

# VERZELFSTANDIGINGEN IN DE RIJKSOVERHEID

Wat de rol van verzelfstandigingen is bij problemen in de uitvoering

**Naam: Bram Vermeulen**

**Studentnummer: 568754**

**Erasmus Universiteit Rotterdam**

**Master Publiek Management**

**Begeleider: Dr. H.L. Klaassen**

**Tweede beoordelaar: Dr. M. de Jong**

Augustus 2021

---

## Samenvatting

---

De afgelopen jaren is er veel ophef geweest over de kwaliteit van de uitvoering bij uitvoeringsorganisaties. Veel van deze uitvoeringsorganisaties hebben een verzelfstandigde positionering ten opzichte van de centrale overheid. Het zijn bijvoorbeeld agentschappen of zbo's. Het doel van dit onderzoek was om te achterhalen of er een verband bestaat tussen de problemen die worden ervaren en de verzelfstandigde positionering van uitvoeringsorganisaties. Ten tweede was het doel om te achterhalen of een andere positionering de problematiek bij de uitvoering mogelijk zou kunnen mitigeren. Centraal in dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag:

- Hangen de eventuele problemen bij uitvoeringsorganisaties DUO, UWV en DJI samen met verzelfstandigde positionering ten opzichte van moederdepartementen en kan een andere positionering van uitvoeringsorganisaties ten opzichte van het moederdepartement deze problemen mitigeren?

Om deze vraag te beantwoorden zijn drie uitvoeringsorganisaties onderzocht: UWV, DUO en DJI. Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen en is een uitgebreide documentstudie gedaan.

Vanuit de literatuur zijn vier aspecten geïdentificeerd die problemen kunnen veroorzaken en zo een negatieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de uitvoering. Deze factoren zijn achtereenvolgens: (1) de complexiteit van het product; (2) de economische basis van de sturingsrelatie; (3) de bekostiging van de productie en (4) principaal-agentproblemen.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de economische ingestelde vorm van de sturingsrelatie (2) en de bekostiging (3) bij de uitvoeringsorganisaties UWV, DUO en DJI problemen veroorzaken en zo een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de uitvoering. De aspecten (1) en (4) veroorzaakten minder problemen in de uitvoering en hadden zo dus ook minder invloed op de kwaliteit van de uitvoering.

Tevens kwam in dit onderzoek naar voren dat een formele verandering van de positionering niet de gewenste oplossing is. Wel moet er ruimte geboden worden in de kaderstellingen om de sturingsrelatie aan te passen zodat deze beter past bij de context van de desbetreffende uitvoeringsorganisatie.

## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	4
1.1	Inleiding .....	4
1.2	Aanleiding .....	5
1.3	Probleemstelling .....	6
1.3.1	Doelstelling .....	6
1.3.2	Centrale vraag .....	6
1.3.3	Deelvragen .....	6
1.4	Wetenschappelijke relevantie .....	7
1.5	Maatschappelijke relevantie .....	8
1.6	Leeswijzer .....	8
2	Theoretisch kader .....	9
2.1	Uitsluitbaarheid en rivaliteit .....	9
2.2	Complexiteit van producten .....	10
2.3	Modi van productie .....	11
2.3.1	Markt- en budgetmechanisme .....	11
2.4	Redenen voor verzelfstandigen .....	12
2.5	Verzelfstandiging: twee vormen .....	13
2.5.1	Zbo: externe verzelfstandiging .....	14
2.5.2	Agentschap: interne verzelfstandiging .....	15
2.6	Keuze voor verzelfstandigingsvorm .....	15
2.7	Sturingsrelaties .....	16
2.7.1	Principaal-agentproblemen .....	18
2.8	Sturing .....	19
2.9	Verantwoording .....	20
2.10	Bekostiging .....	21
2.11	Uitvoeringsorganisaties .....	21
2.12	Conclusie .....	23
3	Methodologie .....	24
3.1	Methodes .....	24
3.2	Design .....	26
3.3	Operationalisatie .....	27
3.3.1	Kwaliteit .....	27

3.3.2	Principaal-agentproblemen.....	28
4	Casus onderzoeken.....	29
4.1	Opzet .....	29
4.2	Verband problemen in de uitvoering en positionering.....	30
4.2.1	Positionering.....	31
4.2.2	Complexiteit van het product.....	33
4.2.3	Kwaliteit van de uitvoering en verantwoording.....	35
4.2.4	Problemen bij de uitvoering en de huidige sturingsrelatie .....	35
4.3	Conclusie .....	38
5	Andere vorm van positionering.....	38
5.1	UWV.....	39
5.2	DUO .....	40
5.3	DJI .....	40
5.4	Conclusie .....	40
6	Conclusie .....	42
7	Discussie .....	45
8	Literatuurlijst .....	46
9	Bijlages.....	51
9.1	Case studies .....	51
9.1.1	UWV.....	51
9.1.2	DUO .....	59
9.1.3	DJI .....	65
9.2	Topic list.....	71
9.3	Documentenlijst .....	73
9.4	Overzicht interviews.....	73

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

De afgelopen decennia heeft er een grote verandering plaatsgevonden in de manier waarop de overheid is georganiseerd. Vaak is deze verandering getypeerd als ‘meer markt en minder overheid’ (Stellinga, 2012). De reden voor deze verandering was dat het idee bestond dat de overheid te spijzuchtig omging met de middelen die tot haar beschikking stonden en dat het veel zou kunnen leren van hoe het bedrijfsleven zichzelf organiseerde. Op deze manier kon de overheid efficiënter worden: er zouden minder middelen nodig zijn om dezelfde resultaten te behalen. In Nederland kreeg de vermarkting van de overheid veelal de vorm van verzelfstandiging van overheidstaken. Zo werden Staatsbosbeheer, het CBS en het RIVM tot zelfstandige organisaties gemaakt (Stellinga, 2012). Vaak ging een verzelfstandiging van een overheidstaak gepaard met een meer bedrijfsmatige blik op hoe deze taak georganiseerd moest worden (Stellinga, 2012; Van Thiel, 2002).

Er zijn echter vraagtekens geplaatst bij de wenselijkheid van deze verzelfstandigingen. Ten eerste is het de vraag of het verzelfstandigen van overheidstaken wel tot een effectievere en efficiëntere overheid leidt, iets wat juist een van de motieven van verzelfstandiging is (Pollitt & Dan, 2013; Overman & Van Thiel, 2016; Van Thiel, 2002). Ten tweede dringt de vraag zich op of de huidige *governance* – de manier waarop bestuurd wordt - er niet voor zorgt dat de kwaliteit van de uitvoering in het geding komt (Van Thiel, 2002).

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor het tweede punt en zijn er veel verschillende onderzoeken gedaan naar het functioneren van de uitvoering van overheidstaken (Van der Vlist et al., 2020; Bosman, 2021; Ministerie van Financiën, 2021). Uit deze onderzoeken en recentelijke affaires bij de Belastingdienst en bij het CBR doemt een beeld op van een uitvoering die in de problemen zit. Dit heeft gedeeltelijk te maken met een ‘knip’ in de *governance* die is ingesteld tussen beleid en uitvoering (Van Thiel 2002). Waar eerst beleid en uitvoering dicht bij elkaar lagen, zijn deze tegenwoordig uit elkaar getrokken, met alle gevolgen van dien (Homburg & Van Thiel, 2002). Zo is er een overmatige aandacht voor het maken van nieuw beleid, maar is er nauwelijks aandacht voor de uitvoerbaarheid van dit beleid (Bosman 2021).

Verzelfstandigingen worden vaak uitgevoerd met het argument dat dit de controle en sturing vanuit het moederdepartement zou vergemakkelijken (Van Thiel, 2002). Uit de praktijk is echter gebleken dat er juist meer sturing werd verlangd vanuit de moederdepartementen dan eerst het geval was. Deze verzelfstandigingsparadox, waarbij men aan de ene kant de uitvoering wegduwt, met als achterliggende

gedachte juist meer controle uit te oefenen, waardoor uitvoeringsorganisaties aan de andere kant juist minder zelfstandigheid ervaren, roept vragen op (Van Thiel, 2002). Zo kan een overmatige focus op het verantwoorden op bijvoorbeeld *key performance indicators* (KPI's) er toe leiden dat er te veel naar het dashboard wordt gekeken, terwijl er niet wordt gekeken naar waar de auto naar toe rijdt. Hierbij kan het doel van de uitvoering uit het oog verloren raken waardoor de kwaliteit van de uitvoering mogelijk vermindert.

De bewuste scheiding tussen beleid en uitvoering heeft tevens ertoe geleid dat politieke onuitvoerbare wensen uitgevoerd worden door uitvoeringsorganisaties die weten dat het beleid niet werkbaar is (Bosman, 2021). Er zijn verschillende beleidstoetsen ingevoerd om te voorkomen dat de politiek op de proppen komt met onuitvoerbaar beleid, maar uitvoeringsorganisaties vinden het moeilijk om een verzoek van hun moederdepartement of bewindsvoerder te weigeren (Bosman, 2021). Bovenop het moeten uitvoeren van onuitvoerbare beleidsopdrachten, hebben uitvoeringsorganisaties de afgelopen jaren ook te maken gehad met forse bezuinigingen. Er is daardoor veel personele deskundigheid verloren gegaan en de capaciteit voor persoonlijk dienstverlening richting de burger is sterk verminderd (ibid.).

## 1.2 Aanleiding

Er hebben zich de afgelopen jaren een aantal affaires voorgedaan die erop duiden dat er iets misgaat bij de uitvoering van beleid. Met name de kindertoeslagenaffaire bij de Belastingdienst heeft veel stof doen opwaaien. In het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag wordt een beeld geschetst van een organisatie die zich te veel bezighoudt met het halen van streefcijfers en KPI's, en te weinig oog heeft voor de gevolgen van het beleid (Van Dam, 2020: 28). Een van de oorzaken van deze mistanden is de afstand tussen beleid en uitvoering (idem: 27). Zo werkten de uitvoerders volgens het adagium 'u vraagt, wij draaien', zonder dat de beleidsmakers zicht hadden op de gevolgen van het beleid.

In dit onderzoek worden drie verschillende uitvoeringsorganisaties nader uitgelicht om een beeld te schetsen van de oorzaken van problematiek in de uitvoering en hoe deze problematiek eventueel te relateren is aan verzelfstandigingen. Ten eerste zal het UWV besproken worden, dat een aantal keer in opspraak is gekomen als gevolg van fraude met WW-uitkeringen. Ten tweede zal DUO worden besproken. Deze organisatie, die zich voornamelijk richt op het financieren en organiseren van het onderwijs in Nederland, is een aantal keer in opspraak gekomen vanwege ondermaatse dienstverlening aan klanten. Ten derde wordt de Dienst Justitiële Inrichtingen onderzocht. Deze dienst, een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid, is verantwoordelijk voor het uitvoeren van vrijheidsstraffen en

vrijheidsbeperkende maatregelen die zijn opgelegd door de Nederlandse rechtbanken. Ook deze organisatie is een aantal keer in opspraak gekomen vanwege incidenten in de uitvoering, bijvoorbeeld met betrekking tot verloven van tbs-patiënten.

In het voorgaande is beschreven dat er in de uitvoering van het beleid sprake is van problemen die deels samenhangen met het bedrijfsmatiger uitvoeren van overheidsdiensten en de daarbij horende beleidsvormings- en verantwoordingsdynamiek. Deze dynamiek bestaat uit het op afstand plaatsen van de uitvoering waarbij ook een sturingsmechanisme wordt ingesteld om de op afstand geplaatste uitvoering te controleren. In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe het op afstand plaatsen van de uitvoering en de bijbehorende bedrijfsmatige sturing zich relateert aan de kwaliteit van de uitvoering van de zelfstandige overheidsorganen.

### 1.3 Probleemstelling

Hiervoor is beschreven hoe uitvoeringsorganisaties opspraak zijn geraakt vanwege verslechterde dienstverlening. Daarnaast is beschreven hoe de uitvoering op afstand is geplaatst door het verzelfstandigen van overheidsinstanties. Het bedrijfsmatiger uitvoeren van overheidstaken hangt samen met deze verzelfstandigen. Bij het bedrijfsmatig uitvoeren van overheidstaken hoort een bedrijfsmatige sturing op deze uitvoering die veel aandacht besteedt aan streefcijfers. In dit onderzoek zal specifiek gekeken worden naar de relatie tussen de verzelfstandigen binnen de rijksoverheid en de ervaren verminderde dienstverlening. Om tot een verbetering van de dienstverlening te komen wordt ook gekeken naar hoe de huidige positionering – een interne of externe verzelfstandiging – aangepast moet worden.

#### 1.3.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen of de verzelfstandigen in de rijksoverheid hebben geleid tot problemen bij de uitvoering van het beleid die te relateren zijn aan de verzelfstandigde positionering van uitvoeringsorganisaties ten opzichte van moederdepartementen.

#### 1.3.2 Centrale vraag

Hangen de eventuele problemen bij uitvoeringsorganisaties DUO, UWV en DJI samen met verzelfstandigde positionering ten opzichte van moederdepartementen en kan een andere positionering van uitvoeringsorganisaties ten opzichte van het moederdepartement deze problemen mitigeren?

#### 1.3.3 Deelvragen

- Welke vormen van verzelfstandiging zijn er en welke achterliggende doelen hebben deze verzelfstandigen?

- Hoe zijn de positioneringsrelaties tussen uitvoeringsorganisaties en moederdepartementen in Nederland ingericht?
- Tegen welke problemen lopen uitvoeringsorganisaties aan bij het uitvoeren van hun taken?
- Bestaat er een relatie tussen de verzelfstandigde positionering en problematiek van de uitvoeringsorganisaties?
- Hoe kan een andere positionering van uitvoeringsorganisaties ten opzichte van moederdepartementen de problemen van uitvoeringsorganisaties mitigeren?

#### 1.4 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt in bredere zin bij aan de discussie over de voor- en nadelen van de New Public Management (NPM) stroming in de bestuurskunde. NPM is de verzamelnaam voor hervormingen in de publieke sector die voor ogen hebben om de overheid meer te organiseren zoals de private sector is georganiseerd. Voorbeelden van hervormingen die onder de noemer van NPM uitgevoerd zijn, zijn bijvoorbeeld het managen op het behalen van targets, de nadruk op (het verantwoorden van) inputs en outputs, en het introduceren van marktmechanismes bij overheidsdiensten (Boyne, 2002: 97; Osborne, 2006). De afgelopen decennia is de NPM-stroming dominant geweest binnen de Nederlandse overheid (Bosman, 2021). Vanuit de wens om de overheid meer te organiseren als een bedrijf, zijn de verzelfstandigde organen van de rijksoverheid geboren. Waar eens de relaties tussen verschillende delen van de overheid als hiërarchisch getypeerd kon worden, zijn de relaties tussen overheidsdiensten nu gestoeld op de principes van de markt (Osborne, 2006). Juist bij verzelfstandigde overheidsdiensten is er in de afgelopen decennia een toenemende nadruk op het functioneren als een bedrijf zichtbaar geweest (Bosman, 2021).

Critici van NPM merken echter op dat de voordelen van NPM zeer beperkt zijn en de voordelen die wel zijn behaald zijn, ten koste zijn gegaan van bijvoorbeeld overheidsdienstverlening (Osborne, 2006). De voorbeelden van uitwassen van NPM zijn legio: de stopwatchcultuur in de zorg, het voortijdig uitgeven van diploma's onder druk van rendementsdenken, en de eerder aangehaalde toeslagenaffaire (Koppenjan, 2012; Van Dam, 2020). Inmiddels is men er bij de overheid van overtuigd dat er een alternatief moet komen voor het NPM-paradigma (Bosman, 2021). Er is een stroming op gang gekomen die de eenzijdige nadruk op de kwantiteit afwijst en meer aandacht wil voor de kwaliteit van de uitvoering. Een helder alternatief voor NPM is er echter nog niet.

Dit onderzoek draagt bij aan het wetenschappelijk debat omtrent NPM omdat wordt onderzocht of het aan het bedrijfsmatig uitvoeren gelieerde verzelfstandigen samenhangt met het afnemen van de



kwaliteit van de uitvoering. Hiermee voegt dit onderzoek een puzzelstuk toe aan het beantwoorden van de vraag wat de effecten van NPM zijn geweest en hoe we die moeten beoordelen.

### 1.5 Maatschappelijke relevantie

Naast de wetenschappelijke relevantie, is dit onderzoek ook maatschappelijke relevant. Zoals al eerder is benoemd, is er een aantal affaires geweest die in het maatschappelijk debat veel aandacht hebben gekregen. Neem bijvoorbeeld de toeslagenaffaire waarvan de schokgolven nog lang in het politiek en maatschappelijke debat zijn gevoeld. Het maatschappelijk debat over de wijze waarop de overheid de afgelopen jaren zich meer als een bedrijf is gaan gedragen, wordt verder aangezwengeld door prominenten als Herman Tjeenk Willink (Tjeenk Willink, 2017).

Daarnaast worden er ook onderzoeken gedaan naar de huidige staat van de uitvoering. Neem bijvoorbeeld de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties en het onderzoek naar het functioneren van uitvoeringsorganisaties 'Werk aan Uitvoering' (Van der Vlist et al., 2020; Brandsma, 2020; Bosman, 2021). Een belangrijk punt van kritiek van deze partijen is dat door de nadruk op efficiëntie die inherent is aan het bedrijfsmatiger inrichten van de overheid, de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid in het geding is gekomen. De burger is hiermee uit beeld geraakt. Dit heeft onder andere tot problemen geleid bij uitvoeringsorganisaties zoals het CBR, waar 75+'ers lang moesten wachten op de verlenging van hun rijbewijs. Door de druk op efficiëntie speelt er naast vervreemding bij professionals, ook vervreemding bij burgers. Men is niet meer tevreden met hoe de overheid haar taken uitvoert, terwijl dit essentieel is voor de legitimiteit van de overheid.

Met dit onderzoek zal het voor het maatschappelijk debat duidelijker worden wat de invloed van de op afstand plaatsing is geweest op de kwaliteit van de uitvoering. Met het resultaat van dit onderzoek in de hand kan men zich bezinnen op de manier van positionering die nu is verkozen en kijken of er mogelijk betere alternatieven zijn.

### 1.6 Leeswijzer

In het vervolg van dit onderzoek wordt de theoretische achtergrond van dit onderzoek behandeld. Allereerst wordt besproken waarom overheden onderdelen hebben verzelfstandigd. Daarna worden de definities van verzelfstandigde overheidsorganen besproken, zoals de zbo's en de agentschappen. Na de bespreking van deze definities wordt besproken hoe de positionering van verzelfstandigde organisaties georganiseerd is in Nederland en wat de verwachte implicaties zijn van de positionering op de problemen

die uitvoeringsorganisaties ervaren. Vervolgens worden de drie verschillende casussen behandeld en wordt bij elke casus gekeken waar de problemen liggen en hoe de problemen te relateren zijn aan de positionering van de uitvoeringsorganisaties. Tot slot wordt besproken hoe een andere positionering de problemen in de uitvoering mogelijk kan mitigeren.

## 2 Theoretisch kader

Om te begrijpen waarom bepaalde overheidsdiensten de afgelopen decennia verzelfstandigd zijn, wordt eerst besproken wat het onderscheid is tussen publieke en private producten. Want waarom wordt een rijbewijs door de zbo RDW uitgegeven en worden de landsgrenzen bewaakt door een niet verzelfstandigd orgaan? Om hier een goed beeld van te krijgen, zal onderscheid gemaakt worden tussen producten aan de hand van enkele kenmerken die definiëren of een product collectief of privaat geproduceerd wordt. Vervolgens wordt besproken welke elementen ten grondslag liggen aan de vraag of een product wel of niet geschikt is voor productie door een verzelfstandigd orgaan. Het doel is niet om normatief te kijken naar hoe een bepaald product het beste geproduceerd moet worden, maar om de overwegingen te tonen die spelen bij de keuze of een product al dan niet geproduceerd te laten worden door een zelfstandig orgaan (Savas, 1982: 92; Wolfson, 1988).

Vervolgens wordt besproken welke vormen van productie er mogelijk zijn bij het produceren van producten. Daarna wordt de link gelegd met het verzelfstandigen van overheidsproductie en de redentaties hierachter. Tot slot worden de verschillende vormen van verzelfstandigingen in Nederland besproken en wordt besproken hoe de sturingsrelaties werken en welke problemen daarbij zijn ontstaan.

### 2.1 Uitsluitbaarheid en rivaliteit

De aard van het product speelt een grote rol bij de vraag of een product door de overheid of door de markt geproduceerd kan worden. De twee kenmerken die hierbij een rol spelen zijn uitsluitbaarheid en rivaliteit. Wanneer we spreken over uitsluitbaarheid van producten bedoelen we de mogelijkheid om personen van een bepaald product uit te sluiten (Wolfson, 1988: 45). Als een individu niet uitgesloten kan worden van een product, maar er wel sprake is van het consumeren van dit product, dan betekent dit dat een product niet uitsluitbaar is. De vraag of er sprake van rivaliteit is, geeft aan dat het product niet deelbaar is en dat het gebruik door het ene individu, het gebruik door het andere individu verhindert.

Samen vormt het begrippenpaar exclusiviteit en rivaliteit de basis voor de theorie van de collectieve producten (Wolfson, 1988: 46). Deze theorie ligt ten grondslag aan de keuze om producten al dan niet collectief te produceren. Essentieel is daarbij de notie dat deze twee concepten gradueel zijn en

niet absoluut (Ostrom, 2010). De keuze voor collectief of privaat staat op basis van deze theorie niet vast. Het kan zijn dat een product efficiënter en effectiever privaat geproduceerd kan worden, maar dat dit niet wordt gedaan omdat marktproductie niet (politiek) wenselijk is. Want de vraag of het wenselijk is om bepaalde producten op een bepaalde manier te produceren speelt ook mee (Wolfson: 46). Zo is uitsluitbaarheid vaak een politieke keuze: er kan voor worden gekozen om een product dat in principe uitsluitbaar is, toch collectief te produceren. Zo ontstaan quasi-collectieve producten. Een groot deel van de publieke voorzieningen in Nederland zijn eigenlijk quasi-collectieve producten die uit beleidsoverweging publiekelijk worden uitgevoerd (Wolfson: 57).

## 2.2 Complexiteit van producten

Een overkoepelend thema in het onderscheid tussen het onderscheid tussen publieke en private producten is dat de complexiteit van producten toeneemt als er geen sprake is van rivaliteit en uitsluitbaarheid. Een broek of een brood is een tamelijk eenvoudig product omdat het duidelijk is waar de grenzen van het product liggen en het mogelijk is om een eigenaar aan te wijzen. Maar hoe moet het product 'veiligheid' geduid worden? Bij dit product is er niet een duidelijke grens aan te wijzen en is er ook niet duidelijk wie de eigenaar is. In het vervolg worden enkele productkenmerken besproken die een factor zijn in de complexiteit van producten. Deze kenmerken zijn van belang bij de vraag hoe producten geproduceerd kunnen worden.

Het eerste kenmerk is de 'eenduidigheid van de productdefinitie' (Ministerie van Financiën, 2021; Savas, 1982: 42). Een publiek product is vaak een stuk minder tastbaar, zoals het voorbeeld van publieke veiligheid duidelijk maakt. Daardoor zijn deze producten lastiger te meten.

Het tweede aspect dat deze producten complexer maakt, is dat een consument over het algemeen geen keuzevrijheid heeft met betrekking tot de consumptie van het product. Er is maar één vorm en één producent van het publieke product. Een consument kan niet besluiten dat het meer of minder van een bepaald product wil consumeren: het *is* er of het *is* er niet. Neem het voorbeeld van een veilige samenleving. Een burger kan niet zeggen dat hij of zij minder van dit publieke product wil consumeren. De burger is namelijk afhankelijk van collectieve besluitvorming (Savas, 1982: 43). Bovendien kan een consument niet zelf kiezen voor een producent omdat bij publieke producten de overheid vaak een monopolie heeft.

Ten derde speelt het aspect van hoe specifiek een product is ook mee bij de complexiteit van een product. Een specifieke taak, zoals het bestraten van een weg, is veel minder complex dan het opleiden van een student (Savas, 1982: 78). Moeilijk af te bakenen taken zijn moeilijker te evalueren en dat maakt

het lastiger om eventueel verschillende aanbieders met elkaar te vergelijken of een benchmark in te stellen. Deze taken vragen dan ook om een meer oplettende rol van de overheid: er moet meer gecontroleerd en gestuurd worden om ervoor te zorgen dat het product voldoet aan de eisen van de producent en de consument (Savas, 1982: 79). Een ander manier om dit te stellen is door te zeggen dat het ingewikkeld is om precies het verband te leggen tussen het product en het bedoelde effect (input – output/outcome).

Tot slot speelt bij de complexiteit van een product ook de mate waarin een product politiek en maatschappelijk veelbesproken is (Ministerie van Financiën, 2021: 25). Als er veel politieke discussie is, dan is er minder flexibiliteit in het aanpassen van het product en heeft de producent te maken met een ingewikkelde taakstelling (ibid.).

## 2.3 Modi van productie

Zoals besproken is het doel van dit hoofdstuk om duidelijk te maken waarom producten door de overheid of door de markt geproduceerd worden. Nu duidelijk is welke kenmerken van een product belangrijk zijn om te weten hoe een product geproduceerd kan worden, wordt nu besproken welke modi van productie er zijn.

### 2.3.1 Markt- en budgetmechanisme

De economische orde kan onderverdeeld worden in een marktsector en de publieke sector. Beide sectoren hebben een ander coördinatiemechanisme (Wolfson, 1988). De coördinatie vindt in principe plaats aan de hand van het uitwisselen van informatie over persoonlijke voorkeuren en het opleggen van sancties. Het marktmechanisme is gebaseerd op de idee van het rechtstreeks ruilen van private producten: producten waarbij er sprake is van uitsluitbaarheid en rivaliteit. Echter kunnen niet alle producten volgens het marktmechanisme geproduceerd worden, want soms faalt de markt (Wolfson, 1988: 2). Er is sprake van marktfalen als het niet mogelijk is om “maatschappelijk gewenste voorzieningen” via het marktmechanisme tot stand te brengen (Wolfson 1988: 24). Vaak spelen externe effecten, die niet kunnen worden opgenomen in de prijs die wordt doorberekend aan de consument, een rol in waarom de markt faalt (Wolfson, 1988). Een voorbeeld van marktfalen zijn de externe effecten van een fabriek: een fabriek zorgt voor luchtvervuiling maar de kosten hiervan worden niet doorberekend aan de consument die betaalt voor de producten uit de fabriek. Om dit op te lossen is er ingrijpen vanuit de overheid nodig, door bijvoorbeeld een belasting op vervuiling te implementeren.

In de literatuur zijn vier verschillende vormen van marktfalen beschreven (Wolf, 1979). (1) Ten eerste is er het overloopeffect. Bij het eerder beschreven voorbeeld van de fabriek is er sprake van een

overloopeffect. De externaliteiten die optreden als gevolg van productie van een bepaald product kunnen niet opgenomen worden in de prijs die wordt doorberekend aan de consument (Wolf, 1979). (2) Ten tweede is er het probleem dat er zich monopolies in de markt kunnen vormen. (3) Ten derde is er sprake van marktfalen als er binnen de markt sprake is van een prijs die niet de werkelijke prijs weerspiegelt, er binnen de markt geen mobiliteit is om de (middelen van) productie te verplaatsen, of wanneer de informatie over productie ongelijk verdeeld is. (4) Ten slotte spreekt men ook van marktfalen als de markt niet in staat is om tot een gelijke verdeling te komen (Wolf, 1979).

Tegenover het marktmechanisme staat het budgetmechanisme. Bij het budgetmechanisme is er geen duidelijke prijs per product en spelen persoonlijke voorkeuren van afnemers ook een kleinere rol. Deze producten kunnen niet volgens het marktmechanisme gefinancierd worden (Wolfson, 1988; Savas, 1982). Bij het budgetmechanisme wordt de productie gefinancierd vanuit publieke middelen (Compendium Politiek, 2003). Er is bij dit mechanisme dus geen een direct verband tussen het betalen voor het product en het genieten van een product. Ook bestaat er geen verband tussen de kosten en de opbrengsten van een product. Een probleem van dit laatste punt is dat er daardoor nauwelijks een incentive is om efficiënter te produceren: men gaat immers niet meer van een product verkopen als het goedkoper geproduceerd wordt (Compendium Politiek, 2003).

Toch zullen er altijd producten via het budgetmechanisme geproduceerd worden. Zoals eerder beschreven, faalt het marktmechanisme in het produceren van bepaalde producten. Volgens Wolfson (1988) is het uitgangspunt bij de keuze om iets publiek of privaat uit te voeren de vraag welke van beide mechanismes de grootste bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart. Als een markt faalt in het uitvoeren van een taak, of de productie niet optimaal gaat, dan staat de overheid voor de keuze om de coördinatie over te nemen (Wolf, 1979). Bij het budgetmechanisme kan de overheid ook falen in het produceren van een product (Wolf, 1979: 116). Zo kunnen er internaliteiten (als tegenhanger van externaliteiten) optreden waardoor de productie binnen een overheidsorganisatie niet meer efficiënt verloopt als gevolg van een gebrek aan marktprikkels. Ook kan de productie van overheid zorgen voor een ongelijke verdeling van macht (idem: 131).

#### 2.4 Redenen voor verzelfstandigen

De wens om een efficiëntere overheid te creëren staat aan de basis van het veranderen van het mechanisme waarmee overheidsdiensten worden gefinancierd. Deze wens speelde in de loop van de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw. De overheid groeide in die tijd sterk als gevolg van de uitbreiding van de verzorgingsstaat na het einde van de Tweede Wereldoorlog (Savas, 1982; Wolfson, 1988; Anderson &

Klaassen, 2009). Daarnaast had de groei van de overheid ook te maken met een groeiende inefficiëntie van de overheidsproductie (Savas, 1982: 24; Stellinga, 2012). Met het 'vermarkten' of marketization zou de efficiëntie van overheid verbeterd kunnen worden (Savas, 2000). Bij dit proces worden overheden gestimuleerd om het marktmechanisme te gebruiken om zo efficiënter te worden.

Zo veranderde in Nederland in de loop van de jaren 70 en 80 het denken over hoe de overheid georganiseerd moest worden (Stellinga, 2012). Er werden vraagtekens werden gezet bij de grootte van de overheid (Stellinga, 2012: 18). Het marktmechanisme werd weer meer gewaardeerd. Men wees er voornamelijk op dat het marktmechanisme efficiënter werkte en dat daarmee de algehele welvaart kon stijgen.

Met de opkomst van de waardering voor het marktmechanisme kwam ook de trend richting het verzelfstandigen van overheidstaken op gang. Een belangrijke reden om bepaalde taken verzelfstandigd uit te laten voeren, is dat er verwacht werd dat verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties uitvoerende taken effectiever en efficiënter zouden uitvoeren (Overman & Van Thiel, 2016). Zo zou de bedrijfsvoering van verzelfstandigde organisaties professioneler worden (Osborne and Gaebler, 1992; Pollitt et al., 2001). De economische voordelen vloeien onder andere voort uit concurrentie die verzelfstandigde overheidsorganen ondervinden waardoor de prijs voor publieke producten daalt (Overman & Van Thiel 2016). Het idee is bovendien dat ambtenaren zonder marktwerking niet de prikkel hebben om efficiënt te werken. Daarnaast zou het onafhankelijk maken van een overheidstak ook leiden tot efficiëntievoordelen. Organisaties worden namelijk opgesplitst waardoor ze kleiner worden, wat ervoor zorgt dat er minder geld aan de strijkstok blijft hangen (Overman & Van Thiel, 2016). Ook hebben managers in kleinere organisaties meer autonomie wat goed zou zijn voor innovatie (Overman & Van Thiel, 2016: 616). Naast economische voordelen heeft verzelfstandiging ook het voordeel dat organisaties dichter bij de burger staan en dat ze minder gepolitiseerd zijn waardoor de implementatie niet gehinderd wordt door politieke discussies (Overman & Van Thiel, 2016).

## 2.5 Verzelfstandiging: twee vormen

Een zelfstandige organisatie heeft drie kerneigenschappen (Talbot, 2004): ten eerste is het een formele afsplitsing van een ministerie. Ten tweede voert de zelfstandige organisatie publieke taken uit. Ten derde voert de zelfstandige organisatie haar taken uit op een meer bedrijfsmatige manier dan men bij overheden gewend is. Deze definitie is generiek. Van Thiel (2012) heeft een gespecificeerde typologie opgesteld waarbinnen drie soorten verzelfstandigingen geïdentificeerd kunnen worden. Het eerste type is een gedeeltelijk zelfstandig, juridisch onafhankelijk orgaan binnen de overheid. Het tweede type is een

wettelijk orgaan, buiten de overheid. Het derde type is een privaatrechtelijke organisatie, zoals organisaties die (gedeeltelijk) in staatshanden zijn.

In Nederland zijn er twee hoofdvormen van verzelfstandiging te identificeren: interne en externe verzelfstandiging. Interne verzelfstandiging vindt plaats door het instellen van agentschappen en externe verzelfstandiging door middel van zelfstandige bestuursorganen. Essentieel verschil tussen de beide vormen is de mate van ministeriële verantwoordelijkheid (Van Thiel, 2002; Stellinga, 2012). Bij interne verzelfstandiging blijft er ministeriële verantwoordelijkheid, terwijl er bij externe verzelfstandiging sprake is van beperkte ministeriële verantwoordelijkheid (Van Thiel, 2002; Stellinga, 2012). Extern verzelfstandigde organisaties worden in Nederland zbo's genoemd en intern verzelfstandigde organisaties agentschappen.

Alhoewel in het vervolg beide verzelfstandigingsvormen apart zullen worden besproken, is het belangrijk om vooraf op te merken dat er veel overeenkomsten zijn tussen beide vormen (Ministerie van Financiën, 2021). Agentschappen en zbo's verschillen vooral doordat ze verschillende soorten taken uitoefenen. Wat betreft sturingsrelaties zijn er veel overeenkomsten. Bij beide vormen wordt de ambtelijke besturingsdriehoek gebruikt, wat tot een zelfde soort governance leidt.

#### 2.5.1 Zbo: externe verzelfstandiging

Een zbo is een extern verzelfstandigd bestuursorgaan dat 'met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister' (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2006; Van Thiel, 2017). Voor zbo's geldt een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. De minister is wel verantwoordelijk voor het beleid dat door de zbo wordt gevoerd en het toezicht op de zbo, maar niet voor de uitvoering van het beleid (Van Thiel 2017: 31). Zbo's dienen verantwoording af te leggen aan de verantwoordelijk minister en aan de Staten-Generaal. Daarin moeten ze aantonen dat zij hun taken tijdig en goed uitvoeren. Bovendien dient een zbo jaarlijks een begroting op te stellen waarin een raming van de inkomsten en uitgaven in het komende jaar worden gedaan (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2006).

Er zijn verschillende beweegredenen om een zbo op te richten. Bijvoorbeeld als er een behoefte bestaat aan een "onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid" of omdat de uitvoering strikt regel gebonden is waarbij ministeriële verantwoordelijkheid niet noodzakelijk is (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2006). Een derde reden die wordt, is dat het gewenst is dat maatschappelijke organisaties meedoen in het organiseren van de bestuurstaak (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2006). Zbo's zijn actief op allerlei verschillende beleidsterreinen. Veelal voeren zij taken

uit op het gebied van financiële transacties, certificering en kwaliteitsbeoordeling (Van Thiel, 2017). Voorbeelden van dergelijk zbo's zijn de Sociale Verzekeringsbank, de Nederlandsche Bank en het CBR.

De afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan naar zbo's in Nederland. De onderzoeken hebben zich gericht op de wenselijkheid en de effectiviteit van deze zbo's. Vanuit deze onderzoeken zijn vraagtekens geplaatst bij het groeiende aantal zbo's in Nederland (De Leeuw, 2013).

### 2.5.2 Agenschap: interne verzelfstandiging

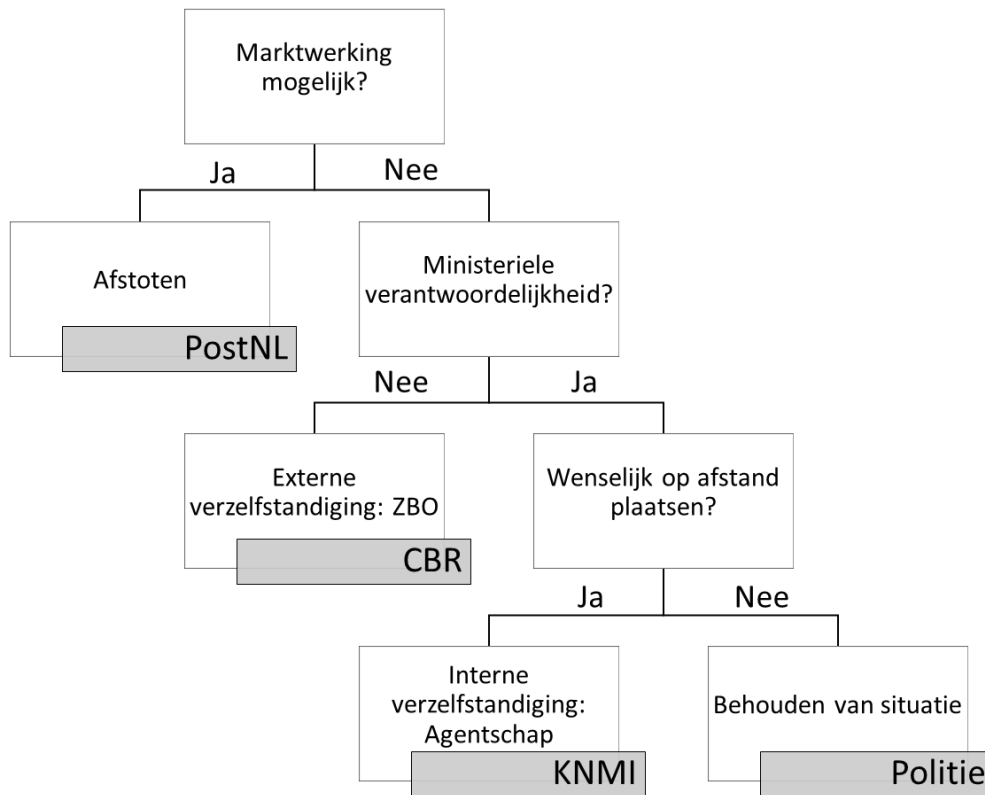
Naast zbo's zijn er in het Nederlandse systeem ook agenschappen actief. Een groot deel van de rijksbegroting gaat naar organisaties die agenschappen van de rijksoverheid zijn (Ministerie van Financiën, 2021). Vanaf 1994 zijn er agenschappen ingesteld. Een agenschap heeft een afgezonderd financieel beheer maar is in een beperktere mate autonoom dan een zbo (Van Thiel, 2017). Er zijn op dit moment 30 agenschappen bij de Rijksoverheid (Rijksoverheid, z.d.). Het instellen van agenschappen kende veelal dezelfde motivatie als bij het instellen van zbo's. Bij het verzelfstandigen van sommige taken wilde men echter wel de ministeriële verantwoordelijkheid in stand houden (Ministerie van Financiën, 2021). Er is daarom bij agenschappen sprake van een *interne* verzelfstandiging: de ministeriële verantwoordelijkheid blijft onverminderd gelden.

De agenschappen kennen een grote verscheidenheid. Ze verschillen in de soorten producten die ze produceren (expert- of outputproducten) en de taken die de agenschappen moeten uitvoeren (Smullen en Van Thiel, 2002). Het dienstonderdeel moet aan enkele voorwaarden voldoen die zijn vastgelegd in de Regeling Agenschappen (2018) om verzelfstandigd te kunnen worden. Zo moet het instellen van een agenschap aantoonbaar leiden tot een meer doelmatige uitvoering en moet er een verband te leggen zijn tussen de inputs en de outputs. Door deze koppeling wordt het ook mogelijk om de productie op outputs te bekostigen.

Het instellen van agenschappen komt voort uit de wens om overheden efficiënter en meer resultaatgericht te maken (Oosterom, 2005; Ministerie van Financiën, 2021). De wens tot een efficiëntere overheid krijgt vorm in de governance die agenschappen kenmerkt. Deze governance is zo ingericht dat het agenschap wordt gestimuleerd om zo doelmatig mogelijk te opereren. Dit is onder andere te zien in hoe agenschappen gefinancierd worden en hoe de sturingsrelaties zijn vormgegeven. Hierover volgt meer in paragraaf 2.7.

## 2.6 Keuze voor verzelfstandigingsvorm





Figuur 1. Beslisboom op basis van de uitkomsten van de commissie Sint (1994)

Figuur 1 geeft de vragen weer die onderliggen aan de keuze op welke manier een overheidsdienst wordt uitgevoerd. Volgens de commissie Sint (1994), die onderzoek deed naar verzelfstandigen in het Nederlandse bestel, zijn deze criteria belangrijk bij de vraag of het wenselijk is dat een overheidstaak verzelfstandigd wordt uitgevoerd. Bij de vraag of marktwerking mogelijk is, is de achterliggende vraag eigenlijk of de overheid een vorm van verantwoordelijkheid heeft om het product te produceren.

Naast deze hierboven genoemde formele eisen, spelen er nog andere overwegingen om al dan niet te besluiten om de productie verzelfstandigd uit te laten voeren. Zo spelen bijvoorbeeld de eerder benoemde complexiteit van de producten en (politieke) wenselijkheid van productie door een zelfstandig orgaan mee (Ministerie van Financiën 2021).

## 2.7 Sturingsrelaties

Sturing op de hoofdlijnen was bij het instellen van de interne en externe verzelfstandigingen de regel (Sint 1994: 8). Sturing van verzelfstandigde onderdelen kenmerkt zich door de volgende principes

- Het sturen op de relatie tussen de inputs en de outputs
- Toetsing op bepaalde indicatoren (KPIs)

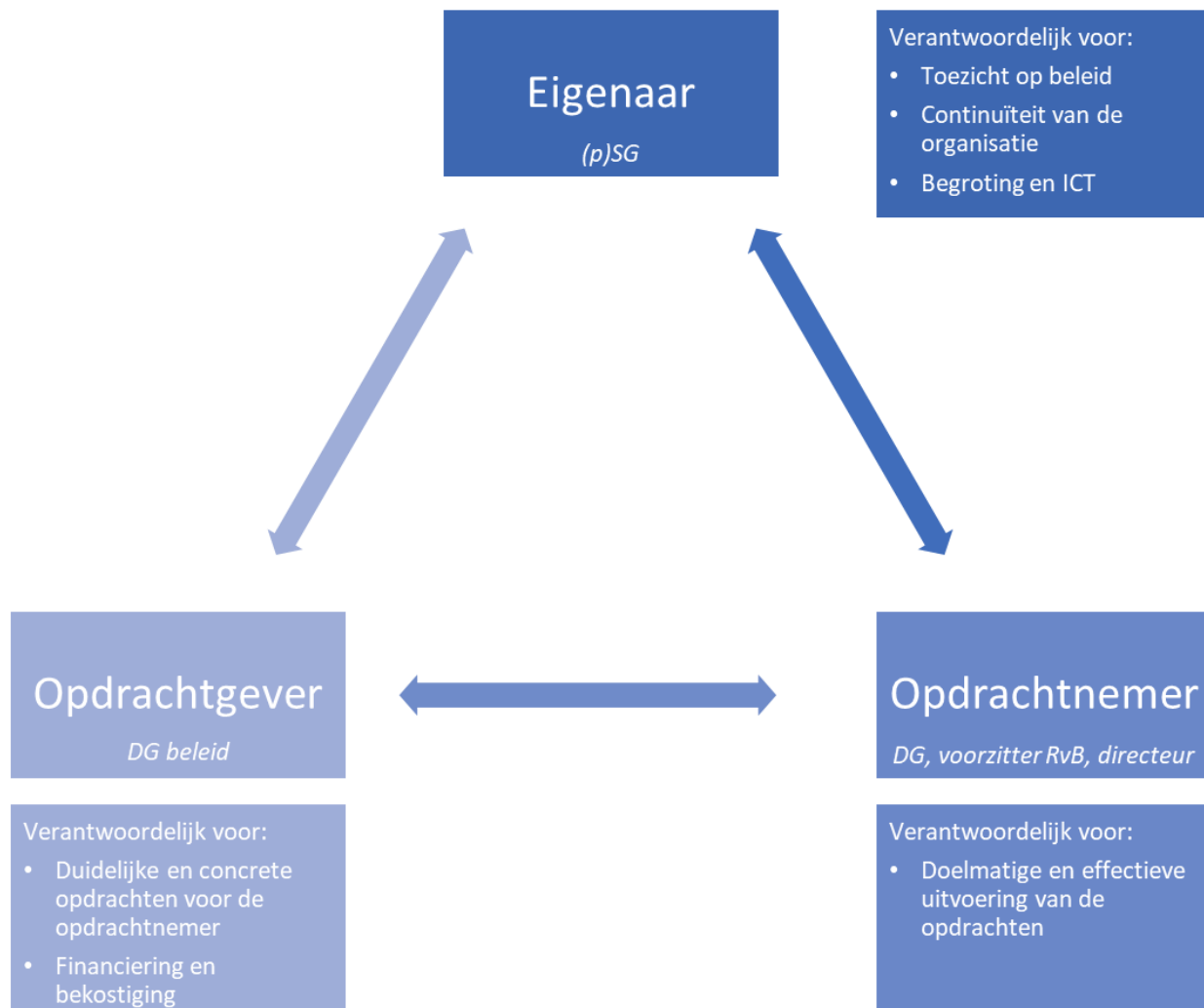
- Afspraken over de verwachte uitkomsten en toetsing daarop

In Nederland is de sturing van verzelfstandigde organisaties meestal ingericht volgens de ambtelijke besturingsdriehoek (ABDTOPConsult, 2017: zie Figuur 2). In dit model zijn drie verschillende rollen te onderscheiden: de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer (Oosterom, 2005; Regeling Agentschappen, 2018). De eigenaar zorgt voor de continuïteit van het verzelfstandigde orgaan door onder andere toezicht te houden op de financiële gezondheid van het verzelfstandigde orgaan. De opdrachtgever bepaalt welke taken moeten worden uitgevoerd door het verzelfstandigde orgaan en dient daarbij een zo concreet mogelijke opdrachtformulering te geven aan de opdrachtnemer. De opdrachtnemer is het verzelfstandigde orgaan zelf en is verantwoordelijk voor het goed uitvoeren van de opdracht (Oosterom, 2005). In de praktijk is de eigenaar de SG van het moederdepartement en is de opdrachtgever vaak de beleids-DG (Ministerie van Financiën, 2011; Regeling Agentschappen, 2018). Het onderscheid tussen de sturingsrelaties van zbo's en agentschappen is dat het in theorie bij zbo's het niet mogelijk is om in te grijpen in specifieke gevallen, en dat dit in het geval van agentschappen wel mogelijk is.

Ten grondslag aan de besturingsdriehoek liggen de drie principes van de Commissie Sint (1994). De sturing vindt grotendeels plaats op basis van 'incentive structuren', waarbij verantwoording en sturing plaatsvindt op basis van meetbare indicatoren (Terpstra, 2003). Het model is economisch ingericht waarbij er van wordt uitgegaan dat de agent en de principaal hun eigen doelen nastreven (Van Thiel, 2020). Het achterliggend idee van het sturingsmodel is dat een principaal-agentverhouding leidt tot een vergrote doelmatigheid. Met dat idee in gedachte is ook de governance ingericht: zo is de financiering zo ingericht dat er met de inputs gestuurd kan worden op de outputs.

Om tot een goede dienstverlening te komen, dienen de sturingsrelaties tussen ministeries en verzelfstandigde organisaties goed te functioneren (ABDTop, 2017). Het is daarbij belangrijk dat de verschillende rollen in deze sturingsrelaties goed belegd en uitgevoerd worden. Uit het onderzoek 'Verbeter de werking!!', waarin de werking van de sturingsdriehoek werd onderzocht, bleek echter dat de sturingsdriehoek dikwijls niet goed functioneert. Zo was de eigenaarsrol vaak niet goed belegd en hield de eigenaar zich te weinig bezig met het bewaken van de continuïteit van de organisatie door de complexiteit van nieuw beleid te beheersen (ABDTop, 2017).

In het vervolg zullen de relaties in de besturingsdriehoek besproken worden. Daarbij zal ook gesproken worden over problemen die kunnen ontstaan binnen dit economische model en hoe hiermee wordt omgegaan. Daarnaast worden drie aspecten van de governance relatie nader toegelicht: de sturing, de verantwoording en de bekostiging (Ministerie van Financiën, 2021).



Figuur 2: Besturingsdriehoek met rolevulling en verantwoordelijkheden (ABDTop, 2017; Ministerie van Financiën, 2011; Regeling Agentschappen, 2018)

### 2.7.1 Principaal-agentproblemen

Zoals aangegeven is het model economisch ingericht waarbij er van wordt uitgegaan dat de agent en principaal tegengestelde belangen hebben (Van Thiel, 2020). De principaal is de partij die producten afneemt, terwijl de agent de producten produceert. In de context van verzelfstandigde overheidsorganen is het departement de principaal en het agentschap of de zbo de agent. De centrale aanname bij de principaal-agenttheorie is dat zowel de principaal als de agent enkel handelen uit eigenbelang (Eisenhardt, 1989). Logischerwijs volgt hieruit dat er volgens deze theorie sprake is van doelenincongruentie: de ene

actor wil iets anders dan de andere actor. Omdat er bij de principaal-agent relatie sprake is van doelenincongruentie, en er dus sprake is van wantrouwen bij de principaal, moet de principaal de agent monitoren om de informatie de agent aanlevert te controleren (Van Thiel & Heniks 2014).

Problemen binnen een principaal-agentrelatie zorgen voor suboptimale uitkomsten. Zo kan informatieasymmetrie er toe leiden dat de aanbieder misbruik maakt van de situatie door het product beter voor te doen dan het is of naar loop van tijd de kwaliteit van het product te verminderen terwijl wel dezelfde prijs wordt gevraagd (Voorn et al. 2017; Van Thiel & Heniks 2014; Eisenhardt, 1989). Een voorbeeld van een doeldivergentie is dat een opdrachtnemer zou streven naar budgetmaximalisatie, terwijl de opdrachtgever streeft naar het creëren van zoveel mogelijk publieke waarde. Deze problemen kunnen worden verminderd door het inrichten van een sturingsrelatie die is gericht op het controleren van de agent door de principaal (Van Thiel 2020).

Uit eerder verricht onderzoek naar principaal-agentproblemen is gebleken dat er geen sterke belangentegenstelling tussen de verschillende partijen wordt ervaren (Ministerie van Financiën 2011). Daarentegen blijft het risico bestaan dat agentschappen zich als monopolist gaan gedragen omdat zij de enige aanbieder zijn van een publiek product (Ministerie van Financiën 2011).

## 2.8 Sturing

Door het verzelfstandigen van overheidsorganen ontstaan nieuwe relaties in de governance. Waar uitvoering en beleid voor het verzelfstandigen dicht bij elkaar lagen, is er nu een knip gemaakt (Van Thiel 2002). Met het invoeren van deze knip is ook de noodzaak ontstaan om een goede sturing vorm te geven tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer (Van Thiel 2002). De opdrachtgever moet immers controleren of de opdrachtnemer het beleid wel goed uitvoert. Zoals eerder beschreven, zijn de sturingsrelaties op bedrijfsmatige wijze ingericht (Terpstra 2003).

Verzelfstandige organisaties ervaren de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever soms als lastig (De Leeuw, 2013; ABDTop, 2017; Ministerie van Financiën, 2021). Zo geven zbo-bestuurders aan dat zij soms het gevoel hebben dat ze onvoldoende worden meegenomen in belangrijke (beleids)discussies die plaatsvinden bij de opdrachtgever (De Leeuw 2013). Dit leidt er onder andere toe dat uitvoeringsinstanties soms geconfronteerd worden met beleid dat wel politiek gewenst is, maar niet uitvoerbaar is (Bosman 2021). Uit het onderzoek van de parlementaire onderzoekscommissie Bosman (2021) bleek onder andere dat de politiek onvoldoende kijkt naar de haalbaarheidstoetsen die uitvoeringsorganisaties opstellen. Ook leeft er bij de uitvoeringsorganisaties het probleem dat hun

opdrachtgever uiteindelijk de politieke verantwoording moet afleggen over de uitvoering en dat de uitvoeringsorganisaties dus niet zelf aan het woord komen om toe te lichten of het beleid dat door de opdrachtgever is opgesteld wel werkbaar is.

Uit onderzoek is naar voren gekomen dat de sturingsrelaties tussen verzelfstandige overheidsorganen en de desbetreffende moederministeries wel op dezelfde principes gebaseerd zijn, maar dat de uitwerking er van sterk verschilt (Van Thiel & Heniks, 2014; ABDTop, 2017). De sturingsrelatie is vaak niet optimaal ingericht waardoor de kwaliteit van de sturing te wensen over laat (Van Thiel & Heniks, 2014). De ene keer is er te veel sturing, bij de ander te weinig. Bovendien worden de rollen niet altijd even goed ingevuld, of is er onvoldoende scheiding tussen de opdrachtgever- en de eigenaarsrol, wat voor de opdrachtnemer voor vervelende situaties kan zorgen wanneer het bijvoorbeeld aankomt op het beschermen van de continuïteit van de organisatie (ABDTop, 2017).

## 2.9 Verantwoording

Door het verzelfstandigen van organisaties zijn ook de verantwoordingsprocessen veranderd. Wanneer de afstand tussen de eigenaar, opdrachtgever, de opdrachtnemer groeit wordt het belangrijker dat er goed verantwoording wordt afgelegd over de prestaties van de opdrachtnemer (Voorn et al. 2017: 823). Zoals eerder aangegeven is het sturingsmodel op economische leest ingericht, wat betekent dat inherent aan het systeem ook problemen met betrekking tot verantwoording voorkomen die in een normale markt ook voorkomen. De eerder besproken principaal-agentproblemen zijn hier een voorbeeld van. Dit soort problemen kunnen voorkomen worden als er een goede relatie bestaat tussen de opdrachtnemer en de opdrachtgever, maar hoe groter de afstand tussen beiden, hoe moeilijker het is deze goede relatie te onderhouden (Voorn et al., 2017: 823). Een goede relatie kan onvoldoende blijken waardoor het nodig is om goed toezicht in te richten. Het houden van toezicht kost echter tijd en geld, wat de transactiekosten bij de transactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, doet stijgen (Jensen en Meckling, 1976).

Het verzelfstandigen heeft er ook toe geleid dat er sprake is van een verzelfstandigingsparadox (Smullen et al., 2001). De eigenaar heeft de opdrachtnemer op afstand geplaatst met als motivatie om meer verantwoordelijkheid te geven aan de opdrachtnemer maar ook om de doelmatigheid van de uitvoering te vergroten. Aan de andere kant vraagt het op afstand plaatsen als gevolg van de principaal-agentrelatie ook om meer monitoring: de eigenaar wil weten of het geld dat hij geeft aan de uitvoerder wel goed wordt uitgegeven (Terpstra, 2003). De overheid als 'klant' van uitvoeringsorganisaties wil weten of de producten die geleverd worden wel voldoen aan de eisen en dat de prijs die de overheid betaalt te rechtvaardigen is. Het bijkomende gebrek aan vertrouwen van het op afstand plaatsen is de fundatie voor

de noodzaak van uitgebreid toezicht (Terpstra, 2003). De paradox is dus dat verzelfstandigingen meer zelfstandigheid krijgen, maar aan de andere kant te maken hebben met een verhoogde verantwoordingsdruk (Smullen et al., 2001).

## 2.10 Bekostiging

Ook de manier van bekostiging maakt deel uit van de sturingsrelatie. Eerder is al het markt- en het budgetmechanisme besproken waarmee de productie gefinancierd kan worden. Hier zal verder worden ingegaan op hoe deze mechanismes in de Nederlandse context vorm krijgen in de bekostiging van verzelfstandigde overheidsorganen.

Het budget van uitvoeringsorganisaties kan op verschillende manieren worden bepaald. Zo kan bekostigd worden op basis van taak, proces, output of input (Ministerie van Financiën, 2021). Uitgangspunt van de verschillende vormen van bekostiging is dat zij ieder op hun eigen wijze prikkels geven aan de uitvoerder om de uitvoering efficiënt en effectief te organiseren (SEO economisch onderzoek 2021: 9). Voor de bekostiging van uitvoeringsorganisaties zijn er twee hoofdvormen:

- Output bekostiging is een vorm van financieren waarbij uitvoeringsorganisaties een bedrag krijgen voor de door hen gerealiseerde productie.
- Input bekostiging, ook wel lump sum bekostiging genoemd, is een vorm van bekostiging waarbij de hoeveelheid middelen niet direct gekoppeld is aan de gerealiseerde prestaties, maar waarbij een uitvoeringsorganisatie een vooraf bepaald bedrag krijgt om een bepaalde taak uit te voeren.

De output bekostiging heeft als voordeel dat het transparant is welke middelen hebben geleid tot welke prestaties, waardoor sturing op de prestaties eenvoudiger wordt. Als nadeel heeft het echter dat de koppeling maken tussen de inputs en de outputs veel administratief werk oplevert. De inputbekostiging heeft als voordeel dat er minder administratieve lasten zijn en dat het meer vrijheid geeft aan de uitvoerder. De keuze voor welke type bekostiging hangt onder andere af van de complexiteit van het product (Ministerie van Financiën, 2021: 80). Zo is een output bekostiging voor een uitvoeringsorganisatie die complexe, moeilijk meetbare, heterogene producten produceert, niet geschikt (Ibid.; SEO economisch onderzoek, 2021: 11).

## 2.11 Uitvoeringsorganisaties

De focus van dit onderzoek ligt op het onderzoeken van uitvoeringsorganisaties. Niet alle verzelfstandige overheidsorganen zijn uitvoeringsorganisaties, maar uitvoeringsorganisaties zijn wel de instanties die het nauwst contact hebben met burgers en waarbij een verandering in kwaliteit dus snel opgemerkt wordt

(Van der Vlist en Heerschop, 2020). Uitvoeringsorganisaties zijn “publieke organisaties die als taak hebben het beleid op een specifiek terrein uit te voeren” (Bosman, 2021: 24). Het feit dat er veel aandacht is voor de uitvoeringsorganisaties berust ook op het feit dat er veel druk staat op de uitvoeringsorganisatie omdat er aan de ene kant veel van hen wordt gevraagd, maar er weinig oog is voor de moeilijkheden waarin zij zitten (Bosman 2021).

Problemen bij de uitvoering van beleid hangen samen met een aantal verschillende factoren (Van der Vlist en Heerschop, 2020):

- Hoge verwachtingen vanuit de maatschappij en een lage tolerantie voor fouten;
- Bezuinigingen op de uitvoering waardoor werkprocessen zijn geautomatiseerd en gestandaardiseerd met als doelmerk de organisatie zo efficiënt mogelijk te maken;
- Verwachtingen uit de politiek die steeds hoger worden en regeringsakkoorden die leiden tot complexe regelgeving en discontinuïteit in gevoerd beleid. Deze groeiende complexiteit zorgt ervoor dat het beleid steeds minder goed uitlegbaar is voor de burger;
- De beleidsvoering die onvoldoende kennis van en zicht op de complexiteit van de uitvoering heeft;
- Incidentenpolitiek waardoor er veel nadruk komt te leggen op wat fout gaat. De aandacht ligt bij de departementen meer op de dagelijkse problematiek, terwijl er weinig ruimte is voor langetermijndenken.

Deze punten raken aan de eerder besproken sturingsrelatie tussen departement en opdrachtnemer. Uitvoeringsorganisaties lijken moeilijkheden te ondervinden bij hoe de sturingsrelatie is vormgegeven. Uitvoeringsorganisaties leveren in de ambtelijke besturingsdriehoek de criteria van uitvoerbaarheid van beleid aan en geven feedback aan de beleidsafdelingen over de uitvoerbaarheid van beleid (Van der Vlist en Heerschop, 2020: 40). Uit het onderzoek van Van der Vlist en Heerschop (2020) blijkt echter dat invloed van uitvoeringsorganisaties hierbij gering is.

Wat de ambtelijke besturingsdriehoek voor uitvoeringsorganisaties ook complexer maakt is dat rollen in de besturingsdriehoek soms niet goed vervuld worden (ABDTop, 2017). Zo wordt vaak ervaren dat de eigenaar zich onvoldoende bezig houdt met het beschermen van de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie (Van der Vlist en Heerschop, 2020: 41). Vooral wanneer er sprake is van hoge politieke druk, lijkt de sturing directief te worden (Van der Vlist en Heerschop, 2020).

## 2.12 Conclusie

In dit theoretisch kader zijn verschillende concepten en fenomenen besproken die helpen bij het beantwoorden van de vragen die zijn gesteld in dit onderzoek. Er is antwoord gegeven op de eerste deelvraag en er is de theoretische basis gelegd voor het beantwoorden van de overige deelvragen. Zo zijn de verschillende problemen waarmee uitvoeringsorganisaties mee te maken hebben geïdentificeerd (Van der Vlist en Heerschop 2020). Vanuit de theorie komen de volgende factoren naar voren die invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de uitvoering en die te maken hebben met de verzelfstandigde positionering van de uitvoeringsorganisaties.

- **Complexiteit van het product:** van de complexiteit van het product hangt af via welke modus een product geproduceerd kan worden. De aanname daarbij is dat hoe complexer een product is, hoe lastiger het is om dit product via het marktmechanisme of door een verzelfstandigd overheidsorgaan te produceren (zie: Wolfson 1988; Savas 1982). De keuze om iets door de markt of door de overheid te produceren, hangt bovendien af van de vraag of er sprake is van marktfalen bij productie door markt. De veronderstelling is dus dat wanneer de complexiteit van het product niet strookt met de modus van productie, er problemen zullen optreden.
- **Sturingsrelatie:** Een nadeel van een product collectief produceren is dat er internaliteiten kunnen optreden: het minder efficiënt produceren als gevolg van gebrek aan economische prikkels (Wolf 1979). Om die reden worden er in de sturingsrelaties wel economische prikkels ingesteld om producenten te verleiden tot efficiënt produceren. Deze prikkels kunnen ingebed worden in de sturingsrelatie en in hoe de bekostiging en de verantwoording is vormgegeven. De aanname is dat wanneer het type sturingsrelatie niet strookt met de complexiteit van het product, dit de kwaliteit van de uitvoering in de weg zit. Dat wil zeggen: wanneer de economische prikkels de productie van producten in de weg zit, omdat de producten te complex zijn om eenvoudig op gestuurd te worden. Tevens wordt verondersteld dat problemen in de sturingsrelatie de problemen van hoge verwachtingen uit de maatschappij, complexe eisen vanuit de politiek en een beleidsvoering die onvoldoende kennis heeft (Van der Vlist en Heerschop, 2020), versterkt. Immers volgt de sturing die vanuit deze drie punten voortvloeit de logica van een economisch ingestelde sturingsrelatie.
- **Bekostiging van de productie:** door economische prikkels aan de bekostiging te koppelen, kan er een doelmatigere productie behaald worden. Een nadeel hiervan is echter dat een overmatige nadruk op doelmatigheid de kwaliteit in de weg kan zitten. De veronderstelling is dus dat hoe meer de bekostiging is gericht op het creëren van doelmatigheid, hoe meer uitvoeringsorganisaties problemen ondervinden in het behouden van de kwaliteit van de uitvoering. Dit punt relateert aan



de bezuinigingen waarmee uitvoeringsorganisaties te maken hebben gekregen het afgelopen decennium (Van der Vlist en Heerschop, 2020). De aannahme daarbij is dat door een bekostigingssysteem in te richten dat gericht is op doelmatigheid, de bezuinigingen hebben geleid tot een versobering van de dienstverlening.

- **Principaal-agentproblemen:** bij een sturingsmodel dat is ingericht op basis van economische principes, horen inherent principaal-agentproblemen (Eisenhardt, 1989; Van Thiel, 2020). Omdat in dit model eigenbelang verondersteld wordt, kan er sprake zijn van onderling wantrouwen en informatie asymmetrie. Hierdoor is extra controle nodig, wat kosten met zich meebrengt (Jensen en Meckling, 1976). Het feit dat er meer energie gaat naar het verantwoorden als het gevolg van wantrouwen en informatieasymmetrie, kan er ook voor zorgen dat de kwaliteit van de uitvoering uit het oog verloren wordt (Ministerie van Financiën 2021). De principaal-agentproblemen zijn ook te relateren aan het probleem van incidentenpolitiek. De verwachting is dat er bij incidenten er extra sprake zal zijn van principaal-agentproblemen omdat bij fouten in de uitvoering een vermindering in vertrouwen in de uitvoerder waarschijnlijk is.

Voor de beantwoording van de laatste deelvraag, over een mogelijke andere positionering, wordt de theorie gebruikt over waarom een product door de markt of collectief geproduceerd moet worden.

### 3 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe dit onderzoek is uitgevoerd en welke methoden zijn gebruikt. De hiervoor besproken wetenschappelijke literatuur vormt de basis van waaruit dit onderzoek uitgevoerd is. In het vervolg wordt uitgelegd hoe een documentanalyse en het afnemen van interviews antwoord kan geven op de gestelde vragen. Tot slot wordt uitgelegd waarom er in dit onderzoek voor is gekozen om verschillende casussen te behandelen en hoe de selectie van de verschillende casussen tot stand is gekomen.

#### 3.1 Methodes

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethodes gebruikt. Zo is in dit onderzoek een groot aantal documenten gebruikt om de vragen die gesteld zijn in dit onderzoek te beantwoorden. Zo zijn documenten verzameld die informatie geven over de verschillende vormen van verzelfstandiging en de uitwerkingen hiervan. Ook zijn onderzoeken, zoals “Werk aan de Uitvoering”, die in opdracht van de Rijksoverheid zijn uitgevoerd, gebruikt om een beeld te schetsen van de problemen waarmee uitvoeringsorganisaties in aanraking komen. Daarnaast is er gebruik gemaakt van specifieke documentatie voor de casestudies die in dit onderzoek zijn gedaan. Zo is er gekeken naar evaluaties en

doorlichtingen van besproken uitvoeringsorganisaties. Tevens zijn jaarverslagen en audits gebruikt om de casestudies te onderzoeken. Dit soort documentatie wordt vaak gebruikt bij bestuurskundig onderzoek (Van Thiel 2020: 126).

Deze documenten zijn verzameld en vervolgens gecodeerd via Atlas.TI. Hierbij is gebruik gemaakt van inhoudelijke codes die ontleend zijn aan het in het theoretisch kader beschreven begrippen. Aangezien te verwachten is dat sommige begrippen uit het theoretisch kader niet één op één terugkomen in de documentatie, is er voor sommige begrippen gebruik gemaakt van proxies. Voor een volledig overzicht van de geanalyseerde documenten, zie bijlage 9.3.

Documentanalyse heeft een aantal voordelen boven uitsluitend werken met interviews (Halperin en Heath 2017). Zo kan een documentanalyse bias verminderen. Bij een interview kan er bijvoorbeeld sprake zijn van bias omdat geïnterviewde en interviewer met bepaalde vooroordelen het gesprek in gaan (Halperin en Heath 2017: 345). In de documenten is kwalitatief gekeken naar bepaalde thema's die eerder besproken zijn in het theoretisch kader. Door documenten te analyseren kan verder achterhaald worden wat de overwegingen waren van bewindspersonen en ambtenaren bij het gevormde beleid, zonder deze personen te hoeven spreken. Hiermee wordt tevens ondervangen dat respondenten bepaalde zaken vergeten, of dat men bepaalde zaken liever niet deelt. Een nadeel van een documentanalyse is echter dat in documenten informatie kan missen. Men kan ervoor kiezen om bepaalde zaken niet in een document op te nemen, wat wel naar voren kan komen in een gesprek. Ook kan een document onduidelijk zijn en kan een tekst anders geïnterpreteerd worden dan dat de schrijver dit heeft bedoeld (Halperin en Heath 2017: 355). Daarom worden er voor dit onderzoek ook semigestructureerde interviews afgenomen.

Naast het uitvoeren van een documentanalyse zijn er voor dit onderzoek ook interviews uitgevoerd, om de documentanalyse daar aan te vullen waar hiaten optraden. Een semigestructureerd interview is een interview waarin een aantal vragen leidend zijn voor het gesprek, maar waar er tevens ruimte is voor doorvragen en voor discussie (Halperin & Heath, 2017: 285). Bij een semigestructureerd interview worden feitelijke vragen gecombineerd met vragen die zich meer richten op de persoonlijke ervaringen van de respondenten (Halperin & Heath, 2017: 289). Met dergelijke interviews kan gedetailleerde informatie worden verzameld, die anders niet boven tafel zou komen. Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met enkele personen op hoge bestuurlijke posities (elite-interview) en personen die binnen de organisatie een beleids- of uitvoeringspositie innemen (Van Thiel 2020: 117). Zie bijlage 9.4 voor een overzicht van de afgenomen interviews.

De interviews zijn vanwege de COVID-19 crisis online afgenomen. De geïnterviewden zijn vooraf geïnformeerd over het onderzoek en hen is een informed consent-formulier voorgelegd waarin is aangegeven waarvoor de data gebruikt worden en hoe de data gepresenteerd worden. Alle respondenten hebben ingestemd met het informed consent-formulier.

### 3.2 Design

Bij het design van dit onderzoek staan de casestudies centraal. Case onderzoek, of gevalstudie, wordt veelvuldig toegepast in bestuurskundig onderzoek (Van Thiel, 2020: 106). In case studies wordt voornamelijk gebruik gemaakt van kwalitatieve data, zo ook in dit onderzoek. Er worden verschillende casussen met elkaar vergeleken en binnen deze casussen wordt gekeken naar de verschillen en overeenkomsten (Halperin en Heath 2017: 212). Door meerdere casussen te beschrijven wordt voorkomen dat ofwel valse universele uitspraken gedaan worden, of dat het uitzonderlijke of unieke karakter van een case benadrukt wordt. Door verschillende casussen te onderzoeken kunnen uitspraken gedaan worden over in welke mate de verwachtingen vanuit de literatuur van toepassing zijn op de verschillende casussen. Door een uitgebreide beschrijving van de context kan vervolgens gekeken worden waar de mogelijke verschillen in uitkomsten toe te herleiden zijn. Toch blijft de externe validiteit van case studies gering: bevindingen zijn vaak sterk context gebonden (Van Thiel 2020: 106). De enige manier om wel tot gegeneraliseerde uitspraken te komen, is door het onderzoek steeds verder uit te breiden en meer casussen op te nemen in het onderzoek (Halperin en Heath 2017: 223).

In dit onderzoek zijn drie casussen onderzocht. Dit onderzoek heeft dus een kleine N. Het voordeel van dit design is dat met groot detail de casus kan worden beschreven, terwijl er ook gekeken wordt naar de verschillende contexten van de casussen (Halperin & Heath: 218). Een nadeel van dit design is dat de resultaten een vertekend beeld van de werkelijkheid kunnen geven als de casusselectie niet met zorg is uitgevoerd. Het is dus belangrijk welke casus worden geselecteerd. De casusselectie is afhankelijk van de theorie die onderzocht wordt. Om tot een keuze te komen, zijn er verschillende strategieën mogelijk. Enkele punten komen echter in alle strategieën naar voren. Zo is het ongewenst om casussen met elkaar te vergelijken die in geen opzicht hetzelfde zijn, of casussen te vergelijken die volledig op elkaar lijken. Het beste is om te kijken naar casussen die wel gelijkenissen vertonen, maar verschillen op punten die relevant zijn voor de theoretische assumpties die onderzoeker probeert te toetsen.

Wat een valkuil kan zijn bij het selecteren van casussen, is om te selecteren op de afhankelijke variabele (Halperin en Heath 2017: 223), in dit onderzoek de problemen waarmee de uitvoering mee te maken krijgt. Dit is een valkuil omdat door te selecteren op de afhankelijke variabele, er minder sprake is

van controlevariabelen die het fenomeen ook kunnen verklaren. Het risico bestaat dan dat wordt gesteld dat er sprake is van een causaal verband, terwijl het eigenlijk een spurieus verband is. Ook kan het verband beide kanten op werken. Het is echter ook een risico om enkel te selecteren op de onafhankelijke variabelen, omdat het dan moeilijker wordt om een oorzaak-gevolgverband te identificeren (Van Thiel 2020: 110).

Met deze overwegingen in gedachten is gekomen tot de casusselectie zoals te zien is in tabel 1.

Tabel 1: Casusselectie

Casussen	UWV	DUO	DJI
<i>Organisatievorm</i>	Zbo	Agentschap	Agentschap
<i>Oprichting</i>	2002	2010	1995
<i>Eertijdse positionering</i>	Corporatistisch	Agentschap en zbo	Onderdeel departement
<i>Beleidsterrein</i>	Sociale verzekeringen	Onderwijsfinanciering	Vrijheidsbenemende straffen en maatregelen
<i>Opdrachtgever</i>	SZW (hoofdzakelijk)	OCW (hoofdzakelijk)	J&V

### 3.3 Operationalisatie

In dit onderzoek wordt een aantal begrippen gebruikt waarbij het nodig om uiteen te zetten hoe deze gemeten worden.

#### 3.3.1 Kwaliteit

Ten eerste het begrip kwaliteit van de uitvoering. Het begrip kwaliteit wordt in dit onderzoek gebruikt om te achterhalen of de problemen waarmee uitvoeringsorganisaties te maken hebben ook effect hebben op de kwaliteit van de uitvoering. Zo kan onder andere achterhaald worden of een andere positionering problemen vermindert en zo de kwaliteit bevordert.

De kwaliteit van de uitvoering wordt in dit onderzoek op twee verschillende manieren gemeten: kwantitatief en kwalitatief. De kwaliteit wordt kwantitatief gemeten door te kijken naar in welke mate de uitvoeringsorganisaties voldoen aan de *key performance indicators* (KPI's) die zijn opgesteld om de kwaliteit te meten. Deze KPI's worden in dit onderzoek gebruikt als indicator omdat er binnen de overheid veel gebruik wordt gemaakt van KPI's en omdat sturing vanuit departementen grotendeels gebaseerd is

op deze KPI's (Van Lindenberg et al., 2014). Voorbeelden van dergelijke KPI's zijn klanttevredenheid, hoe snel een klant is geholpen, maar ook bijvoorbeeld welk percentage van de uitkeringen rechtmatig is uitgekeerd.

Het meten van kwaliteit door middel van KPI's is een onderdeel van het bedrijfsmatiger organiseren van de uitvoering (Pidd, 2012). Een nadeel van deze manier van kwaliteit meten is echter dat het geen volledig beeld, of een verworden beeld van de kwaliteit geeft (Pidd, 2012: 19). Daarom is er in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van een meer kwalitatieve manier van kwaliteit meten, namelijk door aan de respondenten te vragen hoe zij de kwaliteit van hun uitvoeringsorganisatie waarderen. Ook wordt gekeken naar hoe in onafhankelijk uitgevoerde onderzoeken de kwaliteit van de uitvoering van UWV, DUO en DJI wordt beoordeeld. Zo is er in de rapporten *Werk aan Uitvoering*, en *Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties* op een meer kwalitatieve wijze gerapporteerd over de kwaliteit van de uitvoering van UWV, DUO en DJI. Ook is er gekeken naar rapporten van de Nationale Ombudsman.

Tijdens de interviews is er aan de respondenten gevraagd hoe zij de kwaliteit van de uitvoering waarderen op een schaal van 10. Verschillende respondenten gaven echter aan dat zij dit lastig vonden om aan te geven, omdat de kwaliteit uit zoveel verschillende componenten bestaat (DJI 2, UWV 3). Het is bovendien ingewikkeld om gemiddelden van dergelijke kwalitatieve data te nemen om zo tot een definitief antwoord te geven wat de kwaliteit van de uitvoering is (Pidd, 2012: 41). Zo heeft een 8 voor de ene respondent een andere betekenis dan voor de andere respondent (ibid.). Er is daarom in dit onderzoek er voor gekozen om de kwalitatieve data niet te kwantificeren.

### 3.3.2 Principaal-agentproblemen

Voor het meten van principaal-agentproblemen staan twee begrippen centraal: wantrouwen en informatie asymmetrie. Beide begrippen worden gebruikt om de centrale veronderstelling van principaal agenttheorie, het handelen in eigen belang, meetbaar te maken. Daarbij wordt verondersteld wanneer er veel sprake is van wantrouwen en informatie asymmetrie, er sprake is van principaal-agentproblemen (Van Thiel en Hendriks 2014). Deze begrippen worden gemeten door een kwalitatieve documentanalyse uit te voeren en door in interviews te vragen naar de verantwoordingsprocessen en in hoeverre hier sprake is van vertrouwen of niet. Daarbij wordt ook gevraagd naar de volledigheid en correctheid van de informatie vanuit de uitvoeringsorganisatie om te kunnen achterhalen of er sprake is van informatieasymmetrie tussen uitvoeringsorganisatie en departement.

## 4 Casus onderzoeken

In dit onderzoek zijn UWV, DUO en DJI nader onderzocht om te achterhalen of de theoretische assumpties voor deze groep uitvoeringsorganisaties geldt. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de case studies zijn onderzocht en wat de resultaten waren van dit onderzoek. Als leidraad bij het onderzoeken van de case studies zijn de in het theoretisch kader geïdentificeerde factoren gebruikt. De resultaten worden in dit hoofdstuk per factor besproken. Een meer uitgebreide beschrijving per uitvoeringsorganisatie is te vinden in bijlage 9.1.

### 4.1 Opzet

De case studies hebben als doel om (mede) antwoord te geven op de volgende drie deelvragen:

- Hoe is de positioneringsrelatie van de uitvoeringsorganisaties ten opzichte van moederdepartement ingericht?
- Tegen welke problemen loopt uitvoeringsorganisatie aan bij het uitvoeren van haar taken?
- Bestaat er een relatie tussen de verzelfstandigde positionering en de problematiek van de uitvoeringsorganisatie?

Om tot een antwoord te komen op deze vragen worden de volgende punten behandeld:

- De positionering van de organisatie; hoe is men tot de huidige positionering gekomen en wat waren daarbij de overwegingen;
- De financiering en bekostiging van de organisatie;
- De producten die de organisatie produceert en hoe complex deze producten zijn;
- De kwaliteit van de uitvoering aan de hand van de door de uitvoeringsorganisatie gehanteerde KPI's en de door de onderzoeker verzamelde data;
- Problemen die optreden bij de uitvoering, waarbij voorgaande oorzaken uit het rapport van Van der Vlist en Heerschop (2020) zijn gebruikt als leidraad;
- De problemen bij de huidige positionering, waarbij onder andere wordt gekeken naar principaal-agentproblemen.

In het vervolg worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. Daarmee wordt antwoord gegeven op de vraag of er een relatie bestaat tussen de verzelfstandigde positionering en de eventuele huidige problematiek.

## 4.2 Verband problemen in de uitvoering en positionering

Dit hoofdstuk had als doel om te onderzoeken of er een relatie bestaat tussen de verzelfstandigde positionering van uitvoeringsorganisaties en de eventuele problemen in de uitvoering. Hiertoe zijn drie verschillende casussen onderzocht. In deze paragraaf worden de resultaten uit de case studies met elkaar vergeleken en wordt de in hoofdstuk 2 besproken theorie toegepast op de empirie. Voor een uitgebreidere beschrijving per casus waarop de hier gepresenteerde resultaten gebaseerd zijn, zie bijlage 9.1.

Aan het einde van het theoretisch kader zijn een aantal verwachtingen uitgesproken hoe de verzelfstandigde positionering invloed heeft op de kwaliteit:

- **Complexiteit van het product:** verondersteld is dat wanneer de complexiteit van het product niet strookt met de modus van productie, de kwaliteit in het geding komt.
- **Sturingsrelatie:** De aanname is dat wanneer het type sturingsrelatie niet strookt met de complexiteit van het product, dit de kwaliteit van de uitvoering in de weg zit. Tevens wordt verondersteld dat problemen in de sturingsrelatie de problemen van hoge verwachtingen uit de maatschappij, complexe eisen vanuit de politiek en een beleidsvoering die onvoldoende kennis heeft (Van der Vlist en Heerschop, 2020), versterkt.
- **Bekostiging van de productie:** De veronderstelling is dat hoe meer de bekostiging is gericht op het creëren van doelmatigheid, hoe meer uitvoeringsorganisaties problemen ondervinden in het behouden van de kwaliteit van de uitvoering. Dit punt relateert aan de bezuinigingen waarmee uitvoeringsorganisaties te maken hebben gekregen het afgelopen decennium (Van der Vlist en Heerschop, 2020).
- **Principaal-agentproblemen:** De veronderstelling was dat omdat de sturingsrelatie meer gericht is op het verantwoorden als het gevolg van wantrouwen en informatieasymmetrie, dat de kwaliteit van de uitvoering in het gedrang komt. De verwachting is dat er bij incidenten (Van der Vlist en Heerschop, 2020) er extra sprake zal zijn van principaal-agentproblemen.

Allereerst de complexiteit van de producten. Uit bestudering van de drie uitvoeringsorganisaties blijkt niet dat de complexiteit van de door hen geproduceerde producten te hoog is om door verzelfstandigde overheidsorganen geproduceerd te worden (zie De Leeuw 2013). De producten zijn echter te complex om door de markt geproduceerd te worden. Om toch doelmatigheid te stimuleren is de sturingsrelatie gebaseerd op marktprincipes.

Ten tweede de sturingsrelatie en de bekostiging. Zoals uit de literatuurstudie is gebleken, is de sturingsrelatie (en dus ook de bekostiging) van agentschappen en zbo's op economische leest ingericht.

Dit, in combinatie met bezuinigingen het afgelopen decennium, heeft ertoe geleid dat de nadruk lag op het realiseren van deze bezuinigingen en het behalen van makkelijk meetbare KPI's. Hiermee was de sturingsrelatie niet geschikt voor de complexiteit van de producten die deze uitvoeringsorganisaties produceren, omdat bij deze producten de relatie tussen het product en het bedoelde effect niet altijd duidelijk is (Savas 1982: 79). Anders gezegd: sturing die gericht is op efficiëntie doet geen recht aan de complexere kanten van de uitvoering waardoor de menselijke maat uit het zicht verdwijnt en dus de kwaliteit in het geding komt (zie: Bosman 2021; Ministerie van Financiën 2021). Dit heeft er toe geleid dat de problemen van Van der Vlist en Heerschop (2020) die aan de sturing te relateren zijn, verergerd zijn. Immers, wanneer een sturingsvorm inclusief bekostigingsmethodiek ongeschikt is, dan kan sturing waaruit onvoldoende kennis blijkt, of die een te hoge druk legt op de uitvoering er alleen maar voor zorgen dat de sturing misschien wel leidt tot doelmatige uitkomsten, maar niet tot de gewenste uitkomsten die (holistisch gezien) bijdragen aan het in stand houden of het verbeteren van de kwaliteit. Het tegengestelde blijkt eerder het geval. Dit is ook de reden waarom drie respondenten hebben aangegeven een sturingsarme periode te waarderen (DJI 2, UWV 3,4).

Tot de slot de principaal-agentproblemen. Alhoewel uit de casestudies is gebleken dat er af en toe sprake is geweest van onderling wantrouwen, is niet gebleken dat dit tot grote problemen in de uitvoering heeft geleid. Een verbeterpunt met betrekking tot de verantwoording is wel dat meer vertrouwen vanuit de opdrachtgever en eigenaar zou leiden tot een vermindering van de hoge verantwoordingsdruk. Wel is gebleken dat wanneer er incidenten plaatsvinden in de uitvoering, de principaal-agentproblemen verergeren.

In het vervolg wordt nader ingegaan op de relatie tussen de kwaliteit van de uitvoering en de diverse aspecten die betrekking hebben op de verzelfstandigde positionering van uitvoeringsorganisaties. In de conclusie wordt vervolgens een antwoord geformuleerd op de vierde deelvraag.

#### 4.2.1 Positionering

Bij alle drie de uitvoeringsorganisaties speelde het doelmatiger uitvoeren van de taken een belangrijke rol bij de keuze om de taken uit te laten voeren door een zbo of agentschap. Dit ligt in lijn met de redenen voor verzelfstandiging die geïdentificeerd zijn in het theoretisch kader (Overman & Van Thiel, 2016; Osborne and Gaebler 1992; Pollitt et al. 2001). Opvallend is de verschillende voorgeschiedenis van de hier onderzochte uitvoeringsorganisaties (zie Tabel 3). De sturingsstructuur is echter bij iedere casus gelijk: het eigenaarschap is bij de SG belegd en de opdrachtgevers zijn directeuren-generaal. Deze directeuren-generaal ressorteren onder dezelfde secretaris-generaal die ook eigenaar is van de uitvoeringsorganisatie.



Ook dit ligt in lijn met wat de voorgeschreven structuur is van zbo's en agentschappen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2006; Regeling agentschappen 2018)

Tabel 1: Positionering

	UWV	DUO	DJI
<b>Positionering</b>			
<i>Organisatievorm</i>	Zbo	Agentschap	Agentschap
<i>Eerdere vorm</i>	Verschillende corporatistische geleide private organisaties	Fusie van zbo en agentschap	Onderdeel van het ministerie van Justitie
<i>Eigenaar</i>	pSG SZW	SG OCW	SG J&V
<i>Opdrachtgever(s)</i>	Voornamelijk DG Sociale zekerheid en Werk (SZW)	Verschillende opdrachtgevers. Voornamelijk OCW	DG Jeugd en Sanctiebeleid en de DG Vreemdelingenzaken

### Financiering en bekostiging

Alle drie de uitvoeringsorganisaties worden gefinancierd volgens het budgetmechanisme omdat er bij de producten die de uitvoeringsorganisaties produceren niet een directe ruil van producten is, waardoor het lastig is om een prijs te geven aan een product (Wolfson, 1988; Savas, 1982). Een nadeel van dit mechanisme is echter dat er nauwelijks een prikkel bestaat om efficiënter te werken (Compendium Politiek, 2003). Dit kan opgelost worden door in de sturingsrelatie een systeem op te zetten waarbij doelmatigheid wel centraal staat. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door de bekostiging zo in te richten dat er incentive structuren bestaan die een prikkel geven om doelmatiger te werken.

Bij de manier van bekostiging zijn interessante verschillen te zien. In het theoretisch kader is er een onderscheid gemaakt tussen input en output bekostiging. Zoals daar aangegeven hebben beide vormen voor- en nadelen. Deze voor- en nadelen komen ook naar voren in de empirie, waar UWV en DUO bekostigd worden via input-bekostiging, en DJI via output-bekostiging. Zo wordt door een van de respondenten van DJI onderschreven dat een nadeel van output bekostiging is dat er veel administratieve taken bij komen (DJI 1). Aan de andere kant wordt er juist vanuit DUO ook de voordelen van output bekostiging gezien: dit biedt namelijk meer transparantie waardoor het eenvoudiger is om op doelmatigheid te sturen (DUO, 2021a; DUO 3). Ook bij UWV wordt erkend dat bij input bekostiging er minder sprake is van een doelmatigheidsprikkel (Algemene Rekenkamer 2017). Wat een nadeel is van de

output bekostiging, en wat voor DUO de reden is om niet zo bekostigd te willen worden, is dat een P\*Q financiering niet goed past bij een sterk maatschappelijk georiënteerde organisatie (OCW, 2019; Ministerie van Financiën, 2021; DUO 2).

Daarnaast komt in de empirie de koppeling met de complexiteit van het product naar voren en dat de manier van bekostiging daar eigenlijk niet bij past. Zo gaven drie verschillende respondenten aan dat de sturingsrelaties, en de manier van bekostigen in het bijzonder, te simpel zijn ingericht in relatie tot de complexiteit van de uitvoering (DJI 1, UWV 1, DUO 2). Zo doet de verantwoording op simpele KPI's en bekostiging op basis van de P\*Q systematiek geen recht aan de complexiteit van de producten die UWV, DUO en DJI produceren. Vooral is de bekostigingssystematiek van DJI opvallend, omdat deze nog verloopt via de strikte P\*Q bekostiging. Dit wordt door de beide DJI respondenten als negatief ervaren (DJI 1,2).

Of de manier waarop uitvoeringsorganisaties gefinancierd worden als passend wordt ervaren, heeft sterk te maken met de vragen hoe specifiek een product is en dus hoe duidelijk het verband tussen inputs en outputs is (DUO, 2021a). Wanneer het lastig is om te sturen op inputs en outputs, en de relatie tussen middelen en effect niet duidelijk aan te wijzen is, lijkt een bekostigingsvorm zoals de P\*Q ongeschikt en is flexibiliteit in de bekostigingsmethodiek geboden (Ministerie van Financiën, 2021).

Tabel 2: Financiering en bekostiging

	UWV	DUO	DJI
<b>Financiering en bekostiging</b>			
<i>Financiering</i>	Budgetmechanisme	Budgetmechanisme	Budgetmechanisme
<i>Bekostiging</i>	Input-bekostiging: Lump sum (op basis van geschatte P*Q)	Input-bekostiging: Lump sum (op basis van geschatte P*Q)	Output- bekostiging: P*Q

#### 4.2.2 Complexiteit van het product

Bij de uitvoeringsorganisaties is ook gekeken naar de complexiteit van de producten die zij produceren (zie Tabel 3). Om de complexiteit te beoordelen is gebruik gemaakt van vanuit de literatuur geïdentificeerde factoren die bijdragen aan de complexiteit van producten (Savas, 1982; Ministerie van Financiën, 2021). Uit deze analyse bleek dat de producten van UWV, DUO en DJI aan de ene kant complex zijn, maar dat aan de andere kant de producten dikwijls regel gebonden of goed meetbaar zijn. Dit maakt dat de producten goed door een verzelfstandigde organisatie uitgevoerd kunnen worden (De Leeuw, 2013; Sint, 1995).

De meeste complexiteit komt voort uit dat de producten die deze uitvoeringsorganisaties produceren slechts door een enkele producent geproduceerd kunnen worden. De drie hier onderzochte

uitvoeringsorganisaties hebben daarom een monopolie op het uitvoeren van hun productie. Zij missen hierdoor de natuurlijk prikkel die andere verzelfstandigde overheidsorganen wel hebben als zij moeten concurreren met andere organisaties (Overman & Van Thiel, 2016; Wolf, 1979: 116). Om deze reden kan dit product ook niet door de markt geproduceerd worden: monopolies zijn een vorm van marktfalen en vragen daarom overheidsingrijpen (Wolf, 1979). Omdat monopolies de marktprikkels missen om efficiënt te produceren is het aan de overheid om zulke prikkels wel te creëren. Dit wordt onder andere gedaan door de sturingsrelatie op basis van marktprincipes in te richten.

Toch blijft de keuze om een productie al dan niet door de overheid uit te laten voeren, een politieke keuze. Het feit dat de producten in beperkte mate complex zijn, maakt dat ze in principe geschikt zijn voor productie door verzelfstandigde organen of gereguleerde marktpartijen. Zo worden in andere landen gevangenisstraffen wel door marktpartijen uitgevoerd (Austin et al., 2001).

Ook speelt de politieke gevoeligheid van de producten een rol bij de complexiteit van de producten. Daarover volgt meer in het stuk over de problemen die uitvoeringsorganisaties ervaren in de uitvoering.

Tabel 3: Complexiteit producten (Wolf 1979; Ministerie van Financiën 2021)

	UWV	DUO	DJI
<b>Complexiteit</b>			
<i>'Eenduidigheid van de productdefinitie'</i>	Repetitieve en regel gebonden productie. Producten kenbaar en telbaar	Repetitieve en regel gebonden productie. Producten kenbaar en telbaar.	Producten (detentieplekken) zijn goed meetbaar en kenbaar, maar minder repetitief
<i>Monopolie en keuzevrijheid</i>	Monopolist en geen keuzevrijheid	Monopolist en geen keuzevrijheid	Monopolist en geen keuzevrijheid, maar mogelijkheid voor een meer open markt
<i>Specificiteit</i>	Taken zijn duidelijk afgebakend: duidelijk wanneer een taak is uitgevoerd of niet. Relatie tussen inputs en output/outcome is ingewikkelder	Taken zijn duidelijk afgebakend: duidelijk wanneer een taak is uitgevoerd of niet. Relatie tussen inputs en output/outcome is ingewikkelder	Taken zijn duidelijk afgebakend: duidelijk wanneer een taak is uitgevoerd of niet. Relatie tussen inputs en output/outcome is ingewikkelder
<i>Politieke gevoeligheid</i>	Vaak ter discussie: herverdeling gevoelig onderwerp	Hoge dynamiek in de politieke aandacht voor de uitvoering van DUO	Zeer lage tolerantie voor fouten waardoor DJI met vergrootglas wordt bekeken

#### 4.2.3 Kwaliteit van de uitvoering en verantwoording

Bij het beoordelen van de kwaliteit is gekeken naar de verantwoordingsrapportages die de uitvoeringsorganisaties jaarlijks opstellen en naar hoe respondenten de kwaliteit van de uitvoering beoordelen. De verwachting voorafgaand aan het uitvoeren van dit onderzoek, grotendeels gevormd door mediaberichtgeving en parlementaire onderzoeken omtrent de kwaliteit van de uitvoering, was dat er veel te verbeteren was aan de kwaliteit van de uitvoering. Toch valt op dat de hier onderzochte uitvoeringsorganisaties hun gestelde doelen meestal weten te behalen. Er is echter een discrepantie tussen hoe er via KPI's wordt verantwoord en hoe betrokkenen de kwaliteit van de uitvoering ervaren. Alhoewel slechts een enkele respondent de kwaliteit van de uitvoering slecht beoordeelt, geven vrijwel alle respondenten aan dat de huidige verantwoording over de kwaliteit een te rooskleurig beeld schetst. Zij geven aan dat de KPI's te kwantitatief zijn en dat complexe gevallen daarin niet worden opgenomen. Hierdoor ontstaat er een onvolledig beeld van de kwaliteit van uitvoeringsorganisaties. Het schort bij uitvoeringorganisaties voornamelijk aan goede dienstverlening bij afwijkende gevallen (Bosman 2021). Bij deze gevallen moet er vaak sprake zijn van maatwerk, waar door de standaardisering en automatisering als gevolg van bezuinigingen geen ruimte meer voor is (Van der Vlist et al. 2020; Bovens et al., 2002).

Tabel 4: Kwaliteit: kwantitatief en kwalitatief

	UWV	DUO	DJI
<b>Kwaliteit volgens:</b>			
<i>KPI's</i>	'Klanten' tevreden en UWV behaalt afspraken met opdrachtgevers	'Klanten' tevreden en UWV behaalt afspraken met opdrachtgevers	DJI weet de afspraken met de opdrachtgevers te halen
<i>Respondenten en documentatie</i>	Persoonlijke dienstverlening voor ingewikkelde gevallen schiet te kort. Kwaliteit algehele dienstverlening wordt als goed gezien	Respondenten en ministerie zijn (zeer) tevreden over de kwaliteit. Het schuurt wanneer het bij maatwerk voor complexe gevallen aankomt	Respondenten waarderen de kwaliteit verschillend, goed naar matig. Wel blijkt uit interviews en documentatie dat er (te) veel incidenten plaatsvinden

#### 4.2.4 Problemen bij de uitvoering en de huidige sturingsrelatie

Voor het beoordelen van de problemen waar uitvoeringsorganisaties tegenaan lopen is gebruik gemaakt van de classificatie van Van der Vlist en Heerschop (2020). Daarnaast is de principaal-agenttheorie gebruikt om duiding te geven aan de problemen waar uitvoeringsorganisaties tegenaan lopen. Tot slot is ook gekeken naar hoe de sturing van de uitvoeringsorganisatie in de praktijk verloopt, en hoe de

uitvoeringsorganisaties deze sturing waarderen. Deze aspecten zijn gebruikt om te onderzoeken hoe de verzelfstandigde positionering is te relateren aan de kwaliteit van de uitvoering.

Uit dit onderzoek blijkt dat de hier onderzochte uitvoeringsorganisaties ieder te maken heeft met verschillende van de door van Van der Vlist en Heerschop (2020) geïdentificeerde oorzaken van problemen in uitvoering. Zo hebben de drie uitvoeringsorganisatie te maken met hoge verwachtingen vanuit de maatschappij en een veel vragende politieke context. UWV, DUO en DJI zijn alle drie organisaties die te maken hebben met een maatschappelijk en politiek klimaat waarin de uitvoering vaak ter discussie staat. Bij dit type organisaties komt een overmatige druk op doelmatigheid de publieke waarde creatie niet ten goede (Ministerie van Financiën 2021: 29). Het principaal-agentmodel werkt hier dus ook contrair aan de publieke waard creatie omdat bij dit model de flexibiliteit en gevoeligheid verloren gaat die nodig is om goed te navigeren door het complexe politieke en maatschappelijke klimaat (Ibid.). Dit leidde er onder andere bij het UWV toe dat de druk op het rechtmatig uitkeren van uitkeringen leidde tot een verslechtering van dienstverlening en dus van kwaliteit van de uitvoering. Dit ligt ook in lijn met de conclusies van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, die stelt dat de problemen in de uitvoering grotendeels te maken hebben met sturing vanuit de politiek die de kwaliteit van de uitvoering niet ten goede komt (Bosman, 2021).

Daarnaast bleek ook dat de drie hier bestudeerde organisaties allen te maken hadden met bezuinigingen en daaraan te relateren financiële problemen, die ongetwijfeld hun weerslag hebben gehad op de kwaliteit van de uitvoering. Bezuinigingen kunnen immers maar gedeeltelijk bereikt worden door doelmatiger te werken. Een deel wordt ook opgevangen door versobering van dienstverlening. Hier lijken de prikkels in de vorm van taakstellingen, die volgens de theorie omtrent marktfalen en publieke productie nodig zijn om doelmatigheid van de productie te behalen (Wolf, 1979), door te slaan waardoor de kwaliteit van de uitvoering in het geding komt.

Ook bij de huidige positionering en de invulling van de rollen van het agentschapsmodel, bleken er problemen te bestaan. Zo bleek uit de casusonderzoeken dat een gebrekkige rolvervulling van de eigenaar een gemene deler is. Zo hebben zes verschillende respondenten aangegeven dat de eigenaar onvoldoende invloed heeft in de driehoek en dat er onvoldoende steun wordt ervaren vanuit de eigenaar (DJI 1, DUO 2,3, UWV 1,3,4). Dit ligt in lijn met wat er in de literatuur wordt beschreven over de gebrekkige invulling van de eigenaarsrol (ABDTop, 2017)

Een ander thema dat te relateren is aan hoe de sturingsrelatie wordt ervaren, is de ongelijke machtsverhoudingen tussen eigenaar en opdrachtgever enerzijds, en opdrachtnemer anderzijds. Het is

voor uitvoeringsorganisaties moeilijk om een ‘nee’ te verkopen. Daardoor komen zij soms in precare situaties. Onderliggend probleem hierbij is dat net als dat de hier besproken uitvoeringsorganisaties monopolisten zijn, de departementen net zo goed de enige afnemers zijn van de uitvoeringsorganisaties. Dat geeft de departementen veel meer macht. Een van de respondenten (UWV 1) noemde daarbij het voorbeeld van het Rijksvastgoedbedrijf. Dit agentschap heeft meerdere opdrachtgevers en is zo beter in staat haar eigen belangen te behartigen. Dit hangt ook weer samen met de financieringsmethodiek: als een opdrachtnemer erg afhankelijk is van een enkele opdrachtgever, dan heeft de opdrachtnemer minder invloed (Floor et al. 2019). Deze punten resoneren sterk met de eerder in het theoretisch kader besproken observatie dat opdrachtnemers in de sturingsrelatie problemen ervaren (De Leeuw 2013; Bosman 2021).

Bovendien speelt de opdrachtnemer zelf ook een rol in de problemen die de kwaliteit van de uitvoering bedreigen. Alhoewel vier respondenten aangeven dat de beleidsvoering inderdaad te weinig kennis heeft van de uitvoering, geven zij ook aan dat zij als opdrachtnemer te weinig sensitief kunnen zijn voor de ambtelijk-politieke dynamiek (DJI 1, 2; DUO 3; UWV 3). Ook komt in documentatie naar voren dat opdrachtnemers en opdrachtgevers een ‘andere taal’ spreken (ADR, 2019: 10). Waar departementen er vooral op gericht zijn om de wensen uit de politiek te vertalen en daarbij een hoge mate van flexibiliteit verwachten, hebben uitvoeringsorganisaties juist behoefte aan stabiliteit en richten zij zich voornamelijk op het goed uitvoeren van de taken die zij hebben (ADR, 2019: 24). Het feit dat uitvoeringsorganisaties in direct contact staan met de burger en dus beter zicht hebben op problematiek die uitvoering teweeg kan brengen, speelt hierbij een grote rol (DUO 1 en 2).

Tot slot de principaal-agentrelatie waar de uitvoeringsorganisaties mee te maken krijgen. Uit gesprekken met betrokkenen bleek dat zij zowel te maken hadden met wantrouwen vanuit de opdrachtgever en eigenaar, als dat zij te maken hadden met informatieasymmetrie. Zoals eerder besproken in het theoretisch kader, zijn principaal-agentproblemen inherent aan hoe het huidige stelsel van verzelfstandigingen is opgesteld (Voorn et al. 2017; Van Thiel & Heniks 2014). Uit eerder onderzoek bleek echter dat er geen sterke belangentegenstelling tussen de verschillende partijen wordt ervaren (Ministerie van Financiën 2011). Toch hebben drie respondenten bij alle drie de uitvoeringsorganisaties aangegeven dat zij het gevoel hebben dat er vanuit het departement soms wordt gevoeld dat de uitvoeringsorganisaties zich gedragen als een ‘rupsje nooitgenoeg’. Dit duidt op een tegengesteld belang waarin uitvoeringsorganisaties streven naar budgetmaximalisatie, terwijl de departementen streven naar publieke waarde (Van Thiel 2020). Ook hebben twee respondenten aangegeven dat de

informatievoorziening vanuit de uitvoeringsorganisatie naar het departement soms niet goed werkt of dat informatie rooskleuriger wordt gepresenteerd dan ze in werkelijkheid zijn.

Deze problemen zijn weer te relateren aan de eerder besproken verantwoordingsprocessen. Zo hebben twee respondenten aangegeven dat zij de verantwoordingsdruk als te hoog ervaren en graag meer vertrouwen zouden willen zien (UWV 4 en DJI 2). Hierbij wordt door twee respondenten benadrukt hoe belangrijk goede persoonlijke relaties zijn voor dit vertrouwen (UWV 3,4). Echter blijkt uit de literatuur dat hoe groter de afstand is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, hoe moeilijker het is deze goede relatie te onderhouden (Voorn et al. 2017: 823).

### 4.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe de positionering van uitvoeringsorganisaties is ingericht, tegen welke problemen uitvoeringsorganisaties aanlopen bij het uitvoeren van hun taken en hoe deze problemen te relateren zijn aan de verzelfstandigde positionering van de uitvoeringsorganisaties. Alhoewel het hard maken van de verband tussen problemen in de uitvoering en de positionering ingewikkeld is, zijn er vanuit het theoretisch kader een aantal factoren geïdentificeerd die een negatieve invloed kunnen hebben op het functioneren van uitvoeringsorganisaties. Uit de voorgaande beschrijving is duidelijk geworden dat de hier onderzochte uitvoeringsorganisaties allen te maken hebben met de problemen die zijn geïdentificeerd door Van der Vlist en Heerschop (2020) en dat die te relateren zijn aan een aantal verwachtingen zoals uitgesproken aan het einde van het theoretisch kader. Met deze informatie kan antwoord gegeven worden op de volgende deelvraag:

- Bestaat er een relatie tussen de verzelfstandigde positionering en problematiek van de uitvoeringsorganisaties?

Deze vraag kan positief beantwoord worden. Zoals is aangetoond, bestaat er een duidelijke relatie tussen de sturingsvorm als gevolg van de verzelfstandigde positionering van uitvoeringorganisaties en de problematiek die uitvoeringsorganisaties ervaren.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op hoe een andere positionering mogelijk de oplossing is voor de problemen die als gevolg van de positionering zijn ontstaan.

## 5 Andere vorm van positionering

In het afgelopen hoofdstuk is ingegaan op de problemen waar verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties tegenaan lopen bij de uitvoering van beleid en of deze problemen eventueel te relateren zijn aan de positionering van de verzelfstandigde organisaties. In dit hoofdstuk zal besproken worden hoe een andere

positionering er mogelijk voor kan zorgen dat de kwaliteit van de uitvoering verbeterd wordt. Daarbij wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

- Hoe kan een andere positionering van uitvoeringsorganisaties ten opzichte van moederdepartementen de problemen van uitvoeringsorganisaties mitigeren?

De achterliggende gedachte van dat een andere positionering de kwaliteit van de uitvoering kan verbeteren, is dat de sturingsmechanisme bij een andere positionering mogelijk anders is. Zo kan het door de markt laten uitvoeren van gevangenisstraffen ervoor zorgen dat er concurrentie ontstaat tussen verschillende aanbieders ontstaat waardoor de doelmatigheid en mogelijk ook de kwaliteit verbetert. Hierdoor is er geen sturingsrelatie meer nodig er geen sprake meer is van een monopolie (Wolf, 1979: 116). Ook kan het 'dichterbij' halen van een dienst er voor zorgen dat de afstand tussen beleid en uitvoering wordt verkleind, waardoor principaal-agentproblemen kleiner worden (Voorn et al. 2017: 823).

De verschillende casestudies worden in dit hoofdstuk apart besproken. Per verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie wordt gekeken of een eventuele andere positionering kan bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering.

## 5.1 UWV

In 2013 is in het kader van het bredere onderzoek naar de herpositionering van zbo's gekeken naar de positionering van UWV (De Leeuw, 2013). Daarbij is gekeken naar of de positionering als zbo logisch was door onder andere te kijken naar de producten die de organisatie produceert en of die op een andere manier geproduceerd zouden kunnen worden. Uit deze analyse kwam dat het UWV ook als agentschap of als onderdeel van een departement gepositioneerd kon worden omdat de uitvoering sterk regel gebonden is waarbij (extra) zelfstandigheid van de uitvoering ten opzichte van het beleid niet noodzakelijk is. De reden waarom De Leeuw (2013) toch adviseert om de zbo status van het UWV te handhaven is dat het UWV veel samenwerkt met gemeenten. In het geval van de zbo status is er sprake van een gelijkwaardige relatie, maar als het UWV een agentschap zouden worden, dan zou de rijksoverheid een uitvoerder (opdrachtnemer) worden van gemeenten. Dit zou onwenselijke governance situaties opleveren, bijvoorbeeld op het gebied van het toezichthouden.

Ook de vier UWV-respondenten zien weinig in een andere positionering van UWV. Er is in het verleden wel onderzocht of een andere positionering een verbetering zou kunnen opleveren, maar de praktische bezwaren bleken toch te groot (UWV 1). Er is daarom ingezet op het versterken van de onderlinge relaties (UWV 1). Drie van de vier UWV-respondenten geven aan dat de onderlinge relaties



goed zijn en dat de kern van deze goede relaties onderling vertrouwen is (UWV 1,3,4). Daarbij zijn goede persoonlijke relaties ook van essentieel belang. Een verandering van een systeem draagt daar volgens de betrokkenen niet aan bij. Daarbij wordt ook de gerefereerd naar de dienststatus van dienst Toeslagen bij de Belastingdienst: ondanks dat deze dienst dicht bij de opdrachtgever en de eigenaar staat, was het een zeer autonome dienst waardoor problemen niet tijdig en correct werden aangekaart bij de opdrachtgever en de eigenaar (UWV 1,2,3,4).

## 5.2 DUO

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat DUO geconfronteerd wordt met problemen die te relateren zijn aan de verzelfstandigde positionering van DUO ten opzichte van het departement. Echter gaven betrokkenen daarbij al aan dat er goede relaties bestaan binnen de driehoek waardoor de problemen niet hebben geleid tot grote problemen in de uitvoering. Uit gesprekken met betrokkenen is dan ook naar voren gekomen dat zij allemaal niet menen dat een andere positionering een oplossing zal zijn voor deze problemen (DUO 1, 2, 3). Ook wijzen zij erop dat er praktische bezwaren zijn om DUO bijvoorbeeld een zbo te maken, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid daarmee wordt afgezwakt (DUO 2, 3). Ook wordt het worden van een dienst afgewezen, omdat DUO, vanwege de grootte van de organisatie, OCW zou overschaduwen. Bovendien wees een van de respondenten erop dat een scheiding tussen beleid en uitvoering juist bevorderlijk is omdat beleid en uitvoering compleet andere disciplines zijn die andere kennis en kunde vragen (DUO 2). Tot slot gaven de drie respondenten aan dat in het verleden DUO meer als een 'koekjesfabriek' was georganiseerd, maar dat de scheiding tussen beleid en uitvoering nu als veel kleiner wordt ervaren en een formele verandering niet nodig is.

## 5.3 DJI

Uit gesprekken met beide respondenten is gebleken dat zij niet denken dat een andere positionering van DJI zal leiden tot een hogere kwaliteit van de uitvoering (DJI 1 en 2). Zo wordt aangegeven dat zowel het worden van een zbo als het worden van een dienst niet wenselijk is. Wel blijkt uit de gesprekken en uit de documentatie dat er ontevredenheid bestaat over de manier waarop DJI wordt gefinancierd (Ministerie van Financiën 2013: 25; DJI 1, 2). Wel benadrukken beide respondenten het belang van het onderhouden van een goede relatie met de opdrachtgever en de eigenaar (DJI 1 en 2). Zo is er wel de wil om elkaar te vertrouwen en te handelen naar het stewardshipmodel, maar blijkt dit in de praktijk toch lastiger (ibid.).

## 5.4 Conclusie

Alle respondenten gaven aan dat een andere positionering niet de oplossing voor de eerder besproken problemen is. Ook gaven zij aan dat een verandering van positionering niet wenselijk is, omdat dit veel tijd

en moeite kost terwijl deze energie beter in het verbeteren van de onderlinge relaties gestoken kan worden. Opvallend is dat zes van de respondenten de kindertoeslagenaffaire aanhalen bij de vraag of het wenselijk is om de positionering te wijzigen. Zij wijzen daarbij op het feit dat het verkleinen van de afstand tussen beleid en uitvoering niet per se leidt tot betere uitvoering. De toeslagen werden immers uitgevoerd door een dienst, die in regel dichterbij het departement staat dan een agentschap of een zbo.

Een algemeen probleem bij het omvormen van positioneringsvormen van zbo's of agentschappen is dat de omvorming hoge kosten met zich meebrengt. Zo kan het omvormen van een zbo in een agentschap hoge kosten met zich meebrengen omdat werknemers onder een ander CAO gaan vallen (De Leeuw 2013). Dit in onder andere een argument geweest om bij de UWV de zbo status niet aan te passen (ibid.).

In het Interdepartementale beleidsonderzoek Agentschappen worden enkele voorstellen gedaan om de positionering van agentschappen te verbeteren om daarmee de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren (Ministerie van Financiën 2021). Veel van deze aanbevelingen zijn ook van toepassing op zbo's omdat zij dikwijls te maken hebben met een gelijkvormige governance (Ministerie van Financiën 2021: 32). In het Interdepartementale beleidsonderzoek Agentschappen wordt aangeraden om de agentschappen meer ruimte te geven in de sturingsrelatie, waardoor zij zelf genoeg ruimte hebben om adequaat te sturen op de kwaliteit van de uitvoering. Ook op het gebied van bekostiging zijn er aanbevelingen: zo wordt aanbevolen om de financiering niet meer standaard via de outputbekostiging in te richten, maar te overwegen om agentschappen via een lumpsum financiering te laten bekostigen.

Een groot deel (zeven) van de respondenten sluit zich aan bij dit idee. Zij wijzen erop dat de essentie van het mitigeren van problemen in de uitvoering het verbeteren van de onderling relaties in de driehoek is (DJI 1, DUO 1,2,3, UWV 1,3,4). Daarbij moet niet de nadruk liggen op het veranderen van de organisatievorm, maar op hoe men het onderlinge vertrouwen kan vergroten. Wel geven twee respondenten aan dat het model nu in essentie te klassiek economisch ingericht is, maar dat dit ook opgelost kan worden zonder al te grote formele systeemwijzigingen (MinFin 1; DJI 1; Ministerie van Financiën 2021). Een voorbeeld van een kleine wijziging zou bijvoorbeeld het aanpassen van de termen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn (DJI 1). Deze termen worden gehokeld omdat ze geen recht doen aan de publieke aard van het werk van de uitvoeringsorganisaties. Naast meer ruimte voor onderling vertrouwen, geven respondenten ook aan dat er meer gestuurd moet worden op gemeenschappelijke belangen in plaats van de nadruk te leggen op tegengestelde belangen (Floor et al. 2019).

## 6 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was tweeledig. Enerzijds was het doel van dit onderzoek om antwoord te vinden op de vraag of er een verband bestaat tussen problematiek bij uitvoeringsorganisaties die een negatieve invloed heeft op de kwaliteit van de uitvoering en de verzelfstandigde positionering die deze uitvoeringsorganisaties hebben ten opzichte van het moederdepartement. Om dit verband te onderzoeken zijn drie uitvoeringsorganisaties nader onderzocht: het UWV, DUO en DJI. Anderzijds was het doel van dit onderzoek om te achterhalen of een andere positionering van uitvoeringsorganisaties de problemen die uitvoeringsorganisaties ervaren, kan mitigeren. In dit onderzoek zijn deze twee vragen onderzocht.

Om een antwoord te vinden op de gestelde vragen is begonnen met het identificeren van de achterliggende redenen en overwegingen om bepaalde producten door verzelfstandigde organisaties uit te laten voeren. Hieruit kwam naar voren dat sommige producten niet door de markt geproduceerd kunnen worden omdat de markt bij sommige producten faalt in het creëren van “maatschappelijk gewenste voorzieningen” (Wolfson 1988: 24). De vraag of een product het best door de markt of door de overheid kan worden geproduceerd, hangt grotendeels af van de complexiteit van het product. Hoe complexer het product, hoe lastiger het is voor de markt om de gewenste maatschappelijke resultaten te bereiken (Ministerie van Financiën, 2021; Savas, 1982).

Naast dat de markt kan falen in het creëren van maatschappelijk gewenste voorzieningen, kan ook de overheid falen door niet doelmatig producten of diensten te produceren (Wolf, 1979). Vanaf de jaren 70 en 80 kwam de veronderstelling dat de overheid niet doelmatig omging met de publieke middelen steeds meer onder de aandacht (Savas, 1982; Wolfson, 1988; Stellinga 2012). In deze context werd er gezocht naar mogelijkheden om producten die niet door de markt geproduceerd konden worden vanwege de grote complexiteit, toch doelmatiger te produceren. Uit deze wens kwamen verzelfstandigde organisaties voort.

In het Nederlandse systeem zijn twee soorten verzelfstandigde organisaties die producten produceren waarvan het niet wenselijk is dat die door markt geproduceerd worden: zbo's en agentschappen (Van Thiel, 2002; Stellinga, 2012). Zoals gezegd was het belangrijkste doel van deze organisaties om de productie doelmatiger te maken. Het middel om deze doelmatigheidsslag te maken was het inrichten van een governance die gebaseerd is op marktprincipes. Er werden structuren opgezet op het gebied van verantwoording en bekostiging, die verzelfstandigde organisaties prikkels gaven om efficiënter te produceren.

Daarnaast is er sinds enkele jaren een groeiende aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Er zijn vele rapporten verschenen en onderzoeken verricht die er op wijzen dat er problemen zijn bij uitvoeringsorganisaties (Bosman, 2021; Van der Vlist en Heerschop, 2020; Van Dam, 2020). Zo liep de kwaliteit van de dienstverlening achteruit en waren er schandalen zoals de kindertoeslagenaffaire. Voor deze problemen zijn verschillende verklaringen gezocht. Van der Vlist en Heerschop (2020) hebben de belangrijkste problemen geïdentificeerd. Deze problemen zijn samengevat in paragraaf 2.11.

Met het identificeren van de problemen en het achterhalen van de redenen en overwegingen, is vervolgens onderzocht of de inrichting van de positionering te relateren is aan de problemen bij uitvoeringsorganisaties. Daartoe zijn drie uitvoeringsorganisaties onderzocht: UWV, DUO en DJI. Vanuit de literatuur zijn enkele factoren geïdentificeerd die het verband kunnen aantonen tussen de problematiek en de positionering van uitvoeringsorganisaties. Deze factoren zijn achtereenvolgens: (1) de complexiteit van het product; (2) de economische basis van de sturingsrelatie; (3) de bekostiging van de productie en (4) principaal-agentproblemen.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de economische ingestelde vorm van de sturingsrelatie (2) en de bekostiging (3) bij de uitvoeringsorganisaties UWV, DUO en DJI een negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van de uitvoering. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de economische simpliciteit van de sturing die niet strookt met de complexiteit van het product. De problemen die Van der Vlist en Heerschop (2020) hebben geïdentificeerd worden versterkt door deze vorm van sturing. Zo heeft de hoge druk op uitvoeringsorganisaties om met minder middelen steeds complexere wet- en regelgeving uit te voeren een negatief effect gehad op de kwaliteit van de uitvoering. Dit effect is versterkt door een sturingsmodel dat het verhogen van doelmatigheid als uitgangspunt heeft gehad.

De complexiteit van het product (1) en de principaal-agentproblemen (4) spelen een minder grote rol bij de problematiek van de uitvoeringsorganisaties. Zo bleek uit bestudering van de producten van de uitvoeringsorganisaties dat de producten niet te complex zijn om door een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie uitgevoerd te kunnen worden. Wat betreft de principaal-agentproblemen gaven de respondenten dikwijls aan dat er sprake was van wantrouwen en informatieasymmetrie, maar gaven zij ook aan dat dit niet tot veel problemen heeft geleid. Er wordt namelijk veel belang gehecht aan het onderhouden van goede persoonlijke relaties die deze problemen helpen mitigeren.

Alhoewel er geen direct causaal verband te leggen is tussen de verschillende factoren die de kwaliteit beïnvloeden en de kwaliteit zoals die in dit onderzoek gemeten is, is het toch aannemelijk dat de sturingsrelatie zoals die nu is ingericht een negatieve invloed heeft op de kwaliteit van de uitvoering, omdat uit de kwalitatieve data juist blijkt dat de kwaliteit negatief wordt beïnvloed door de huidige manier van sturen. Zo geven negen van de 11 respondenten aan dat de kwaliteit van de uitvoering soms gehinderd wordt door hoe de sturingsrelatie is vormgegeven. De conclusie strookt daarmee met veel onderzoek dat is gedaan naar uitvoeringsorganisaties en de problemen waarmee zij in aanraking komen (Bosman 2021; ABDTop 2017; Ministerie van Financiën 2021).

Het tweede deel van dit onderzoek ging over hoe een andere positionering mogelijk een oplossing kan zijn voor de problemen in de uitvoering. Uit dit onderzoek is echter gebleken dat betrokkenen een andere positionering niet als mogelijke oplossing zien voor het mitigeren van problemen bij uitvoeringsorganisaties omdat er daarmee volgens hen weinig verandert aan de sturing. Zij zien derhalve meer potentie zien in het verbeteren van de onderlinge relaties, zoals die nu zijn vormgegeven.

Met deze informatie is het mogelijk om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. Deze vraag luidde als volgt:

- Hangen de eventuele problemen bij uitvoeringsorganisaties DUO, UWV en DJI samen met verzelfstandigde positionering ten opzichte van moederdepartementen en kan een andere positionering van uitvoeringsorganisaties ten opzichte van het moederdepartement deze problemen mitigeren?

Uit dit onderzoek is gebleken dat de problemen waartegen de uitvoeringsorganisaties UWV, DUO en DJI aanlopen inderdaad samenhangen met de verzelfstandigde positionering van uitvoeringsorganisaties. De sturingsrelatie, zoals die in Nederland is vormgegeven voor agentschappen en zbo's, is namelijk gebaseerd op economische principes die de kwaliteit van de uitvoering negatief kan beïnvloeden. Een andere positionering van uitvoeringsorganisaties kan deze problemen echter niet mitigeren. Het is namelijk volgens betrokkenen beter om de onderlinge relaties te versterken. Een andere mogelijkheid die de problematiek ook kan mitigeren, is dat er in de kaderstellingen meer ruimte wordt gegeven om de sturingsrelaties naar gelang de wensen van de context aan te passen, zonder dat daarbij de formele positionering wordt aangepast (Ministerie van Financiën, 2021). Zo kan bijvoorbeeld de bekostigingssystematiek worden aangepast zonder dat de positie van een uitvoeringsorganisatie aangepast hoeft te worden.

## 7 Discussie

In dit onderzoek zijn casestudies uitgevoerd voor UWV, DUO en DJI. Uit dit onderzoek bleek dat een deel van theoretische assumpties ook toepasbaar was op deze drie verschillende uitvoeringsorganisaties. Alhoewel deze uitvoeringsorganisaties van elkaar verschillen, is het niet mogelijk om op basis van dit onderzoek generaliseerbare uitspraken te doen over de hier onderzochte fenomenen. Om de uitkomsten van dit onderzoek wel generaliseerbaar te maken, zouden er meer uitvoeringsorganisaties onderzocht moeten worden. Het zou daarbij bijvoorbeeld interessant zijn om ook verzelfstandigde organisaties te onderzoeken die minder vaak in het maatschappelijke en politieke debat voorkomen.

Hoewel in de methodologie het gevaar van het selecteren op de afhankelijke variabele wel was geïdentificeerd, bleek uit dit onderzoek dat UWV, DUO en DJI alle drie te maken hadden met problemen die een negatieve impact hadden op de kwaliteit van de uitvoering. Dit maakt dat het verband mogelijk spurieus is. Een manier om dit op te lossen is door organisaties te onderzoeken waarbij dergelijke problemen niet voorkomen.

De validiteit van dit onderzoek had vergroot kunnen door meer interviews af te nemen. Voor dit onderzoek is gesproken met 11 respondenten bij uitvoeringsorganisaties, maar het zou ook goed zijn om in een vervolgonderzoek ook de perspectieven vanuit de departementen mee te nemen. Ook zou het goed zijn om per uitvoeringsorganisatie dezelfde type respondenten te spreken zodat de resultaten beter vergelijkbaar zijn. Zo is er voor de case studies van UWV en DJI gesproken met een (voormalig) directeur FEZ, maar bij DUO bleek dit niet mogelijk. Een beperking van dit onderzoek was daarbij dat het lastig was om de juiste respondenten te vinden die nauw betrokken zijn in de relatie tussen opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer.

Tot slot bleek het meten van de kwaliteit bij uitvoeringsorganisaties minder eenvoudig dan vooraf bedacht. Zowel bij het meten via de KPI's als via het ondervragen van de respondenten, doken problemen op. Zo rapporteerden DUO en DJI niet heel uitgebreid over de KPI's, maar bespraken ze kort in jaarverslagen of de gemaakte afspraken met de opdrachtgever en eigenaar wel of niet waren nagekomen. Door het ontbreken van meer informatie hierover en eventuele benchmarks, kon minder precies worden aangegeven hoe de KPI's te vertalen zijn naar kwaliteit van de uitvoering. Bij het bevragen van de kwaliteit bij de respondenten bleek dat zij het lastig vonden om precies aan te geven wat de kwaliteit was van de gehele uitvoering. Wel konden de respondenten goed aangeven waar de problemen lagen bij de kwaliteit van de uitvoering, waardoor de koppeling gemaakt kon worden met Van der Vlist en Heerschop (2020).

Als gevolg van deze punten kan het zo zijn dat de hier gemeten kwaliteit niet overeenkomstig is met de werkelijkheid. Dit lijkt evenwel niet heel aannemelijk, gezien het groot aantal (onafhankelijke) rapporten waarin de kwaliteit van de uitvoering van de hier onderzochte organisaties aan bod is gekomen.

## 8 Literatuurlijst

ABDTop (2017). Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst

ADR (2019). Onderzoeksrapport gegevens- en informatiemanagement DUO.

Algemene Rekenkamer (2017). UWV, balanceren tussen ambities en middelen.

Anderson, R., en Klaassen, H. (2009). De lastige begrippen effectiviteit en efficiency-Er is weinig eenduidigheid als het gaat om de betekenisgeving van de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid. In dit artikel wordt getracht enige duidelijkheid over deze begrippen te scheppen. *TPC-Tijdschrift voor Public Governance Audit en Control*, 7(5), 16.

Ark, van, T. (2020). Wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/01/16/strengere-aanpak-fraude-met-uitkering>

Austin, J., Coventry, G., en National Council on Crime and Delinquency (2001). Emerging issues on privatized prisons. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs.

Berenschot (2020). Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV.

Bosman, A. (2021). Klem tussen balie en beleid: rapport tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties.

Bovens, M., en Zouridis, S. (2002). Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie. Over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 77(2), 65-74.

Boyne, G. (2002). Public and Private Management: What's the Difference?. *Journal Of Management Studies*, 39(1), 97-122.

Brandsma, J. (2020). Het gaat vaak mis bij overheidsorganisaties, hoe kan het beter? *Trouw*. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/politiek/het-gaat-vaak-mis-bij-overheidsorganisaties-hoe-kan-het-beter~b7c576ee/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

Brouwers, M., & Wartna, B. (1996). *De deconcentratie van D&J: wijzigingen in de organisatie van het Nederlandse gevangeniswezen*. Den Haag: WODC.

Chavannes, M. (2021). Stem voor de staat, niet voor een nepbedrijf. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/19/stem-voor-de-staat-niet-voor-een-nepbedrijf-a4032528>.

Dam, Van, C.J.L. (2020). Ongekend onrecht: Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.

DJI (1995). Jaarverslag D&J 1994.

DJI (2020). Dit is DJI in cijfers en feiten.

DUO (2020). Jaarbericht DUO 2020. <https://duo.foleon.com/duo-publicaties/jaarbericht-2020/cover/>

DUO (2021a). Analyse lump sum financiering DUO. Intern document.

DUO (2021b). Herziening lump sum financiering Pva Onderzoek. Intern document.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.

Engelshoven, van, I.K. (2020). Zelfstandige bestuursorganen. Geraadpleegd van: [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kkg27kof\\_j9vvij5epmj1ey0/vl2njlxetzs/f=/kst25268176.pdf](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kkg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vl2njlxetzs/f=/kst25268176.pdf).

Fenger, M. (2003). Institutionele ontwikkeling en dynamiek in het beleid voor werk en inkomen. In: J. Berghman, A. Nagelkerke, K. Boos, R. Doeschot, G. Vonk (Reds.) *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*. Delft: Eburon.

Floor, M., Gerritsen, G., Oosting, R., Overveld, I. van, Pacilly, L., & Tielemans, E. (2019). Tegenspraak bij agentschappen: van worstelen naar aikido.

FNV (2020). Tijd voor een frisse wind bij UWV. Geraadpleegd van: <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/sectornieuws/uitkeringsgerechtigden/2020/10/tijd-voor-een-frisse-wind-bij-uwv>

Halperin, S. & Heath, O., (2017). *Political research: methods and practical skills*. Oxford: Oxford University Press.

Hefetz, A. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 14(2), 171-190.



Herderscheê, G. (2017). Ombudsman: 'Juist de mensen die de overheid het hardst nodig hebben, lopen vast'. *Volkskrant*. Geraadpleegd van: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ombudsman-juist-de-mensen-die-de-overheid-het-hardst-nodig-hebben-lopen-vast~b7e7ada2/>

Homburg, V.M.F, & van Thiel, S. (2002). Lessen en inzichten voor zbo-beleid. *Openbaar Bestuur*, 12(2), 21-24.

Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (z.d.). Gemeenschappelijk Administratie Kantoor (GAK). Geraadpleegd van: [http://resources.huygens.knaw.nl/socialezekerheid/instellingen\\_en\\_personen/show/GemeenschappelijkAdministratiekantoor](http://resources.huygens.knaw.nl/socialezekerheid/instellingen_en_personen/show/GemeenschappelijkAdministratiekantoor)

Jensen, M.C. en Meckling, W. H. (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics*. 3 (4): 305–360.

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (2006). Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2020-01-01>

Koolmees, W. (2019). Stand van zaken uitkeringsfraude. Geraadpleegd van: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z01901&did=2019D04142>

Koppenjan, J. (2012). *Het verknipte bestuur: Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Leeuw, J. De, (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. ABDTOPConsult.

Lindenberg, Van, P. en Van der Stap, P. (2014). *Prestatiemeting in de publieke sector*. TPC.

Meerkerk, I.F. van & Thiel, S. van (2011). De verborgen eigenaar: financieel-economische sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen*, 65(1), 40-58.

Ministerie van Financiën (2011). De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel: *Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007*. Directie Begrotingszaken.

Ministerie van Financiën (2014). *Doorlichting Dienst Justitiële Inrichtingen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/14/doorlichting-agentschappen-venj>

Ministerie van Financiën (2021). Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde.

Molleman, T. (2011). Benchmarking in het gevangeniswezen. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Niaounakis, T., Urlings, T. en Heezik, van, A. (2014). Productiviteitstrends in het gevangeniswezen Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2012. Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies.

NOS (2020). Anti-fraudesysteem SyRI moet van tafel, overheid maakt inbreuk op privéleven. Geraadpleegd van: <https://nos.nl/artikel/2321704-anti-fraudesysteem-syri-moet-van-tafel-overheid-maakt-inbreuk-op-priveleven>).

OCW (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (2019). Doorlichting DUO.

Oosterom, T. (2005). Agentschappen: kruiwagen voor modernisering? *Bestuurskunde*, 1–16.

Osborne S.P. (2006) The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

Osborne, D., en Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: New American Library.

Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3):641-72.

Overman, S., en Van Thiel, S. (2016). Agencification and public sector performance: A systematic comparison in 20 countries. *Public Management Review*. 18(4), 611-635.

Pidd, M. (2012). *Measuring the performance of public services*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pollitt, C. en Dan, S. (2013). Searching for Impacts in Performance-Oriented Management Reform. *Public Performance & Management Review*, 37(1), 7-32.

Pollitt, C., K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen, en C. Talbot. (2001). Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 3 (3), 271–290.

Regeling Agentschappen (2018). Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01>

Riedstra, S. (2016). Reactie op doorlichting agentschappen. Datum: 14 december 2015

Rijksoverheid (z.d.). Overzicht agentschappen Rijksoverheid. Geraadpleegd op 28 januari 2021:  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen/lijst-agentschappen>

RTL Nieuws (2014). Nieuwe aanpak uitkeringsfraude dupeert onschuldige gezinnen. Geraadpleegd van:  
[https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/2038581/nieuwe-aanpak-uitkeringsfraude-dupeert-  
onschuldige-gezinnen](https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/2038581/nieuwe-aanpak-uitkeringsfraude-dupeert-onschuldige-gezinnen)

Savas, E.S. (1982). *Privitizing the Public Sector: how to shrink government*. Chatham: Chatham House Publishers.

Savas, E.S. (2000). Privatization and Public-Private Partnerships. *Choice Reviews Online*, 37(10), 37-5792.

SEO economisch onderzoek (2021). Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak.

Sint, M. (1994). Verantwoord verzelfstandigen: Rapportage van de commissie-Sint.

Smullen, A. & S. van Thiel. (2002). Agentschappen: eenheid in verscheidenheid. In A. Kraak & R. van Oosterom. (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public Controlling Reeks No. 1. Den Haag, SDU. Pp. 36-44.

Smullen, A., Thiel, van, S. en Pollitt, C. (2001). Agentschappen ende verzelfstandigings-paradox. *Beleid een Maatschappij*, 28(4), 190-201.

Stellinga, B. (2012). Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. WRR. Amsterdam University Press: Amsterdam.

SZW (2020). Stand van de uitvoering van de sociale zekerheid.

Talbot, C. (2004). The Agency Idea. Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Some-Times Untrue. In: *Unbundled Government A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Red: C. Pollitt and C. Talbot. London: Routledge.

Terpstra, J. (2003). Toezicht op de sociale zekerheid tussen centrale controle en zelfregulering. In: J. Berghman, A. Nagelkerke, K. Boos, R. Doeschot, G. Vonk (Reds.) *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*. Delft: Eburon.

Thiel, van S. (2002). Sturen op afstand: Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in overheidsorganisaties*, mei 2003.

Thiel, van, S. & CRIPO team (2009). The rise of executive agencies: comparing the agencification of 25 tasks in 21 countries.

Thiel, van, S. (2015). zbo-evaluaties: verplicht, verzuimd, en veronachtzaamd? *Bestuurskunde*, 24, 63–73.

Thiel, van, S. (2020a). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum : Uitgeverij Coutinho

Thiel, van, S. (2020b). *Leren loslaten*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Thiel, van, S. en Heniks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen*, 68(4), 53–68.

Thiel, van, S. en Verheij, J. (2017). Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993-2013. *Beleid en Maatschappij*. 44. 27-41.

Tjeenk Willink, H. (2017). Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink - Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (Regeerakkoord 2017).

UWV (2019). Klantgerichtheidsmonitor UWV.

UWV (2020). Jaarverslag UWV 2020. <https://jaarverslag.uwv.nl/uwv-in-cijfers/financieel/uitvoeringskosten-versus-budget>

Voorn, B., Van Genugten, M. L., en Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review. *Local Government Studies*, 43(5), 820-841.

Wolf, C. (1979). A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis. *The Journal of Law & Economics*, 22(1), 107–139.

Wolfson, D. (1988). *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

## 9 Bijlages

### 9.1 Case studies

#### 9.1.1 UWV

Het huidige Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is opgericht in 2002 door een fusie van zes verschillende bedrijfsverenigingen die de werknemersverzekeringen regelden (Van der Vlist en Heerschop, 2020). Inmiddels is het UWV de belangrijkste uitvoerder op het gebied van inkomen en werk (Van der Vlist en Heerschop, 2020: 29). Het UWV regelt op dit moment de uitvoering van negen

verschillende wetten op het gebied van inkomen en werk. In totaal kregen 1,2 miljoen mensen vanuit het UWV een uitkering in 2020. Het UWV keerde in totaal €20,6 miljard uit aan uitkeringsgerechtigden (UWV 2020). Naast het behandelen en uitkeren van uitkeringen, begeleidt het UWV ook werkzoekenden bij het vinden van een nieuwe baan.

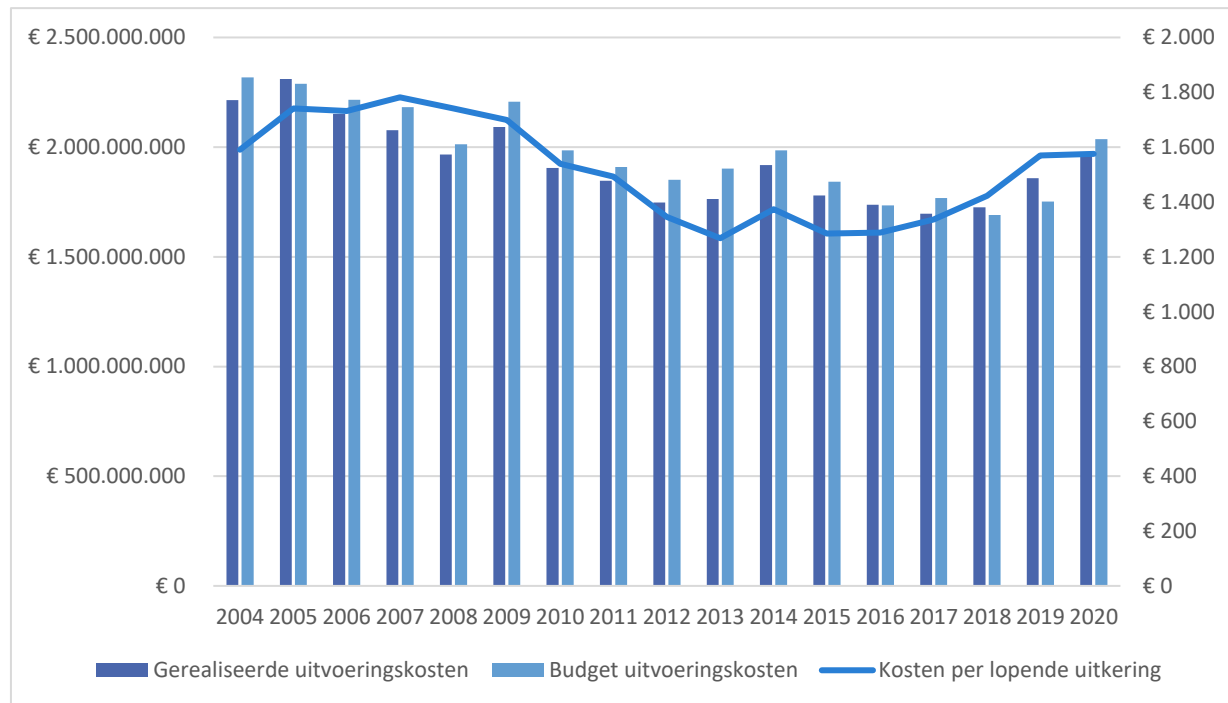
### **Positionering**

Het UWV is een zbo en heeft als eindverantwoordelijke de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De eigenaarspositie wordt ingenomen door de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van SZW (Algemene Rekenkamer, 2017: 30). De belangrijkste opdrachtgevers van UWV zijn de Directeuren-generaal Sociale zekerheid en Werk van SZW (UWV Jaarplan, 2020: 13). Opvallend aan de geschiedenis van de positionering van UWV, is dat UWV niet een van oorsprong centraal georganiseerd overheidsorgaan is, maar dat het een fusie is van private organisaties, die daarvoor de werknemersverzekeringen uitvoerden. Neem bijvoorbeeld het Gemeenschappelijk Administratie Kantoor (GAK), is opgegaan in UWV. Deze organisatie werd opgericht als een stichting en werd corporatistisch geleid vanuit de werkgevers- en werknemersorganisaties (Huygens Instituut, z.d.; Terpstra, 2003). Bij deze vorm van organiseren was de rol van de overheid beperkt (Terpstra, 2003). In de loop van de jaren 80 en 90 werden er vraagtekens bij deze organisatievorm geplaatst omdat de overheid bijdroeg aan de uitkeringen en daarbij weinig controle had over de stijgende kosten (Fenger, 2003). Wat hier tevens een rol bij speelde was dat het toezicht op de uitvoering onvoldoende werd uitgevoerd (Terpstra, 2003). Aangezien er wel publieke middelen gemoeid waren met het uitvoeren van de werknemersverzekeringen, werd begin jaren 90 de noodzaak gevoeld de positionering anders in te richten (idem; Van den Brink en Bergsma, 2003: 96; UWV 1).

### **Financiering en bekostiging**

De financiering van het UWV verloopt via het budgetmechanisme. Het UWV krijgt om haar taken uit te voeren een vooraf bepaald budget vanuit SZW, aan de hand van het verwachte aantal uitkeringen (Algemene Rekenkamer, 2017). Dit budget bestaat uit middelen om het UWV zelf draaiende te houden en middelen om de wetten uit te voeren waar het UWV verantwoordelijk voor is (Algemene Rekenkamer 2017). Voor het vaststellen van het budget wordt een P\*Q-formule gebruikt, waar vaste kosten bij worden opgeteld. Het budget ligt vervolgens vast en wordt niet tussentijds aangepast, tenzij het departement aan het UWV vraagt om nieuw beleid uit te voeren. UWV dient binnen dit budget haar taken uit te voeren.

Het budget voor de uitvoeringskosten laat een dalende trend zien tussen 2004 en 2015. Opvallend daarbij is dat het UWV in bijna alle jaren een overschot had op het budget. Ook de kosten per lopende uitkering lieten een dalende trend zien, wat duidt op een groeiende doelmatigheid, totdat de kosten per lopende uitkering weer begon te stijgen in 2018 (Jaarverslag UWV, 2020).



Figuur 3: Budget + realisatie uitvoeringskosten, kosten per lopende uitkering. Bron: jaarverslagen UWV

### Complexiteit van het product

De producten van het UWV zijn de verschillende werknemersverzekeringen waarvoor het verantwoordelijk is. Het UWV is verantwoordelijk voor het toekennen en het uitkeren van deze uitkeringen, maar begeleidt burgers ook om uit hun uitkeringspositie te komen.

Bij de vraag hoe dit product het beste geproduceerd kan worden speelt de complexiteit van het product een rol. Het product 'uitkering' is maar beperkt complex. Iemand die zich aanmeldt voor een uitkering dient te voldoen aan een reeks aan vereisten. Dit maakt dat het toekennen van uitkeringen regel gebonden en sterk repetitief is: er wordt voornamelijk gekeken naar of de aanvrager voldoet aan de harde eisen. Dit maakt dat de uitvoering geschikt is om verzelfstandigd te worden uitgevoerd (De Leeuw 2013). Bovendien is een uitkering een redelijk goed kenbaar en telbaar product en is de relatie tussen input en output helder (zie: Savas 1982). Dit geldt overigens niet voor het begeleiden van burgers om uit hun uitkeringspositie te komen.

Wat het product uitkeringen complexer maakt, is dat er geen sprake is van keuzevrijheid bij de consument met betrekking tot hoeveel en hoe vaak hij of zij een uitkering consumeert. Per geval staat immers vast hoeveel en hoe lang een burger aanspraak kan maken op een uitkering. Wat bovendien een complicerende factor is bij de producten van UWV, is dat de producten van UWV vaak ter discussie staan. De maatschappij en de politiek houden de uitvoering van UWV scherp in de gaten (Ministerie van Financiën 2021: 25). Dit heeft te maken met het 'gevoel van onrecht' dat gepaard gaat met een fout in de uitvoering van UWV (UWV 1).

### **Kwaliteit van de uitvoering en verantwoording**

Om de kwaliteit van de uitvoering meetbaar te maken hanteert het UWV prestatie-indicatoren. Zo wordt er onder andere gekeken naar het tijdig uitbetalen van de uitkeringen, of de uitkeringen rechtmatig zijn uitgevoerd en naar de klanttevredenheid (UWV 2020). Het rechtmatig uitkeren van uitkeringen betekent dat uitkeringen terecht komen bij diegene die het nodig heeft en dat er wordt verhinderd dat iemand die geen recht heeft op een uitkering aanspraak kan maken op deze publieke middelen. Vanuit SZW wordt sterk gelet op deze prestatie indicator (Algemene Rekenkamer 2017). Met dit Ministerie is afgesproken dat minimaal 99 procent van de uitkeringen rechtmatig moet worden uitgekeerd. Sinds 2010 heeft het UWV deze norm weten te behalen. Uit analyse van jaarverslagen blijkt dat het UWV goed weet te scoren op KPI's zoals het tijdig en rechtmatig uitkeren.

Ook de klanten van UWV zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening (UWV, 2019). Deze tevredenheid is de afgelopen jaar ook gestegen. Toch zijn er ook andere geluiden waarneembaar. Zo kwamen bij de Nationale Ombudsman in 2020 1.092 verzoeken tot hulp binnen over het UWV (Jaarverslag Nationale Ombudsman, 2020). Vooral wanneer het aankomt op de moeilijkere gevallen, dus die gevallen waar de regeltoepassing minder eenduidig is, missen de 'klanten' van het UWV een persoonlijke aanpak. Zo communiceren de verschillende afdelingen onvoldoende met elkaar waardoor een klant meermalen de situatie moet uitleggen. Dit past in het beeld dat algemeen geldt voor uitvoeringsorganisaties: de standaardprocedures worden goed uitgevoerd, maar de lastigere situaties zorgen voor problemen waarbij burgers, die vaak al te maken hebben met complexe problematiek, de dupe zijn (Van der Vlist en Heerschop, 2020: 31). Zelf wijt UWV het gebrek aan persoonlijke dienstverlening toe aan de groei van digitale onpersoonlijke dienstverlening, die weer het gevolg was van bezuinigingen (UWV 2020).

Ondanks dat het UWV goed weet te scoren op de prestatie indicatoren, geven alle UWV-respondenten aan dat er wel verbetermogelijkheden zijn voor de kwaliteit van de uitvoering (UWV 1,2,3,4). Zo wijst een van de respondenten er op dat UWV sterk gericht is op het rechtmatig uitvoeren van

haar taken, wat kan leiden tot een vermindering van de kwaliteit van de uitvoering, vooral de zwakkeren in de samenleving (UWV 1). Twee respondenten geven daarbij ook aan dat hoe er wordt gestuurd op de resultaten van UWV een rol speelt in de kwaliteit van de uitvoering (UWV 1,4). Zij ervaren dat de sturing vanuit het departement op bepaalde prestatie indicatoren, zoals het rechtmatig uitkeren van uitkeringen, soms de kwaliteit van de uitvoering in de weg kan zitten. Zij geven aan dat deze presentatie indicatoren vaak niet het hele verhaal vertellen en daarmee niet een goede weergave zijn van de kwaliteit van de uitvoering. Toch wordt ook aangegeven dat er veel verbeterd is in de uitvoering door meer aandacht te geven aan persoonlijke dienstverlening (UWV 1,4). Om de verantwoording te verbeteren worden nu nieuwe prestatie indicatoren ontwikkeld die de bredere publieke waarde creatie beter in beeld moeten brengen (SZW 2020).

### **Problemen**

In deze paragraaf wordt besproken met welke problemen het UWV geconfronteerd wordt en hoe dit samenhangt met de kwaliteit van de uitvoering. Als leidraad bij het bespreken van deze problemen worden de verschillende factoren gebruikt die volgens Van der Vlist en Heerschop (2020) een rol spelen bij problemen van de uitvoering van beleid door zelfstandige organisaties.

#### *Hoge verwachtingen vanuit de maatschappij en een lage tolerantie voor fouten*

Deze factor speelde onder andere een rol bij de WW-fraude van Poolse arbeidsmigranten. Deze affaire zorgde voor veel ophef in de maatschappij. Dit lag niet aan het feit dat de dienstverlening naar de burgers in het geding was, maar dat publieke middelen onrechtmatig werden uitgegeven. Hier bestaat het risico, zo geeft één van de respondenten aan, dat het draagvlak in de samenleving voor het systeem van sociale zekerheid wordt ondermijnd omdat met het onrechtmatig uitkeren van uitkeringen de ‘achilleshiel’ van de samenleving wordt geraakt (UWV 1).

Wat in dit specifieke geval maakt dat de factor van hoge verwachtingen vanuit de maatschappij kan leiden tot problemen in de uitvoering, is dat het UWV kan doorslaan in de fraudeaanpak, waarbij de dienstverlening voor iedereen in het geding komt. Zo kunnen andere rechten in geding komen, wanneer er veel waarde wordt gehecht aan fraudeaanpak. Een voorbeeld hiervan was het overheidsprogramma Systeem Risico Indicatie (SRI) dat volgens de rechter, die het onwettig verklaarde, grove inbreuk maakte op het privéleven van burgers (NOS, 2020). Het SRI kon bovendien “onbedoeld discriminerend of stigmatiserend” uitpakken. Zo kan de ophef die ontstaat in de maatschappij als gevolg van fouten gemaakt door het UWV, ervoor zorgen dat de kwaliteit van de dienstverlening wordt aangetast.



*Verwachtingen uit de politiek die steeds hoger worden en regeringsakkoorden die leiden tot complexe regelgeving en discontinuïteit in gevoerd beleid.*

Wanneer er sprake is van ophef in de maatschappij wordt dit ook in de politiek gevoeld. Omdat er vanuit de maatschappij heftig wordt gereageerd op onrechtmatige verlening van uitkeringen, is er vanuit de politiek ook extra aandacht voor het bestrijden van fraude bij uitkeringen (zie: Van Ark 2020). Een strengere fraudebestrijding, die gewenst is vanuit het moederdepartement, kan echter van negatieve invloed zijn op de gehele dienstverlening (UWV 1).

Iedere respondent die bij UWV betrokken is geeft aan een hoge druk te voelen vanuit de politiek (UWV 1,2,3,4). Zo geven twee respondenten aan dat de politieke wensen volatiel zijn: het ene kabinet wil iets anders dan het volgende kabinet waardoor de continuïteit en dus de kwaliteit van de uitvoering in het geding komt (UWV 1, 4). Bovendien heeft het UWV steeds meer taken toebedeeld gekregen. Het takenpakket van het UWV is sinds haar oprichting in 2002 op verschillende vlakken uitgebreid. Ook ervaren drie van de vier respondenten het als lastig dat zij maar beperkt een opdracht kunnen weigeren (UWV 1,3,4). Ondanks herhaald waarschuwen dat een nieuwe regeling niet tot de gewenste uitkomsten zal leiden, kan de politiek besluiten om de uitvoering te dwingen deze maatregel uit te voeren (UWV 1,3,4). Vooral bij dichtgetimmerde politieke akkoorden, zoals het lenteakkoord in 2012, speelt de uitvoerbaarheid van wat er is overeengekomen een ondergeschikte rol, zo geeft een van de respondenten aan (UWV 4). Een positieve ontwikkeling is dat alle UWV-respondenten merken dat de huidige bewindspersoon wel rekening houdt met de uitvoerbaarheid van beleid (UWV 1,3,4).

*Bezuinigingen op de uitvoering waardoor werkprocessen zijn geautomatiseerd en gestandaardiseerd met als doelmerk de organisatie zo efficiënt mogelijk te maken.*

Het UWV wijt een vermindering van de kwaliteit van de uitvoering aan het, mede door bezuinigingen benodigde, automatiseren en digitaliseren van processen (UWV 2020). Vooral in de nasleep van de financiële crisis en de daaropvolgende bezuinigingen werd er flink gekort op de dienstverlening door onder andere een groot aantal dienstverleningslocaties te sluiten (UWV-jaarverslag 2010: 5). Uit analyse van de jaarverslagen in de periode 2010 – 2020 blijkt dat het UWV elk jaar weer te maken had met bezuinigingen en taakstellingen waardoor de (persoonlijke) dienstverlening versoerd moest worden. Hierdoor is de menselijke maat uit de dienstverlening verdwenen (Bosman 2021). Drie van de vier UWV-respondenten herkennen zich ook in dit beeld (UWV 2,3,4).

*Incidentenpolitiek waardoor er veel nadruk komt te leggen op wat fout gaat.*

UWV heeft in de loop der jaren te maken gehad met een aantal incidenten die veel aandacht kregen in de politiek en de maatschappij. Een voorbeeld hiervan is de uitkeringsfraude die werd gepleegd door Poolse arbeidsmigranten (Rijksoverheid, 2019). Deze fraude ligt bij drie respondenten nog vers in het geheugen (UWV 1,3,4). Zij geven aan dat er in die periode scheurtjes in de vertrouwensrelatie tussen departement en UWV ontstonden, waardoor het departement nauwer ging controleren op de uitvoering van UWV. Het is niet duidelijk of dit consequenties heeft gehad voor de kwaliteit van de uitvoering. Ook uit de documentatie blijkt dat er veel nadruk ligt op incidenten, waardoor er weinig ruimte overblijft om te werken aan het verbeteren van de reguliere dienstverlening (SUWI Evaluatie 2015: 12; Bosman 2021: 90)

*De beleidsvoering heeft onvoldoende kennis en zicht op de complexiteit van de uitvoering.*

Drie van de vier respondenten geven aan dat beleidsmakers onvoldoende zicht hebben op de uitvoerbaarheid van het door hen gemaakte beleid (UWV 1, 3, 4).

### **Problemen bij de huidige sturingsrelatie**

Hier wordt besproken hoe de verantwoordingsrelatie is vormgegeven en wordt ervaren. Daarbij wordt ook besproken of er bij UWV sprake is van principaal-agentproblemen.

Het UWV als opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het goed uitvoeren van het beleid en voor het beproeven van de uitvoerbaarheid van nieuw beleid. Het UWV legt verantwoording af aan de minister van SZW. UWV doet dit door het uitbrengen van viermaandsverslagen, jaarverslagen en jaarrekeningen (Algemene Rekenkamer 2017). Dit verantwoordingsproces verloopt gewoonlijk goed, maar de verantwoordingslast wordt wel als hoog ervaren (Berenschot 2020: 10; UWV 3).

In het verleden zijn er problemen geweest binnen de besturingsdriehoek. Uit documentatie komt naar voren dat vooral de opdrachtgever en opdrachtnemer moeite hebben om hun rol goed te vervullen (Algemene Rekenkamer 2017; Berenschot 2020). Dit probleem uitte zich onder andere bij de invoering van de nieuwe dienstverlening WW in 2016. Het UWV voelde zich onder druk gezet om het nieuwe beleid gehaast in te voeren en dat het departement vond dat het UWV onduidelijk was over wanneer het nieuwe beleid ingevoerd zou worden (Algemene Rekenkamer 2017).

Betrokkenen geven ook aan dat de sturing vanuit het departement soms de kwaliteit van de dienstverlening in de weg kan zitten (UWV 1,3,4). Zo geven twee respondenten aan dat er veel van hen gevraagd wordt, waaronder op het gebied van het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving, waardoor er weinig ruimte is voor bijvoorbeeld het beter opleiden van medewerkers bij de klantenservice omdat de middelen daarvoor vanuit de opdrachtgever en de eigenaar niet beschikbaar zijn (UWV 4).

Er bestaat ook specifieke ontevredenheid over de rolvervulling van de eigenaar. De Algemene Rekenkamer (2017) raadt in haar rapport over het UWV dan ook aan om de eigenaarsrol beter in te vullen. Als bewaker van de toekomstbestendigheid van het UWV heeft de eigenaar de rol om het UWV te beschermen tegen opdrachtgevers die te veel vragen van het UWV. Dit was ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer nog niet het geval. Dit wordt beaamd door drie respondenten die stellen dat er onvoldoende (toe)zicht vanuit de eigenaar is op wat UWV daadwerkelijk kan uitvoeren en dat hier vervolgens te weinig richting de opdrachtgevers op wordt gestuurd (UWV 1,3,4). Daarnaast staat de eigenaar in tijden van crisis onvoldoende als mediator tussen de opdrachtgever en UWV: “bij een crisis wordt de driehoek plat” (UWV 4).

Het UWV is bezig met het verbeteren van relaties tussen de opdrachtnemer, opdrachtgever en de eigenaar. Zo wordt getracht om het uitvoeringsperspectief beter naar voren te laten komen bij nieuwe wet- en regelgeving, zodat deze eenvoudiger te begrijpen en te implementeren is (UWV 2021). Daarbij krijgt het UWV de kans om aan te geven of het nieuwe beleid uitvoerbaar is. Ook is er vanuit het regeerakkoord van het kabinet Rutte III extra geld (structureel €70 miljoen) beschikbaar gesteld voor het verbeteren van de dienstverlening aan burgers die uitkeringen ontvangen. De drie respondenten die betrokken zijn bij de relatie tussen eigenaar en UWV geven aan dat er al veel verbeterd is en dat men constant met elkaar in dialoog gaat over bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van nieuw beleid (UWV 1,3,4).

#### *Wantrouwen en informatie asymmetrie*

Binnen de sturingsrelatie van UWV is er soms ook sprake van een gebrek aan vertrouwen. Drie respondenten geven aan dat er soms sprake is van wantrouwen richting UWV (UWV 1,3,4). Bij de verantwoording over de resultaten en de kwaliteit van de uitvoering spelen prestatie indicatoren een belangrijke rol. Omdat deze indicatoren geen volledig beeld geven van de uitvoering, kan het zijn dat er misstanden zijn die niet op de radar van UWV staan. Dan wordt hier niet over gerapporteerd in de standaard verantwoordingsprocessen en kan het beeld ontstaan dat UWV informatie achterhoudt (UWV 3,4). Dit speelt vooral op wanneer er iets misgaat in de uitvoering. De opdrachtgever en de eigenaar, en zelfs de politiek, vragen zich in zo'n situatie af of zij wel voldoende en correct zijn geïnformeerd (UWV 1,3,4). Bovendien wordt opgemerkt dat er in deze dynamiek weinig sprake is van zelfreflectie bij de politiek. Er wordt dan met de beschuldigende vinger naar de uitvoerder gewezen, terwijl er niet wordt gekeken naar hoe het door de politiek opgestelde beleid mogelijk tot problemen in de uitvoering heeft geleid (UWV 1). Toch maken twee respondenten hier een kanttekening bij door te stellen het onderlinge

vertrouwen de afgelopen jaren wel is gegroeid en dat persoonlijke onderlinge relaties goed zijn (UWV 3 en 4). Dit blijkt ook uit recent onderzoek (Berenschot, 2020).

## **Conclusie**

Uit de documentatie en uit gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat de kwaliteit van de uitvoering over het algemeen goed is, maar dat de kwaliteit wel verbeterd kan worden. De factoren die verband houden met problemen in de uitvoering van verzelfstandigde overheidsorganen die Van der Vlist en Heerschop (2020) hebben geïdentificeerd, zijn ook te identificeren bij UWV. Uit de documentatie en uit interviews blijkt verder dat deze problemen een negatieve uitwerking kunnen hebben op de kwaliteit van de uitvoering. Zo is er een sterke maatschappelijke, en daarbij ook een politieke druk op het rechtmatig uitgeven van uitkeringen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat er vanuit de politiek sterk is gestuurd op fraudebestrijding, waarbij de dienstverlening naar burgers toe in het geding is gekomen.

Ook binnen de sturingsrelatie zijn er elementen die mogelijk de kwaliteit van de uitvoering in het geding hebben gebracht. De sturingsdriehoek, die de sturing van het zelfstandige orgaan hoort te reguleren, werkte niet goed. Zo werd de eigenaarsrol door de SG van SZW niet goed vervuld, waardoor het onvoldoende tegenwicht wist te bieden aan de eisen die de opdrachtgevers aan de opdrachtnemer stelden. Ook tussen de opdrachtnemer en de opdrachtgever waren er problemen. Dit had voornamelijk te maken met het stellen van hoge eisen door de opdrachtgever (zoals hoge mate van rechtmatigheid), waarbij de uitvoerbaarheid een ondergeschikte rol speelde. Tot slot treft ook de opdrachtnemer zelf blaam omdat het niet duidelijk communiceerde over de haalbaarheid van beleid.

### 9.1.2 DUO

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is een agentschap dat in 2010 is opgericht en valt onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). DUO voert een groot aantal onderwijswetten uit, zoals het uitbetalen van studiefinanciering en het registreren van diploma's (DUO, 2021). Daarnaast voert het ook voor andere ministeries wetgeving uit, zoals de Wet Inburgering van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De kernactiviteiten van DUO liggen op het gebied van het financieren van onderwijs, het beheren van onderwijsgegevens en het organiseren van staats- en inburgeringsexamens.

## **Positionering**

DUO is een agentschap dat onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW valt. De SG van OCW is de eigenaar van DUO. DUO kent verder verschillende opdrachtgevers, waarvan OCW de grootste

is. DUO is in 2010 ontstaan als een fusie tussen de IB-Groep (zbo) en het CFI (agentschap). Deze beide organisaties waren opgericht om de uitvoering van bepaalde wetsartikelen te scheiden van de vorming van beleid, en waren dus zelf ook al verzelfstandigde organisaties.

### **Financiering en bekostiging**

De financiering van DUO loopt via het budgetmechanisme. De uitvoeringskosten bedroegen in 2019 €334 miljoen. De inkomsten van DUO zijn afkomstig van de verschillende departementen die hun dienstverlening laten uitvoeren door DUO. DUO wordt bekostigd via een lumpsum, en dus niet via het voor agentschappen gebruikelijke P\*Q-financiering. Wel worden de verwachte kosten voor het komende jaar geraamd, maar een strikte koppeling tussen inputs en outputs is er niet. Er is voor deze financiering gekozen omdat een P\*Q financiering niet goed past bij het financieren van diensten die een overheidsmonopolie hebben en omdat een P\*Q financiering niet goed past bij een sterk maatschappelijk georiënteerde organisatie (OCW, 2019; Ministerie van Financiën, 2021; DUO 2). Door het lumpsum financieren heeft de opdrachtnemer meer ruimte om middelen te reserveren om zo de continuïteit te waarborgen. Zo kunnen middelen gereserveerd worden om bijvoorbeeld ICT-doorontwikkeling te financieren (OCW, 2019; Van Engelshoven, 2020).

De afgelopen jaren is gebleken dat de kosten waarmee DUO geconfronteerd wordt bij de uitvoering, hoger zijn dan de omzet (OCW, 2019; DUO 3). Dit zorgde er voor dat DUO in 2017 en 2018 een negatief resultaat had, dat opgevangen werd uit eigen middelen. Dat de kosten hoger uitvielen had een aantal oorzaken. De stijging van de kosten had voornamelijk te maken met een afnemende vraag naar de producten, extra investeringen in de dienstverlening en de kosten van de ontwikkeling van ICT (Van Engelshoven, 2020: 4; DUO 3). Om te voorkomen dat DUO een negatief saldo zou ontwikkelen, is de bijdrage vanuit OCW incidenteel verhoogd (DUO 2021a).

Inmiddels wordt gezocht naar een manier om de financiering van DUO te hervormen zodat DUO in de toekomst niet weer geconfronteerd wordt met tekorten. Hiervoor moet de kostenstructuur helderder in beeld komen (ADR, 2019: 11). Bij de huidige lump sum bekostiging is er namelijk onvoldoende beeld van de verschillende kostencomponenten, wat er bijvoorbeeld voor zorgt dat het niet duidelijk is wat de kostenontwikkeling is van nieuw ingevoerd beleid (DUO 3). Dit is mede veroorzaakt doordat de dienstverlening en de producten van DUO de afgelopen jaren sterk zijn veranderd (DUO 2021b). Door dit te verbeteren kan er vanuit de eigenaar en opdrachtgever beter gestuurd worden op de inputs en outputs, en kan DUO beter verantwoorden zodat het de zorgen over de doelmatigheid van de eigenaar en opdrachtgever kan verminderen (OCW, 2019: 14).

## **Complexiteit van het product**

DUO is verantwoordelijk voor een groot aantal verschillende producten. Er zijn vijf hoofdproducten te identificeren, namelijk: bekostiging van onderwijsinstellingen, studiefinanciering, examendiensten, het bijhouden van (examen)registers en informatiediensten<sup>1</sup> (OCW, 2019: 39). Bij de productie van deze producten is DUO een monopolist (OCW, 2019).

De verschillende producten van DUO hebben ieder andere kenmerken en zijn bedoeld voor verschillende doelgroepen. Veel van de producten zijn sterk regel gebonden, en zijn dus geschikt om uitgevoerd te worden door een agentschap (Regeling Agentschappen, 2018). Dit maakt ook dat de verschillende producten van DUO maar beperkt complex zijn. Zo is het uitkeren van studiefinanciering en het bijhouden van examens goed meetbaar. Ook zijn de producten specifiek: de taken zijn duidelijk afgebakend en het is duidelijk te zien wanneer de taak goed is uitgevoerd of niet (Savas, 1982: 78).

Wat deze producten echter complexer en ongeschikt maakt om uitgevoerd te worden door een marktpartij, is dat deze producten maar door één partij kunnen worden uitgevoerd. Het zou bijvoorbeeld onwerkbaar zijn om studiefinanciering door verschillende partijen uitbetaald te laten worden, waarbij er mogelijk concurrentie ontstaat tussen de verschillende uitkeerders. Dit betekent dat de consument geen keuzevrijheid heeft met betrekking tot het product: het kan niet kiezen voor een andere producent en heeft dus ook geen (directe) invloed op prijs die wordt gevraagd voor het product. Wat het product ook complexer maakt, is dat er sprake is van een hoge dynamiek in de politieke aandacht voor de uitvoering van DUO (Ministerie van Financiën, 2021). Bovendien is de relatie tussen de inputs en outputs bij de producten van DUO ook niet altijd eenduidig, wat ook een complicerende factor is die meespeelt bij de overweging om de financiering van DUO niet via een P\*Q-systematiek uit te laten voeren (DUO 2).

## **Kwaliteit van de uitvoering en verantwoording**

De dienstverlening wordt over het algemeen goed beoordeeld door burgers. Zo worden de bemenste communicatiekanalen (telefonie, email, chat) met een 7,6 beoordeeld (Van der Vlist en Heerschop, 2020). Opvallend is daarbij dat de digitale dienstverlening een stuk minder goed wordt beoordeeld, namelijk met een 6,7.

In 2020 kreeg DUO ongeveer 1700 klachten. Deze klachten gingen meestal om de kwaliteit van de dienstverlening (DUO, 2021). Bij de nationale Ombudsman kwamen in 2020 360 hulpvragen binnen over

---

<sup>1</sup> Zoals het informatie verstrekken aan instellingen en studenten/scholieren

DUO. De klachten die in het verleden bij de Ombudsman terecht kwamen betroffen met name studenten die te weinig hulp kregen bij problemen, en de slechte telefonische bereikbaarheid (Nationale Ombudsman, 2020). Vooral kwetsbare studenten met complexe problematiek hadden problemen met de dienstverlening van DUO. Zij hadden behoefte aan persoonlijke dienstverlening. (Nationale Ombudsman 2020). Het probleem van onvoldoende telefonische capaciteit is inmiddels grotendeels opgelost.

In de jaarberichten van DUO staat weinig over de afspraken die tussen het departement en DUO zijn gemaakt, en of DUO deze afspraken nakomt. Enkel in het jaarbericht van 2014 wordt vermeld dat alle prestatie-indicatoren zijn gehaald. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de opdrachtgevers tevreden zijn over de kwaliteit van de uitvoering (DUO 1,2,3). Waar het volgens de drie respondenten nog aan schort, is wanneer het op maatwerk aankomt. Bijvoorbeeld bij mensen met schuldenproblematiek. DUO kan daar de dienstverlening te verbeteren door meer 'menselijke maat' toe te passen, naast de geautomatiseerde systemen. Dit maatwerk is ook nog onvoldoende opgenomen in de verantwoording die DUO aflegt aan het departement: deze is nu gericht op harde KPI's en minder op zachte indicatoren (DUO 3).

## **Problemen**

In deze paragraaf zal besproken worden met welke problemen DUO geconfronteerd wordt en hoe dit samenhangt met de kwaliteit van de uitvoering. Als leidraad bij het bespreken van deze problemen worden de verschillende factoren gebruikt die volgens Van der Vlist en Heerschop (2020) een rol spelen bij problemen van de uitvoering van beleid door zelfstandige organisaties.

*De beleidsvoering heeft onvoldoende kennis en zicht op de complexiteit van de uitvoering.*

De beleidsafdeling van OCW heeft vaak onvoldoende kennis wat het sturen bemoeilijkt (OCW, 2019: 31). Dit heeft deels te maken met de manier van financieren waarbij er bij DUO niet een directe link is tussen de outputs en de inputs, maar ook door een gebrekkige kennis bij de eigenaar en opdrachtgevers waardoor de opdrachten vaak niet concreet genoeg zijn (OCW, 2019: 38). Twee respondenten beamen dit (DUO 2 en 3). Daarbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat het natuurlijk is dat er een scheiding is van kennis en dat dit uiteindelijk ook de kwaliteit van de uitvoering ten goede komt (DUO 2). Bovendien wordt het ook als taak van de opdrachtnemer gezien om de opdrachtgever en eigenaar van voldoende informatie te voorzien.

*Bezuinigingen op de uitvoering waardoor werkprocessen zijn geautomatiseerd en gestandaardiseerd met als doelmerk de organisatie zo efficiënt mogelijk te maken.*

DUO heeft het afgelopen decennium te maken gehad met bezuinigingen waardoor het de dienstverlening aan de burgers moest versoberen (Van der Vlist en Heerschop, 2020: 26). DUO moest onder Rutte I en II de doelmatigheid van de uitvoering verbeteren omdat het te maken kreeg met een taakstelling oplopend tot 35 procent van de uitvoeringskosten (OCW, 2019). Daarbij is de continuïteit van de dienstverlening ook in het geding gekomen (Van Engelshoven, 2020). Ook is er sprake geweest van impliciete taakstellingen, zoals het niet compenseren van prijsstijgingen (DUO, 2021a: 10). De drie respondenten herkennen zich in dit beeld en beamen dat bezuinigingen en taakstellingen uit het verleden inderdaad hebben geleid tot een automatiseringsslag en een versobering van de dienstverlening (DUO 1,2,3). Uit de documentatie en gesprekken met respondenten blijkt evengoed dat er anno 2021 minder doelmatigheidsprikkels van buitenaf worden ervaren (DUO, 2021a: 9; DUO 3).

*Verwachtingen uit de politiek die steeds hoger worden en regeringsakkoorden die leiden tot complexe regelgeving en discontinuïteit in gevoerd beleid.*

Zoals eerder aangegeven bevindt DUO zich in een veeleisend politiek klimaat waardoor de druk op DUO hoog is (zie: Van Engelshoven, 2020). Er wordt evenwel geluisterd naar geluiden vanuit DUO die stellen dat de druk op de uitvoering nu te hoog is om nog grote nieuwe beleidsopdrachten uit te voeren (Van Engelshoven, 2020).

Alle drie de respondenten hebben aangegeven zich te herkennen in het beeld dat de verwachtingen vanuit de politiek complex en hoog zijn (DUO 1,2,3). Twee respondenten geven ook dat een deel van de problemen in de uitvoering te verklaren is vanuit de grote gelaagdheid in de wet- en regelgeving. Wanneer er bijvoorbeeld een nieuwe regeling bij komt, komt die vaak bovenop een al bestaande regeling, wat de uitvoering compliceert (DUO 2 en 3). Ook ligt er bij de implementatie van bepaald beleid een hoge tijdsdruk op DUO (DUO, 2021a: 12).

### **Problemen bij de huidige sturingsrelatie**

Bij DUO worden de onderlinge relaties tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer over het algemeen als goed ervaren. Toch is er wel nog ruimte voor verbetering. Zo bleek uit de doorlichting die in 2019 is uitgevoerd dat de rollen in de agentschapsdriehoek verduidelijkt en versterkt moesten worden (OCW, 2019).



In de relatie tussen eigenaar en opdrachtgever zijn ook mogelijke verbeterpunten. DUO heeft een aantal verschillende opdrachtgevers die elk hun eigen verwachtingen en eisen hebben. Dit kan er mogelijk toe leiden dat DUO in een spagaat wordt gedwongen, waarbij de ene opdrachtgever iets verlangt wat in tegenspraak is met wat de andere opdrachtgever verlangt. Om dit soort taferelen te voorkomen is er de eigenaar van DUO die voornamelijk als doel heeft de toekomstbestendigheid van de organisatie te verdedigen. Uit de documentatie blijkt echter dat er ontevredenheid bestaat over de relatie tussen DUO en de eigenaar. Vanuit de eigenaar bleek behoefte aan meer verantwoording, om tijdig te kunnen sturen op de continuïteit van de organisatie als dit nodig blijkt (OCW, 2019).

Ook tussen de opdrachtgevers en DUO bestaan er problemen. Zo mist er een duidelijke strategie en toekomstvisie op het uit te voeren beleid. Zowel aan de kant van de opdrachtgever als aan de kant van DUO is er onduidelijkheid over wat er in de toekomst van DUO wordt gevraagd, en wat DUO daadwerkelijk kan 'produceren' (OCW, 2019). Ook is er vanuit de opdrachtgever en de eigenaar te weinig kennis over de verschillende producten en hoeveel deze (zouden moeten) kosten (OCW, 2019: 37).

#### *Wantrouwen en Informatie asymmetrie*

DUO krijgt vanuit OCW geregeld te maken met het sentiment dat DUO al genoeg geld krijgt, wat de relaties tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer niet bevordert (DUO 2021: 13). Dit lijkt te duiden op een zekere vorm van doelendivergentie waarbij de opdrachtgever denkt dat de opdrachtnemer streeft naar budgetmaximalisatie. Ook op het gebied van informatie-uitwisseling is er frictie. Beschikbare informatie wordt niet altijd goed gedeeld met de opdrachtgever en de eigenaar (OCW 2019: 29). Dit wordt beaamd door de respondent die zich vanuit DUO bezighoudt met de eigenaarsrelatie (DUO 2). De drie respondenten geven echter aan de onderlinge relatie over het algemeen erg goed zijn, maar dat hier constant aan gewerkt moet worden (DUO 1, 2, 3).

#### **Conclusie**

Uit de documentanalyse en gesprekken met betrokkenen blijkt dat DUO de afgelopen jaren problemen heeft ervaren met de uitvoering van het gevraagde beleid. Daarbij is ook gebleken dat er bij DUO sprake is van de door van Van der Vlist en Heerschop (2020) geïdentificeerde oorzaken van problemen in de uitvoering. Ook bleek de invulling van de eigenaars- en opdrachtgeversrol onvoldoende. De drie respondenten herkenden zich echter maar deels in dit beeld en gaven aan dat er inderdaad nog verbetermogelijkheden zijn, maar dat er al veel stappen zijn gezet om de onderlinge relaties te verbeteren (DUO 1,2,3). Zij geven aan dat zij de relaties met het departement als goed waarderen en dat het

departement hen in vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties als (zeer) goed waardeert. Wel herkenden de drie respondenten zich in de problematiek waarmee uitvoeringsorganisaties geconfronteerd worden, maar zij gaven aan dat door de goede sturingsrelatie dit geen grote invloed had op de kwaliteit van de uitvoering.

Wel zijn er nog verbetermogelijkheden bij de sturingsrelatie op het gebied van financiering. Deze kan beter ingericht waardoor DUO op een duurzamere manier bekostigd wordt en in de toekomst niet geconfronteerd wordt met oplopende kosten die niet gedekt worden door de huidige financieringsystematiek. Deze nieuwe vorm van financiering wordt mogelijk wel gehinderd omdat er vanuit OCW wordt ervaren dat DUO al voldoende middelen ontvangt.

### 9.1.3 DJI

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft als opdracht om vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende maatregelen uit te voeren die zijn opgelegd door de Nederlandse rechters (Ministerie van Financiën, 2014). Als agentschap ressorteert DJI onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. DJI is een van de grootste uitvoeringsorganisaties van Nederland. DJI is het grootste agentschap binnen de rijksoverheid, met een omzet van ruim €2,2 miljard.

#### **Positionering**

DJI is in 1995 verzelfstandigd. Tot die tijd was de directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen direct onderdeel van het ministerie van Justitie. Motivatie om deze verzelfstandiging door te voeren was de wens om de uitvoering op afstand van het beleid te plaatsen en om de uitvoering doelmatiger en doeltreffender te maken (Niaounakis et al. 2014; Brouwers & Wartna, 1996). Ook werd het argument geopperd dat het meer verantwoordelijkheid geven aan lagere instanties, hen zou motiveren om hun werk beter te doen (Brouwers & Wartna, 1996). Er werd voor een interne verzelfstandiging gekozen (agentschap), zodat de ministeriële verantwoordelijkheid intact zou blijven (DJI Jaarverslag 1995). In een onderzoek dat kort na de verzelfstandiging is uitgevoerd, werd over het algemeen positief geoordeeld over het effect van de verzelfstandiging op de kwaliteit en de bedrijfsvoering (Brouwers & Wartna, 1996). De opdrachtgevers van DJI zijn de DG Jeugd en Sanctiebeleid en de DG Vreemdelingenzaken.

#### **Financiering en bekostiging**

De financiering van DJI verloopt via het budgetmechanisme. De bekostiging vindt plaats via het P\*Q-principe en de baten-lastensystematiek. Per product wordt jaarlijks geraamd hoeveel van een product er

nodig zal zijn in het komende jaar, en wat de dagprijs van dit product zou zijn. De opdrachtgevers van DJI kunnen sturen op de financiering van DJI door de P te verlagen, wat dikwijls gepaard gaat met versobering van de kwaliteit omdat de opdrachtgevers geen invloed hebben de hoeveelheid dat gevraagd wordt van een product (Ministerie van Financiën 2014).

Omdat DJI voor een lange tijd te maken had met een verminderde vraag naar detentieplekken, zorgde deze manier van bekostigen voor problemen. Per jaar werden er minder personen veroordeeld tot een straf of maatregel, wat er voor zorgde dat DJI de capaciteit moest inkrimpen. Dit zorgde er voor dat DJI in 2008 en 2009 een negatief exploitatieresultaat behaalde (Ministerie van Financiën, 2013). Deze negatieve resultaten werden opgevangen door het moederdepartement. Het feit dat negatieve resultaten werden behaald had voornamelijk te maken met het feit dat DJI het aantal benodigde detentieplekken verkeerd had geraamd in combinatie met dalende criminaliteitscijfers, waardoor het te maken kreeg met een overschot aan detentieplekken die wel gefinancierd moesten worden (Ministerie van Financiën, 2013). Hierbij heeft DJI te maken met veel vaste en doorlopende kosten, waardoor het niet makkelijk kan op- of afschalen als de vraag naar detentieplaatsen verandert.

De bekostigingssystematiek van DJI wordt negatief ervaren door betrokkenen. Zo vinden betrokkenen de begrotingssystematiek niet passen bij de complexiteit van het product dat DJI produceert. De vraag naar het product is namelijk dynamisch en bovendien is het product te complex om in eenduidige prijs te vatten (Ministerie van Financiën, 2013: 37; DJI 1). Ook heeft DJI te maken met veel vaste kosten of inflexibele kosten waardoor al snel een tekort optreedt als de gevraagde hoeveelheid vermindert (Ministerie van Financiën, 2013). In de nasleep van de taakstellingen na de financiële crisis van 2009 werd getracht om de vaste kosten te verlagen door bijvoorbeeld instellingen te sluiten. Daarbij werd echter onvoldoende rekening gehouden met een hernieuwde stijging in de vraag naar detentieplekken. Dit roept vragen op of het sluiten van inrichtingen op de lange termijn wel kostenefficiënt is, aangezien het creëren van nieuwe detentieplekken ook veel geld kost (DJI 1 en 2). Bovendien wordt de grote administratieve last als gevolg van interne verrekeningen, die noodzakelijk zijn om een kostprijs te berekenen, gelaakt (Ministerie van Financiën 2013: 21; DJI 1).

Uit gesprekken met beide respondenten blijkt ook dat de huidige financieringssystematiek als een last wordt ervaren. Onder andere het feit dat de kostprijs de afgelopen jaren niet is aangepast terwijl de onderliggende producten wel duurder zijn geworden, wordt negatief ervaren (DJI 1). Aan de andere kant waardeert men wel dat deze bekostigingssystematiek het mogelijk maakt om vanuit de opdrachtgever en eigenaar te sturen op dat de kosten voor bijvoorbeeld psychische zorg niet uit de hand lopen (DJI 1).

Daarbij ligt evenwel de nadruk op het voorkomen van budgetoverschrijdingen en niet op de kwaliteit van de uitvoering (Ministerie van Financiën, 2013: 43). Tekorten of middelen voor nieuwe beleidsopdrachten kunnen opgevangen worden met incidenteel budget, maar deze middelen zijn dikwijls bedoeld voor structurele aanpassingen of problemen, waardoor tekorten weer terugkeren (DJI 1 en 2).

### **Complexiteit van het product**

DJI produceert niet zozeer concrete producten voor burgers, zoals veel andere agentschappen, maar vervult een specifieke taak. De productie van DJI (dagen in detentie) is redelijk goed meetbaar. Wat de producten van DJI complex maakt is dat relatie tussen inputs en het bedoelde effect niet geheel helder is. Het opsluiten van gevangenen is redelijk eenduidig, maar er komt vaak veel meer bij kijken, zoals het aanbieden van psychische hulp en het voorbereiden van de re-integratie van ex-gedetineerden (DJI 1). Het is daarbij niet altijd duidelijk wanneer de detentie is 'gelukt'. Wat het product bovendien complexer maakt is dat er veel discussie in de politiek en de maatschappij bestaat over de juiste invulling van de uitvoering van detentie.

In Nederland heeft DJI een monopolie op het uitvoeren van detentie. De consumenten van de producten (in feite het ministerie) kan daardoor niet kiezen of het wel of niet bij DJI inkoopt. Dit maakt het product complexer omdat er sprake moet zijn van collectieve besluitvorming als er aanpassingen gedaan moeten worden in de uitvoering (zie: Savas, 1982: 43). Privatiseren van gevangenissen is in andere landen wel in de praktijk gebracht, voornamelijk om de doelmatigheid te verhogen. Dit had echter maar een beperkt effect, terwijl er vraagtekens worden geplaatst of het wenselijk is deze taak door de markt uit te laten voeren (Austin, 2001). Het feit dat er nauwelijks gestuurd kan worden op het aantal detentieplekken is ook een complicerende factor. DJI kan niet besluiten om minder producten dan gevraagd wordt te produceren of om er voor te kiezen om bepaalde producten niet meer te produceren, omdat er dan mogelijk veroordeelden op vrije voeten komen (DJI 1 en 2). DJI heeft zagezegd een aanwezigheidsplicht.

### **Kwaliteit van de uitvoering en verantwoording**

DJI legt verantwoording af aan het moederdepartement op een reeks van verschillende indicatoren (Jaarbericht DJI, 2021). Zo wordt er gemeten hoeveel geweldsincidenten er zijn tussen de verschillende gedetineerden en richting het personeel. Ook wordt gekeken naar het aantal ontvluchtingen en hoe succesvol de aanpak van re-integratie in de samenleving is. Voor zulke indicatoren gelden normen waarbij per jaar wordt gekeken of DJI weet te presteren binnen de geldende norm. Deze indicatoren kunnen geclusterd worden in de volgend vier categorieën: interne veiligheid, externe veiligheid (ontvluchtingen),

menswaardigheid en resocialisatie (Niaounakis et al. 2014; Molleman 2011). Uit een analyse van een groot aantal jaarverslagen van DJI blijkt dat DJI er over het algemeen goed in slaagt de gestelde KPI's te behalen (Jaarbericht DJI, 2021). Ook blijkt uit de analyse van de jaarverslagen dat DJI er in slaagt om een groot deel van de opdrachten vanuit het departement (tijdig) uit te voeren.

Door beide respondenten worden hier echter kritische noten bij geplaatst. Zij waarderen de kwaliteit van de organisatie als goed, maar zien wel problemen bij de kwaliteit van de uitvoering (DJI 1 en 2). Zo beamen beide respondenten dat er (te) veel incidenten zijn in het gevangeniswezen en dat de kwaliteit daar soms onder de maat is. Daarnaast wees een van de respondenten er op dat binnen de getrapte verantwoording er sprake kan zijn van 'oppoetsgedrag' (DJI 2). De informatie gaat door veel lagen voordat het bij de politieke eindverantwoordelijke en de Tweede Kamer terecht komt. Tijdens dit proces worden resultaten wel eens mooier voorgedaan dan ze daadwerkelijk zijn. Dit kan ook een verklaring zijn voor de discrepantie tussen wat in de jaarverslagen staat en wat door de direct betrokkenen wordt ervaren. Daarnaast geven de beide respondenten aan dat de KPI's zoals vastgesteld door het departement, niet het hele verhaal vertellen.

## **Problemen**

In deze paragraaf wordt besproken met welke problemen DJI geconfronteerd wordt en hoe dit samenhangt met de kwaliteit van de uitvoering. Als leidraad bij het bespreken van deze problemen worden de verschillende factoren gebruikt die volgens Van der Vlist en Heerschop (2020) een rol spelen bij problemen van de uitvoering van beleid door zelfstandige organisaties.

*Hoge verwachtingen vanuit de maatschappij en een lage tolerantie voor fouten en incidentenpolitiek waardoor er veel nadruk komt te leggen op wat fout gaat.*

Binnen het maatschappelijke en politieke debat is er veel aandacht voor DJI en de uitvoering van haar taken (Ministerie van Financiën, 2021). De staatsecretaris, of verantwoordelijk minister, bij wie de ministeriële verantwoordelijkheid is belegd, wordt vaak naar de Tweede Kamer geroepen om zich te verantwoorden (Ministerie van Financiën 2014: 42). DJI anticipeert hier op door proactief te communiceren en bijvoorbeeld open te zijn over de incidenten die plaatsvinden in de gevangnissen en detentiecentra (DJI, z.d.). Beide respondenten herkennen het probleem en beamen dat dit de sturingsrelatie bemoeilijkt.

*Bezuinigingen op de uitvoering waardoor werkprocessen zijn geautomatiseerd en gestandaardiseerd met als doelmerk de organisatie zo efficiënt mogelijk te maken.*

DJI kreeg in de nasleep van de financiële crisis van 2008 te maken met flinke bezuinigingen<sup>2</sup> op haar budget (Niaounakis et al., 2014). Hierdoor werden verschillende inrichtingen gesloten en werden een groot aantal medewerkers ontslagen. Dit, in combinatie met een kleinere vraag naar het aantal detentieplekken, zorgde er voor dat DJI een aantal jaren in financiële problemen raakte. Bovendien heeft DJI ten tijde van de bezuinigingen na de financiële crisis een groot deel van haar eigen vermogen moeten afromen om tekorten elders in het departement op te kunnen vangen (DJI 1). Ook bestond er het beeld, vanwege het feit dat er wel nog positieve resultaten werden behaald, dat er bij DJI nog meer bezuinigd kon worden (DJI jaarverslag 2016). DJI gaf daarbij zelf aan dat verdere bezuinigingen zou betekenen dat het bepaalde taken niet meer zou kunnen uitvoeren of dat de kwaliteit van de uitvoering in het geding zou komen (Ibid.). Dit had echter geen invloed op de mate waarin processen geautomatiseerd of gestandaardiseerd werden, omdat dit vanwege de aard van het product nauwelijks mogelijk is (DJI 1).

*Verwachtingen uit de politiek die steeds hoger worden en regeringsakkoorden die leiden tot complexe regelgeving en discontinuïteit in gevoerd beleid.*

DJI heeft veel te maken met complexe wijzigingen in wet- en regelgeving die bovendien sterk meebewegen met de politieke kleur van het kabinet en de Tweede Kamer (DJI 1). DJI is hier als organisatie evenwel goed op ingespeeld en kan snel schakelen als dat verwacht wordt (DJI 1; Ministerie van Financiën, 2013: 36). Toch wordt de druk als hoog ervaren door beide respondenten (DJI 1 en 2). Daarnaast heeft DJI ook te maken met aanpassingen van wet- en regelgeving als reactie op incidenten die in tegenspraak zijn met eisen die aan de uitvoering van DJI worden gesteld. Een voorbeeld hiervan is de maatregel dat tbs'ers die tijdens hun verlof een fout maken, zoals het te laat terugkeren naar de kliniek, een jaar lang niet meer op verlof mogen. Deze maatregel werd ingesteld nadat het verlof van een tbs'er misliep en hierover veel over te doen was in de politiek en maatschappij. Deze maatregel staat echter haaks op de eis van het departement om de duur van tbs te verlagen. Door het op verlof op te schorten, duurt de re-integratie van tbs'ers mogelijk langer, wat uiteindelijk de maatschappij meer geld kost (DJI 2).

*De beleidsvoering heeft onvoldoende kennis en zicht op de complexiteit van de uitvoering.*

DJI heeft te maken met een veel vragende politieke context. De beleidsafdelingen vertalen de wensen van de politiek een geven opdrachten aan DJI. De respondenten geven aan dat het beleid bij het vertalen te weinig kennis heeft van wat DJI als organisatie aankan. Daarbij speelt ook mee dat er beleid wordt gemaakt

---

<sup>2</sup> Voor 2018 bijvoorbeeld: oplopend tot €271 miljoen op een begroting van €2,0 miljard (Ministerie van Financiën 2014).

dat in de uitvoering niet leidt tot de gewenste uitkomsten, iets wat bij DJI vooraf vaak al bekend is (DJI 2). Het feit dat de kennis bij het departement als zeer verspreid wordt ervaren, wordt daarbij ook als een probleem gezien.

### **Problemen bij de huidige sturingsrelatie**

Het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap waren sinds de verzelfstandiging in handen van de Directeur-generaal Jeugd- en Sanctietoepassing. Een scheiding was echter noodzakelijk omdat de rollen van eigenaar en opdrachtgever conflicterende belangen kunnen hebben (Ministerie van Financiën, 2014). Vooral vanuit DJI werd een goede invulling van de eigenaarsrol gemist waardoor de balans tussen opdrachtgever en eigenaar zoek was (ibid.). Dit zorgde vooral voor problemen toen DJI geconfronteerd werd met slinkende budgetten. De eigenaar zou hierbij extra moeten toezien op het waarborgen van de continuïteit van het agentschap, maar omdat deze rol tegelijk met de opdrachtgeversrol werd vervuld, die aanstuurde op het verlagen van de budgetten, werd de continuïteit van DJI niet goed bewaakt (Ministerie van Financiën, 2014).

Daarom is er voor gekozen om de eigenaarsrol te beleggen bij de SG van het ministerie van V&J (Riedstra, 2016). De opdrachtgeversrol van DJI wordt nog steeds ingenomen door de Directeur-generaal Jeugd- en Sanctietoepassing (DGJS). Daarnaast is ook de Directeur-generaal Vreemdelingenzaken een opdrachtgever van DJI. Het opdrachtgeverschap wordt als goed ervaren door DJI (Ministerie van Financiën 2014: 13).

Toch lijkt de rol van eigenaar nog niet voldoende vervuld te worden. Zo voelt DJI te weinig steun van de eigenaar wanneer het gaat om de continuïteit en de financiële gezondheid van de organisatie (DJI 1). Daarnaast geven beide respondenten aan dat het soms lastig is dat de eigenaar niet direct kan sturen op het budget dat DJI ontvangt (DJI 1, 2). Ook ervaren beide respondenten dat er nog te weinig sprake is van overleg over de haalbaarheid van nieuw beleid met de opdrachtgevers (DJI 1 en 2). Politieke wensen en belangen zijn daarbij doorslaggevend en dit zorgt ervoor dat DJI beleid moet uitvoeren waar het het zelf niet mee eens is.

### *Wantrouwen en Informatie asymmetrie*

Bij DJI is er ook sprake van wantrouwen binnen de sturingsdriehoek, en mogelijk ook van informatie asymmetrie. Zo wordt er wantrouwen ervaren wanneer het aankomt op de financiering van DJI. Zo wordt er vanuit het departement gedacht dat er “nog wel wat te halen valt” en vanuit DJI dat men de uitvoering niet goed en doelmatig uitvoert en als rupsje nooit-genoege wordt gezien (Jaarverslag DJI 2016: 11-12; DJI

1 en 2). Zoals eerder besproken is er binnen DJI richting de opdrachtgever en de eigenaar ook sprake van oppoetsgedrag waarbij informatie over de kwaliteit van de uitvoering mooier wordt voorgedaan dan dit daadwerkelijk het geval is. Dit kan er op wijzen dat er sprake is van informatie asymmetrie.

## **Conclusie**

DJI behoort tot de groep van eerste agentschappen die vanaf 1995 werden opgericht om de doelmatigheid te stimuleren. DJI wordt daarom ook wel getypeerd als agentschap in de 'klassieke' vorm (DJI 1). Dit is onder andere te zien aan hoe de financiering is georganiseerd. De klassieke P\*Q bekostiging wordt nu echter als een hindernis ervaren, omdat het de continuïteit van de kwaliteit van de uitvoering in de weg staat. Door een dalende vraag (Q) heeft DJI veel moeten bezuinigen op de uitvoering, waarbij ook de kwaliteit in het geding is gekomen.

Naast deze problemen bij de bekostiging, zijn er bij DJI de factoren van Van der Vlist en Heerschop te identificeren. Zo is duidelijk te zien dat DJI zich in een politiek gevoelige uitvoeringsomgeving bevindt (Ministerie van Financiën 2014: 42). Hierdoor wordt soms uitvoering van beleid van DJI gevraagd waarvan het van tevoren weet dat het niet leidt tot de gewenste uitkomsten. Omdat er wel een politiek zwaarbeladen opdracht ligt, is DJI gedwongen om dit beleid toch uit te voeren. Hierdoor is de kwaliteit van de uitvoering in het geding gekomen. Dit probleem zou gemitigeerd kunnen worden door een eigenaar die DJI beschermt tegen onuitvoerbare opdrachten, maar vanuit de eigenaar ondervindt DJI onvoldoende steun.

## 9.2 Topic list

### **Introductie**

- Uiteenzetten van het onderzoek naar de relatie tussen problemen in de uitvoering en de positionering van uitvoeringsorganisaties ten opzichte van het moederdepartement.
- Onderzoek richt zich op het vormen van een beeld van hoe de problemen in de uitvoering te relateren zijn aan de positionering van de uitvoeringsorganisaties ten opzichte van het moederdepartement

### **Algemene vragen**

- Wat is uw positie bij de uitvoeringsorganisatie/ministerie? Waar bent u verantwoordelijk voor?
- Wat is uw rol in de relatie tussen de opdrachtgever/opdrachtnemer/eigenaar? Hoe nauw staat u in contact met het departement/uitvoeringsorganisatie?



### **Positionering van uitvoeringsorganisatie ten opzichte van moederdepartement**

- Bent u tevreden met de huidige positionering van de uitvoeringsorganisatie ten opzichte van het moederdepartement?
- Hoe ervaart u de verantwoordingsrelatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer?
  - Vindt u dat er te veel druk ligt op het presteren op bepaalde indicatoren?
- Bent u tevreden met de huidige manier van financieren van de uitvoeringsorganisatie (P\*Q)?
- Hoe waardeert u de relatie met de eigenaar van de uitvoeringsorganisatie?
  - Ondervind u steun van de eigenaar van de uitvoeringsorganisatie in de relatie met de opdrachtgever?
- Zijn de rollen van opdrachtgever en eigenaar duidelijk genoeg gescheiden?

### **Kwaliteit van de uitvoering**

- Wat zijn volgens u de sterke kanten van de dienstverlening van uw uitvoeringsorganisatie?
- Wat zijn volgens u de zwakke kanten (de problemen) van de dienstverlening van uw uitvoeringsorganisatie?
- Zijn er in het verleden problemen geweest die nu zijn opgelost?
- Hoe ernstig zijn de genoemde problemen?
  - Als u die zou een cijfer zou moeten geven op een schaal van 10?
- Zijn de problemen te relateren aan een van deze punten?
  - Hoge verwachtingen vanuit maatschappij en lage tolerantie voor fouten
  - Bezuinigingen op de uitvoering met als gevolg geautomatiseerde processen
  - Hoge en complexe verwachtingen vanuit de politiek
  - Beleidsvoering die onvoldoende kennis heeft van de uitvoering
  - Incidentalisme
- Hoe werd er vanuit het moederdepartement gestuurd op de problemen die zich voordeden in de uitvoering? Kwamen er meer middelen beschikbaar? Werd er vanuit het moederdepartement kritisch gekeken naar de gegeven opdracht?
- Hoe waardeert u in het algemeen de huidige kwaliteit van de uitvoering van uw uitvoeringsorganisatie (op het gebied waar de respondent kennis van heeft)?
  - Kunt u dit kwantificeren in een cijfer op een schaal van 10?
- Waar liggen de verbetermogelijkheden voor het verbeteren van de uitvoering?

### **Positionering in relatie tot de kwaliteit van de uitvoering**

- In welke mate hebben problemen in de uitvoering te maken met het feit dat het beleid op afstand van de uitvoering is geplaatst?
- Heeft de uitvoeringsorganisatie voldoende vrijheidsgraden om zelf een vorm te geven aan de gevraagde uitvoering?

- Kan een andere positionering ten opzichte van het moederdepartement (meer of minder verzelfstandigd) ervoor zorgen dat problemen in de uitvoering gemitigeerd worden?
  - Welke andere positionering stelt u voor?

### 9.3 Documentenlijst

Onderzoeken (N=13)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werk aan Uitvoering fase 1 en 2</li> <li>• Rapport tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties</li> <li>• Ongekend onrecht: Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag</li> <li>• Onderzoek naar de herpositionering van zbo's</li> <li>• De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel: <i>Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007</i></li> <li>• IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde</li> <li>• Verbeter de werking!!</li> </ul>
UWV (N=21)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaarverslagen 2007 – 2020</li> <li>• Onderzoek 'Stand van de uitvoering Sociale Zekerheid'</li> <li>• Onderzoeksrapport Evaluatie gebruik UWV Informatieplan</li> <li>• Onderzoeksrapport Organisatie van vermogensonderzoek in het buitenland bij UWV en SVB</li> <li>•</li> </ul>
DUO (N=22)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaarberichten 2013 -2020</li> <li>• Onderzoek Lumpsum Financiering</li> <li>• Audits ADR: subsidiebeheer DUO, Examens DUO, Kwaliteitsverbetering, gegevens- en informatiemanagement, vereenvoudiging bekostingssystemen, onderzoek bedrijfsvoering</li> <li>• Doorlichting DUO</li> </ul>
DJI (N=17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaarberichten 1995; 2007 – 2020</li> <li>• Audits door ADR 2016 – 2020</li> <li>• Doorlichting Dienst Justitiële Inrichtingen</li> </ul>
Beleidsdocumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stand van zaken uitkeringsfraude</li> </ul>

### 9.4 Overzicht interviews

Organisatie	Functie
UWV 1	Voormalig directeur FEZ GAK en UWV, voormalig directeur Accountantsdienst UWV, adviseur Raad van Bestuur

UWV 3 en 4	(Senior) Beleidsmedewerkers eigenaar/opdrachtgever
UWV 2	Verzekeringsarts
DJI 1	Directeur Financiën en Bedrijfsvoering
DJI 2	Senior beleidsadviseur afdeling beleid
DUO 1	Voorlichter DUO
DUO 2	Senior beleidsadviseur Eigenaarsondersteuning
DUO 3	Senior beleidsadviseur Control & Finance
Min Fin 1	Beleidsmedewerker Ministerie van Financiën, bij kaderstelling agentschappen. Betrokken bij IBO agentschappen