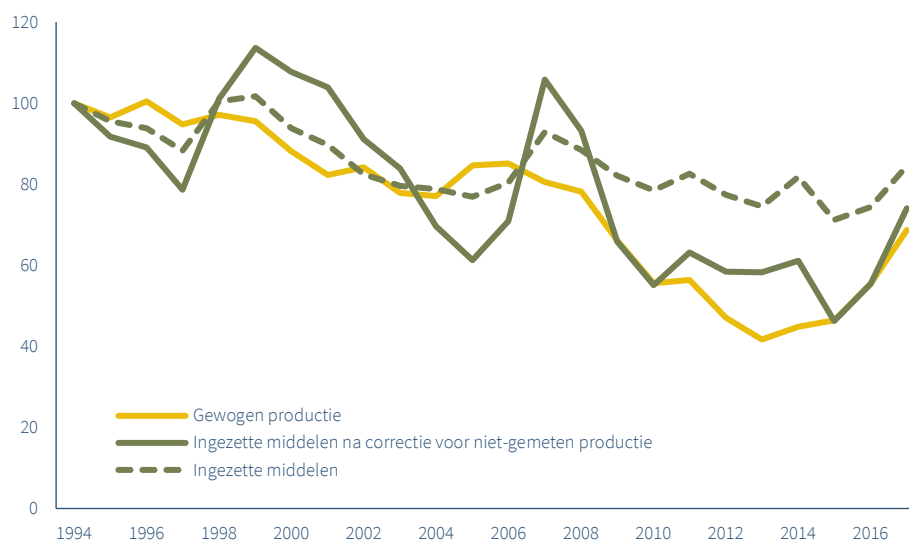
Volgens het Kadaster zelf heeft de organisatie in de loop van de tijd veel inspanningen gepleegd die hebben bijgedragen aan de grotere tevredenheid bij de klanten. Deze inspanningen richtten zich vooral

op snellere, beter toegankelijke, meer betrouwbare en meer omvangrijke informatievoorziening. Voorbeelden hiervan zijn het online aanbieden van kadastrale informatie (sinds 2001) en de koppeling van de Basisregistratie Kadaster aan Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA; in 1999) en aan het Handelsregister (in 2014).

## 8.4 Productiviteitsontwikkeling

Figuur 8-6 presenteert de ontwikkeling van de productie en de (gedefleerde kosten van) ingezette middelen. De productie-index is de gewogen som van de verschillende productindicatoren. De weegfactoren zijn afgeleid uit de (geschatte) kostprijzen. Zo tellen we bijvoorbeeld de overige akten ongeveer twee keer zo zwaar als hypotheekakten.

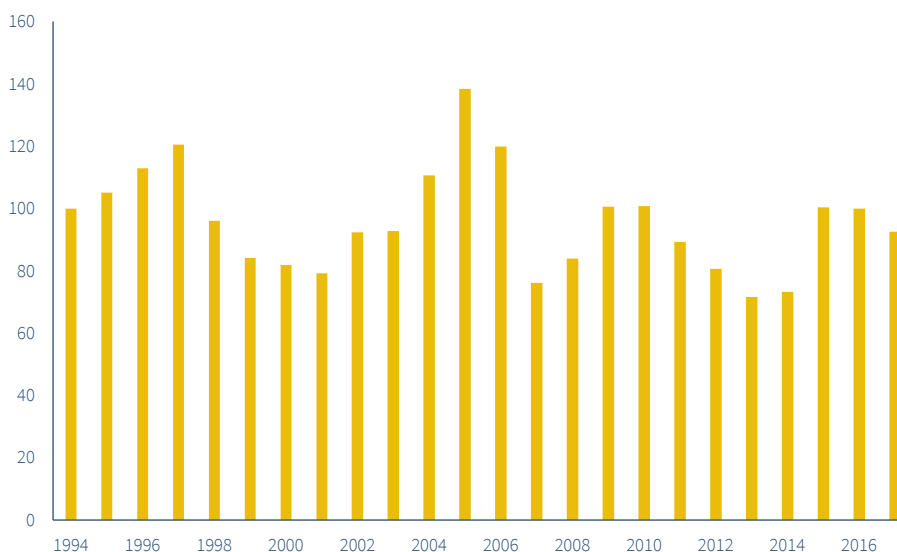
Figuur 8-6 Ontwikkeling gewogen productie en ingezette middelen Kadaster, 1994-2017 (indexcijfers, 1994 = 100)



Gewichten: overige akten (1,00), hypotheekakten (0,55), akte- en verificatieposten (9,23), splitsingen (4,66)

Zoals hiervoor vermeld zijn voor een substantieel deel van de dienstverlening van het Kadaster geen productiecijfers beschikbaar. De met deze productie gemoeide omzet brengen we bij het uitrekenen van de productiviteitsontwikkeling daarom in mindering op de totale kosten van het Kadaster. De aanname daarbij is dat deze omzet globaal samenhangt met de hiervoor gemaakte kosten. Kanttekening hierbij is dat deze omzetontwikkeling naast de productieontwikkeling ook tariefontwikkelingen weergeeft (zie ook paragraaf 8.3). De productiviteitsontwikkeling met betrekking tot de wel gemeten productie volgt dan door deling van de gemeten productie (gele lijn) door de hiervoor ingezette middelen. In jaren dat de gewogen productie harder groeit dan de ingezette middelen stijgt de productiviteit en vice versa. Figuur 8-7 geeft deze ontwikkeling weer.

Figuur 8-7 Ontwikkeling productiviteit Kadaster t.a.v. meetbare productie, 1994-2017 (indexcijfers: 1994 = 100)



Hieruit blijkt dat de productiviteit van het Kadaster zich vooral grillig ontwikkelt. In de jaren na verzelfstandiging is aanvankelijk sprake van een productiviteitsstijging. In deze periode werkt het Kadaster overschotten weg en stijgt de productie, terwijl de inzet van middelen afneemt. Vanaf 1998 daalt de productie van het Kadaster vrijwel onafgebroken. Vanaf 2004 volgt een korte periode van herstel, die gepaard gaat met een groei van de middeleninzet, die vooral tussen 2006 en 2007 sterk toeneemt. Dit resulteert in 2007 in een forse productiviteitsdaling. De productiviteit van het Kadaster is dan een kwart lager dan in 1994. Na een drastische verlaging van de inzet van middelen volgt tussen 2007 en 2010 weer een periode van productiviteitsgroei. Vervolgens daalt de productiviteit weer en in 2014 is zelfs sprake van een dieptepunt. Vanaf 2015 groeit het werkaanbod en kan het Kadaster de bezettingsgraden weer verbeteren. De productiviteit neemt sindsdien dan ook toe.

### Evaluaties van de productiviteit en doelmatigheid

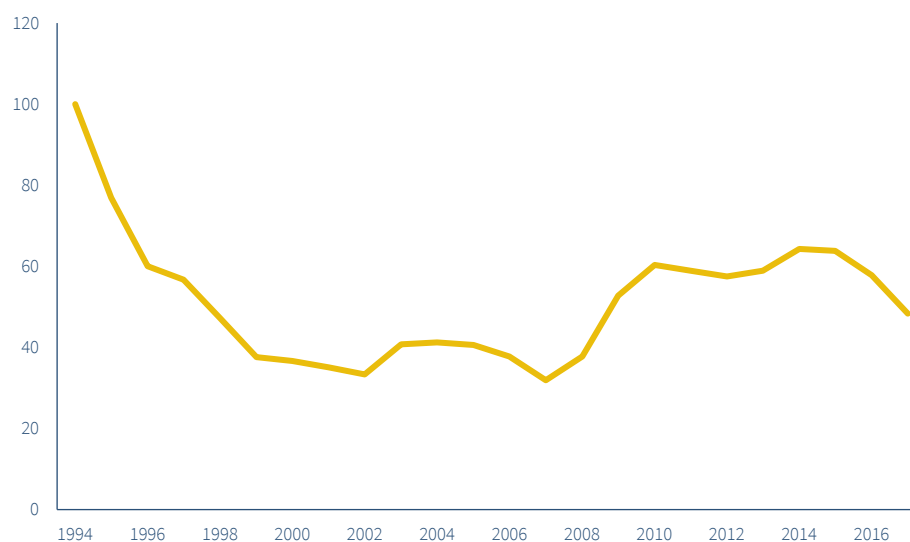
Sinds de verzelfstandiging van het Kadaster hebben vier evaluaties plaatsgevonden (1998, 2004, 2010, 2015). In het algemeen schetsen de evaluaties een vrij positief beeld van het functioneren van het Kadaster. De manier waarop dit beoordeeld wordt verschilt echter. In de meeste evaluaties is er de nodige aandacht voor de doelmatigheidsontwikkeling, maar geen van de evaluaties biedt daar goed zicht op. Dat heeft vooral te maken met het ontbreken van een heldere operationalisatie van het begrip doelmatigheid. Hierna bespreken we de onderdelen van de evaluaties die samenhangen met de in dit onderzoek gehanteerde productiviteitsindicator.

De eerste evaluatie, uitgevoerd door Berenschot/Bestad (1998), is wat de doelmatigheidsindicator betreft nog het meest duidelijk. Deze evaluatie ziet in de tariefontwikkeling een belangrijke aanwijzing voor de doelmatigheidsontwikkeling. In de evaluatie uit 2004 hanteren de onderzoekers helemaal geen expliciete maat voor doelmatigheid (Twynstra Gudde, 2004). De ontwikkeling hiervan maakt ook geen deel uit van de vraagstelling. Wel brengt men de ontwikkeling van de kostprijs per product in beeld. In de derde evaluatie (PwC, 2010) staat de doelmatigheid van het functioneren van het Kadaster wel centraal. Toch vindt ook hier geen expliciete meting van de doelmatigheid plaats. Het oordeel over de doelmatigheidsontwikkeling in de evaluatieperiode blijft beperkt tot de constatering dat de bedrijfslasten per saldo constant blijven tijdens de evaluatieperiode (na correctie voor nieuwe taken en inflatie). Daaraan voegen de onderzoekers toe dat zij de *efficiency* niet hebben gemeten aan de hand

van de ontwikkeling van de kostprijzen. Dit vanwege de beperkte zeggingskracht daarvan gezien de grote afhankelijkheid van de kostprijzen van het werkaanbod. Wel brengt de evaluatie deze kostprijzen in beeld. Bovendien presenteren de onderzoekers de ontwikkeling van de Kadastertarieven sinds 1994. Volgens de evaluatie zijn de reële tarieven van het Kadaster sinds de verzelfstandiging gedaald met ongeveer 37 procent. Net als de ontwikkeling van de kostprijzen brengt de evaluatie ook de tariefontwikkeling niet in verband met de ontwikkeling van de doelmatigheid.

Naar aanleiding van de in deze evaluatie gepresenteerde tariefontwikkeling in de periode 1994-2010 hebben we deze aangevuld met de tarieven tot en met 2017. Figuur 8-8 toont de reële tariefontwikkeling (nominale tariefontwikkeling minus ontwikkeling CPI) tussen 1994 en 2017. De tariefontwikkeling is gebaseerd op gegevens verstrekt door het Kadaster.

Figuur 8-8 Gemiddelde reële tariefontwikkeling Kadaster, 1994-2017 (indexcijfers: 1994 = 100)



Bron: Kadaster (interne cijfers), CBS Statline (CPI)

Uit de figuur blijkt dat de tariefontwikkeling een ander verloop kent dan we op grond van de productiviteitsontwikkeling zouden verwachten: de tarieven zijn in reële termen namelijk sterk gedaald. Met name in de eerste periode na de verzelfstandiging is er een forse reële tariefdaling: tussen 1994 en 2002 bijna 70 procent. Een belangrijke kanttekening hierbij is echter dat de tarieven van het Kadaster niet altijd kostendekkend hoeven te zijn geweest. Zo realiseert het Kadaster in de jaren negentig regelmatig nog forse financiële overschotten. Hierdoor kan het de tarieven verlagen zonder dat er sprake is van een kostendaling en hoeft de tariefverlaging dus niet per se te wijzen op productiviteitsgroei.

Ook de laatste evaluatie (AEF, 2015) beperkt zich bij de beoordeling van de ontwikkeling van de doelmatigheid van het Kadaster tot de kostenontwikkeling (tussen 2010 en 2014). Volgens de evaluatie duidt de geconstateerde kostendaling (van 3% per jaar) op een toename van de doelmatigheid. Wel wordt opgemerkt dat aan deze analyse bezwaren kleven, zoals dat wordt voorbijgegaan aan het dalende werkaanbod (van 8% per jaar) in dezelfde periode. De evaluatie pleit er dan ook voor om meer inzicht te krijgen in de kosten die direct samenhangen met het werkaanbod. In het verlengde hiervan constateert de evaluatie dat het doelmatigheidskader dat in 2011 is opgesteld hiervoor weinig houvast biedt.

De analyse van de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster moest zich beperken tot ongeveer de helft van de dienstverlening van het Kadaster. Voor de andere helft bleek het niet mogelijk te beschikken over productiecijfers. Het gaat daarbij onder meer om activiteiten op het gebied van informatieverstrekking en advieswerk.

De geschetste productiviteitstrend geeft dus geen volledig beeld van de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster. Wel kunnen we aannemen dat de analyse een goede benadering geeft van de productiviteitsontwikkeling die verband houdt met de uitvoering van de kerntaak van het Kadaster: de zorg voor rechtszekerheid rondom vastgoed. Uit de analyse blijkt dat de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster met betrekking tot de uitvoering van deze taak – door middel van (hypotheek)akten, meetposten, splitsingen – een grillig verloop kent. Dit is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de conjunctuurgevoeligheid van de rechtszekerheidsproducten. Op veranderingen in de vraag hiernaar kan het Kadaster zelf geen invloed uitoefenen, waardoor de productiviteit alleen te beïnvloeden is door de inzet van middelen aan te passen. De productiviteitsschommelingen geven aan dat deze inzet van middelen de ontwikkeling van het werkaanbod maar beperkt volgt, onder andere door het vaste karakter van een substantieel deel van de kosten van het Kadaster.

Afgezien van de schommelingen kunnen we vaststellen dat er geen aanwijzingen zijn die duiden op trendmatige productiviteitsverbetering. Het omgekeerde geldt ook: van een duidelijk neerwaartse trend lijkt geen sprake. De productiviteit van het Kadaster ligt de afgelopen jaren ongeveer op het hetzelfde niveau als bij het begin van de verzelfstandiging. Mogelijk zijn verbeteringen vooral ten goede gekomen aan de kwaliteit van de dienstverlening, die volgens de evaluaties na de verzelfstandiging aanzienlijk is toegenomen.

Uiteraard kan het hier geschetste beeld veranderen als de analyse zich kan uitstrekken over een veel groter deel van de Kadasterproductie. Het verdient dan ook aanbeveling om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de nu niet meegenomen productie van het Kadaster (beter) in kaart te brengen. De daarvoor toepasbare indicatoren zouden dan voortaan ook in jaarverslagen van het Kadaster moeten worden opgenomen. Ondanks deze omissie biedt de hier gepresenteerde analyse al een belangrijke eerste aanzet om de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster op een meer uniforme wijze te operationaliseren en te monitoren dan tot nu toe in evaluaties is gedaan.

# 9

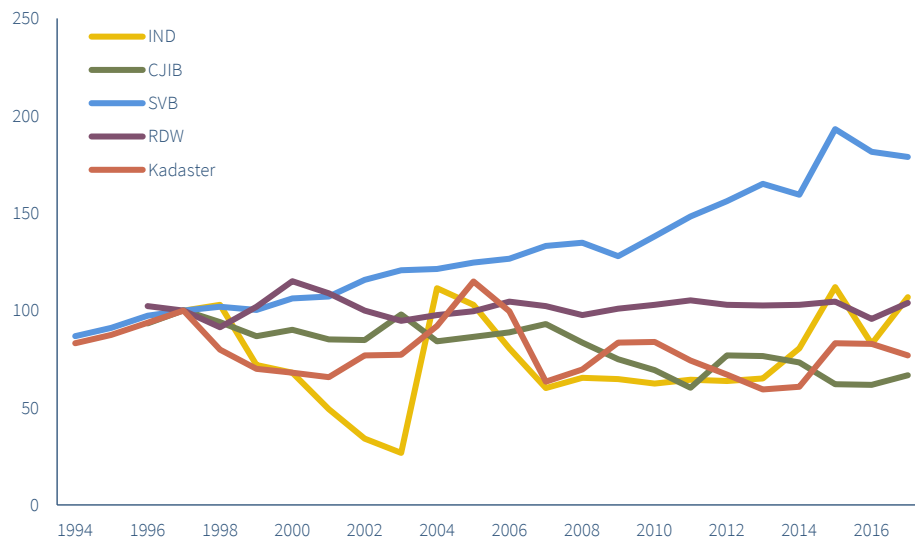
## Beschouwing en conclusies

### 9.1

#### Inleiding

Uit de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de productiviteitsontwikkeling, oftewel de ontwikkeling van de kostprijs per eenheid product, tussen de vijf onderzochte zbo's en agentschappen sterk uiteenloopt. Zo laat de productiviteit van de SVB een flink stijgende lijn zien, terwijl bij het CJIB juist sprake is van een neerwaartse trend. Bij de IND en het Kadaster is de ontwikkeling vooral grillig te noemen, bij de RDW ontwikkelt de productiviteit zich juist relatief stabiel. Figuur 9-1 toont de verschillende ontwikkelingen. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn de reeksen hier geïndexeerd op 1997.

Figuur 9-1 Productiviteitsontwikkeling IND, CJIB, SVB, RDW, Kadaster 1994-2017 (1997 = 100)



Bron: dit onderzoek

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

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

---

conjunctuur vaak in meerdere of mindere mate zichtbaar. Voor de IND zijn vooral ontwikkelingen in de geopolitieke context bepalend voor de productiviteitsontwikkeling.

De productiviteitsontwikkeling van een zbo of agentschap kan dan ook nooit los worden gezien van deze achtergronden. Omdat deze vaak per organisatie (in intensiteit) verschillen, is een vergelijking van de productiviteitsontwikkeling tussen de vijf organisaties geen eenvoudige exercitie. Desalniettemin zijn er op bepaalde aspecten wel partiële vergelijkingen mogelijk. In de volgende paragraaf presenteren we een beknopte beschouwing daarvan. Daarbij gaat vooral aandacht uit naar de bekostiging, de aard van hun dienstverlening, autonomie en enkele omgevingsfactoren.

Het gaat hier nadrukkelijk om een beschouwing op hoofdlijnen. Om goed zicht krijgen op alle achtergronden is uitgebreider casusonderzoek vereist, waarbij uitvoerig kan worden ingegaan op allerlei aspecten die in deze studie onderbelicht zijn gebleven. Deze casestudies zouden zich met name moeten richten op de interne bedrijfsvoering van de organisaties en de rol van de sturingsrelatie tussen departement en zbo/agentschap. In het kader van deze studie is dergelijk diepgravend onderzoek nog een brug te ver.

## 9.2

### Beschouwing

#### Bekostiging

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

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

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

---

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

Een meer aannemelijke verklaring is misschien te vinden door onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de gehanteerde outputprijzen en de achtergronden hiervan. Bij de SVB is de toenemende AOW-deelname gepaard gegaan met een lagere vergoeding per klant. Bij het CJIB is eerder sprake van het tegenovergestelde: de organisatie is in de loop der tijd een steeds hogere vergoeding per geïnde boete gaan ontvangen. Dat komt deels dus door beleidsintensiveringen bij het CJIB, maar de precieze achtergronden vergen nader onderzoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of de aanpassingen van de outputprijzen zijn onderbouwd, bijvoorbeeld door exogene of beleidsverzwarende ontwikkelingen, of dat deze juist ontbreken, en in welke mate er bij beide organisaties efficiencykortingen zijn opgelegd. Ook zou de ontwikkeling van de werklast van de productie van uitvoeringsorganisaties als gevolg van nieuw beleid meer aandacht verdienen. Zeker niet onbelangrijk in deze vergelijking is de leeftijd van de organisaties: de SVB is al veel ouder en had in de jaren 90 mogelijk al meer vet op de botten, waardoor verhoging van de productiviteit dan ook eenvoudiger tot stand kon komen.

Zoals gezegd ontvangt een aantal organisaties bovenop de outputbekostiging nog substantiële inputfinanciering of projectgelden. Zo krijgen sommige organisaties bijvoorbeeld apart financiering voor ICT-projecten. De gedachte is dat het om incidentele uitgaven gaat die als onderdeel van de outputfinanciering zouden leiden tot verstoorte kostprijzen. Dat is wel opmerkelijk, omdat de doelstelling van dit soort projecten vaak juist kostenverlaging (of kwaliteitsverbetering) is. Juist door de middelen via outputfinanciering te verstrekken is het mogelijk dit verband explicieter te maken. De investeringen kunnen tenslotte vaak geactiveerd worden. Op die manier ontstaat ook voor de organisaties een prikkel om de *business case* goed af te wegen en alleen te investeren bij een verwacht positief effect. Het verschil met financiering waarvoor inputfinanciering wenselijk is omdat de prestaties slecht meetbaar zijn, is dat hier genoemde investeringen (ICT) vaak juist wél betrekking hebben op de meetbare productie op basis waarvan wordt bekostigd.

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

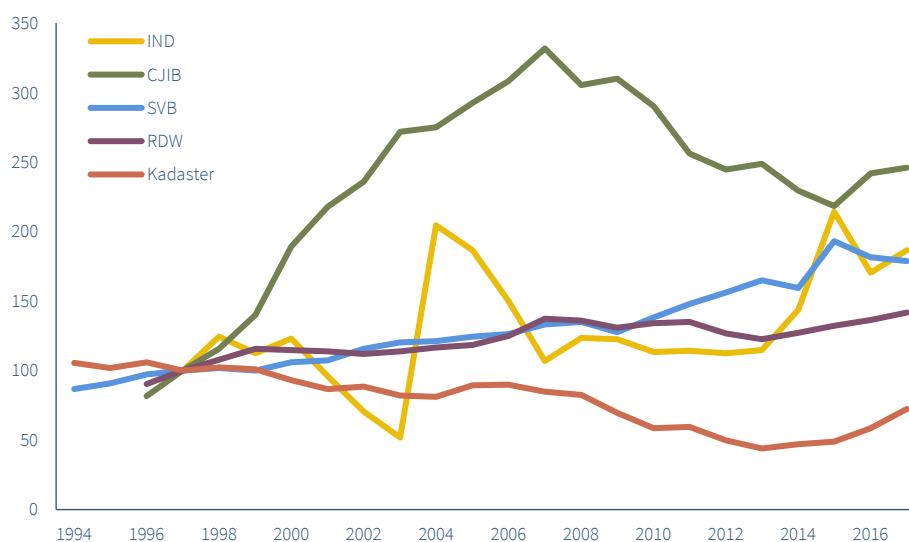


verband met allerlei ICT-systemen, terwijl het hier juist gaat om een conjunctuurgevoelige organisatie. De vraag is hier of deze aspecten op elkaar afgestemd zouden moeten worden.

### Omgeving

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

Figuur 9-2 Ontwikkeling productie IND, CJIB, SVB, RDW, Kadaster, 1994-2017 (indexcijfers 1997 = 100)



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

Bij veel organisaties is naast exogene groei sprake van diverse taakuitbreidingen en -verzwaringen als gevolg van nieuwe en vaak aanvullende politieke wensen. Zo gaat het CJIB in de loop der tijd steeds meer coördinerende taken uitvoeren en krijgt de SVB er bijvoorbeeld vanaf 2015 de uitbetaling van het pgb als taak bij. Ook het Kadaster krijgt er in loop der jaren meer (budgetgefinancierde) taken bij. Met taakuitbreidingen zijn vaak ook nog transitiekosten gemoeid, bijvoorbeeld omdat er nieuwe ICT-systemen moeten worden ontwikkeld.

Het gevolg van de taakuitbreidingen is dat de dienstverlening van deze organisaties in de loop der jaren steeds minder homogeen en dikwijls ook beleidsintensiever geworden is. De complexiteit van de dienstverlening van deze organisaties neemt daarmee toe. Hoewel een (negatief) verband met de

---

productiviteit niet hard te maken is, is dit gezien het uitgangspunt van homogene uitvoeringsorganisaties wel een opmerkelijke trend. Het is de vraag of deze ontwikkeling ook bij andere zbo's en agentschappen waar te nemen is. Dit vraagstuk raakt aan de toegenomen belangstelling voor de uitvoerbaarheid van het vele nieuwe beleid dat uitvoeringsorganisaties opgelegd krijgen (Tjeenk Willink, 2017), die dat overigens ook vaak graag aannemen. De vraag rijst of het uit oogpunt van een doelmatige uitvoering wel wenselijk is dat zbo's en agentschappen steeds vaker taken op zich nemen die niet tot hun eigenlijke takenpakket (dat zich vanwege de homogene aard goed leende voor een zelfstandige uitvoering) behoren.

Een andere omgevingsfactor is de politieke gevoeligheid van de doelgroep c.q. het werkveld van zbo's en agentschappen. Hoe gevoeliger, hoe groter de behoefte aan grip van het moederdepartement op de bedrijfsvoering van de zbo of het agentschap in het algemeen is. Het is overigens de vraag of deze politieke belangstelling per saldo een lust of een last is. Zo kan een tekort aan politieke belangstelling er juist ook voor zorgen dat er weinig aandacht is voor het goed functioneren van zbo's en agentschappen. Ook hierover is eigenlijk nog weinig systematische kennis beschikbaar.

### **Aard dienstverlening: homogeen en productief?**

Ook al neemt de homogeniteit van de productie bij verschillende organisaties dus af, toch bestaat het grootste deel van de activiteiten nog steeds uit betrekkelijk eenvoudige administratieve handelingen en het leveren van 'standaardproducten'. De productie van de zbo's en agentschappen leent zich dan ook meestal goed voor automatisering. De ICT-inzet is bij alle vijf de organisaties aanzienlijk en neemt in de loop der tijd toe, de laatste jaren met name via uitbesteding. Bovendien worden de ICT-systemen regelmatig vernieuwd, dikwijls met de expliciete doelstelling om de productiviteit te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn grootschalige ICT-operaties zoals *INDiGO* bij de IND, *Noorderwint* bij het CJIB, het *Multiregelingsysteem* (MRS) bij de SVB, en *PLOF* bij de RDW. De realisatie van deze projecten levert vaak grote problemen op en mondt soms uit in een regelrecht fiasco, zoals blijkt uit het volgende.

Kader 9-1 Voorbeelden van grote ICT-projecten

#### **IND: INDiGO**

IND start in 2009 met de gefaseerde invoering van 'INDiGO', het nieuwe centrale informatiesysteem waarmee de afhandeling van aanvragen efficiënter en sneller moet gaan verlopen. De beoogde besparingen moeten mogelijk worden gemaakt door een personeelsreductie van 850 fte (Algemene Rekenkamer, 2012b). Het lukt niet de geplande ingebruikname eind 2010 te realiseren, dat gebeurt uiteindelijk pas eind 2013. Met het project zijn forse budgetoverschrijdingen gemoeid: de kosten vallen met € 95 mln. 59 procent hoger uit dan verwacht (Algemene Rekenkamer, 2012).

#### **CJIB: Noorderwint**

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

#### **SVB: Multiregelingsysteem (MRS)**

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

#### **RDW: PLOF**

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

Hoewel de genoemde projecten niet exemplarisch hoeven te zijn voor de ICT-prestaties van de onderzochte organisaties in het algemeen, geven ze wel aan dat er nog de nodige verbeteringen mogelijk zijn. Toekomstig onderzoek zou zich ook nadrukkelijk hierop kunnen richten.

#### **Autonomie: op afstand de beste?**

Verbetering van de publieke dienstverlening gold als hét motief om tot verzelfstandiging over te gaan. Door het onafhankelijk van beleid en politiek uitvoeren van overheidstaken zou de dienstverlening effectiever en efficiënter kunnen plaatsvinden. Zo wordt de onafhankelijkheid van tariefgefinancierde zbo's vaak als succesfactor aangedragen voor hun goede prestaties (AEF, 2016). Het feit dat zij niet kunnen terugvallen op de begroting van het moederdepartement en tariefverhogingen aan grenzen gebonden zijn, maakt dat zij veel sterker geprikkeld worden om kostenbewust te opereren, is de gedachte. Bij deze organisaties zouden we dan ook een gunstige productiviteitsontwikkeling verwachten. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de grootste productiviteitsgroei juist wordt gerealiseerd door een begrotingsgefinancierde organisatie, die bovendien over een vrij beperkte autonomie beschikt: de SVB. De zbo hanteert wel een eigen cao en werkt voor meerdere opdrachtgevers, maar de betrokkenheid en sturing vanuit SZW zijn toch als vrij intensief te typeren. Daar staat tegenover dat de productiviteit van het CJIB, eveneens een begrotingsgefinancierde organisatie, maar die over meer autonomie lijkt te beschikken dan de SVB, niet toeneemt. Hoewel autonomie op het eerste gezicht een van de belangrijkste onderwerpen is als het gaat om het functioneren van verzelfstandigde overheidsorganisaties, is moeilijk vast te stellen wat de effecten hiervan zijn. Er zijn verschillende vormen van (formeel en informeel) autonomie en zbo's/agentschappen met veel autonomie op het ene vlak zijn weer minder autonoom op een ander vlak. Dat maakt het ook lastig een eventueel verband met productiviteit te leggen.

## **9.3**

### **Conclusies**

In dit onderzoek is de productiviteitsontwikkeling bij vijf grote zbo's en agentschappen in beeld gebracht. Productiviteit is in dit onderzoek gedefinieerd als het omgekeerde van de (gedefleerde) kosten per (samengesteld) product. Hoe hoger de productiviteit, hoe lager de kosten per (samengesteld) product. Uit het onderzoek blijkt dat de productiviteitsontwikkeling van de onderzochte

---

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

Hoewel de conjunctuurgevoeligheid van de organisaties een belangrijke factor is, is het zeker niet de enige verklaring voor de verschillen in productiviteitsontwikkeling. Verschillen in politieke belangstelling, taakuitbreidingen en -verzwaringen, arbeidsintensiteit, bedrijfsvoering, bekostiging, sturing en autonomie spelen hierbij eveneens een rol. De effecten van dit soort omstandigheden op de productiviteitsontwikkeling zijn echter niet eenduidig vast te stellen. Daarvoor is meer gericht en meer kwalitatief onderzoek nodig. Dit geldt ook voor het bepalen van de invloed van aspecten ten aanzien van de doeltreffendheid van agentschappen en zbo's en de bredere publieke waarde die zij nastreven. Dit is in deze studie onderbelicht gebleven.

In dit onderzoek is de focus vooral gericht op kwantitatieve ontwikkelingen. De hierbij gehanteerde systematiek biedt aanknopingspunten om de ontwikkeling van de productie, ingezette middelen en productiviteit van een grotere groep agentschappen en zbo's, ondanks hun heterogeniteit, op uniforme wijze in kaart te brengen. Bij de toepassing daarvan kan met name gedacht worden aan de wettelijke evaluaties en doorlichtingen in het kader van de *Kaderwet zbo's* en *Regeling agentschappen*. De systematiek is toepasbaar op alle zbo's en agentschappen die een min of meer meetbare productie leveren. Wel zijn daarvoor adequate gegevens over de aantallen geleverde producten en diensten (en kostprijzen) vereist. Dat is nog niet bij al deze organisaties het geval. In die gevallen biedt de systematiek handvatten om de registratie van deze gegevens te laten aansluiten op de productiviteitsmeting. Aangevuld met kwalitatieve duiding en (maatwerk)indicatoren over de ontwikkeling van de kwaliteit, doeltreffendheid en andere factoren die van invloed kunnen zijn op de productiviteitsontwikkeling, kan systematisch vorm worden gegeven aan een solide evaluatiekader voor de productiviteitsbeoordeling van uitvoeringsorganisaties. De behoefte hieraan is onlangs nog door de minister van BZK benadrukt.



## 10.1

## Verslag van gesprekken met organisaties en eigenaren

In de eindfase van het onderzoek hebben we het bestuur van de onderzochte organisaties en de SG's van de verantwoordelijke departementen, in hun rol als eigenaar van de organisaties, benaderd voor een gesprek. Doel van deze gesprekken was om het onderzoek toe te lichten, maar vanzelfsprekend waren we daarbij ook benieuwd naar de herkenbaarheid van de resultaten en de achtergronden daarvan. Hiervoor hebben we de afgelopen maanden negen gesprekken gevoerd: vijf met vertegenwoordigers van IND, CJB, SVB, RDW en het Kadaster en vier met de verantwoordelijke moederdepartementen JenV, SZW, IenW en BZK. Bijlage A bevat een overzicht van alle gesprekspartners. De reacties waren uiteraard divers, maar op enkele punten hoorden we toch vaak dezelfde geluiden. In het algemeen was er waardering voor de systematische methode en de uitgebreide gegevensverzameling die hieraan ten grondslag ligt. De meeste uitvoeringsorganisaties en de departementen herkenden zich uiteindelijk in het gepresenteerde cijfermateriaal.

Veel aandacht ging in de gesprekken uit naar de interpretatie, achtergronden en context van de productiviteitsontwikkeling: wat zegt het wel, en wat niet? En over wie? In hoeverre is de productiviteitsontwikkeling toe te rekenen aan de organisaties zelf, en in hoeverre spelen eigenaar, opdrachtgever, de politiek en externe factoren daarin een rol? Welke productie en prestaties meet je wel, en welke niet? Zo vroegen veel van onze gesprekspartners zich af of we wel voldoende rekening konden houden met veranderingen die in de loop van de tijd in de dienstverlening zijn opgetreden. Daarbij wees men vooral op de taakuitbreidingen en -verzwaringen als gevolg van de steeds weer andere of aanvullende eisen die vanuit politiek en beleid aan de organisaties worden opgelegd. De dienstverlening was daardoor veel diverser en/of gecompliceerder geworden, waardoor de productiviteitsontwikkeling mogelijk was onderschat. Dit riep bij enkele organisaties de vraag op of een dienst/product uit het midden van de jaren negentig nog wel te vergelijken is met een van tegenwoordig? Worden er geen appels met peren vergeleken? Zou het niet beter zijn om een kortere periode te analyseren? Andere organisaties hadden minder problemen met de vergelijking in de tijd, maar zagen wel bezwaren in een vergelijking met andere organisaties.

Overigens werd tijdens de gesprekken ook duidelijk dat niet alleen politiek en beleid verantwoordelijk zijn voor taakuitbreidingen en -verzwaringen. Sommige organisaties lieten weten daar ook zelf voor te kiezen 'om levensvatbaar te blijven' en de continuïteit van de organisatie te garanderen. Ook vanuit de moederdepartementen werd erop gewezen dat uitvoeringsorganisaties nogal eens de neiging hadden extra taken op zich te nemen. Ook werd de vraag gesteld of dat, vanuit het oogpunt van doelmatigheid, wel verstandig was.

Naast de taakverzwaringen ging het in de gesprekken ook over andere factoren die mogelijk een rol hebben gespeeld bij de productiviteitsontwikkelingen. Zo wezen veel organisaties op hun inspanningen om de ICT-systemen te vernieuwen en de dienstverlening te digitaliseren, uit te breiden en verbeteren en vroegen sommige zich af of daaraan in het onderzoek voldoende aandacht was besteed. Ook werd vaak gewezen op de conjunctuurgevoeligheid van de dienstverlening. Vooral tijdens de recente

---

crisisjaren ondervonden verschillende organisaties (met name Kadaster en CJIB) daar last van, maar ook de IND heeft te maken met een onvoorspelbaar werkaanbod.

Verder was de autonomie van de organisaties vaak onderwerp van gesprek. Een belangrijke vraag die we onszelf tijdens het onderzoek hebben gesteld is, of zbo's of agentschappen die over relatief veel zelfstandigheid beschikken ook productiever zouden zijn. Dat bleek een lastig te beantwoorden vraag, al is het maar omdat het begrip autonomie zich niet eenduidig laat definiëren. Uitvoeringsorganisaties met veel autonomie ten aanzien van de bedrijfsvoering kunnen juist weer veel politieke druk en inmenging ervaren, waaruit weer minder autonomie blijkt. Bovendien liepen de meningen over de relatie met het moederdepartement en de mate van zelfstandigheid soms sterk uiteen. Zo liet het CJIB weten een scherpe opdrachtgever op prijs te stellen en nauwer contact te willen. Het Kadaster daarentegen koestert zijn zelfstandigheid en ziet daarin ook de beste mogelijkheid zijn klanten te voorzien van producten van hoge kwaliteit. De andere drie organisaties bewegen zich daar ongeveer tussenin. Verschillende gesprekspartners gaven overigens aan dat de (sturings)relatie nog wel eens problemen oplevert, doordat er onvoldoende kennis van die uitvoeringspraktijk op het moederdepartement aanwezig is.

In de gesprekken met de moederdepartementen werden deels dezelfde punten naar voren gebracht, maar lag de nadruk meer op de mogelijkheden die het onderzoek bood om de productiviteit van de uitvoeringsorganisaties beter in beeld te krijgen. Bij een aantal departementen was hiervoor concrete belangstelling.

---

## Bijlage A Overzicht gesprekspartners

---

Naam	Organisatie
Bart Seesing	IND
Henkjan Derks	CJIB
Henk Schepers	CJIB
Coen van de Louw	SVB
Aat Bal	SVB
Robert Olieman	SVB
Rob van Eerde	SVB
Ab van Ravestein	RDW
Koos van Aller	RDW
Marije Stam	RDW
Dorine Burmanje	Kadaster
Dick Eertink	Kadaster
Siebe Riedstra	JenV
Jocé Gankema	JenV
At Draaisma	JenV
Olga Brandts	JenV
Debora Moolenaar	WODC
Hellen van Dongen	SZW
Lieske van der Torre	SZW
Jan Hendrik Dronkers	IenW
Hillie Beentjes	IenW
Hélène Borburgh	IenW
Eric van Weers	IenW
Reinier Eijzenring	BZK
Gerlof Buurman	BZK
Noud Hooyman	BZK





---

## Bijlage B Afkortingen

---

Afkorting	
<b>AIO</b>	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen
<b>AOW</b>	Algemene Ouderdomswet
<b>AKW</b>	Algemene Kinderbijslagwet
<b>Anw</b>	Algemene nabestaandenwet
<b>BZK</b>	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>CBS</b>	Centraal Bureau voor de Statistiek
<b>CPI</b>	Consumentenprijsindex
<b>CJIB</b>	Centraal Justitieel Incassobureau
<b>FIN</b>	Ministerie van Financiën
<b>IenW</b>	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
<b>IND</b>	Immigratie- en Naturalisatiedienst
<b>IPSE Studies</b>	Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies
<b>JenV</b>	Ministerie van Justitie en Veiligheid
<b>pgb</b>	Persoonsgebonden budget
<b>MVV</b>	Machtiging tot voorlopig verblijf
<b>RDW</b>	Dienst Wegverkeer
<b>SVB</b>	Sociale Verzekeringsbank
<b>SZW</b>	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
<b>TEV</b>	Toelating en Verblijf
<b>VVR</b>	Verblijfsvergunning
<b>zbo</b>	Zelfstandig bestuursorgaan



---

# Literatuur

---

- AEF. (2015). *Wettelijke evaluatie Kadaster*. Utrecht.
- AEF. (2016). *Vierde Wettelijke Evaluatie Dienst Wegverkeer (RDW)*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Algemene Rekenkamer. (1995). *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriele verantwoordelijkheid. Vergaderjaar 1994-1995, 24130 Nr. 3*.
- Algemene Rekenkamer. (2005). *Immigratie- en naturalisatiedienst. Tweede Kamer 30 240 Nr. 2*.
- Algemene Rekenkamer. (2012a). *Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2012b). *Voortgang verbeteringen Immigratie- en Naturalisatiedienst. Stand van zaken 2012. Tweede Kamer 30 240 Nr. 241*.
- Atkinson, A. B. (2005). *Atkinson Review: Final Report: Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan Ltd. <http://doi.org/10.1787/9789264009011-en>
- Berenschot. (2001). *Evaluatie van de verzelfstandiging van RDW*. Utrecht: Berenschot.
- Bestad/Berenschot. (1998). *Eindrapport evaluatie verzelfstandiging Kadaster*.
- Blank, J. L. T., Dumaij, A. C. M., Haelermans, C., Van Heezik, A. A. S., Van Hulst, B. L., & Koot, P. M. (2010). *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te vergroten*. Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & Heezik van, A. A. S. (2017). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel III: de Nederlandse veiligheid en justitie, 1980-2014*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J. L. T., & Van Heezik, A. A. S. (2018). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel IV: De Nederlandse netwerksectoren, 1980-2015*. Den Haag/Delft: Eburon.
- BZK. (2012). *Jaarverslag 2011*.
- Commissie Scheltema. (1993). Steekhoudend ministerschap.
- Commissie Sint. (1994). *Verantwoord Verzelfstandigen*.
- De Kruijff, J. A. M. (2012). *Aansturing en autonomie van Zelfstandige Bestuursorganen. TPC*.
- de Leeuw, J. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. ABDTOPConsult.
- de Volkskrant. (2004). De IND is een glazen huis, iedereen kijkt naar ons.
- 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.
- Eggink, E., Ooms, I., Putman, L., Ras, M., Torre, A. van der, & Wierda, S. (2018a). *Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eggink, E., Ooms, I., Putman, L., Ras, M., Torre, A. van der, & Wierda, S. (2018b). *Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ernst & Young. (2010). *Immigratie- en Naturalisatiedienst. Eindrapportage kostprijsonderzoek*.
- Financiën. (2014a). *Doorlichting Centraal Justitieel Incassobureau*. Den Haag.
- Financiën. (2014b). *Doorlichting Immigratie- en Naturalisatiedienst*. Den Haag.
- IND. (2012). *Jaarverslag 2011*.
- JenV. (2019). *Sturingsmodel JenV voorjaar 2019*.
- Justitie. (2000). *Jaarverslag 1999*.
- Kadaster. (2015). *Kadaster jaarverslag 2014: Aanwijzen van een nieuwe grens*. Retrieved from <https://www.kadaster.nl/aanwijzen-van-een-nieuwe-grens>
- Kadaster. (2018). *Kadaster jaarverslag 2017: Voortbouwen op een stabiele basis*.
- Kist, A. W., van Rijn, M. J., & Bruins Slot, H. J. E. (2010). *Rapport Commissie Interne Sturing UWW*.
- Koopmans, C., Hof, B., Koeman, N., Kroon, L., Rougoor, W., Weel, B. ter, & Witteman, J. (2018).

- 
- Beleidsdoorlichtingen belicht*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Ministerie van BZK. (2018). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Financiën. (2011). *De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007*. Den Haag.
- Ministerie van Financiën. (2014). *Doorlichting Immigratie- en Naturalisatiedienst*. Den Haag.
- Moolenaar, D. E. G., Zuidema, T., & de Boer, J. (2011). *De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertradingen nader verklaard*. Den Haag: WODC.
- Niaounakis, T. K., Urlings, T., & Van Heezik, A. A. S. (2014). *Productiviteitstrends in het gevangeniswezen. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2012* (IPSE Studies Research Reeks). Den Haag/Delft: IPSE Studies.
- Ombudsman. (1999). *Jaarverslag 1998*.
- Ombudsman. (2014). *Jaarbrief CJIB*.
- Overman, S., & van Thiel, S. (2016). Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries. *Public Management Review*, 18(4), 611–635.  
<http://doi.org/10.1080/14719037.2015.1028973>
- Panteia. (2015). Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014.
- Policy Research Corporation. (2014). Onderzoeksrapporten van Policy Research Corporation in het kader van het parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid.
- PriceWaterhouseCoopers. (2011). *Derde evaluatie verzelfstandiging RDW*. Den Haag.
- PwC. (2010). *Een driehoeksmeting op het Kadaster: sturing, financiering en kwaliteit bedrijfsvoering*.
- RDW. (2017). *Jaarverslag 2017*.
- Rijksoverheid. (2018). Hypotheekregels.
- Schillemans, T. (2005). *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen: een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Den Haag.
- 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>
- Smullen, A., van Thiel, S., & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid & Maatschappij*, 28(4), 190–201.
- Staatsblad. (2006). *Jaargang 2006, nr. 587, Wet van 2 november 2006, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)*.
- Staatscourant. (2012). *2012, nr. 20668, Regeling van de Minister van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen (Regeling agentschappen)*.
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Den Haag: Amsterdam University Press.
- SVB. (2010). *Jaarverslag 2009*.
- SVB. (2013). *Jaarverslag 2012*.
- SVB. (2015). *Jaarverslag 2014*.
- SVB. (2018). *Jaarverslag 2017*.
- Tjeenk Willink, H. (2017). *Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink. Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regerakkoord) of: hoe geloofwaardig is de Overheid?*
- Tolsma, J. M. L., Boekenoogen, M. S., & Kraan-Jetten, A. H. F. M. (1995). Zelfstandige bestuursorganen: eenheid in verscheidenheid? *Beleid & Maatschappij*, 5, 286–295.
- Tweede Kamer. (2012a). *Vergaderjaar 2011-2012, 30 573 Nr. 94*. Retrieved from <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=14775>
- Tweede Kamer. (2012b). *Vergaderjaar 2011–2012, 33 240, nr. 1 (Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011)*.
- Tweede Kamer. (2013). *Vergaderjaar 2008-2009. 26 643 Nr. 128*.
- Tweede Kamer. (2014a). *Kamerstuk II 2013/14, 26 448, nr. 524. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Werkgelegenheid over ontwikkelingen rond het Veranderprogramma SVB Tien*.
- Tweede Kamer. (2014b). *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid. Vergaderjaar 2014-2015, 33 326 Nr. 5*.
-

- 
- Tweede Kamer. (2017). *Vergaderjaar 2016–2017, 34725, Financieel jaarverslag van het Rijk 2016; nr. 2 (Bijlagen)*.
- Tweede Kamer. (2019). *Vergaderjaar 2018–2019, 33147, Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, nr. 7 (Brief van staatssecretaris van BZK over vervolgonderzoek n.a.v. de evaluatie)*.
- Twynstra Gudde. (2004). *De weg van de praktijk... Eindrapport tweede evaluatie Kadaster*. Den Haag: Twynstra Gudde.
- Twynstra Gudde. (2005). *Tweede evaluatie verzelfstandiging RDW*. Amersfoort.
- van Heezik, A. A. S., Niaounakis, T. K., & Blank, J. L. T. (2017). *Quick scan naar de mogelijkheden van doelmatigheidsonderzoek naar verzelfstandigde publieke organisaties*. IPSE Studies.
- van Meerkerk, I., & van Thiel, S. (2011). De verborgen eigenaar: financieel-economische sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen, 65*(1), 40–58.
- van Thiel, S. (2003). Sturen op afstand, 61–70.
- van Thiel, S. (2012). *Are you being served? Over de opbrengsten van verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. Radboud Universiteit Nijmegen.
- van Thiel, S., & Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen, 68*(4), 53–68.
- van Thiel, S., Soetekouw, S., Dresmé, M., & van Goch, P. (2015). ZBO-evaluaties: verplicht, verzuimd, en veronachtzaamd? *Bestuurskunde, 24*(2).
- van Thiel, S., & Verheij, J. (2017). Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993–2013, *44*(1), 27–41. <http://doi.org/10.5553/BenM/138900692017044001003>
- van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2011). Good neighbours or distant friends?: Trust between Dutch ministries and their executive agencies. *Public Management Review, 13*(6), 783–802. <http://doi.org/10.1080/14719037.2010.539111>
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development, 24*(2), 101–118. <http://doi.org/10.1002/pad.316>

---

Sinds het einde van de jaren tachtig zijn tal van overheidstaken verzelfstandigd en in handen gelegd van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen. Hierdoor zou de publieke dienstverlening efficiënter en effectiever kunnen plaatsvinden. Of dit ook werkelijk het geval is, is een vraag waar lange tijd weinig aandacht voor is. Pas de laatste jaren neemt de belangstelling voor het functioneren van de uitvoeringsorganisaties toe en rijst de vraag hoe deze prestaties goed in beeld kunnen worden gebracht. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de beantwoording van deze vraag aan de hand van een analyse van de productiviteitsontwikkeling van vijf grote zbo's en agentschappen (IND, CJIB, SVB, RDW, Kadaster). Als maatstaf voor productiviteit hanteren we geleverde prestaties per ingezette euro, waarbij we prestaties afmeten via indicatoren als rijbewijzen (RDW), geldboetes (CJIB), AOW-gerechtigden (SVB) naturalisaties (IND) of hypotheekakten (Kadaster). Naast de productiviteitstrends brengen de auteurs ook enkele (mogelijke) achtergronden daarvan in beeld. Aan het onderzoek ligt een uitgebreide gegevensverzameling over de productie, kosten en kwaliteit van de organisaties ten grondslag.

**Thomas K. Niaounakis** doet onderzoek naar de productiviteit en doelmatigheid van de publieke sector. Naast uitvoeringsorganisaties hield hij zich de afgelopen jaren onder meer bezig met doelmatigheidsvraagstukken bij gemeenten, waarover hij momenteel ook een proefschrift aan de TU Delft afrondt.

**Dr. Alex A.S. 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.