

Notitie bij tweede inventarisatie gevolgen corona crisis voor uitvoeringsorganisaties

1. Aanleiding

In opdracht van de Ambtelijke Commissie Uitvoering is er in het voorjaar 2020 een brede uitvraag gedaan naar de problematiek die de uitvoeringsorganisaties ervaren als gevolg van de coronacrisis op het gebied van dienstverlening, wendbaarheid en continuïteit, en potentiële kansen. Zoals afgesproken in de MCU 3 juli 2020 is er dit najaar een tweede uitvraag gedaan naar de gevolgen en kansen van de coronacrisis op de uitvoeringsorganisaties. Uit de aangeleverde gegevens blijkt dat een significant deel van de uitvoeringsorganisaties nog steeds stevig wordt geraakt en een deel verwacht nog meer impact.

Het beeld dat in deze notitie wordt geschetst is opgesteld op basis van de aangeleverde gegevens door de verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties en verschilt in detail- en kwaliteitsniveau. Het betreft nadrukkelijk een momentopname op basis van de huidige inzichten, welke logischerwijs nog (flijk) kunnen wijzigen. Hoewel de problematiek daar ook vaak van toepassing is, zijn adviesraden (zoals de Gezondheidsraad) nu niet meegenomen in de inventarisatie. Sommige problematiek betreft al langer lopende vraagstukken over financiering of bedrijfsvoering; niet alles wordt veroorzaakt door de coronacrisis.

2. Advies

Advies om kennis te nemen van deze notitie met rode draden, de specifieke aandachtspunten en het bijgevoegde overzicht.

3. Rode draden en specifieke aandachtspunten

- De dienstverlening van uitvoeringsorganisaties is voor veel organisaties onderhevig aan veranderingen. Een meer digitale werkwijze, veranderende en extra werkzaamheden, en vertraging in projecten zorgt ervoor dat er veel flexibiliteit en wendbaarheid wordt verwacht. Dit heeft met name impact op het bereiken van de doelgroep die al lastiger digitaal bereikbaar is, kwetsbaar en/of kampt met multiproblematiek. Sommige uitvoeringsorganisaties hebben moeite met het bereiken van die doelgroep. Daarentegen zijn er ook uitvoeringsorganisaties die het wel lukt om deze doelgroep adequaat te bereiken en die deze periode om weten te zetten naar kansen binnen de dienstverlening. Uitvoeringsorganisaties kunnen hierin wellicht nog van elkaar leren. Het voorstel is daarom om deze inventarisatie ook onderling tussen de uitvoeringsorganisaties te bespreken.
- De coronacrisis zet druk op de financiële wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties en een aantal organisaties voorzien forse nadelige financiële effecten binnen zowel de interne bedrijfsvoering als de dienstverlening. Zo wordt bij sommige uitvoeringsorganisaties flink (en vooralsnog tijdelijk) opgeschaald om de steunpakketten adequaat uit te voeren (bijvoorbeeld UWV en RVO). Dit wordt op dit moment veelal met incidentele middelen bekostigd. De oplossing van deze financiële vraagstukken bij de uitvoeringsorganisaties ligt deels bij de financiële mogelijkheden van de departementen en de juridische vorm van de uitvoeringsorganisaties. Het is wel van belang dit te blijven monitoren.
- Alhoewel de vertraging binnen aanbestedingen niet als een significant aandachtspunt wordt opgemerkt, kan deze vertraging mogelijk leiden tot claims. Het is van belang om dit te blijven monitoren.
- Thuiswerken vraagt operationeel en financieel veel van de organisaties en heeft grote impact op de mentale en fysieke gezondheid van medewerkers. Ook genieten minder medewerkers opleidingen waardoor de ontwikkeling van medewerkers mogelijk achter gaat lopen. Het ziekteverzuim is in verschillende organisaties hoger en de kwaliteit van arbeidsomstandigheden is niet overal gelijk. Het voorstel is om hier nader bij stil te staan in de ICBR.
- Daartegenover staat dat bij een aantal uitvoeringsorganisaties ook positieve ontwikkelingen te zien zijn: achterstanden zijn ingelopen, de dienstverlening is hervat, er worden steeds meer fysieke inspecties uitgevoerd, en er zijn mooie ontwikkelingen rondom digitaal werken. Zo is DUO bezig de archieven aan het digitaliseren en de dienstverlening. Het CBS heeft daarnaast toegang gekregen tot nieuwe databronnen en het Zorginstituut ziet 'digitale-zorg-verlenen-op-afstand' en het gebruik van digitale patiënten informatie als een mooie versnelde ontwikkeling.

4. Uitgebreide toelichting op rode draden uit inventarisatie gevolgen coronacrisis Rijksbrede uitvoering

De dienstverlening is voor veel organisaties onderhevig aan veranderingen; een meer digitale werkwijze, veranderende en extra werkzaamheden, en vertraging in projecten zorgt ervoor dat er veel flexibiliteit en wendbaarheid wordt verwacht. Dit heeft ook impact op het bereiken van de 80/20-groep.

De huidige situatie zorgt ervoor dat binnen veel organisaties de werkzaamheden zijn veranderd, extra werkzaamheden worden toegevoegd of activiteiten zijn opgeschort. Doordat er digitaal gewerkt moet worden, kan een deel van de uitvoeringsorganisaties niet alle doelgroepen bereiken, en andere uitvoeringsorganisaties hebben hun dienstverlening zodanig gedigitaliseerd dat het kans biedt voor de toekomst. Het vraagt een flexibele houding van de medewerkers en wendbaarheid van de organisatie om te voldoen aan de veranderingen in vraag en de consequenties daarvan op andere werkzaamheden. Door de verschuiving in activiteiten en andere behoeften treedt er daarnaast bij sommige organisaties een inkomstendaling op door minder productafname, mobiliteit en dienstverlening.

- Binnen het RIVM is de werkdruk extreem hoog op specifieke onderdelen. Dit vraagt veel van de organisatie en medewerkers, en daarnaast loopt een aantal andere opdrachten vertraging op.
- De planbureaus ondervinden problemen met dataverzameling doordat het lastig is om interviews af te nemen. Dit heeft bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn weerslag op een aantal projecten.
- De SVB heeft de telefonische bereikbaarheid verbeterd ten behoeve van de continuïteit van de dienstverlening, wordt extra aandacht besteed aan goede communicatie en rekent tijdelijk en onder voorwaarden termijnoverschrijdingen van burgers niet aan wanneer zij aan hebben gegeven deze termijnen niet te halen in verband met corona.
- De Organisatie voor Toegepast Onderzoek (TNO) ziet een terugval van de bijdrage van bedrijven en een teruglopend werkaanbod. Toezichtstrajecten hebben vertraging opgelopen doordat er minder inspectiebezoeken mogelijk zijn en voor toezichtsactiviteiten in het buitenland leidt dit tot minder inkomsten. Dit geldt ook voor meerdere uitvoeringsorganisaties binnen het Ministerie van LNV.
- De Interdepartementale Post- en Koeriersdienst (UBR/IKPD) en Rijks Beveiligings Organisatie (UBR/RBO) hebben minder werkzaamheden als gevolg van het sluiten van pand en thuiswerken.
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) heeft een aantal trajecten stopgezet om het veld niet te belasten. Vanwege extra opdrachten is er meer gebruik gemaakt van externe inhuur. Binnen Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie (ZonMw) heeft de werkbelasting door aanvullende opdrachten gezorgd voor deels verschoven reguliere werkzaamheden.
- Binnen P-Direkt zijn de werkvoorraden en achterstanden inmiddels weggewerkt en in het algemeen worden werkzaamheden hervat binnen de organisaties. Ook de Douane heeft de werkzaamheden weer op kunnen schalen tot het niveau van voor de coronacrisis, voor zover dit bij de huidige goederenstroom past.
- De SVB heeft een aantal IT-projecten doorgeschoven naar 2021, huisbezoeken zijn tijdelijk stopgezet, en hoorzittingen in bezwaar- en boeteprocedures zijn opgeschort of telefonisch afgedaan, en na opschorting van het maandelijks mailingonderzoek levensbewijs, heeft de SVB dit weer opgestart inclusief een coulanchebeleid.
- Binnen UWV is in verband met de druk op de beschikbare capaciteit de handhaving op verscheidene onderdelen beperkt of tijdelijk stopgezet. Dit heeft bijvoorbeeld tot consequentie dat er bij een te laat ontvangen inkomstenopgave geen maatregel wordt opgelegd. UWV verwacht dit naar verwachting begin 2021 weer op te starten. Daarnaast zorgt de implementatie van nieuwe regeling (voornamelijk de NOW) voor druk op de ICT-veranderingscapaciteit en lopen andere projecten vertraging op.
- Binnen de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) ontstaat vertraging doordat persoonlijke gesprekken over versterkingsplannen nauwelijks plaats kunnen vinden. Digitaal verloopt dit proces gezien de inhoudelijke complexiteit stukken moeilijker. Dit verlengt de doorlooptijd van projecten.

De coronacrisis zet druk op de financiële wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties en een aantal organisaties voorzien forse nadelige financiële effecten binnen zowel de interne bedrijfsvoering als de dienstverlening

Meerdere organisaties ondervinden financiële lasten van de coronacrisis door de (mede) afhankelijkheid van inkomsten van derden, P*Q-financiering en/of leges. Dit speelt met name bij:

- IenW – CBR, RDW, LNV, ACNL, ProRail
- VWS – Dopingautoriteit, (a)CBG
- BZK – FMH, NCG, Doc-Direkt, P-Direkt
- EZK – COVA, Agentschap, Telecom
- JenV – DJI, CJIB, IND, RvdK, Rechtspraak

Door lagere inkomsten, onvoorziene extra kosten en te nemen coronamaatregelen, hebben uitvoeringsorganisaties te maken met, of voorzien ze (soms forse) nadelige financiële effecten. Over het algemeen pakken uitvoeringsorganisaties dit adequaat op, worden bewindspersonen aangehaakt, en worden afspraken gemaakt over terugbetalingen via bijvoorbeeld tariefstijgingen. Er wordt binnen uitvoeringsorganisaties wel verschillend omgegaan met de oplossingen ten aanzien van financiële effecten.

- Bij het CBR is de rekening courant kredietfaciliteit verruimd van 10 naar 37 miljoen en wordt er een verlies verwacht van 15 tot 20 miljoen door de grote achterstanden bij het afnemen van theorie- en praktijkexamens.
- De RDW ondervindt financiële gevolgen door omzetsdaling. Door kostenreductie wordt dit echter grotendeels gecompenseerd.
- Door 45% minder luchtverkeer dan vorig jaar heeft het LNV een verruiming van de rekeningcourant kredietfaciliteit van 25 naar 165 miljoen. Daarnaast is de NOW-aanvraag van 12 miljoen goedgekeurd en is een aanvraag tot terugbetaling in 5 jaar middels tarieven ingediend.
- JenV voorziet voor haar uitvoeringsorganisaties grote financiële effecten. Bijvoorbeeld binnen DJI is een nadelig financieel effect van 31,6 miljoen te wijten aan extra capaciteit, beschermingsmiddelen, testen, PPC en de thuiswerkvergoeding. Daarnaast wordt 10,5 miljoen aan coronaproef werken uitgegeven in de Rechtspraak. Verder meldt JenV ook dat 22 miljoen minder aan toevoegingen voor Rechtsbijstand is uitgegeven.
- Het RIVM verwacht in 2020 in totaal voor € 40 miljoen aan extra coronagerelateerde opdrachten en werkzaamheden uit te voeren. Tegelijkertijd wordt geschat dat diverse nadelige continuïteits- en bedrijfsvoeringseffecten resulteren in een mogelijk negatief resultaat van 6 miljoen over 2020.
- De Belastingdienst heeft te maken met lagere belasting- en premieontvangsten van 12,7 miljard en extra uitvoeringskosten van 22 miljoen voor het uitvoeren van de fiscale coronamaatregelen. De lagere belasting- en premieontvangsten zijn deels gerelateerd aan de verruimde uitstelregeling. Hiervan maken ruim 200.000 ondernemers gebruik, voor een bedrag van 11,7 miljard aan nog te ontvangen betalingen. De overige kosten voor de Belastingdienst bedragen 27 miljoen euro (o.a. bureaus, stoelen, ICT). De meevallers die hiertegenover staan bedragen ca. 20 miljoen. (hoofdzakelijk reiskosten).
- De dienstverlening van de Kamer van Koophandel staat onder druk door lagere opbrengsten en investeringen voor coronamaatregelen wat een verlies van 5,4 miljoen zal opleveren.
- Binnen RWS hebben de te nemen maatregelen grote consequenties op bijvoorbeeld bestaande aanbestedingen die mogelijk vertraging oplopen, en wordt er rekening gehouden met oplopende kosten, hoger dan de nu geraamde tientallen miljoenen.
- Verder verwacht het RVO forse financiële consequenties door extra werkzaamheden en compensatieregelingen, echter het is nog te vroeg om de balans op te maken.
- Binnen alle uitvoeringsorganisaties worden veel extra kosten gemaakt voor thuiswerkfaciliteiten.

De veranderingen zorgen ook voor minder kosten op verschillende elementen. Door het thuiswerken wordt er minder gereisd en dit leidt tot minder reiskosten in vrijwel alle organisaties. Daarnaast worden er minder opleidingskosten gemaakt. Ook de organisaties waarbij bepaalde werkzaamheden in mindere mate mogelijk zijn, zoals het minder verzamelen van data door het SCP, zorgt voor minder kosten.

Thuiswerken vraagt operationeel en financieel veel van de organisaties en heeft grootse impact op de mentale en fysieke gezondheid van medewerkers

- Naast dat thuiswerken veel kansen biedt voor de toekomst en digitalisering van de overheid, levert het op de korte termijn veel werkzaamheden op en begint het de tol te eisen van de medewerkers.
- Ondanks dat thuiswerken binnen sommige organisaties efficiëntie oplevert en blokkades voor thuiswerken verdwijnen, vraagt het ook veel van de organisaties en medewerkers. De ontwikkeling van medewerkers dreigt stil te liggen doordat opleidingen niet worden gegeven. En het wordt als lastiger ervaren om nieuwe medewerkers in te werken op afstand. Waar voor sommige uitvoeringsorganisatie de hoogte van het ziekteverzuim een zorg is, ligt het verzuimcijfer bij andere organisaties juist lager dan voorafgaand deze periode. Ministerie van LNV meldt een verhoogd ziekteverzuim bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit als gevolg van de coronacrisis.
- Een groeiende groep heeft moeite met het structureel thuiswerken binnen meerdere organisaties en de sociaal/psychische impact van het thuiswerken wordt genoemd als risico dat niet onderschat mag worden, ondanks de zorg van leidinggevenden richting de medewerkers. Met name het face-to-face-contact met collega's wordt gemist en de werk-privé balans is een aandachtspunt.
- Het thuiswerken brengt extra kosten en werkzaamheden met zich mee door de inrichting van thuiswerkfaciliteiten. ICT-afdelingen hebben veel werk verzet om thuiswerken mogelijk te maken en medewerkers te voorzien van een goede thuiswerkplek.

De uitdagingen bieden ook veel kansen voor de overheid voor digitalisering, duurzaamheid en versnelling, nu en in de toekomst

- De huidige periode wordt gezien als een periode waarin meer ruimte is voor creativiteit en versnelling van het besluitvormingsproces doordat de ingesloten patronen, werkwijzen en hiërarchie op dit moment niet de flexibiliteit kunnen bieden die nodig is.
- De digitale manier van werken en de mogelijkheid tot thuiswerken/hybride werken wordt als een plausibele mogelijkheid voor de toekomst gezien. Er wordt meer draagvlak ervaren voor digitale oplossingen en de effectiviteit van het digitaal samenwerken, en e-learning. Een voorbeeld is de RVO, die met 'RVO Toekomstverkenning hybride werken', een visie op hybride werken ontwikkelt. Defensie gaat zelfs aan de slag met het vormgeven aan 'plaats en tijd onafhankelijk werken'. DUO geeft ook aan dat deze periode zorgt voor een snellere digitalisering van archieven doordat medewerkers thuiswerken. Dit komt de toegankelijkheid van documenten ten goede en levert efficiëntie op. Ook binnen IenW zijn datagedreven technieken in versnelling gebracht.
- In lijn hiermee wordt digitalisering ook gezien als een kans voor herziening van de dienstverlening en klantcontact. Binnen verschillende organisaties is al gestart met het aanbieden van nieuwe digitale dienstverlening en dit biedt kansen voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van de 1 loketfunctie. Bijvoorbeeld SVB heeft ervaring opgedaan met andere vormen van handhavingsonderzoek en dienstverlening en ervaart grotere efficiency. Het CBS heeft daarnaast toegang gekregen tot nieuwe databronnen wat positief bijdraagt aan de uitvoering van de dienstverlening. Ook het Zorginstituut ziet 'digitale-zorg-verlenen-op-afstand' en het gebruik van digitale patiënteninformatie als een mooie versnelde ontwikkeling.
- Ook in de non-digitale werkwijze worden uitdagingen omgezet in kansen. Om de dienstverlening aan te kunnen trekken UUV nieuwe medewerkers aan en heeft zij capaciteit vrijgemaakt om meer medewerkers in te zetten op het primaire proces. Daarnaast heeft UUV de werkwijze voor Verzekeringsartsen aangepast waardoor zij tijdens de crisisperiode een beroep kunnen doen op adviserend verzekeringsartsen zonder verplichte consultatie bij een voorgenomen IVA-beschikking.
- De vermindering in reisbewegingen wordt als positief ervaren, in kosten, reistijd en duurzaamheid. Verder worden in meerdere organisaties projecten naar voren gehaald, bij bijvoorbeeld ProRail, en wordt er eerder ingezet op het verduurzamen van panden, bijvoorbeeld bij FMH worden vernieuwingsprojecten naar voren gehaald door leegstand van kantoorpanden. Daarnaast is de CO₂-uitstoot minder door minder reisbewegingen, dit heeft positieve effecten op de CO₂-reductie.