

Uitvoeringstrends in perspectief

Een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties



Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik
Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, juni 2022

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange pepper

Uitgave

Stichting IPSE Studies

ISBN

9789083065397

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

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

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting	5
	Summary	7
1	Inleiding	9
	Achtergrond	9
	Doel onderzoek en onderzoeksvragen	11
	Kanttelingen	11
	Opbouw van het rapport	12
2	Aanpak analyse	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Meting productiviteit	13
2.3	Comparatieve analyse en duiding	14
2.4	Gegevens	17
3	Productiviteitstrends vergeleken	19
3.1	Productiviteitsgroei in de tijd	19
3.2	De invloed van bekostiging	20
3.3	De invloed van afstand	21
3.4	De invloed van schaal	22
3.5	De invloed van productiegroei	24
3.6	De invloed van economische groei	24
3.7	De invloed van arbeidsintensiteit	26
3.8	De relatie tussen productiviteit en kwaliteit	28
4	Conclusies en beschouwingen	30
	Literatuur	33
	Bijlage	35
	Overzicht gebruikte gegevens	35

Voorwoord

Een goed opgezette monitor, waarin de kosten en prestaties van uitvoeringsorganisaties over meerdere jaren systematisch en eenduidig in beeld worden gebracht, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van de doelmatigheid en productiviteit. Inmiddels beschikt IPSE Studies over zo'n monitor: het dashboard [Trends in Uitvoeringsorganisaties.nl](https://trendsipse.nl) (TiU). Deze webapplicatie brengt op dit moment de trends in kosten en prestaties van acht uitvoeringsorganisaties op een overzichtelijke manier in beeld, aangevuld met informatie over de belangrijkste beleidswijzigingen.

Uitgangspunt bij het TiU-dashboard is dat de ontwikkeling van de kosten en prestaties van de uitvoeringsorganisaties voor iedereen gemakkelijk en duidelijk te volgen is. Hierdoor ontstaat bovendien een uniform kader, waarmee uitvoeringsorganisaties op het aspect van productiviteit en doelmatigheid met elkaar kunnen worden vergeleken. Dit kan belangrijke informatie opleveren voor het verbeteren van de prestaties van de uitvoeringsorganisaties.

Om daar nog meer zicht op te krijgen, hebben we een comparatieve analyse uitgevoerd van de productiviteitstrends van acht uitvoeringsorganisaties. In dit rapport brengen we daarvan verslag uit. Daarbij richten we ons niet alleen op een vergelijking van de productiviteitsontwikkeling, maar gaan we ook op zoek naar factoren die de verschillen in productiviteitsgroei kunnen verklaren.

Dit onderzoek maakt deel uit van een tweejarig onderzoeksprogramma (2022-2023) waarin de productiviteit en doelmatigheid van uitvoeringsorganisaties centraal staan. Dit programma is een van de onderdelen van het project Staat van de Uitvoering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en ICTU.

Wij zijn er, prof. mr. Roel Bekker, dr. Jedid-Jah Jonker (Algemene Rekenkamer), dr. Johan de Kruijf (Radboud Universiteit) en drs. Koen Mijnen (Ministerie van Financiën) erkentelijk voor hun waardevolle commentaar op eerdere versies van dit essay. Vanzelfsprekend zijn we zelf geheel verantwoordelijk voor de uiteindelijke inhoud van dit rapport.

Jos Blank, Associate Professor TU Delft and Scientific Director IPSE Studies
Alex van Heezik, Senior researcher and Managing Director IPSE Studies

Samenvatting

Dit essay beschrijft de productiviteitsontwikkeling van acht grote uitvoeringsorganisaties in de periode 1998-2020, te weten: Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Rijkswaterstaat (RWS), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Kadaster, Dienst Wegverkeer (RDW) en Sociale Verzekeringsbank (SVB). De productiviteitsontwikkeling van deze uitvoeringsorganisaties loopt sterk uiteen. Het CBS, de IND en de SVB realiseren over de hele periode genomen de grootste productiviteitsgroei. Dit geldt bij uitstek voor het CBS, al heeft de productiviteitsgroei daar alleen betrekking op de periode 2006-2020. Bij het CJIB en COA is sprake van een krimpende productiviteit.

Opmerkelijk zijn de grote verschillen in de tijd. In de drie onderscheiden perioden is het beeld steeds weer anders. In de eerste periode (1998-2006) is bij bijna alle organisaties sprake van productiviteitsgroei. Daarentegen vindt in de periode 2006-2013 bij de meeste uitvoeringsorganisaties een flinke productiviteitskrimp plaats, terwijl bij de SVB en het CBS juist een forse groei optreedt. In de laatste periode (2013-2020) laat de helft van de organisaties een positieve productiviteitsgroei zien, de andere helft een negatieve groei. Opvallend is ook dat de productiviteitsgroei van de organisaties door de tijd heen zo weinig bestendig is. Een periode van groei wordt vaak gevolgd door een periode van krimp. Van de organisaties waarover voor alle drie de perioden cijfers beschikbaar zijn, is er geen enkele die in elke periode groei weet te realiseren.

We hebben op basis van de uitkomsten gezocht naar een aantal mogelijke verklaringen voor de verschillen. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het verschil in bekostigingswijze (budget- versus tarieffinanciering) van invloed is op de productiviteitsgroei. Tarieffinancierde organisaties doen het niet beter of slechter dan budgetgefinancierde organisaties.
- In het grootste deel van de periode 1998-2020 presteren zbo's en agentschappen ongeveer even goed of even slecht. De formele bestuurlijke afstand speelt blijkbaar geen rol.
- Er zijn voorzichtige aanwijzingen dat grote organisaties (met een personeelsomvang van meer dan 3000 fte's) qua productiviteitsontwikkeling net iets beter (of minder slecht) presteren dan kleinere organisaties.
- Een groeiende productie gaat bij uitvoeringsorganisaties in elke periode vrijwel steeds gepaard met productiviteitsgroei en een krimpende productie gaat in de meeste gevallen samen met een negatieve productiviteitsgroei (Verdoorn-effect).
- Bij de meeste uitvoeringsorganisaties treedt tijdens hoogconjunctuur een productiviteitsgroei op en gedurende laagconjunctuur een negatieve productiviteitsontwikkeling. Blijkbaar geldt hier de wet van Verdoorn: in tijden van hoogconjunctuur neemt bij veel uitvoeringsorganisaties de vraag naar diensten toe en dientengevolge de productiviteit. Dat geldt bijvoorbeeld niet in de sociale zekerheid, omdat een laagconjunctuur daar gepaard gaat met een groei van de dienstverlening. In andere delen van de publieke dienstverlening geldt dikwijls dat de beschikbare middelen toenemen bij hoogconjunctuur met een dalende productiviteit als gevolg. Deze zogenoemde regel van Bowen geldt blijkbaar niet voor uitvoeringsorganisaties.
- Een hoge arbeidsintensiteit – relatief groot aandeel van de factor arbeid in het productieproces – hoeft de productiviteitsgroei niet in de weg te staan. Er is reden tot verontrusting over de tendens naar een steeds grotere arbeidsintensiteit. In veel andere sectoren is sprake van een technische

ontwikkeling die het aandeel van de factor arbeid vermindert. De groei van het aandeel arbeid hier kan wijzen op een groeiende bureaucratie door toenemende regelgeving, zowel intern als extern. Bureaucratengedrag volgens de theorie van Niskanen kan hierbij een rol spelen.

- Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor een automatische uitruil tussen kwaliteit en productiviteit. Integendeel, uit de resultaten blijkt juist dat een groeiende productiviteit in de meeste gevallen samengaat met een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Uit het voorgaande volgt dat het, vanuit het oogpunt van productiviteit, niet veel zin heeft om te sturen op de wijze van bekostiging of de afstand tot het moederdepartement. Het heeft meer zin om te kijken naar bijvoorbeeld de schaal en de zorgelijke ontwikkeling van de arbeidsintensiteit. Deze laatste ontwikkeling heeft waarschijnlijk te maken met nieuwe wetten en regels die veel meer handwerk vragen. Denk bijvoorbeeld aan de uitvoering van de persoonsgebonden budgetten (pgb's).

Bij het evalueren van uitvoeringsorganisaties is het van belang rekening te houden met de effecten van de productie- en bbp-groei. Anders bestaat het gevaar dat er verkeerde conclusies worden getrokken. Zo moet de sterke productiviteitsgroei van het CBS in de periode vanaf 2006 niet alleen worden toegeschreven aan bezuinigingen, maar vooral aan de groeiende productie.

Het is belangrijk de gepresenteerde resultaten te betrekken bij de verschillende initiatieven van de rijksoverheid om de uitvoering van de publieke dienstverlening te verbeteren. Zeker ook omdat er bij deze initiatieven nog maar weinig oog lijkt te zijn voor de doelmatigheid van de uitvoering. Sterker nog, soms wordt de suggestie gewekt dat het stimuleren van de doelmatigheid ten koste is gegaan van de kwaliteit van de uitvoering. Bewijzen voor deze uitruil hebben wij niet gevonden.

Benadrukt dient te worden dat de bevindingen betrekking hebben op de ontwikkelingen bij slechts acht uitvoeringsorganisaties. Uitgebreider onderzoek is noodzakelijk om de voorlopige resultaten een sterkere onderbouwing te geven.

Summary

This essay describes productivity growth of eight large executive public bodies, both executive agencies and non-departmental public bodies, in the period 1998-2020. It concerns the following organisations: Central Judicial Collection Agency, Immigration and Naturalization Service, Agency of Public Works and Water Management, Statistics Netherlands, Central Agency for the Reception of Asylum Seekers, Land Registry and Mapping Agency, Vehicle Registration Authority and Social Insurance Bank. Productivity growth of these organisations varies widely. Statistics Netherlands, Immigration and Naturalization Service and Social Insurance Bank achieved the greatest productivity growth over the entire period. This applies in particular to Statistics Netherlands, although the productivity growth there only relates to the period 2006-2020. Productivity growth of Central Judicial Collection Agency and Central Agency for the Reception of Asylum Seekers is shrinking.

The large productivity differences over time are remarkable. The picture is different in each of the three distinct periods (1998-2006, 2007-2013, 2014-2020). In the first period (1998-2006) almost all organisations experienced productivity growth. In the second period (2006-2013) most organisations faced a significant decline in productivity, while Social Insurance Bank and Statistics Netherlands showed a significant productivity growth. In the last period (2013-2020) only half of the organisations show positive productivity growth. It is also striking that productivity growth of organisations over time is so unstable. A period of productivity growth is often followed by a period of decline. None of the organisations were able to achieve productivity growth in each of the three time periods.

Based on the results, we have explored a number of possible explanations for productivity differences. The main findings are:

- No indications were found that the difference in funding method (self-funding versus government funding) affects productivity growth. Self-funded organisations do no better or worse than government-funded organisations.
- During the period 1998-2020, non-departmental public bodies and executive agencies performed about equally well (or poorly). The (formal) difference in distance from the parent government department between the two types of organisations apparently plays no role.
- There are weak indications that large organisations (with a staff of more than 3,000 FTEs) perform slightly better (or less badly) than smaller organisations in terms of productivity growth.
- In each time period, a growing production of organisations is almost always paired to a productivity growth and a shrinking production in most cases to negative productivity growth (Verdoorn effect).
- Most organisations experience productivity growth during economic expansion and a negative productivity growth during economic contraction. It seems that Verdoorn's law applies here: in times of economic upswing, the demand for services at many organisations increases and, as a result, productivity grows. However, this does not hold for social security services, for example, because during an economic downswing the demand for social security transfers is rising. In other parts of the public service sector, the available resources often increase in times of economic upswing and, as a result, productivity falls. This so-called Bowen rule apparently does not apply to executive public bodies.
- A high labour intensity – a relatively high share of the labour factor in the production process – need not stand in the way of productivity growth. There is cause for concern about the trend towards increasing labour intensity. In many other sectors there is a technical change resulting in a

reduction of the share of the labour. The growth in the share of labour here may indicate a growing bureaucracy due to increasing regulations, both internally and externally. Bureaucratic behaviour according to Niskanen's theory on bureaucracy may play a role in this.

- No indications were found for an automatic trade-off between quality and productivity. On the contrary, the results show that increasing productivity is in most cases accompanied by an improvement in the quality of service.

From the above we may conclude that the way of funding or the distance from the parent government department have an impact on productivity. It seems more promising to look at the scale of organisations and the worrying development of labour intensity due to bureaucratic tendencies. A clear example of the latter is the implementation of the personal care budgets (pbg's).

When evaluating executive public bodies, it is important to take into account the effects of production and GDP growth. Otherwise, there is a danger that biased conclusions will be drawn. For example, the strong productivity growth of Statistics Netherlands in the period from 2006 can not only be attributed to austerity measures, but above all also to growing production.

It is important to involve the presented results in the various initiatives of the national government to improve the delivery of public services. Especially because these initiatives seem to pay little attention to or deliberately ignore the efficiency and productivity incentive structure. In fact, it is sometimes suggested that the focus on efficiency in the past has come at the expense of the quality of services. We have not found any evidence for this trade-off.

It should be emphasized that the findings relate to productivity growth of only eight executive organisations. More extensive research is necessary to provide a stronger foundation for these preliminary results.

1 Inleiding

Achtergrond

Vanaf het begin van de jaren negentig heeft de (rijks)overheid sterk ingezet op het op afstand plaatsen van traditionele overheidstaken. Sindsdien worden veel van die taken uitgevoerd door zogeheten verzelfstandigde overheidsorganisaties of uitvoeringsorganisaties, met name zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen. Zij zouden zorgen voor een efficiëntere en effectievere dienstverlening (Stellinga, 2012; Van Thiel, 2012). Ook de innovatiekracht zou ermee gediend zijn. Niet duidelijk is of deze verbeteringen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Ondanks de wettelijke verplichting zich hierover periodiek te verantwoorden, is het zicht op de prestaties van uitvoeringsorganisaties vaak beperkt, zeker op langere termijn (Koopmans et al., 2018; Van Heezik et al., 2017; Van Thiel et al., 2015).

Dit is voor IPSE Studies aanleiding geweest voor het ontwikkelen van een monitor waarmee de ontwikkelingen van middelen en prestaties van uitvoeringsorganisaties over meerdere jaren systematisch en eenduidig zijn te volgen. De resultaten daarvan zijn in het dashboard [Trends in Uitvoeringsorganisaties](#) (TiU) voor iedereen toegankelijk en op een gebruikersvriendelijke manier gepresenteerd. De ontwikkeling van de productiviteit van de uitvoeringsorganisaties staat in de monitor centraal. Productiviteit geeft de verhouding weer tussen de geleverde productie, zoals afgegeven rijbewijzen (RDW) of verstrekte AOW-uitkeringen (SVB), en de hiervoor ingezette middelen, afgemeten aan uitvoeringskosten. Productiviteitsgroei is belangrijk om de 'ziekte van Baumol' te bestrijden (Baumol, 1967, 1993). Baumol heeft ooit beweerd: als productiviteitsgroei achterwege blijft en de salarissen in de pas blijven lopen met de algemene loonontwikkeling, dreigen publieke diensten op den duur onbetaalbaar te worden.

Op dit moment brengt TiU de trends van acht uitvoeringsorganisaties in beeld. Deze organisaties staan in tabel 1-1 vermeld met een aantal kenmerken: de omvang, in termen van apparaatskosten en fte's, de (voornaamste) wijze van bekostiging en het verantwoordelijke ministerie (moederdepartement). In het kader onder tabel 1-1 geven we een beknopte omschrijving van de belangrijkste taken van deze uitvoeringsorganisaties.

Tabel 1-1 Uitvoeringsorganisaties in TiU, 2020

Agentschappen				
	Apparaatskosten (mln euro)	Personeel (fte's)	Bekostiging	Moederdepartement
CJIB	149	1.024	Budget	JenV
IND	544	3.821	Budget	JenV
RWS	1.276	9.915	Budget	IenW
Zbo's				
CBS	201	1.780	Budget	EZK
COA	553	2.745	Budget	JenV
Kad	288	1.733	Tarief	BZK

	Apparaatskosten (mln euro)	Personeel (fte's)	Bekostiging	Moederdepartement
RDW	240	1.588	Tarief	IenW
SVB	366	3.488	Budget	SZW

Verklaring afkortingen uitvoeringsorganisaties: CJIB: Centraal Justitieel Incassobureau; IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst; RWS: Rijkswaterstaat; CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek; COA: Centraal Orgaan opvang asielzoekers; Kad: Kadaster; RDW: Dienst Wegverkeer; SVB: Sociale Verzekeringsbank. Verklaring afkortingen departementen: JenV: Justitie en Veiligheid; IenW: Infrastructuur en Waterstaat; EZK: Economische Zaken en Klimaat; BZK: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; SZW: Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Beknopte taakomschrijvingen

Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Het CJIB houdt zich voornamelijk bezig met de inning en incasso van verkeers- en andere geldboetes. Ook coördineert het CJIB de uitvoering van straffen, zoals gevangenis- en taakstraffen.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De IND beoordeelt alle verzoeken van mensen die in Nederland willen verblijven (verblijfsaanvragen) of Nederlander willen worden (naturalisatieverzoeken).

Rijkswaterstaat (RWS)

RWS beheert en ontwikkelt de fysieke infrastructuur van ons land: het hoofdwegennet (HWN), hoofdvaarwegennet (HWWN) en het hoofdwatersysteem (HWS).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Het CBS houdt zich bezig met statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de resultaten daarvan.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)

Het COA biedt opvang aan mensen die asiel zoeken in Nederland. Die opvang bestaat vooral uit veilige huisvesting, verstrekken van noodzakelijke middelen en het geven van begeleiding.

Kadaster

Het Kadaster registreert de rechten van al het vastgoed in Nederland, houdt de topografische basisbestanden bij en beheert de zogenoemde Landelijke Voorzieningen, zoals de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).

RDW

De RDW voert diverse mobiliteitstaken uit, zoals het toelaten van voertuigen en het toezicht op de technische staat van voertuigen. Tevens verzorgt de RDW afgifte van kenteken- en rijbewijzen en de registratie van voertuigen en hun eigenaren.

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

De SVB is verantwoordelijk voor het uitvoeren van verschillende sociale verzekeringswetten en regelingen, zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW). Daarnaast voert de SVB nog enkele andere taken uit, waaronder (sinds 2015) de uitbetaling van het persoonsgebonden budget (pgb).

De acht organisaties die momenteel in TiU zijn opgenomen vormen slechts een klein deel van het totaal aantal uitvoeringsorganisaties in Nederland. Over het precieze aantal bestaat onduidelijkheid, maar het zijn er in 2020 ten minste zo'n 95, waarvan ongeveer 70 zbo's en 25 agentschappen. Een overzicht van deze organisaties per departement is te vinden op de website [Rijksfinancien.nl](https://rijksfinancien.nl). De meeste daarvan zijn echter gering van omvang. Belangrijk criterium voor opname in het TiU-dashboard is dat het om organisaties moet gaan met een personeelsbestand van minstens 500 fte's. Daarnaast geldt nog een aantal andere criteria, zoals de 'leeftijd' van de uitvoeringsorganisatie en de meetbaarheid van de diensten en producten. Door toepassing van deze criteria zullen niet alle organisaties in aanmerking komen voor opname in TiU.

Niettemin is duidelijk dat nog een aantal belangrijke uitvoeringsorganisaties in het dashboard ontbreken, zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).¹ Wij streven ernaar deze en nog verscheidene andere uitvoeringsorganisaties spoedig in TiU op te nemen, waaronder ook niet-verzelfstandigde organisaties zoals de Belastingdienst. Ter voorbereiding daarvan voeren we momenteel een *quick scan* uit waarin we de haalbaarheid van een trendanalyse en daarmee opname in TiU inventariseren.

Doel onderzoek en onderzoeksvragen

Behalve inzicht in de productiviteitsontwikkeling van elke uitvoeringsorganisatie afzonderlijk, biedt het TiU-dashboard de mogelijkheid de productiviteitstrends met elkaar te vergelijken. Daarmee ontstaat een beeld van de verschillen (en overeenkomsten) in de productiviteitsontwikkeling van de verschillende organisaties. Dit kan belangrijke informatie opleveren voor het verbeteren van de prestaties van de uitvoeringsorganisaties. Die informatie kan nog worden verrijkt door op zoek te gaan naar factoren die een verklaring kunnen bieden voor de geconstateerde verschillen. Dat is een belangrijk doel van dit essay. Afhankelijk van het resultaat daarvan kunnen in meer of mindere mate generaliserende conclusies worden getrokken over de productiviteitseffecten van de verschillende factoren.

De vragen die in deze studie centraal staan zijn:

1. Hoe ontwikkelt de productiviteit van de uitvoeringsorganisaties zich ten opzichte van elkaar?
2. Welke factoren kunnen de verschillen in productiviteitsgroei verklaren?

De manier waarop we deze vragen beantwoorden beschrijven we in het volgende hoofdstuk.

Kanttekeningen

In dit essay hebben we ervoor gekozen de productiviteitsontwikkeling van de uitvoeringsorganisaties per (deel)periode in beeld te brengen. Voor inzicht in de trendontwikkeling van jaar op jaar verwijzen we naar het [TiU-dashboard](#). Behalve de productiviteitstrends toont TiU de onderliggende trends in kosten, geleverde diensten en producten en de kwaliteit daarvan. Ook biedt het dashboard zicht op

¹ Kort na afronding van dit onderzoek zijn middelen beschikbaar gesteld om de productiviteitstrends van het UWV in kaart te brengen. De resultaten hiervan worden later dit jaar aan het TiU-dashboard toegevoegd.

beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn geweest op de productiviteitstrends. Verder is in TiU uitgebreide informatie te vinden over de achterliggende data en de meting en weging van de ingezette middelen en productie.

Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk beschrijven we in het kort de onderzoeks aanpak en de gebruikte gegevens. In hoofdstuk 3 brengen we de uitkomsten van de comparatieve analyse in beeld. Hoofdstuk 4 bevat een aantal conclusies en beschouwingen.

2 Aanpak analyse

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we in het kort hoe we de productiviteitsontwikkeling van de uitvoeringsorganisaties meten en op welke wijze we de verschillen in productiviteitstrends proberen te duiden. Voor meer uitgebreide en organisatiespecifieke informatie over de productiviteitsmeting verwijzen we naar de [publicaties](#) vermeld op het TiU-dasboard.

2.2 Meting productiviteit

Als maat voor de productiviteit gebruiken we de verhouding tussen de totale productie en het volume aan ingezette middelen. Als maat voor ingezette middelen hanteren we de reële apparaatskosten (de kosten gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen):

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

Omdat uitvoeringsorganisaties meer dan één product leveren, moeten de verschillende producten worden gewogen. De werklast per type product verschilt namelijk. In de marktsector kunnen prijzen als weegfactoren dienen. De productiviteit is dan gelijk aan de waarde van de productie gedeeld door de waarde van de ingezette middelen. Omdat in de publieke dienstverlening meestal geen sprake is van marktconforme prijzen voor de geleverde diensten, schatten we de kostprijzen via een regressiemethode. Deze (indirecte) methode levert een set van gewichten op, die de kosten door de jaren heen zo goed mogelijk voorspellen. De gewichten zijn in feite een gemiddelde bijdrage van een product aan de kosten en gebaseerd op waarnemingen over de hele analyseperiode en dus niet op een momentopname (of korte periode). In enkele gevallen – waarbij door statistische problemen geen zinvolle schatting te maken is – maken we ook gebruik van gewichten op basis van kostprijzen, zoals die in de bekostiging worden gehanteerd. Het risico hierbij is, dat de gehanteerde kostprijzen dan een uitkomst zijn van een onderhandelingsproces en niet een reflectie zijn van de economische waarde.

Veranderingen ‘maatschappelijke waarde’ productie

Het is vanzelfsprekend mogelijk dat de ‘maatschappelijke waarde’ van een geleverd product of dienst in de loop der tijd verandert, bijvoorbeeld door verbetering of verslechtering van de kwaliteit, al dan niet veroorzaakt door beleid en wet- en regelgeving. Dit zou dan eigenlijk in de productiemeting tot uitdrukking moeten komen. Omdat de kwaliteit van een product of dienst veel dimensies kent die lastig in een gezamenlijk cijfer zijn te vatten en gegevens hierover vaak (op lange termijn) ontbreken, zijn in TiU veranderingen in kwaliteit afzonderlijk in beeld gebracht, zoals klanttevredenheid en tijdigheid. Dit kan een (voorzichtige) indicatie geven of er mogelijk sprake is van een uitruil tussen productiviteit en kwaliteit.

Productiviteit is een relatief begrip en krijgt pas betekenis bij vergelijking tussen instellingen, of binnen instellingen door de tijd heen. Uitvoeringsorganisaties zijn door verschillen in de diensten en producten

vaak moeilijk vergelijkbaar: een longitudinale analyse ligt hier dus meer voor de hand. Deze benadering ligt ook ten grondslag aan de opzet van het TiU-dasboard, waarin de productiviteitsontwikkelingen van uitvoeringsorganisaties met elkaar kunnen worden vergeleken. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven is het doel van dit onderzoek deze vergelijking van context te voorzien. We brengen niet alleen de verschillen tussen de productiviteitstrends in beeld, maar ook een aantal omstandigheden en ontwikkelingen die hiervoor een verklaring kunnen bieden. Daarbij richten we ons specifiek op een aantal bekende productiviteit beïnvloedende factoren. Deze stellen we in de volgende paragraaf aan de orde.

2.3 Comparatieve analyse en duiding

Productiviteit beïnvloedende factoren

Van Hulst & Blank (2015) en Blank & Van Heezik (2019) presenteren een comparatieve analyse van de productiviteitstrends in verschillende publieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs. Deze studies bespreken ook een economisch kader, waarmee de trends kunnen worden geduid. Zij presenteren het zogenoemde BEMO-model (verschillende beleidsparameters), de 'ziekte van Baumol', de wet van Verdoorn, de wet van Bowen en de wet van Robinson. Voor een uitgebreide bespreking verwijzen we naar genoemde publicaties. Op basis van deze theorieën én onze eerdere analyse van trends in uitvoering (Niaounakis & Van Heezik, 2019) onderscheiden we een aantal factoren die mogelijk van invloed zijn op de productiviteitsontwikkeling en daarmee een verklaring kunnen bieden voor de verschillen in de productiviteitsgroei tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties. Het gaat om de volgende factoren:

1. institutionele en maatschappelijke veranderingen en nieuwe technologische mogelijkheden;
2. wijze van bekostiging;
3. afstand van de uitvoering ten opzichte van de rijksoverheid;
4. schaal van de uitvoeringsorganisatie;
5. groei van de dienstverlening;
6. algemene economische groei;
7. arbeidsintensiteit van de dienstverlening;
8. kwaliteit van de dienstverlening.

Technische ontwikkelingen dragen veelal bij aan een verbetering van de productiviteit. Zo kan automatisering van bedrijfsprocessen de kosten van de productie verminderen. Keerzijde daarvan kan zijn dat daardoor het leveren van maatwerk in het gedrang komt. Behalve wijzigingen in de stand van de techniek dragen institutionele en maatschappelijke veranderingen bij aan aanpassingen in de context en randvoorwaarden van de productie. Hierdoor kan de productiviteit ook worden beïnvloed. Denk hierbij aan administratieve lasten of de voorwaarden ten aanzien van een veilige werkomgeving of milieueisen.

De bekostiging van publieke organisaties kent een grote variatie. Bekostigingssystemen kunnen bijvoorbeeld zijn gebaseerd op prestaties, budgetten (een vast bedrag, lumpsum), ingezette middelen, een bedrag per potentiële gebruiker of op gebruikersbijdragen. Vaak is ook sprake van een mix. In de loop van de tijd is veelvuldig gebruikgemaakt van het bekostigingsinstrumentarium om de doelmatigheid en productiviteit te stimuleren. De effecten daarvan zijn over het algemeen vrij beperkt, maar wel is duidelijk dat sommige bekostigingsmodellen, met name vormen van prestatiebekostiging, een gunstiger invloed op de productiviteit uitoefenen dan andere. Zo kan prestatiebekostiging een positief effect opleveren als deze wordt gekoppeld aan goed definieerbare en meetbare prestaties.

Behalve voordelen kent outputbepaling een aantal nadelen, zoals het ontstaan van perverse prikkels (Blank & Van Heezik, 2019; Koopmans et al., 2021).

Een grotere vrijheid in bedrijfsvoering en beleid van instellingen ‘op afstand’ van de rijksoverheid, gecombineerd met instrumenten als prestatiemeting en contractering, zou de productiviteit in positieve zin bevorderen. Het management van deze organisaties zit bovendien dicht op de uitvoeringspraktijk dan een ambtenaar op een ministerie en is daardoor beter in staat de juiste beslissingen te nemen. Dat is in de jaren tachtig van de vorige eeuw een belangrijk motief voor het op afstand zetten van overheidstaken met een meer uitvoerend karakter (Dekkers et al., 2021; Stellinga, 2012). Daar staat tegenover dat de informatiepositie van de overheid door het op afstand plaatsen verder verslechtert. Deze informatiekloof kan door de betreffende instelling worden uitgebuit (Jensen & Meckling, 1976). Dit staat bekend als *principle-agent* probleem. Aan de andere kant kan het gebrek aan kennis over de uitvoeringspraktijk bij het beleid leiden tot onrealistische eisen aan de organisaties, waardoor de uitvoerbaarheid in het gedrang komt (Dekkers et al., 2021). Zorgen over dit soort problemen en onduidelijkheid rondom de ministeriële verantwoordelijkheid stimuleren in de jaren negentig de oprichting van uitvoeringsorganisaties die op kleinere afstand van het Rijk staan (agentschappen).

Bij een relatief kleine instelling drukken de vaste kosten zwaar op de kostprijs van de geleverde diensten. Daarentegen hebben grote instellingen juist weer te maken met bureaucratische elementen en verminderde arbeidsvreugde door een geringere betrokkenheid van werknemers (Schumacher, 1970). Voor een uitgebreide uiteenzetting over de relatie tussen schaal en productiviteit in de publieke dienstverlening, zie Blank (2015). Uit deze publicatie wordt duidelijk dat de politiek zich de afgelopen decennia zwaar vertild heeft aan de effectiviteit van het instrument van schaalvergroting. Vooral de laatste jaren draagt schaalvergroting in veel sectoren van de publieke dienstverlening, zoals zorg, politie, justitie en onderwijs, bij aan een negatieve productiviteitsontwikkeling (Blank, 2018). Overigens geldt voor de uitvoeringsorganisaties dat de ontwikkeling van de schaal veelal organisch is, terwijl de genoemde voorbeelden betrekking hebben op een geforceerde schaalvergroting via fusies en concentraties. Dat neemt niet weg dat ook een organische groei op termijn kan bijdragen aan een veranderende productiviteit vanwege schaalearselen.

Bij een groeiende vraag naar diensten ontstaat een prikkel om aan deze extra vraag te voldoen, zonder dat de inzet van middelen direct meegroeit. Daardoor gaat productiegroei vaak gepaard met productiviteitsverbetering. Ondoelmatigheden worden weggewerkt en innovatieve oplossingen zijn dikwijls het gevolg. Dit staat bekend als de wet van Verdoorn of het Verdoorn-effect (Blank & Van Heezik, 2019; Verdoorn, 2002). Bij een dalende vraag zien we het spiegelbeeld van dit effect. De gedachte hierachter is dat overcapaciteit in termen van personeel en kapitaal niet van de ene op de andere dag zijn weg te werken. Bovendien ontbreekt de prikkel om innoverend bezig te zijn.

Het (mogelijke) effect van de economische groei op de productiviteit is gebaseerd op Bowens regel (Blank & Van Heezik, 2019; Bowen, 1980). Kort gezegd komt deze regel erop neer dat als (publieke) organisaties van extra middelen worden voorzien zij deze zoveel mogelijk zullen opmaken. Efficiencyoverwegingen spelen daarbij een ondergeschikte rol. In de publieke dienstverlening ontbreekt in de meeste gevallen een winstoogmerk. Winsten worden niet uitgekeerd aan betrokkenen. In veel gevallen is zelfs sprake van een boete op het besteden van alle middelen in de vorm van budgetkorting in een volgend jaar. Verruiming van budgetten, zoals in tijden van economische groei dikwijls gebeurt, leidt daardoor vaak tot verlaging van de productiviteit. Het spiegelbeeld van dit

fenomeen doet zich ook voor. In tijden van laagconjunctuur wordt meestal gekort op de budgetten. Het achterblijven van de budgetten bij de geleverde prestaties leidt tot een groei van de productiviteit.

Volgens Baumol (1967, 1993) zou het juist in arbeidsintensieve sectoren lastig zijn om productiviteitsgroei te realiseren vanuit de aard van de dienstverlening. Uit ons onderzoek naar de productiviteitstrends van vijftien Nederlandse publieke sectoren in de periode 1980-2017 blijkt dat er inderdaad sprake is van een 'Baumol-effect' (Blank & Van Heezik, 2020). Maar er zijn ook verscheidene uitzonderingen op deze regel. Zo laat bijvoorbeeld de arbeidsintensieve ziekenhuiszorg wel een aanzienlijke productiviteitsgroei zien. Voor andere kanttekeningen verwijzen we naar Triplett & Bosworth (2006) en Van Hulst & Blank (2015).

De relatie tussen kwaliteit en productiviteit wordt vaak als negatief gekenmerkt. Een hoge productiviteitsgroei zou ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening en vice versa (Calabrese, 2012). De afgelopen decennia zijn er, vooral op het terrein van de gezondheidszorg, veel studies verricht waaruit naar voren komt dat er weinig bewijs is voor de veronderstelde uitruil tussen productiviteit en kwaliteit (Hussey et al., 2013; Sogaard & Enemark, 2017). In veel gevallen blijkt er helemaal geen samenhang vast te stellen of is juist sprake van een positieve samenhang, al zijn er ook studies die wel een negatief verband constateren.

Operationalisatie

Bovengenoemde relaties komen nooit alleen voor en hebben een sterke interactie met elkaar. Niettemin zijn er wellicht wel enige aanwijzingen te vinden die de veronderstelde samenhangen ondersteunen of weerspreken. Om hierop zicht te krijgen brengen we de samenhangen in een aantal grafieken in beeld. Hiervoor hebben we een aantal verklarende variabelen nodig. Deze operationaliseren we als volgt:

1. de factor tijd als benadering voor technische en institutionele ontwikkelingen;
2. onderscheid tussen tarief- en budgetgefinancierde organisaties;
3. onderscheid tussen agentschappen en zelfstandige bestuursorganen;
4. omvang organisatie in termen van het aantal voltijdbanen;
5. procentuele groei van de productie;
6. procentuele groei van het bruto binnenlands product (bbp);
7. procentueel aandeel personeelsinzet in het totale volume ingezette middelen;
8. taxatie van kwaliteitsontwikkelingen.

De meeste operationalisaties spreken voor zichzelf en behoeven dus geen nadere explicatie. Voor een drietal is waarschijnlijk wel wat meer toelichting nodig; die volgt hieronder.

Bij de bekostiging van uitvoeringsorganisaties zijn twee hoofdtypen in bekostigingswijzen te onderscheiden: bekostiging op basis van heffingen en tarieven (tarieffinanciering) en financiering vanuit de rijksbegroting (budgetfinanciering). Tariefgefinancierde uitvoeringsorganisaties hebben een grote mate van financiële onafhankelijkheid omdat zij hun middelen rechtstreeks verkrijgen van hun klanten via heffingen/tarieven. Deze autonomie en de directe relatie met de afnemers van de diensten en producten zouden prikkelen tot efficiënter werken. Daar komt bij dat politiek en beleid vaak gevoeliger zijn voor klachten van consumenten over hoge tarieven dan voor de tamelijk abstracte budgetverhogingen bij budgetgefinancierde organisaties. Het beleid kan hierop sturen door beperkingen op te leggen aan de tariefontwikkeling, bijvoorbeeld door maximale stijgingen vast te

stellen (Niaounakis & Van Heezik, 2019; Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). Dat is dikwijls wel een lastiger exercitie dan het stimuleren van de productiviteit van budgetgefinancierde organisaties. Een verlaging van het budget is hier vaak al voldoende om tot productiviteitsgroei te prikkelen. Overigens is het onderscheid tussen tarief- en budgetfinanciering betrekkelijk. Als de tariefopbrengsten tegenvallen wordt dit vaak via het budget gecompenseerd.

Voor het bepalen van de invloed van afstand van de uitvoering ten opzichte van de rijksoverheid maken we een onderscheid tussen agentschappen en zbo's. Agentschappen worden wel aangeduid als intern verzelfstandigde organisaties en zbo's als extern verzelfstandigde organisaties. Het verschil zit onder meer in de mate van ministeriële verantwoordelijkheid en de zelfstandigheid van de bedrijfsvoering. De grotere beleidsvrijheid van zbo's zou kunnen leiden tot een betere allocatie van middelen en het sneller toepassen van innovaties, waardoor de productiviteit zou kunnen verbeteren. De gedachte hierachter is dat het management van een externe uitvoeringsorganisatie een betere informatiepositie heeft dan een organisatie ingebed in het ministerie.

De kwaliteit van de dienstverlening van uitvoeringsorganisaties kent vaak veel dimensies. Dit maakt het moeilijk de kwaliteitsontwikkeling in één getal uit te drukken. Mits op een goede manier gemeten zou de ontwikkeling van de klanttevredenheid hiervoor kunnen dienen, al blijft het een ruwe benadering van de feitelijke ontwikkeling van de dienstverleningsprestaties. Zo gaat het altijd om subjectieve oordelen die vaak door allerlei andere factoren worden beïnvloed dan alleen de kwaliteit van de diensten en producten (Van de Walle, 2018). Bij gebrek aan beter zijn we niettemin op deze cijfers aangewezen om een inschatting van de kwaliteitsontwikkeling te kunnen maken. Omdat niet voor elke uitvoeringsorganisatie voor alle jaren klanttevredenheidscijfers beschikbaar zijn, maken we daarnaast gebruik van andere data die een indicatie kunnen geven van de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Daarbij gaat het voornamelijk om cijfers over het aantal (gegronde) klachten.

Periodisering

Bij de grafische weergave van de (mogelijke) samenhangen onderscheiden we drie perioden:

- 1998-2006 ('hoogconjunctuur');
- 2006-2013 ('crisis');
- 2013-2020 ('herstel').

De keuze voor deze periodisering is deels bepaald door de databeschikbaarheid (zie paragraaf hierna), maar de genoemde perioden vallen ook voor een belangrijk deel samen met op- en neergaande bewegingen van de economie. Zo is in de eerste periode, met uitzondering van de jaren 2002 en 2003, sprake van (aanzienlijke) economische groei, met groeipercentages variërend van 2 tot 5 procent. De tweede periode kenmerkt zich, afgezien van de jaren 2006 en 2007, door een geringe of zelfs negatieve groei als gevolg van de kredietcrisis. De derde periode staat voornamelijk in het teken van economisch herstel, al zorgt de corona-uitbraak in 2020 voor een forse krimp van de economie.

2.4

Gegevens

De gegevens die we gebruiken voor deze analyse zijn vrijwel allemaal afkomstig van het [TiU](#)-dashboard. Cijfers over de groei van de totale factorproductiviteit (TFP) van de gehele Nederlandse economie en de groei van het bruto binnenlands product zijn daarin niet opgenomen. De TFP geeft aan hoe productief kapitaal en arbeid worden ingezet om toegevoegde waarde te creëren. Gegevensbron voor de TFP-groei is de *annual macro-economic* (AMECO) database van de Europese Commissie. De gegevens over

de bbp-groei zijn afkomstig van het CBS (Statline). Het volledige overzicht van de gebruikte gegevens staat vermeld in tabel B-1 in de bijlage. Tabel 2-1 geeft een samenvatting hiervan.

Tabel 2-1 Beknopt overzicht gegevens

Periode	Jaarlijkse groei productiviteit (%)							
	CBS	CJIB	COA	IND	Kad	RDW	RWS	SVB
1998/2006		0,9	-0,1	1,4	0,5	1,8		2,0
2006/2013	5,4	-3,7	-0,1	-1,2	-2,7	0,9	-0,6	3,9
2013/2020	4,7	-2,8	-3,1	4,8	4,6	-0,4	1,1	-1,1
Gemiddelde personeelsomvang (fte × 1000)								
1998/2006		0,6	2,6	3,2	2,1	1,3		3,5
2006/2013	2,0	0,8	1,4	3,1	1,9	1,4	8,9	3,1
2013/2020	1,8	0,9	2,8	3,1	1,7	1,5	8,9	3,4
Periode	Jaarlijkse groei productie (%)							
	CBS	CJIB	COA	IND	Kad	RDW	RWS	SVB
1998/2006		13,5	-8,3	4,2	-1,6	2,0		1,1
2006/2013	4,0	-3,0	-3,0	-2,1	-4,8	-0,2	-1,4	1,7
2013/2020	3,2	-3,0	7,9	7,6	6,2	1,5	1,9	1,0
Gemiddeld aandeel volume personeel in totaal volume middeleninzet (%)								
1998/2006		37,6	31,2	47,0	49,8	41,4		61,1
2006/2013	64,4	38,7	30,8	48,9	46,5	39,8	61,6	62,2
2013/2020	69,1	46,5	29,1	50,7	43,0	41,5	68,5	67,2
Periode	Jaarlijkse groei TFP en bbp (%)							
	TFP	bbp						
1998/2006	1,1	2,4						
2006/2013	-0,2	0,5						
2013/2020	-0,1	1,3						

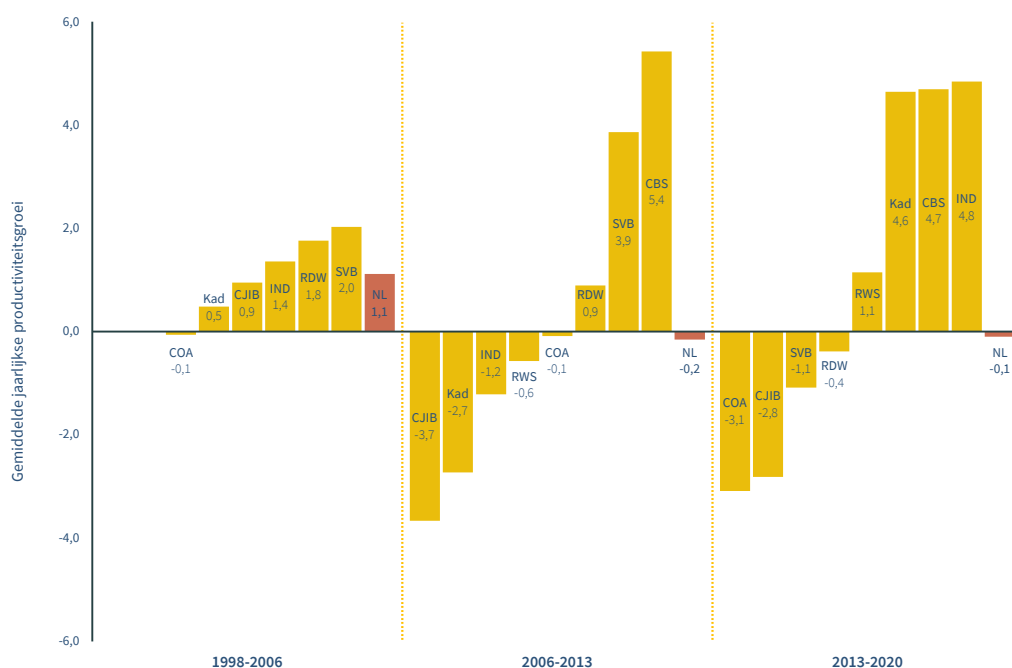
Op basis van de in tabel 2-1 gepresenteerde cijfers brengen we in het volgende hoofdstuk de ontwikkelingen per deelperiode in beeld en gaan we na of er een samenhang is tussen de productiviteit beïnvloedende factoren. Zoals blijkt uit de tabel ontbreken voor de periode 1998-2006 de cijfers van het CBS en RWS. Beide organisaties zijn pas laat in deze periode (CBS vanaf 2004 en RWS vanaf 2006) verzelfstandigd als respectievelijk zbo en agentschap. Daardoor is het voor de eerste periode niet mogelijk de cijfers van deze organisaties volledig in kaart te brengen.

3 Productiviteitstrends vergeleken

3.1 Productiviteitsgroei in de tijd

Figuur 3-1 toont de productiviteitsgroei van de uitvoeringsorganisaties voor drie deelperioden (1998-2006, 2006-2013 en 2013-2020). Het rode staafje geeft de groei aan van de totale factorproductiviteit (TFP) van de Nederlandse economie in zijn geheel.

Figuur 3-1 Gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei in procenten per deelperiode, 1998-2020



Uit figuur 3-1 blijkt dat de productiviteitsgroei per periode aanzienlijk verschilt. Daarbij steekt de eerste periode gunstig af tegen de twee latere perioden. In de eerste periode is er slechts één organisatie (COA) die een negatieve productiviteitsgroei laat zien en die daling is bovendien heel gering. In de periode 2006-2013 hebben vijf van de acht organisaties te maken met een jaarlijks krimpende productiviteit. Mogelijk speelt de economische neergang als gevolg van de kredietcrisis (2008) hierbij een rol, al is het opmerkelijk dat de andere uitvoeringsorganisaties wel productiviteitsgroei realiseren. Bij de SVB en het CBS is zelfs sprake van een aanzienlijke groei. In de periode 2013-2020 laat de helft van de organisaties een positieve productiviteitsgroei zien, bij de andere helft ontwikkelt de productiviteit zich negatief.

Figuur 3-1 laat ook zien dat de groeiers en krimpers per periode stuivertje-wisselen. Zo zien we dat de productiviteitsgroei van drie uitvoeringsorganisaties in de periode 1998-2006 (CJIB, Kadaster en IND) in de periode 2006-2013 omslaat in krimp. In de jaren daarna volgt bij het Kadaster en de IND herstel. Van de zes organisaties waarover voor alle drie de perioden cijfers beschikbaar zijn, is er geen enkele die in elke periode groei laat zien. Bij het COA is in iedere periode sprake van negatieve groei en bij het CJIB

wegen de jaren van positieve groei niet op tegen de negatieve jaren. Bij de rest is over de hele periode 1998-2020 bezien sprake van een gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei, waarbij het CBS, de IND en de SVB de hoogste groeicijfers weten te realiseren. De productiviteitsgroei van het CBS betreft een kortere periode (2006-2013) en is dus niet goed te vergelijken met de andere organisaties, maar is wel opvallend hoog.

In figuur 3-1 is ook de groei van de totale factorproductiviteit (TFP) van de totale Nederlandse economie weergegeven. Hoewel de berekeningswijze niet helemaal dezelfde is als de door ons gebruikte methode, is het interessant die groei te vergelijken met de productiviteitsgroei van de uitvoeringsorganisaties. Zo groeit de gemiddelde productiviteit van de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties in de periode 1998-2006 met eenzelfde percentage als de TFP van de Nederlandse economie (1,1%). In de twee perioden daarna is de gemiddelde productiviteitsgroei van de acht uitvoeringsorganisaties samen hoger dan de gemiddelde TFP-groei, die in beide perioden negatief is.

Uit het voorgaande komt naar voren dat de economische ontwikkeling en het daarmee samenhangende beleid (budgetkrimp en -verruiming) inderdaad enige invloed op de productiviteitsontwikkeling van de verschillende organisaties lijkt uit te oefenen. Op sectorniveau is er doorgaans sprake van een generiek effect. Daar leidt budgetkrimp in tijden van laagconjunctuur meestal tot productiviteitsgroei en vice versa. Dit lijkt hier niet het geval, er is misschien eerder sprake van het omgekeerde. Het Kadaster is daarvan het aansprekendste voorbeeld. De economische neergang vertaalt zich in een neergaande huizenmarkt en daardoor minder activiteiten voor het Kadaster. Hierdoor daalt de productiviteit van het Kadaster juist. In paragraaf 3.6 gaan we nader in op de samenhang tussen productiviteitsontwikkeling en economische groei.

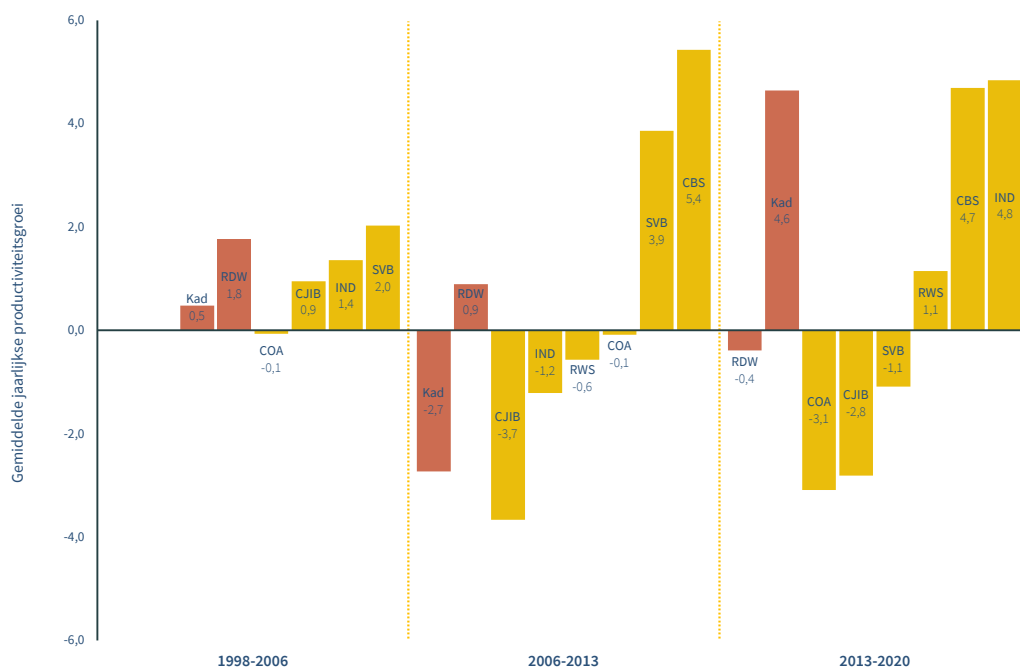
Over de invloed van andere maatschappelijke ontwikkelingen is moeilijker iets te zeggen. Veelal komen deze ontwikkelingen tot uitdrukking in allerlei aanpassingen en vernieuwingen van beleid en wet- en regelgeving. Daarmee hebben alle uitvoeringsorganisaties in de loop van de tijd te maken gehad. Voor zover dit de taakuitvoering heeft verzaamd (er is ook sprake geweest van vereenvoudigingen van wet- en regelgeving) zal dat voor veel organisaties in ongeveer dezelfde mate het geval zijn geweest. Verschillen in productiviteitsgroei als gevolg van dit soort veranderingen zijn dan ook meestal vrij beperkt, al zijn er enkele uitzonderingen op deze regel. Paragraaf 3.7 geeft een paar voorbeelden van gevallen waar taakverzwaringen de productiviteit mogelijk wel hebben beïnvloed.

Veranderingen in de stand van de techniek kunnen wel voor productiviteitsverschillen hebben gezorgd. Bij uitvoeringsorganisaties moet dan vooral worden gedacht aan de toegenomen mogelijkheden op het gebied van de automatisering van de dienstverlening door middel van ICT. Gezien het wisselend beeld per periode lijkt het er niet op dat dit heeft geleid tot structurele verbeteringen van de productiviteit. In paragraaf 3.7 proberen we hier meer zicht op te krijgen.

3.2 De invloed van bekostiging

Figuur 3-2 brengt de verschillen in productiviteitsgroei tussen tariefgefinancierde (rood) en budgetgefinancierde (geel) uitvoeringsorganisaties in beeld.

Figuur 3-2 Gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei naar bekostigingstype



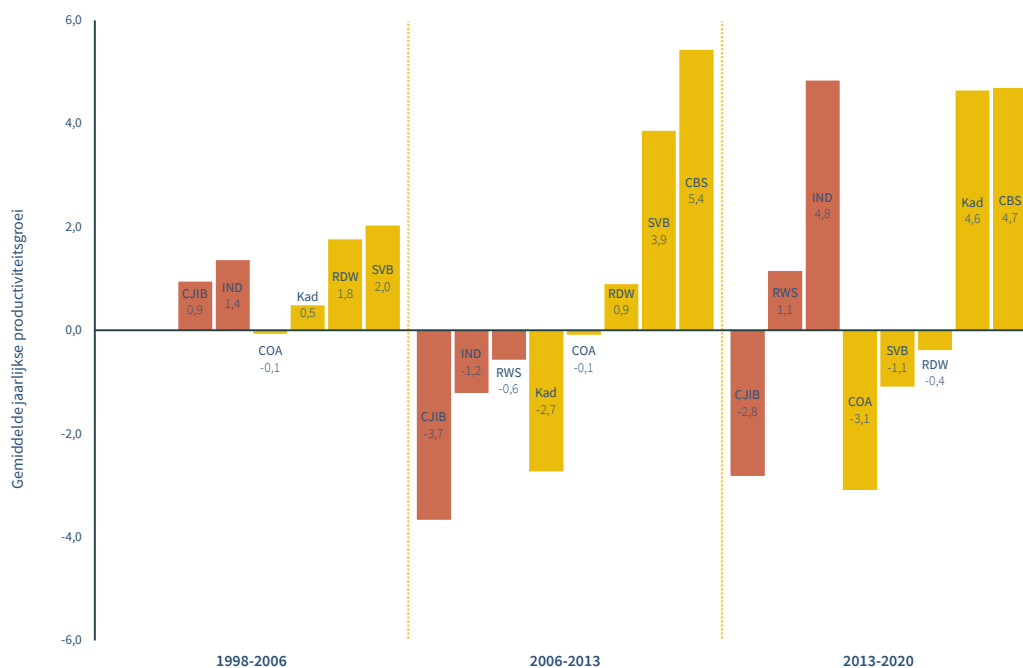
Van de acht uitvoeringsorganisaties in TiU zijn er slechts twee (hoofdzakelijk) tariefgefinancierd: het Kadaster en de RDW. Dit kleine aantal geeft weinig houvast voor een vergelijking van de effecten van de twee bekostigingstypen. Bovendien, zo blijkt uit figuur 3-2, is er in elke periode sprake van vrij grote verschillen in productiviteitsgroei tussen beide tariefgefinancierde organisaties. In de laatste twee perioden zien we zelfs een tegengestelde beweging. In de periode 2006-2013 ontwikkelt de groei van de productiviteit van het Kadaster zich negatief, terwijl de productiviteit van de RDW wel een (lichte) groei vertoont. In de periode 2013-2016 is het omgekeerde het geval. De conjunctuurgevoeligheid van de Kadasterproductie speelt hier een belangrijke rol.

Omdat bij de budgetgefinancierde organisaties sprake is van eenzelfde patroon, ziet het er naar uit dat het verschil in de bekostigingswijze er weinig of niets toe doet. In ieder geval kan op basis van deze figuur niet gesteld worden dat tarieffinanciering betere mogelijkheden biedt voor productiviteitsgroei dan budgetfinanciering. De productiviteitsgroei van de tariefgefinancierde organisaties is zelfs in geen enkele periode hoger dan de best presterende budgetgefinancierde organisatie.

3.3 De invloed van afstand

Figuur 3-3 toont de verschillen in productiviteitsgroei tussen intern verzelfstandigde (agentschappen: rode staven) en extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties (zbo's: gele staven).

Figuur 3-3 Gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei naar sturingsmodel



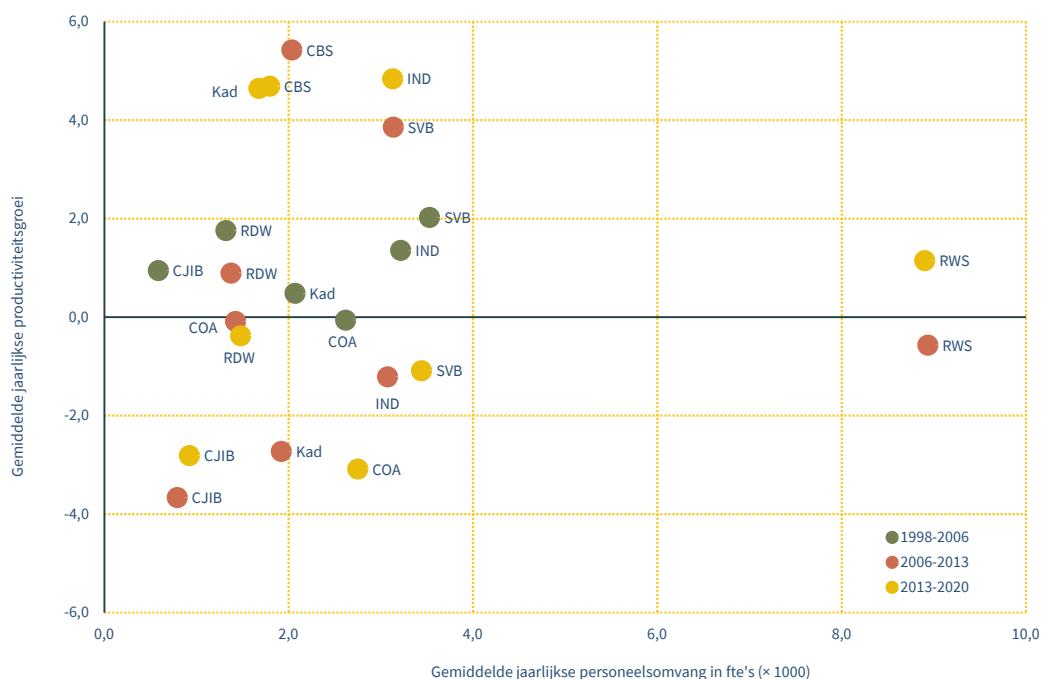
Het meest opvallend in figuur 3-3 is dat de drie agentschappen in de periode 2006-2013 allemaal een negatieve productiviteitsgroei laten zien. Van een vergelijkbare krimp is bij de zbo's alleen bij het Kadaster sprake. Een heel geringe krimp is er ook bij het COA, maar de productiviteit van de andere zbo's groeit wel en bij de SVB en het CBS zelfs sterk. In de andere perioden zijn de groeiverschillen tussen agentschappen en zbo's veel minder zichtbaar. Tussen 1998 en 2006 is zowel bij de agentschappen als bij de meeste zbo's sprake van productiviteitsgroei. Wel blijven de groeipercentages van de agentschappen CJIB en IND wat achter bij die van de zbo-koplopers RDW en SVB. In de periode 2013-2020 zien we bij beide typen uitvoeringsorganisaties een wisselend beeld. Terwijl bij sommige organisaties een flinke productiviteitsgroei optreedt, is bij andere sprake van een forse krimp.

Over de hele periode 1998-2020 zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat de mate waarin een uitvoeringsorganisatie op afstand is gezet van invloed is op de productiviteitsontwikkeling. Het grootste deel van de periode presteren zowel zbo's als agentschappen ongeveer even goed of even slecht. Wel zijn de betere productiviteitsprestaties van de zbo's, met uitzondering van het Kadaster, in de periode 2006-2013 opmerkelijk. De achtergrond van de negatieve ontwikkeling bij het Kadaster is eerder al aangegeven.

3.4 De invloed van schaal

Figuur 3-4 toont de mogelijke invloed van de schaal van de uitvoeringsorganisatie op de productiviteitsgroei. De schaal meten we af aan de hand van de gemiddelde omvang van het personeelsbestand van de organisatie (in fte's) in de betreffende periode.

Figuur 3-4 Samenhang tussen gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei en personeelsomvang in fte's (× 1000)



Ook de samenhang tussen productiviteitsgroei en schaal in termen van personeelsomvang vertoont in de loop der tijd een diffuus beeld, zo blijkt uit figuur 3-4. In de eerste periode laten de grote organisaties – de SVB en IND (beide met een gemiddelde personeelsomvang van meer dan 3.000 fte's) – een hogere productiviteitsgroei zien dan de meeste kleinere organisaties. In de perioden 2006-2013 en 2013-2020 zijn de verschillen tussen groot en klein nog maar gering, al lijken de grote drie (RWS, SVB en IND) toch net wat vaker beter (of minder slecht) te presteren dan de rest. Het beeld van figuur 3-4 is echter nog te weinig overtuigend om daaraan conclusies te verbinden.

3.5

De invloed van productiegroei

Om na te gaan of er bij de uitvoeringsorganisaties sprake is geweest van het Verdoorn-effect – productiegroei stimuleert productiviteit en vice versa –, zetten we in figuur 3-5 per onderscheiden periode de groei van de productie af tegen de productiviteitsgroei.

Figuur 3-5 Samenhang tussen gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei en gemiddelde jaarlijkse groei van de productie



Uit figuur 3-5 blijkt dat het Verdoorn-effect zich inderdaad ook bij de uitvoeringsorganisaties manifesteert. In de perioden dat er bij organisaties sprake is van productiegroei gaat deze vrijwel steeds gepaard met een productiviteitsgroei. Ook zien we in elke periode dat een krimpende productie in de meeste gevallen samengaat met een negatieve productiviteitsgroei. In de periode 2013-2020 zijn de meeste afwijkingen op deze 'regel' te zien. In deze periode zijn er drie organisaties die ondanks een groeiende productie geen productiviteitsgroei weten te realiseren. Twee daarvan, het COA en de RDW, blijken ook in de voorgaande perioden niet of nauwelijks gevoelig voor het Verdoorn-effect. Op de vijf andere organisaties is het Verdoorn-effect wel weer van toepassing. Bij vier gaat de productiegroei gepaard met productiviteitsgroei en bij de vijfde (CJB) is de omgekeerde beweging van het effect te zien.

3.6

De invloed van economische groei

Figuur 3-6 geeft de relatie tussen de economische groei en de productiviteitsgroei van de uitvoeringsorganisaties weer. Op grond van Bowen's regel is hier een negatieve samenhang te verwachten: de verruiming van budgetten bij een groeiende economie verminderen de productiviteitsgroei en omgekeerd. Is dat inderdaad het geval?

Figuur 3-6 Samenhang tussen gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei en gemiddelde jaarlijkse economische groei



Voor een (indirecte) manifestatie van Bowen's regel zijn in figuur 3-6 geen aanwijzingen te vinden. Misschien is er zelfs eerder sprake van het omgekeerde. Het is in ieder geval opvallend te zien dat vrijwel alle organisaties in tijden van hoogconjunctuur productiviteitsgroei weten te realiseren en dat gedurende laagconjunctuur bij de meeste organisaties sprake is van negatieve productiviteitsgroei. Wel is opmerkelijk dat er twee organisaties zijn (CBS en SVB) die juist bij geringe economische groei een sterke productiviteitsgroei laten zien. Vooral bij het CBS spelen budgetkorting hierin een belangrijke rol, al draagt ook een aanzienlijke productiestijging daaraan bij. In de periode van gemiddelde economische groei zien we bij de helft van de organisaties een productiviteitsgroei en bij de andere helft krimp.

Als we ons beperken tot de perioden van hoog- en laagconjunctuur, is te zien dat het SVB en de RDW geen of weinig last hebben van de op- en neergang van de economie. De omslag van economische groei naar krimp lijkt daarentegen wel van invloed op de productiviteitsontwikkeling van de IND en vooral die van het CJIB en het Kadaster. Dat is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de conjunctuurgevoelige productie van beide organisaties. Als gevolg van de laagconjunctuur neemt de verkeersdruk af, waardoor het CJIB minder snelheidsboetes int. Bij het Kadaster daalt de productie (met name hypotheekakten) doordat de financiële crisis leidt tot een stagnatie op de woningmarkt.

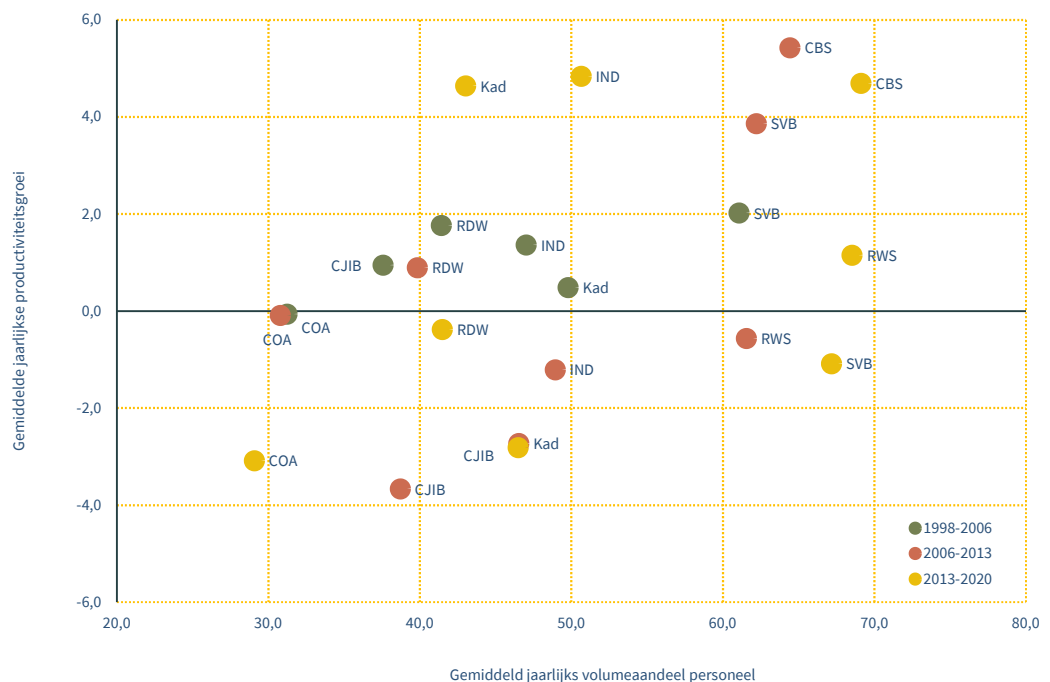
Zoals we in het vorige hoofdstuk aangaven is er steeds een sterke interactie tussen de verschillende samenhangen. In dit geval zou het Verdoorn-effect wel eens dominanter kunnen zijn dan het effect van Bowen's regel. De groei en krimp van de economie zijn ook van invloed op de productie en de productiviteitseffecten daarvan vertroebelen wellicht het zicht op de effecten van budgetverruiming en -krimp.

3.7

De invloed van arbeidsintensiteit

Figuur 3-7 toont de mogelijke effecten van de arbeidsintensiteit van de productie op de productiviteitsontwikkeling. Als maat voor de arbeidsintensiteit hanteren we het aandeel van het volume personeel (personeelskosten gecorrigeerd voor loonstijgingen en arbeidsduurverkorting) in het totale volume van de ingezette middelen (uitgedrukt in procenten). Daarbij plaatsen we de kanttekening dat dit aandeel bij het COA mogelijk een vertekend beeld geeft van de daadwerkelijke arbeidsintensiteit. Het relatief lage percentage bij het COA is vooral het gevolg van de hoge kosten van de inzet van materieel, waartoe het COA, naast huisvestings- en onderhoudskosten, ook uitkeringen en verstrekkingen aan asielzoekers rekent.

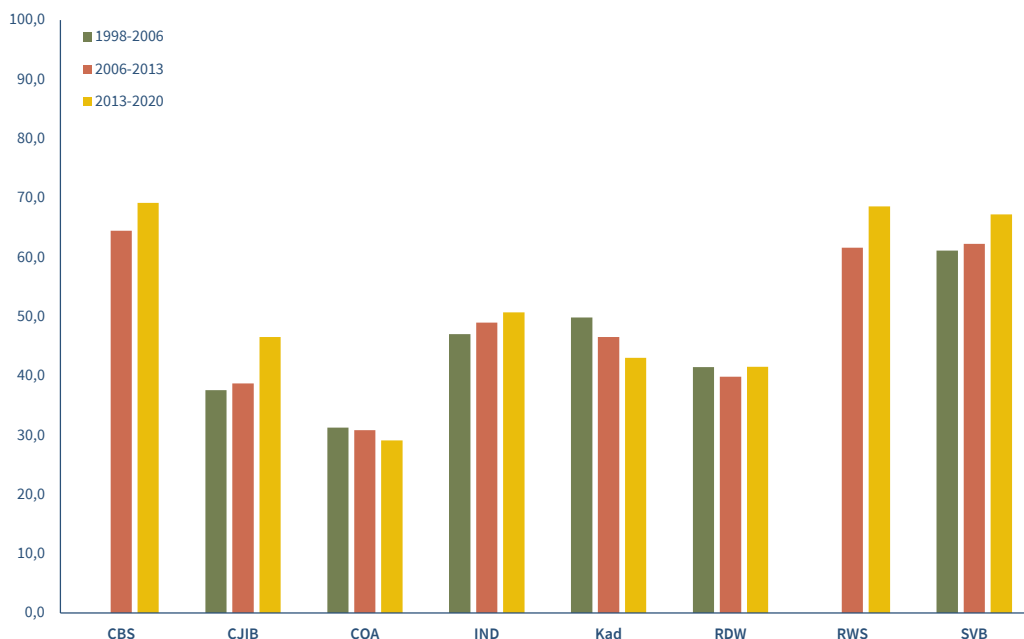
Figuur 3-7 Samenhang tussen gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei en gemiddeld volumeaandeel personeel



Figuur 3-7 laat een grote spreiding in de productiviteitsgroei zien. Van een duidelijke samenhang tussen arbeidsintensiteit en productiviteit lijkt dan ook op het eerste gezicht geen sprake. Bij iets nauwkeuriger inspectie blijkt wel dat organisaties met een hoge arbeidsintensiteit ($\geq 60\%$) gemiddeld vaak beter – of minder slecht – scoren op productiviteitsgroei dan organisaties met een lagere arbeidsintensiteit. Voor de ‘ziekte van Baumol’ zijn voor de beperkte set van Nederlandse uitvoeringsorganisaties dus geen bewijzen te vinden.

Uit figuur 3-7 valt ook op te maken dat de arbeidsintensiteit van een aantal organisaties in de loop van de tijd toeneemt, bij sommige zelfs vrij sterk. Figuur 3-8 brengt deze ontwikkeling beter in beeld.

Figuur 3-8 Ontwikkeling gemiddeld jaarlijks aandeel volume personeel per uitvoeringsorganisatie



Uit figuur 3-8 blijkt dat de arbeidsintensiteit bij vijf van de acht uitvoeringsorganisaties in de loop van de tijd is toegenomen. Vooral de sterke groei bij het CJIB springt in het oog, waarbij ook opvalt dat de groei grotendeels in de laatste periode plaatsvindt. Ook de toename van de arbeidsintensiteit van de andere vier is vrij aanzienlijk, met name bij RWS en SVB. Het aandeel van de personeelsinzet van de RDW blijft nagenoeg onveranderd. Alleen bij het COA en het Kadaster is sprake van een afnemende arbeidsintensiteit.

Uit analyses van de productiviteit in de finale dienstverlening blijkt veelal een afname van de arbeidsintensiteit, vooral door technologische vernieuwing. Dat dit bij de genoemde organisaties niet het geval is, is dan ook opmerkelijk. Vooral omdat het hier in een aantal gevallen gaat om organisaties die veel diensten en producten via grootschalige, routinematige productieprocessen leveren. Deze activiteiten lenen zich bij uitstek voor automatisering en standaardisatie, waardoor relatief weinig personeelsinzet nodig is. Met het toenemen van de automatiseringsmogelijkheden door de snel groeiende ICT zou de arbeidsintensiteit verder kunnen afnemen.

Waarom dit kennelijk vaak niet gebeurt kan onder andere te maken hebben met allerlei taakuitbreidingen en -verzwaringen als gevolg van nieuwe of aanvullende politieke wensen. Zo voert het CJIB bijvoorbeeld steeds meer coördinerende taken uit op het gebied van taak- en vrijheidsstraffen en krijgt de SVB er vanaf 2015 de arbeidsintensieve uitvoering van het pgb als taak bij (Niaounakis & Van Heezik, 2019). Een andere mogelijke verklaring voor de groei van de arbeidsintensiteit is de permanente intrinsieke drang bij de overheid en haar diensten om de bureaucratie uit te breiden (wet van Niskanen).

3.8

De relatie tussen productiviteit en kwaliteit

Op basis van de beperkt beschikbare gegevens over de kwaliteit van de dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties hebben we voor elke organisatie een taxatie gemaakt van de kwaliteitsontwikkeling. Uitgangspunt daarbij zijn de klanttevredenheidscijfers. Waar die ontbreken hebben we een schatting gemaakt aan de hand van andere kwaliteitscijfers. Doordat in de eerste periode veel kwaliteitsdata ontbreken, hebben we ons moeten beperken tot de perioden 2006-2013 en 2013-2020. Figuur 3-9 toont de uitkomsten van de taxatie op een vijfpuntsschaal en relateert deze aan de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei. De getallen op de x-as geven aan of sprake is van een sterk positieve (+2) of matig positieve ontwikkeling (+1) of van een sterk negatieve (-2) of licht negatieve ontwikkeling (-1). Bij een nulwaarde vindt geen verandering in de kwaliteit van de dienstverlening plaats.

Figuur 3-9 Relatie tussen productiviteits- en kwaliteitsontwikkeling



Figuur 3-9 laat zien dat een positieve productiviteitsgroei bij de uitvoeringsorganisaties in bijna alle gevallen (6 van de 7) gepaard gaat met een (sterk) positieve kwaliteitsontwikkeling. Dat is een indicatie dat productiviteitsgroei niet ten koste gaat van kwaliteit. Mogelijk heeft een groeiende productiviteit zelfs een stimulerende werking op de kwaliteit van de dienstverlening of heeft aandacht voor kwaliteit een positief effect op de productiviteit. Voor het omgekeerde effect zijn echter geen duidelijke aanwijzingen. In zes van de negen gevallen gaat een negatieve productiviteitsgroei samen met een (sterk) positieve kwaliteitsontwikkeling. In de gevallen waar dit gepaard gaat met een negatieve kwaliteitsontwikkeling is de productiviteitskrimp wel sterker dan in de meeste andere gevallen van negatieve productiviteitsgroei.

Dit beeld bevestigt de uitkomsten van systematische reviews van literatuur over de relatie tussen kwaliteit en kosten van de gezondheidszorg (Hussey et al., 2013; Søggaard & Enemark, 2017). Zo blijkt uit de literatuurreview van Hussey et al. (2013) dat in slechts 30 procent van de onderzochte studies een (mogelijk) negatieve samenhang wordt geconstateerd. In ongeveer een derde van de studies is sprake van een positieve samenhang, in de overige studies wordt geen samenhang vastgesteld. Ook in ons onderzoek naar de samenhang tussen productiviteits- en kwaliteitsontwikkeling in verschillende publieke sectoren (Blank & Van Heezik, 2019), zijn geen aanwijzingen gevonden voor een uitruil tussen kwaliteit en productiviteit. De resultaten wijzen eerder op een positieve samenhang.

4

Conclusies en beschouwingen

De productiviteitsontwikkeling in de periode 1998-2020 van de acht onderzochte uitvoeringsorganisaties loopt sterk uiteen. Het CBS, de IND en de SVB realiseren over de hele periode genomen de grootste productiviteitsgroei. Dit geldt bij uitstek voor het CBS, al heeft de productiviteitsgroei daar alleen betrekking op de periode 2006-2020. Bij het CJIB en COA is sprake van een krimpende productiviteit.

Opmerkelijk zijn de grote verschillen in de tijd. In de drie onderscheiden perioden is het beeld steeds weer anders. In de eerste periode (1998-2006) is bij bijna alle organisaties sprake van productiviteitsgroei. In de periode 2006-2013 vindt bij de meeste uitvoeringsorganisaties een flinke productiviteitskrimp plaats, terwijl bij de SVB en het CBS juist een forse groei optreedt. In de laatste periode (2013-2020) laat de helft van de organisaties een positieve productiviteitsgroei zien, de andere helft een negatieve groei. Opvallend is ook dat de productiviteitsgroei van de organisaties door de tijd heen zo weinig bestendig is. Een periode van groei wordt vaak gevolgd door een periode van krimp. Van de organisaties waarover voor alle drie de perioden cijfers beschikbaar zijn is er niet één die in elke periode groei weet te realiseren.

Er zijn blijkbaar veel uitvoeringsorganisatie-specifieke omstandigheden die de uitkomst bepalen. Om zicht te krijgen op het onderscheid tussen algemeen en specifiek hebben we de productiviteitsgroei van de organisaties afgezet tegen een aantal mogelijk verklarende variabelen. Deze zijn afgeleid van een aantal bekende productiviteit-beïnvloedende factoren. De resultaten hiervan vatten we puntsgewijs samen. Belangrijke kanttekening is dat we hier te maken hebben met een beperkt aantal uitvoeringsorganisaties en dat we iedere keer één perspectief hanteren. Bij verdere uitbreiding van de monitor is het op termijn mogelijk een integrale analyse toe te passen, zodat we ook een beter beeld krijgen hoe de verschillende verklarende factoren samenhangen en de uiteindelijke uitkomst bepalen.

Onderscheid tussen tarief- en budgetgefinancierde organisaties

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het verschil in bekostigingswijze van invloed is op de productiviteitsgroei. Tariefgefinancierde organisaties doen het niet beter of slechter dan budgetgefinancierde organisaties.

Onderscheid tussen agentschappen en zbo's

Zbo's staan op grotere afstand van het ministerie dan agentschappen. Dit zou betere mogelijkheden kunnen bieden voor productiviteitsgroei. Dat blijkt niet uit onze vergelijking. In het grootste deel van de periode 1998-2020 presteren zbo's en agentschappen ongeveer even goed of even slecht. De formele bestuurlijke afstand speelt blijkbaar geen rol. Wel zijn de betere productiviteitsprestaties van de zbo's, met uitzondering van het Kadaster, in de periode 2006-2013 opmerkelijk.

Schaal van de productie

Een samenhang tussen productiviteitsgroei en schaal is moeilijk waarneembaar. Wel zijn er voorzichtige aanwijzingen dat grote organisaties (met een personeelsomvang van meer dan 3.000 fte's) qua productiviteitsontwikkeling net iets beter (of minder slecht) presteren dan kleinere organisaties.

Groei van de productie

Een groeiende productie gaat bij uitvoeringsorganisaties in elke periode vrijwel steeds gepaard met productiviteitsgroei en een krimpende productie gaat in de meeste gevallen samen met een negatieve productiviteitsgroei. Dit toont aan dat het Verdoorn-effect – productiegroei stimuleert productiviteit en vice versa – grotendeels van toepassing is op de uitvoeringsorganisaties. Alleen het COA en de RDW blijken vrijwel ongevoelig voor het Verdoorn-effect.

Procentuele groei van het bruto binnenlands product (bbp).

Bij de meeste uitvoeringsorganisaties treedt tijdens hoogconjunctuur een productiviteitsgroei op en gedurende laagconjunctuur een krimp. Blijkbaar geldt hier de wet van Verdoorn: in tijden van hoogconjunctuur neemt bij veel uitvoeringsorganisaties de vraag naar diensten toe en dientengevolge de productiviteit. Dat geldt bijvoorbeeld niet in de sociale zekerheid, omdat een laagconjunctuur daar gepaard gaat met een groei van de dienstverlening. In andere delen van de publieke dienstverlening geldt dikwijls dat de beschikbare middelen toenemen bij hoogconjunctuur, waardoor de productiviteit daalt. Deze zogenoemde regel van Bowen geldt blijkbaar niet voor uitvoeringsorganisaties.

Arbeidsintensiteit van de productie

Een hoge arbeidsintensiteit – relatief hoog aandeel van de factor arbeid in het productieproces – hoeft de productiviteitsgroei niet in de weg te staan. Dat hebben we in eerder (sector)onderzoek al aangetoond en ook bij de uitvoeringsorganisaties blijken arbeidsintensieve organisaties niet slechter te scoren op productiviteitsgroei dan organisaties met een lagere arbeidsintensiteit. Er zijn zelfs aanwijzingen voor het omgekeerde. Dat neemt niet weg dat er reden is tot enige ongerustheid over de tendens naar een steeds grotere arbeidsintensiteit. In veel andere sectoren is sprake van een technische ontwikkeling die het aandeel van de factor arbeid vermindert. Vooral vanwege de aard van de productieprocessen van veel uitvoeringsorganisaties is het opmerkelijk dat deze vermindering niet plaatsvindt. Oorspronkelijk bestonden deze hoofdzakelijk uit grootschalige, routinematige activiteiten die zich goed leenden voor automatisering. Een mogelijke verklaring is dat onder invloed van nieuwe wet- en regelgeving en taken het aandeel van de factor arbeid in de loop van de tijd toeneemt. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van de pgb's die waarschijnlijk een grotere inzet van menskracht per uitkering vraagt dan de uitvoering van de AKW. Ook kan het bureaucratengedrag volgens de theorie van Niskanen een rol spelen.

Relatie kwaliteit en productiviteit

Het gebrek aan goede en volledige gegevens maakt het lastig om de relatie tussen de ontwikkeling van kwaliteit en productiviteit scherp in beeld te krijgen. We hebben echter geen aanwijzingen gevonden voor een automatische uitruil tussen kwaliteit en productiviteit. Integendeel, uit de resultaten blijkt juist dat een groeiende productiviteit in de meeste gevallen samengaat met een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. In het licht van de huidige discussie over de problemen in de uitvoeringspraktijk is dit een belangrijke constatering. Vooral omdat in deze discussie de eenzijdige sturing op doelmatigheid vaak wordt opgevoerd als een belangrijke oorzaak van de tekortkomingen in de kwaliteit van de uitvoering.

Beleidsimplicaties

Gezien het beperkte aantal uitvoeringsorganisaties die in de analyse zijn betrokken, is het nog te vroeg voor harde uitspraken over de beleidsmatige implicaties van de onderzoeksresultaten. Daarvoor zijn gegevens van meer uitvoeringsorganisaties nodig. Zo zal uitbreiding van de set beter kunnen aantonen of de afstand tot het Rijk er inderdaad niet toe doet. Zoals het er nu naar uitziet zijn er geen duidelijke verschillen tussen de productiviteitsprestaties van zbo's en agentschappen

Een groter aantal uitvoeringsorganisaties, en dan vooral het aantal tariefgefinancierde organisaties, is ook nodig om te kunnen nagaan of het daadwerkelijk zo is dat de wijze van bekostiging (tarief- of budgetgefinancierd) niet of nauwelijks effect heeft op de productiviteitsontwikkeling van de uitvoeringsorganisaties. Overigens is het aantal tariefbekostigde uitvoeringsorganisaties gering en zijn het meestal betrekkelijk kleine organisaties. Eventueel is een analyse van andere bekostigingsverschillen mogelijk, zoals, binnen de budgetfinanciering, het verschil tussen output- en inputfinanciering.

Ook voor de onderbouwing van de nu gevonden licht positieve samenhang tussen productiviteitsgroei en schaal én tussen productiviteitsgroei en arbeidsintensiteit zijn gegevens van meer uitvoeringsorganisaties nodig. Op basis daarvan is dan ook vast te stellen of de tendens naar een groeiende arbeidsintensiteit ook bij andere uitvoeringsorganisaties is waar te nemen. Voor een organisatie als het CJIB, waarbij die tendens zich het sterkst manifesteert en gepaard gaat met negatieve productiviteitsgroei, is het nu al aan te raden om de samenstelling van het takenpakket tegen het licht te houden.

Bij het evalueren van uitvoeringsorganisaties is het van belang rekening te houden met de effecten van de productie- en bbp-groei. Anders bestaat het gevaar dat er verkeerde conclusies worden getrokken. Zo moet de sterke productiviteitsgroei van het CBS in de periode vanaf 2006 niet alleen worden toegeschreven aan bezuinigingen, maar vooral aan de groeiende productie.

Ondanks dat nadere onderbouwing van de resultaten gewenst is, is het belangrijk de gepresenteerde resultaten te betrekken bij de verschillende initiatieven van de rijksoverheid om de uitvoering van de publieke dienstverlening te verbeteren. Zeker ook omdat bij deze initiatieven, zoals het programma Werk aan Uitvoering en de herijking van de kaders voor Rijksorganisaties op afstand, nog maar weinig oog lijkt te zijn voor de doelmatigheid van de uitvoering. Sterker nog, soms wordt de suggestie gewekt dat het stimuleren van de doelmatigheid ten koste is gegaan van de kwaliteit van de uitvoering (Dekkers et al., 2021). Bewijzen voor deze uitruil hebben wij niet gevonden. Het is echter mogelijk dat een nadere analyse van de kwaliteit van de dienstverlening, met cijfers die deze beter weerspiegelen, een ander beeld oplevert. Wij raden dan ook aan een dergelijke analyse nadrukkelijk een plaats te geven in de huidige verbeteringsprogramma's.

De afgelopen decennia is veel kennis beschikbaar gekomen over de mogelijkheden om de doelmatigheid en productiviteit van de dienstverlening te monitoren en hierop te sturen. Deze kennis wordt tot nu toe slechts mondjesmaat toegepast. Zowel bij de uitvoeringsorganisaties zelf als bij de moederdepartementen vindt nauwelijks sturing plaats op basis van gedegen productiviteitsanalyses. Dit blijft op zijn zachtst gezegd opvallend, omdat de wetgeving nadrukkelijk voorschrijft hieraan aandacht te schenken. Productiviteitsanalyses dwingen organisaties ook beter na te denken over welke zinvolle gegevens dienen te worden verzameld. Dit komt de transparantie en de verantwoording over de besteding van belastingmiddelen aan de burger alleen maar ten goede.

Literatuur

- Baumol, W. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415–426.
- Baumol, W. (1993). Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice. *Public Choice*, 77(1), 17–28. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1007/BF01049216>
- Blank, J. L. T. (2015). *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector (oratie)* (Publicatiereeks Overheid en Arbeid No. 41). Den Haag: CAOP.
- Blank, J. L. T. (2018). *Over fusies en desillusies in de zorg. Positionpaper voor rondetafelgesprek/hoorzitting over Zorgfusies van Tweede Kamercommissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Delft/Rotterdam: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2019). *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*. Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2020). *De effecten van Baumol, Verdoorn en Robinson in de publieke dienstverlening. Een verdiepende analyse van productiviteitstrends*. Delft: IPSE Studies.
- Bowen, H. R. (1980). *The Costs of Higher Education: How much do colleges and universities spend per student and how much should they spend?* San Francisco: Jossey-Bass.
- Calabrese, A. (2012). Service productivity and service quality: A necessary trade-off? *International Journal of Production Economics*, 135(2), 800–812. <http://doi.org/10.1016/J.IJPE.2011.10.014>
- Dekkers, M., Schelfhout, D., Craen, E. de, Veldhuisen, A. van, & Schillemans, T. (2021). *Heldere kaders voor soepel samenspel. Toekomstverkenning | onderdeel van de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Heezik, A. A. S. van, Niaounakis, T. K., & Blank, J. L. T. (2017). *Quick scan naar de mogelijkheden van doelmatigheidsonderzoek naar verzelfstandigde publieke organisaties*. Delft: IPSE Studies.
- Hulst, B. L. van, & Blank, J. L. T. (2015). Paracetamol voor Baumol. *Tijdschrift Voor Openbare Financiën*, (1), 63–74.
- Hussey, P., Wertheimer, S., & Mehrotra, A. (2013). The association between health care quality and cost: a systematic review. *Ann Intern Med*, 158, 27–34.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360. Retrieved from [http://www1.fee.uva.nl/fm/COURSES/Arping PhD Course/jensen_meckling_1976.pdf](http://www1.fee.uva.nl/fm/COURSES/Arping%20PhD%20Course/jensen_meckling_1976.pdf)
- Koopmans, C., Hof, B., Koeman, N., Kroon, L., Rougoor, W., Weel, B. ter, & Witteman, J. (2018). *Beleidsdoorlichtingen belicht*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Koopmans, C., Vlaanderen, M., Rougoor, W., Folmer, T., Grootelaar, H., Hers, J., & Kruijf, J. de. (2021). *Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak*. Amsterdam: SEO/AEF/WODC.
- Meerkerk, I. van, & Thiel, S. van (2011). De verborgen eigenaar: financieel-economische sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen*, 65(1), 40–58.
- Niaounakis, T. K., & Heezik, A. A. S. van (2019). *Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster*. Delft: IPSE Studies.
- Schumacher, E. F. (1970). *Small is beautiful: A study of economics as if people mattered*. Sphere Books.
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Den Haag: Amsterdam University Press.
- Thiel, S. van (2012). *Are you being served? Over de opbrengsten van verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
-

-
- Thiel, S. van, Soetekouw, S., Dresmé, M., & Goch, P. van (2015). ZBO-evaluaties: verplicht, verzuimd, en veronachtzaamd? *Bestuurskunde*, 24(2).
- Triplett, J. E., & Bosworth, B. P. (2006). 'Baumol's Disease' Has Been Cured: IT and Multifactor Productivity in US Services Industries. In D. W. Jansen, ed., *The New Economy and Beyond: Past, Present and Future*. Bush School Series in the Economics of Public Policy, vol. 5. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar. (pp. 34–71).
- Verdoorn, P. J. (2002). Factors that determine the growth of labour productivity. In J. McCombie, M. Pugno, & B. Soro (Eds.), *Productivity growth and economic performance. Essays on Verdoorn's Law* (pp. 28–36). Basington/New York: Palgrave MacMillan.
- Walle, S. van de (2018). Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. In E. Ongaro & S. van Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 227–241). London: Palgrave Macmillan.
http://doi.org/https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_11

Bijlage

Overzicht gebruikte gegevens

Tabel B-1 Gebruikte (berekende) gegevens

Jaar	Productiviteitsindex							
	CBS	CJIB	COA	IND	Kad	RDW	RWS	SVB
1998		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0
2006	100,0	107,8	99,5	111,4	103,9	115,0	100,0	117,4
2013	144,7	83,0	98,8	102,2	85,6	122,3	96,1	153,0
2020	199,5	68,0	79,3	142,3	117,6	119,1	104,1	141,7
Periode	Jaarlijkse groei productiviteit (%)							
1998/2006		0,9	-0,1	1,4	0,5	1,8		2,0
2006/2013	5,4	-3,7	-0,1	-1,2	-2,7	0,9	-0,6	3,9
2013/2020	4,7	-2,8	-3,1	4,8	4,6	-0,4	1,1	-1,1
Periode	Gemiddelde personeelsomvang (fte × 1000)							
1998/2006		0,6	2,6	3,2	2,1	1,3		3,5
2006/2013	2,0	0,8	1,4	3,1	1,9	1,4	8,9	3,1
2013/2020	1,8	0,9	2,8	3,1	1,7	1,5	8,9	3,4
Jaar	Productie-index							
1998		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0
2006	100,0	275,3	50,2	138,5	88,0	117,0	100,0	109,1
2013	131,6	222,5	40,4	119,1	62,2	115,3	90,8	122,5
2020	163,5	179,2	68,8	199,4	94,5	128,3	103,4	131,1
Periode	Jaarlijkse groei productie (%)							
1998/2006		13,5	-8,3	4,2	-1,6	2,0		1,1
2006/2013	4,0	-3,0	-3,0	-2,1	-4,8	-0,2	-1,4	1,7
2013/2020	3,2	-3,0	7,9	7,6	6,2	1,5	1,9	1,0
Periode	Gemiddeld aandeel volume personeel in totaal volume middeleninzet (%)							
1998/2006		37,6	31,2	47,0	49,8	41,4		61,1
2006/2013	64,4	38,7	30,8	48,9	46,5	39,8	61,6	62,2
2013/2020	69,1	46,5	29,1	50,7	43,0	41,5	68,5	67,2
Periode	Jaarlijkse groei TFP en bbp (%)							
	TFP	Bbp						
1998/2006	1,1	2,4						
2006/2013	-0,2	0,5						
2013/2020	-0,1	1,3						

Bron: TiU. Bron TFP: [AMECO Database](#), Europese Commissie. Bron bbp: [CBS Statline](#).

Organisaties op afstand van het Rijk kunnen doelmatiger opereren dan de rijksoverheid zelf. Vanuit die gedachte zijn de afgelopen decennia veel overheidstaken in handen gelegd van min of meer zelfstandige publieke organisaties. In dit essay gaan de auteurs na of dit inderdaad tot een verbetering van de doelmatigheid van de publieke dienstverlening heeft geleid. Daarvoor brengen ze de productiviteitsontwikkeling van acht grote uitvoeringsorganisaties tussen 1998 en 2020 in beeld: Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Rijkswaterstaat (RWS), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Kadaster, Dienst Wegverkeer (RDW) en Sociale Verzekeringsbank (SVB).

De productiviteitsgroei van deze uitvoeringsorganisaties loopt sterk uiteen. Om zicht te krijgen op de oorzaken van deze verschillen kijken de auteurs naar een aantal mogelijk verklarende factoren, zoals verschillen in bekostiging en afstand tot het Rijk (zbo/agentschap) en de invloed van economische groei en kwaliteit.



Dr. Jos Blank is wetenschappelijk directeur van de stichting IPSE studies en associate professor aan de TU Delft. Hij is een erkende autoriteit op het gebied van productiviteitsmeting in de publieke sector en treedt al decennialang op als adviseur van politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instellingen en organisaties.



Dr. Alex van Heezik is senior onderzoeker en algemeen directeur van de stichting IPSE studies. Als onderzoeker houdt hij zich vooral bezig met (kwantitatieve) trendanalyses van de publieke dienstverlening, zowel op sector- als op organisatieniveau.