

Uitvoeringsorganisaties moeten aanbevelingen uit evaluaties opvolgen

De formatie leidt ongetwijfeld tot nieuw beleid en nieuwe uitvoering om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. De publieke uitvoeringsorganisaties kampen echter nu al met problemen en zien bovendien relatief veel personeel binnen tien jaar met pensioen gaan. Kunnen de uitvoeringsorganisaties het huidige productieniveau überhaupt volhouden?

IN HET KORT

- Door stagnerende productiviteitsgroei en vergrijzing moeten publieke uitvoerders de komende jaren veel personeel werven.
- Fusies en schaalvergroting resulteerden in het verleden niet in efficiëntiewinst en bieden daarmee geen uitkomst.
- Uitvoerders kunnen de tekorten mogelijk voorblijven door opvolging te geven aan aanbevelingen uit wettelijke evaluaties.

SELWYN MOONS

Partner bij PwC
Advisory

SANDER VAN VELDHIJZEN

Director bij PwC
Advisory

MAURITS VAN KEMPEN

Manager bij PwC
Advisory

Een jaar geleden riepen uitvoeringsorganisaties in de eerste Staat van de Uitvoering (2023) politiek en beleidsmakers op om de publieke dienstverlening met urgentie toekomstbestendig te maken. De SER (2022) waarschuwt bijvoorbeeld dat de algemene krapte op de arbeidsmarkt de huidige kabinetsambities op het gebied van justitie en veiligheid, de energietransitie, de aanpak van de stikstofcrisis, het bouwen van woningen en de digitalisering bedreigt, en dat er een vicieuze cirkel van werkdruk en uitval of uitstroom ontstaat.

Van de formerende partijen wordt naast het doorzetten van de al gestarte plannen ook nieuw beleid verwacht om maatschappelijke vraagstukken rondom onder andere de zorg, de bestaanszekerheid en migratie ter hand te nemen. Nieuwe plannen zullen nog meer druk op de uitvoering zetten, terwijl een nieuw kabinet ook nog wordt geconfronteerd met een bezuinigingsadvies van circa zeventien miljard euro van de 17e studiegroep Begrotingsruimte (2023).

In dit artikel blikken we vooruit: we verkennen de omvang van de personeelstekorten in de uitvoering, en stellen ons de vraag hoe de uitvoering meer toekomstbestendig gemaakt kan worden. Onze analyse is gericht op uitvoeringsorganisaties: publieke of publiek gefinancierde organisaties

die met toegekende bevoegdheden wetgeving en overheidsbeleid op specifieke terreinen uitvoeren.

Verbeteren uitvoeringspraktijk

De SER (2023) onderscheidt drie beleidsknoppen waar de overheid aan kan draaien om de toekomstige uitvoeringspraktijk te verbeteren. Ten eerste vraagt toekomstbestendige uitvoering behapbaar en uitvoerbaar beleid. De Hoge Colleges van Staat signaleerden (Raad van State et al., 2021) een problematische scheiding tussen beleid en uitvoering, en dat de uitvoering vaak – letterlijk – op grote afstand is geplaatst. In zijn jaarverslag beschrijft de Raad van State (2023) dat er in vrijwel alle sectoren sprake is van overbelasting en onderbezetting, en dat massale uitvoering van complexe regelsystemen (fiscaliteit, toeslagen, uitkeringen) stopt door het gebrek aan menskracht en ontoereikende IT-voorzieningen. De Staat van de Uitvoering (2023) doet een appel op de overheid om de complexiteit van beleid te reduceren.

De tweede categorie waar de overheid op kan sturen is de aanbodzijde van de uitvoeringspraktijk, in de vorm van meer personeel en/of meer uren werk. De komende tien jaar lost het personeelstekort in de uitvoering zich niet vanzelf op, aangezien het aantal werkenden het komende decennium naar verwachting nauwelijks groeit (NIDI en CBS, 2021). Daarnaast neemt in de leeftijdsverdeling het niet-werkende deel van de bevolking toe ten opzichte van het werkende deel, waardoor de demografische druk de komende tien jaar met tien procentpunt stijgt tot tachtig procent (CBS, 2023). De vervangingsvraag en krapte vanwege vergrijzing vormt volgens de SER (2023) een structureel probleem. Dat is in het bijzonder het geval in de publieke sector, en daarmee de uitvoering: een derde van de ambtenaren werkzaam in de publieke sector bereikt tussen nu en tien jaar de AOW-gerechtigde leeftijd (CBS, 2023). Sturen op maatregelen die de aanbodzijde vergroten, zoals arbeidsmigratie of het verhogen van de pensioenleeftijd, kan deze trends keren maar liggen vanwege de gevoeligheid ook niet voor de hand.

Het derde mechanisme om de uitvoering toekomstbestendig te houden is de productiviteit van uitvoeringsorganisaties. In een eerder artikel (Moons en Van Veldhuizen, 2023) lieten we zien dat er grote spreiding is in de productiviteitsontwikkeling van de uitvoerende organi-



Centraal Orgaan opvang asielzoekers

saties van het Rijk. Dit suggereert dat er verbetering mogelijk is en dat organisaties mogelijk van elkaar kunnen leren.

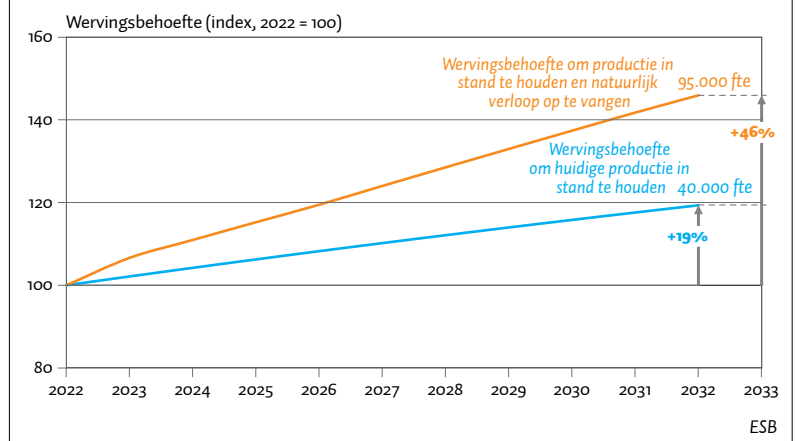
Veel mensen nodig

Onze dataset beslaat een breed uitvoeringslandschap, van toezichhouders zoals de NVWA, DNB en de Dienst Justis, kennisinstellingen zoals het KNMI en het NFI tot aan massagegevensverwerkers zoals de Belastingdienst, de IND en de SVB, en shared service organisaties, bijvoorbeeld het shared service center ICT van het Rijk en RVO. De beschikbare gegevens omvatten de uitvoeringsorganisaties die samen goed zijn voor meer dan 95 procent van de werknemers en meer dan 95 procent van de omzet in de uitvoering.

De productie van de uitvoeringsorganisaties is gemeent met indicatoren zoals omzetcijfers of cijfers over het aantal verleende producten of diensten, zoals toegekende uitkeringen of verwerkte aanvragen of aangiften; een wijze die gebruikelijk is in de literatuur (CPB, 2020). Bij sommige instellingen wordt teruggevallen op normindicatoren, zoals het aantal instellingen waarop toezicht wordt gehouden.

De productiviteit van de organisatie volgt door de geobserveerde productie te confronteren met de benutte input, zoals personeelskosten (inclusief extern ingehuurd) en huisvesting, materiaal, ICT en overige kapitaalkosten. Ten opzichte van Moons en Van Veldhuizen (2023) zijn de input en productiecijfers aangevuld met gegevens van 2022.

Toekomstige personeelbehoefte in de uitvoering FIGUUR 1

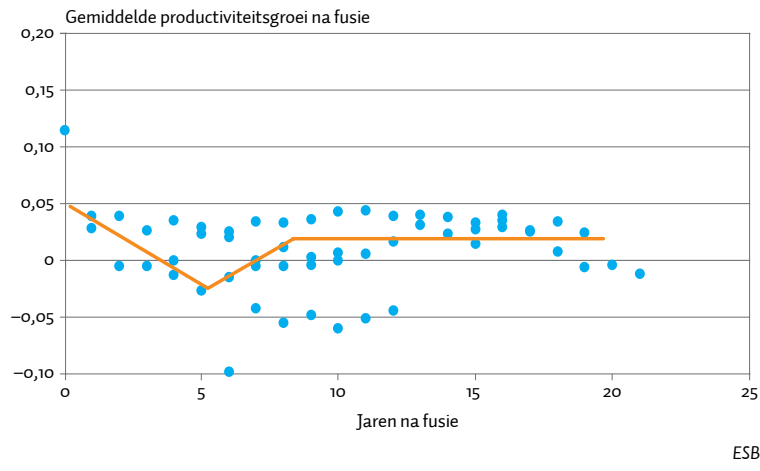


Voor iedere organisatie in de dataset berekenen we de gemiddelde productiviteitsontwikkeling van 2015 tot en met 2022. Gewogen naar omvang van de organisatie (aantal fte) blijkt dat de historische productiviteit van de uitvoering gemiddeld jaarlijks een afname met 1,9 procent laat zien.

Op dezelfde wijze is voor iedere organisatie berekend hoeveel extra fte er nodig is om die jaarlijkse daling tegen te gaan, uitgaande van de productie per fte van 2022. Onder die veronderstelling blijkt dat als de trend doorzet er, ceteris

Productiviteit na fusie uitvoeringsorganisaties

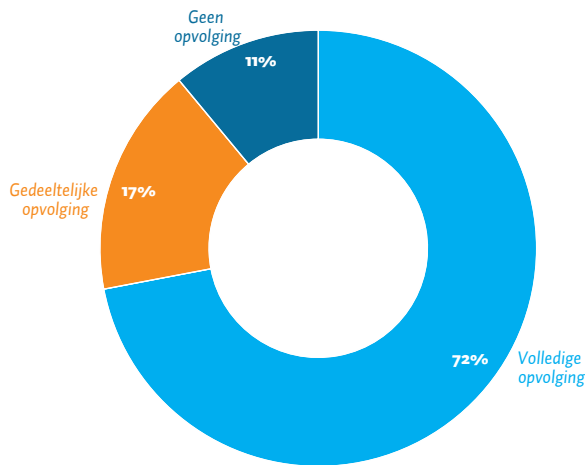
FIGUUR 2



ESB

Deel aanbevelingen voor uitvoeringsorganisaties niet of slechts gedeeltelijk opgevolgd

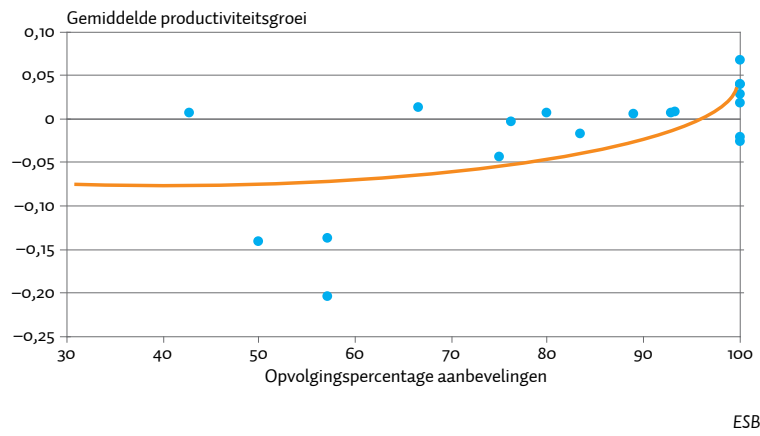
FIGUUR 3



ESB

Opvolgen aanbevelingen correleert met hogere productiviteit uitvoeringsorganisaties

FIGUUR 4



ESB

paribus, in 2032 er (gewogen) gemiddeld negentien procent meer fte aan uitvoeringskracht nodig is om hetzelfde productieniveau te behouden als in 2022. Deze wervingsbehoefte vertaalt zich in circa 40.000 fte (figuur 1).

Een deel van de ingezette fte in 2022 zal in 2032 echter automatisch naar de AOW uitgestroomd zijn. Deze uitstroom is in te schatten met gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek waaruit de gemiddelde leeftijd bij uitvoerende organisaties blijkt. Wanneer we behalve met het de productiviteitsdaling van de uitvoering ook nog rekening houden met die vergrijzing, neemt de noodzaak om te werven toe, om die vervangingsvraag op te vangen. In dat scenario loopt de wervingsopgave op tot 46 procent meer fte, ofwel circa 95.000 fte, om in 2032 de productie van 2022 in stand te houden en het natuurlijke verloop op te vangen.

Bij de schatting is verondersteld dat de nieuwe kabinetsambities in 2032 eenzelfde productiviteit vragen als bij het bestaande beleid in 2022 het geval is. Wanneer de ambities hoger liggen, groeit de wervingsopgave mee.

Outsourcing helpt beperkt

Een deel van de wervingsbehoefte kan vervuld worden door outsourcing. De gedachte achter deze oplossing is dat, door delen van de bedrijfsvoering en ondersteunende functies uit te besteden aan de markt, de marktprikkels en daarmee gepaard gaande productiviteit geïmporteerd worden in de uitvoering. Outsourcing leidt volgens het CPB (2013) tot een productiviteitsstijging van vijf tot vijftien procentpunt. Een toepassing hiervan is bijvoorbeeld het uitbesteden van niet-primaire processen van de uitvoering, zoals ICT, administratie of bepaalde bedrijfsvoering.

Outsourcing van primaire taken is enkel mogelijk als de aard van de werkzaamheden dat toelaat. In het zorg-, veiligheids- en handavingsdomein ligt outsourcing bijvoorbeeld niet voor de hand. Daarmee is outsourcing weliswaar, op sommige terreinen, een zinnig beleidsinstrument, maar niet afdoende op de volledige tekorten in de uitvoeringspraktijk op te lossen.

Fusies te optimistisch ingeschat

Taakclustering, schaalvergroting en fusies zijn van ouds populaire draaiknoppen om schaalvoordelen te realiseren. Uit onderzoek blijkt echter dat aan de fusies uit het verleden vaak een te optimistische inschatting van de schaalvoordelen ten grondslag hebben gelegen (Blank, 2015).

Uit onze gegevens blijkt dat fusies niet leiden tot een grote productiviteitsstijging. De dataset die Moons en Van Veldhuizen (2023) benutten is aangevuld met vroegere fusies van uitvoeringsorganisaties. Wij hebben voor vijf voormalige fusies van uitvoeringsorganisaties die de afgelopen twintig jaar hebben plaatsgevonden (NVWA, DJI, IND, UWV en DUO) input- en productiedata verzameld. Deze fusie-organisaties vormen een subset van de dataset met een gemiddeld positieve productiviteitsgroei.

In de eerste vijf jaar na een fusie daalt de productiviteitsgroei van circa 5 procent naar circa -2,5 procent (figuur 2). Dit kan worden verklaard uit het feit dat fusies gepaard gaan met hoge transitiekosten, dat administratieve en technische systemen op elkaar moeten worden afgestemd, en dat bedrijfsculturen moeten worden geïntegreerd.

Na de overgangsfase veert de productiviteitsgroei voor de waargenomen fusie-organisaties terug naar structureel gemiddeld 1,3 procent. Hoewel positief, ligt de productiviteit van deze organisaties daarmee structureel lager dan

voor de fusie. De beoogde schaalvoordelen zoals vermindering van administratieve lasten (Tweede Kamer, 2009) en efficiëntie (MinELI, 2011) die moesten voortkomen uit verhoogde productiviteit lijken daarmee niet altijd bereikt.

Tegelijkertijd is het vaststellen van de optimale schaal voor doelmatige uitvoering van publieke taken een lastig probleem. Het vergt onder andere inzicht in de heterogeniteit van de uitvoerende taken, de complexiteit van de organisatie en de kapitaalintensiteit van de dienstverlening.

Beleidsmakers moeten zich afvragen of fusies een effectief middel zijn om de productiviteit van de publieke uitvoeringspraktijk te verbeteren en dienen zij zich vooraf goed te beraden op de optimale schaalomvang voor de te verlenen diensten.

Volg aanbevelingen evaluaties op

Volgens zowel artikel 39 van de Kaderwet ZBO's als artikel 7 van de Regeling agentschappen moeten uitvoeringsorganisaties ten minste eens in de vijf jaar een doorlichting of evaluatie doen. In die doorlichtingen worden de taken, activiteiten, productie en input van de uitvoeringsorganisaties onder de loep genomen, om zo de doelmatigheid en doeltreffendheid te bepalen. Uit deze evaluaties volgen aanbevelingen, onder meer op het gebied van de doelmatigheid van de uitvoeringspraktijk.

Recent onderzoek (Van Thiel en Van der Velde, 2022) laat zien dat lang niet elke vijf jaar, zoals voorgeschreven, een evaluatie plaatsvindt. Daarnaast haalt het merendeel van de evaluaties, mogelijk door andere dringende thema's, niet de agenda voor inhoudelijke behandeling door de Tweede Kamer.

Uit onze dataset van circa vijftig evaluaties die wel uitgevoerd zijn, van het merendeel van de uitvoeringsorganisaties, verspreid over alle opgenomen typen organisaties, blijkt dat 28 procent van de aanbevelingen niet volledig wordt opgevolgd (figuur 3). De mate van opvolging hebben wij ontleend aan de wettelijke doorlichtingen zelf, waarin altijd moet worden gerapporteerd of en in welke mate aanbevelingen uit voorgaande doorlichtingen zijn opgevolgd.

Uitvoeringsorganisaties met een lager opvolgingspercentage hebben gemiddeld een lagere productiviteitsgroei in deze dataset (figuur 4). Dit is een indicatie dat implementatie van aanbevelingen samen hangt met een hogere productiviteit. Het aantal beschikbare datapunten maakt het aanwijzen van causale verbanden echter niet mogelijk. Het zou kunnen dat opvolging van de aanbevelingen van de evaluaties de productiviteit verhogen, maar bijvoorbeeld ook at goed functionerende uitvoeringsorganisaties sneller aanbevelingen kunnen opvolgen dan organisaties die minder functioneren. Hoe dan ook lijkt het aanbevelenswaardig om de evaluaties daadwerkelijk te laten plaatsvinden en de aanbevelingen waar mogelijk op te volgen.

Conclusie

De publieke dienstverlening is niet toekomstbestendig en kampt met overbelasting en onderbezetting. Het personeelstekort in de uitvoering knelt de komende tien jaar vanwege een toenemende demografische druk waarbij een derde van de ambtenaren in de uitvoering binnen tien jaar de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt.

Het uitbesteden van niet-primaire processen, door middel van outsourcing, kan mogelijk een deel van de wervingsvraag oplossen, maar voor het overige zal productiviteitsgroei de productie van de overheid moeten dragen. Fusies tussen uitvoerders en bundelingen van uitvoeringstaken hebben in het verleden niet geleid tot een hogere productiviteit.

Mogelijk kunnen uitvoeringsorganisaties het productiviteitsvraagstuk zelf aanpakken door, zoals wettelijk is vastgesteld, regelmatig evaluaties uit te voeren en de aanbevelingen daaruit op te volgen, en door het uitbesteden van niet-primaire processen als ICT, administratie of bedrijfsvoering.

Literatuur

- 17e Studiegroep Begrotingsruimte (2023) *Bijsturen met oog op de toekomst*. Rapport 17e Studiegroep Begrotingsruimte, september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Blank, J. (2015) *Illusies over fusies: Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector 1985–2012*. Erasmus Universiteit Rotterdam. Te vinden op repub.eur.nl.
- CBS (2023) *Kerncijfers van diverse bevolkingsprognoses en waarneming: demografische druk*. CBS Statline, 15 december.
- CPB (2013) *The effects of outsourcing on firm productivity: Evidence from microdata in the Netherlands*. CPB Discussion Paper, 250.
- CPB (2020) *Kan Nederlandse overheid Baumol verslaan?* CPB Notitie, oktober.
- MinELI (2011) *Begroting XIII Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 2012*. Memorie van Toelichting. Te vinden op www.rijksfinancien.nl.
- Moons, S. en S. van Veldhuizen (2023) *Productiviteitsverschillen tussen publieke uitvoeringsorganisaties toegenomen*. ESB, 108(4823), 324–327.
- NIDI en CBS (2021) *Eindrapport Verkenning Bevolking 2050*. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Centraal Bureau voor de Statistiek, Eindrapport, april.
- Raad van State (2023) *Jaarverslag 2022*, 20 april.
- Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman (2021) *Gezamenlijke paper van de drie Hoge Colleges van Staat ten behoeve van de formatie*. Paper, 3 november. Te vinden op www.raadvanstate.nl.
- SER (2022) *Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren*. SER Advies, 22/05.
- SER (2023) *Waardevol werk: Publieke dienstverlening onder druk*. SER Advies, 23/01.
- Staat van de Uitvoering (2023) *Staat van de Uitvoering 2022*. Publicatie, 18 januari.
- Thiel, S. van, en F. van der Velde (2022) *Leren van evalueren: een onderzoek naar ZBO-evaluaties*. Onderzoeken Staat van de Uitvoering, april.
- Tweede Kamer (2009) *Intrekking van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank en wijziging van diverse wetten in verband met de oprichting van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)*. Memorie van Toelichting, 31944, nr. 3.