Productiviteitsverschillen tussen publieke uitvoeringsorganisaties toegenomen

Er wordt de komende jaren veel van de overheid gevraagd, bijvoorbeeld wat betreft de verduurzaming van Nederland. Personeel voor de uitvoering is echter schaars. Dat maakt een verhoging van de productiviteit wenselijk. Hoe staat het daarmee? Een analyse van de productiviteit van de uitvoeringsorganisaties over de periode 2015–2021.

IN HET KORT

- De gemiddelde productiviteit van de uitvoeringsorganisaties van de overheid daalde met negen procent sinds 2015.
- De productiviteitsontwikkeling tussen organisaties verschilt sterk, wat suggereert dat ze veel van elkaar kunnen leren.
- Er zouden circa 60.000 arbeidskrachten bespaard worden als alle organisaties zich konden meten met de best presterenden.

SELWYN MOONS
Partner bij PwC Advisory

SANDER VAN VELDHUIZEN
Director bij PwC Advisory

De kwaliteit en toegankelijkheid van maatschappelijke sectoren en uitvoeringsinstanties zijn belangrijk voor het functioneren van de maatschappij en de toename van de welvaart, te meer omdat er de komende jaren veel van de overheid wordt verwacht.

Gebrek aan uitvoeringscapaciteit is echter een steeds belangrijkere hindernis voor de uitvoering van voorgenomen beleid. Huidige en voorziene personeelstekorten vormen steeds vaker een knelpunt voor het toekomstig groeivermogen van de Nederlandse economie, en voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, zoals de verduurzaming van de Nederlandse economie, de aanpak van stikstofproblemen, het toegankelijk houden van de zorg en het oplossen van de problemen in het sociale domein. Zo verwacht het Centraal Planbureau dat ruim tien miljard euro aan kabinetsplannen niet tot besteding zal kunnen komen vanwege uitvoeringsproblemen (CPB, 2022a; 2022b) en laat de SER (2022) zien dat personeelstekorten de maatschappelijke sectoren verder onder druk zetten.

De personeelstekorten spelen bovendien in vrijwel alle sectoren, terwijl het aantal werkenden, uitgaande van staand beleid en huidige migratietrends, naar verwachting in de komende decennia niet of nauwelijks groeit. Een groeiende vraag naar personeel in de publieke sectoren, concurreert daarmee met de vraag naar personeel in de marktsector. In gewerkte uren groeide de publieke sector met acht procent sinds het laatste kwartaal vóór corona, volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. In de marktsector was die groei vier procent, waardoor een groeiende vraag van de overheid sten koste zal gaan van de rest van de economie.

Een verdere toename van de productie van de overheid zal dus idealiter, naast door meer arbeidsplaatsen, ook gedragen worden door productiviteitsgroei. Wat zijn de mogelijkheden daarvoor?

Wat bekend is over de productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid toont een gemengd beeld (Staat van de Uitvoering, 2023). Het Centraal Planbureau berekende een stijgende productiviteit van de overheid van 0,6 tot 0,7 procent per jaar in de periode 2012–2015 (CPB, 2017). IPSE (2019) toont in een overzichtsstudie aan dat alleen overheidsdiensten met een meer technische inslag – zoals drinkwater- en energievoorziening en spoor – een positieve ontwikkeling van productiviteit hebben laten zien, terwijl domeinen als veiligheid en onderwijs juist een dalende productiviteit vertonen. Het recente rapport *Staat van de uitvoering* (2023) toont voor grote uitvoerders van het Rijk kwalitatief de factoren die de uitvoering bemoeilijken en de productiviteit onder druk zetten.

Om een recenter en completer beeld te krijgen, analyseren we in dit artikel hoe de productiviteit van de uitvoeringsorganisaties zich heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren en welke factoren daarop van invloed waren.

Database productiviteit uitvoeringsinstanties

Productiviteitsontwikkeling wordt gemeten door het berekenen van de verandering in gegenereerde outputs die verkregen worden met behulp van de ingezette inputs. De productie is voor de overheid lastig inzichtelijk te maken, omdat voor overheidsdienstverlening – het merendeel van de overheidsproductie – een prijs per product meestal niet beschikbaar is. Ook is voor maatschappelijke sectoren de kwaliteitsdimensie van groot belang, en zijn de inzichten hierover schaars (CBS, 2021).

Nederland kent circa 160 uitvoeringsorganisaties die onder de aansturing van de ministeries vallen, en de schakel vormen tussen beleidswensen en de uitvoering van deze wensen (Rijksoverheid, 2022). Voor de vijftig grootste uitvoeringsorganisaties, afgemeten aan het aantal werk-

nemers, hebben wij de productie- en inputdata verzameld op basis van openbare bronnen: financiële jaarverslagen, agentschapsparagrafen in de financiële verantwoording van ministeries, en onderzoeksrapporten van wettelijke vijfjaarlijkse evaluaties van zbo's en agentschappen. Deze vijftig uitvoeringsorganisaties hebben gezamenlijk meer dan 95 procent van het aantal werknemers in de uitvoering in dienst. De organisaties zijn ingedeeld conform de classificatie van de IBO-agentschappen en het CPB (2018) naar toezichthouders, kennisinstellingen, massa-gegevensverwerkers en *shared service*-organisaties (tabel 1).

De database bevat de productiedata gebaseerd op de veelgebruikte aanpak om productiviteit in de publieke sector te meten op basis van indicatoren van productie (SCP, 2012; 2015; IPSE, 2018; CPB, 2020). Voor outputindicatoren hebben we omzetcijfers of cijfers over het aantal verleende producten of diensten verzameld. Waar mogelijk is het productievolume berekend als de omzet, gedefleerd met een interne kostprijs of een tarief. Waar de omzet niet beschikbaar was, zijn er aantallen gebruikt.

Voorbeelden van productie-indicatoren zijn het aantal uitgereikte AOW-uitkeringen en verwerkte kinderbijslagaanvragen in het geval de SVB, of het aantal afgehandelde aangiften inkomstenheffing in het geval van de Belastingdienst. Bij overheidstaken in het toezichtsdomein zijn de productie-indicatoren die de daadwerkelijke produc-

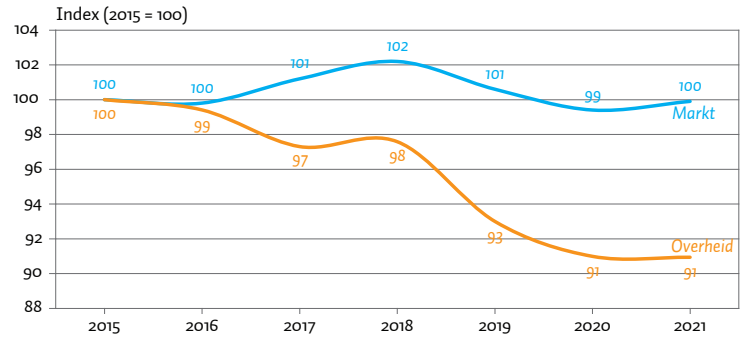
Uitvoeringsorganisaties die zijn meegenomen in het onderzoek TABEL 1

Massa-gegevens-verwerkers	Shared service-organisaties	Toezichthouders	Kennisinstellingen
RDW	Rijkswaterstaat	CBR	CBS
DUO	RVO	Dienst Justitiële Inrichtingen	Stichting Wageningen Research
UWV	Paresto	RIVM	KNAW
Kamer van Koophandel	COA	Politie	NWO
SVB	Staatsbosbeheer	ILT	TNO
Kadaster	RVB	IND	Stichting Participatiefonds voor het onderwijs
Openbaar Ministerie	Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk	Raad voor Rechtsbijstand	KNMI
Centraal Justitieel Incassobureau	NPO	Raad voor de Kinderbescherming	NFI
Stichting Regionale Publieke Omroep	Dienst ICT uitvoering	NVWA	Koninklijke Bibliotheek
Belastingdienst	SSC-iCT	De Nederlandsche Bank	Stichting Vervangingsfonds voor het onderwijs
Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	FM Haaglanden	Luchtverkeersleiding NL	Samenwerkingsorg. Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
	Dienst Publiek en Communicatie	Autoriteit Financiële Markten	Nationaal Archief
	P-Direkt	Agentschap Telecom	
		Dienst Justis	

ESB

Productiviteit uitvoeringsorganisaties en markt

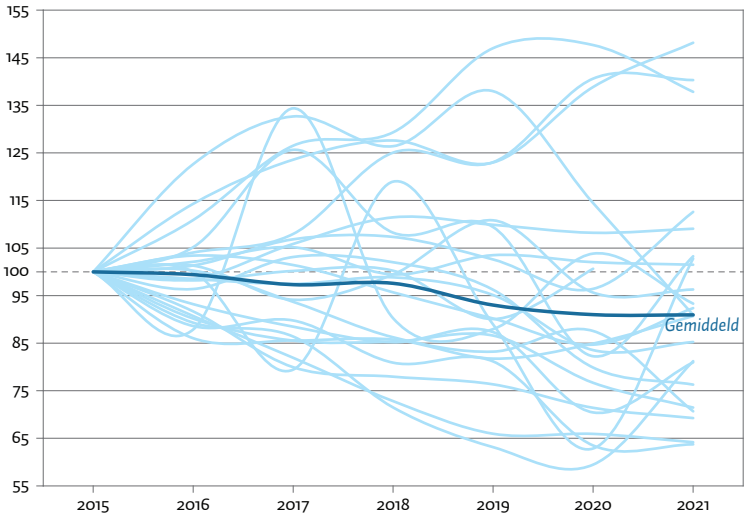
FIGUUR 1



Data (markt): CBS | ESB

Productiviteit uitvoeringsorganisaties

FIGUUR 2



ESB

Regressieresultaten: Effect op productiviteit[1]

TABEL 2

	Inspectie	Kennis	Massa-gegevens	Shared service
Arbeidsintensiviteit (groei aandeel personeelslasten in totaal)	0,03	−0,22**	−0,05	−0,06***
Schaal (groei FTE)	0,04	0,03	0,03***	0,02
IT (reële groei IT- lasten)	−0,01	−0,02*	−0,03	0,00
Flexibele schil (aandeel externe inhuur)	−0,08*	−0,22**	0,06	0,19***
Ziekteverzuim	0,00	−0,65	−0,09	1,53

[1] *Effect op de kans om de kans om tot de groep koplopers te behoren die een productiviteitsontwikkeling rapporteren die gelijk of beter is dan de markt*
//*** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentsniveau*

ESB

tie van de instelling meten niet altijd voorhanden. In dat geval gebruiken wij, zoals doorgaans in de literatuur (CPB, 2020), normindicatoren, zoals het aantal instellingen waarop er toezicht wordt gehouden in het geval van de Autoriteit Financiële Markten, of het aantal screeningen in het geval van Justis.

De database bevat voor de periode 2015–2021 ook gegevens over arbeids- en kapitaalkosten. Bij arbeidskosten is er onderscheid gemaakt in personeelskosten van intern en extern personeel. Kapitaalskosten zijn uitgesplitst in huisvesting, materiaal, ICT en overig.

Om de productiviteitsontwikkeling te kunnen berekenen moet de groei van de arbeidskosten gedefleerd worden voor de prijsontwikkeling van arbeid, en de groei van de kapitaalkosten voor de prijsontwikkeling van kapitaal. In lijn met de literatuur hebben we de arbeidskosten gedefleerd met de prijs van overheidsconsumptie, volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, en de kapitaalkosten met de prijs van de bruto-overheidsinvesteringen. De database bevat ruim 10.000 datapunten waarop de analyses in de rest van dit artikel zijn gebaseerd.

Productiviteit afgenomen

De gewogen productiviteit van uitvoeringsorganisaties nam in de periode 2015–2021 af met negen procent (figuur 1). De grootste daling in productiviteit deed zich voor in 2020 en 2021, toen de coronapandemie een deel van de dienstverlening stillegde. Het resultaat is dat er in de periode 2015–2021, met de inzet van twaalf procent meer voltijdsbanen, slechts drie procent meer productie is gedraaid. In diezelfde periode bleef de productiviteit volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek van de markt nagenoeg vlak. Indien de gemiddelde productiviteit in de uitvoering gelijke tred had gehouden met de uitvoerende organisaties, die wel gelijk aan of beter dan de markt presteren, had dit circa 60.000 voltijdsbanen minder uitvoeringscapaciteit gevraagd.

Bij een trendmatig dalende productiviteit zien we tussen organisaties opvallend grote verschillen. Er zijn organisaties waarvan de gerapporteerde productiviteit toeneemt met circa veertig procent in de periode 2015–2021 (figuur 2), zoals het Kadaster en Paresto. Voor zover wij hebben kunnen nagaan hebben deze instanties gericht ingezet en gestuurd op digitalisering in het geval van Kadaster (ABD-TOPConsult, 2021), en op doelmatigheidsverbeteringen in het geval van Paresto (Ministerie van Defensie, 2021).

Tegelijkertijd zijn er ook organisaties waarvan de productiviteit in diezelfde periode afnam. Zo daalde de productiviteit van de instanties in de strafrechtketen tussen 2015 en 2019 met vijftien tot twintig procent, onder andere als gevolg van een toegenomen zaakzwaarte in combinatie met het ontbreken van een gestandaardiseerde, geautomatiseerde informatievoorziening op strafrechtketenniveau (BCG, 2019; PwC, 2020). Tijdens de pandemie daalde de productiviteit nog eens met circa tien procent. De productiviteit van de IND daalde tussen 2015 en 2021 met bijna twintig procent, onder meer door nadelige effecten die samenhangen met beperkte kennisborging in een periode met hoge externe inhuur (EY, 2021).

Verklarende variabelen

Wat onderscheidt de groep koplopers van de overige organisaties waar de productiviteit achter blijft ten opzichte van de markt? Om dat te analyseren, hebben we gebruikgemaakt van een multinomiale logistische regressie, waarbij het verschil in de productiviteitsontwikkeling van de groep toezichthouders, de groep kennisinstellingen, de groep massagegevensverwerkers en de groep *shared service*-organisaties wordt verklaard op basis van de arbeidsintensiviteit, schaal, IT, flexibele schil en ziekteverzuim, ten opzichte van een groep organisaties die in de periode 2015–2021 een pro-

ductiviteitsontwikkeling rapporteren die gelijk is aan de markt of beter. Deze referentiecategorie met koplopers bevat onder andere het Kadaster, Paresto, NWO en Dienst Justitiële Inrichtingen (en deze instellingen zijn respectievelijk uit de groepen massa-gegevensverwerkers, shared service-organisaties, kennisinstellingen en toezichthouders verwijderd). De geschatte coëfficiënten vertegenwoordigen dus het effect op de kans dat de een organisatie behoort tot groep koplopers, van een verandering van één procentpunt in respectievelijk de arbeidsintensiviteit, de schaal, de IT, de flexibele schil en het ziekteverzuim. We kiezen voor deze opzet omdat het productiviteitsniveau van organisaties lastig te vergelijken is en we vooral geïnteresseerd zijn in wat achterblijvende organisaties kunnen leren van de koplopers.

Kennisgestuurde en shared service-organisaties waarin de personele lasten een groter aandeel in de totale uitgaven vertegenwoordigen, kennen vaker een ongunstige ontwikkeling van de productiviteit (tabel 2). (Productiviteit en arbeidsintensiteit hangen natuurlijk enigszins samen, maar blijken voldoende zelfstandige dimensies om te schatten.) Dit resultaat is in lijn met de bevinding in de *Staat van de Uitvoering* (2023), dat uitvoeringsprocessen bij grote uitvoerders van het Rijk steeds arbeidsintensiever worden, en de productiviteit onder druk zetten. Een toename van één procent van de personele lasten voor kennisgestuurde uitvoeringsorganisaties in het totaal van hun uitgaven, verkleint de kans op een productiviteitsontwikkeling op het niveau van de markt of beter met 22 procent.

Verder geeft de groep massa-gegevensverwerkers de klassieke schaalvoordelen te zien (Tweede Kamer, 2011): de kans dat een massa-gegevensverwerker een positieve ontwikkeling van de productiviteit laat zien ten opzichte van andere uitvoeringsorganisaties wordt groter naarmate de schaal van de productie groeit. Specifiek leidt één additionele voltijdskracht op jaarbasis in de productieprocessen bij massa-gegevensverwerkers tot een drie procent hogere kans dat de organisatie de productiviteitsontwikkeling van de markt bijhoudt of verslaat.

Schaalvergroting heeft geen effect op de kans op een toename in de ontwikkeling van de productiviteit voor de overige uitvoeringsorganisaties. Dat verschillende effect suggereert dat een productiviteitsagenda maatwerk is dat gedifferentieerd moet worden naar het type instelling en de uitdaging waarvoor ze staat (Blank, 2015).

Opvallend is dat een hogere intensiteit van IT, tegen de verwachting in (Syverson, 2011; Taştan en Gönel, 2020), geen positieve invloed heeft op de kans om de productiviteit van de markt bij te houden dan wel te verslaan. Bij kennisgestuurde uitvoeringsorganisaties heeft een hogere IT-intensiteit zelfs een (weliswaar marginaal significant) negatief effect op de productiviteit. Dat kan erop duiden dat een aantal uitvoerders te maken heeft met suboptimale IT, en daardoor te maken krijgen met enerzijds hoge IT-lasten, en anderzijds een lagere productiviteit als gevolg van hersteloperaties in de IT. Een rijksbrede actie-agenda waarbij uitvoeringsorganisaties praktische hulp krijgen om de IT naar een hoger kwaliteitsniveau te tillen zou dus nuttig kunnen zijn.

Het effect van de omvang van de flexibele schil verschilt per type organisatie. Voor kennisinstellingen leidt een toename van één procentpunt van het aandeel externe inhuur tot een afname van de kans op een positieve productiviteitsontwikkeling. Dit suggereert dat kennismanagement en personeelsbehoud bij zulke instellingen om prioriteit vragen. Voor shared services hangt de productiviteitsontwikkeling juist positief samen met de hoeveelheid externe inhuur. Wij hebben hier geen verklaring voor maar dit zou kunnen samenhangen met een gerichte inhuur van externe krachten om bijvoorbeeld piekvraag weg te werken (Hoogendoorn, 2017).

Conclusie

Uitvoerende organisaties van het Rijk hebben in de periode 2015-2021 een zeer wisselende ontwikkeling van hun productiviteit laten zien. De grote spreiding in de productiviteitsontwikkeling van de uitvoerende organisaties van het Rijk suggereert dat er verbetering mogelijk is en er onderling veel te leren valt. De factoren die bijdragen aan de kans om tot de koplopers te behoren, verschillen per type uitvoeringsorganisatie. Er is dus geen *one-size-fits-all*-oplossing: wat voor massagegevensverwerker helpt, kan voor een inspectie- en kennisorganisatie juist averechts werken. Maatwerk is dus geboden.

Literatuur

ABDTOPConsult (2021) *Wettelijke evaluatie Kadaster 2020*. ABDTOPConsult Eindrapport, 9 februari.

BCG (2019) *Doorlichting financiën rechtspraak*. BCG Rapport, februari. Te vinden op www.rechtspraak.nl.

Blank, J.L.T. (2015) *Illusies over fusies: Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector 1985–2012*. Erasmus Universiteit Rotterdam, 4 september. Te vinden op www.bestuurskunde.nl.

CBS (2021) *Productivity in the Dutch public sector: The case of libraries and fire services*. CBS Discussion Paper, juni.

CPB (2017) *Productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid*. CPB Notitie, 8 november.

CPB (2018) *Productiviteitsgroei Nederlandse overheid 2012–2015*. CPB Notitie, 7 december.

CPB (2022a) *Analyse coalitieakkoord 2022–2025*. CPB Notitie, januari.

CPB (2022b) *Macro Economische Verkenning 2023*. CPB Raming, september.

EY (2021) *Eindrapportage doorlichting IND*. EY Rapport, 20 mei. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Hoogendoorn, J. (2017) *Wat is het effect van externe inhuur op de productiviteiten de kosten van organisaties?* Erasmus Research & Business Support. Te vinden op docplayer.nl.

IPSE (2019) *Productiviteit van de overheid*. IPSE Studies, oktober.

Ministerie van Defensie (2021) *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2020*. Kamerstuk 35830 X, nr. 1.

PwC (2020) *Doorlichting strafrechtketen: Nieuwe uitdagingen vragen om optimale samenwerking*. PwC Rapport, 14 juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Rijksoverheid (2022) *Organisatie Rijksoverheid*. Informatie op www.rijksoverheid.nl.

SER (2022) *Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren*. SER Advies 22/05.

Staat van de Uitvoering (2023) *Staat van de Uitvoering 2022*. Publicatie, 18 januari.

Syverson, C. (2011) What determines productivity? *Journal of Economic Literature*, 49(2), 326–365.

Taştan, H. en F. Gönel (2020) ICT labor, software usage, and productivity: Firm-level evidence from Turkey. *Journal of Productivity Analysis*, 53(2), 265–285.

Tweede Kamer (2011) *Kamerbrief Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst*, 31490(54).