

Samenvatting onderzoek

Uitvoeringstrends in perspectief – een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties

Stichting IPSE Studies Jos L.T. Blank & Alex A.S. van Heezik

Korte samenvatting van het onderzoek

In de afgelopen jaren heeft de Stichting IPSE Studies onderzoek uitgevoerd naar de prestaties van uitvoeringsorganisaties. In het bijzonder naar de productiviteitsontwikkeling van deze organisaties. In het verlengde daarvan heeft IPSE Studies het dashboard www.TrendsInUitvoeringsorganisaties.nl (TiU) ontwikkeld, waarin de kosten en prestaties van uitvoeringsorganisaties over meerdere jaren systematisch en eenduidig in beeld worden gebracht.

Deze monitor levert niet alleen veel kennis op over de ontwikkeling van de doelmatigheid en productiviteit van de uitvoeringspraktijk, maar ook inzichten om deze te verbeteren.

Acht uitvoeringsorganisaties

Op dit moment worden in TiU de productiviteitstrends van acht uitvoeringsorganisaties op een overzichtelijke manier in beeld gebracht. Dat zijn:

- 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).

IPSE Studies heeft nu voor de Staat van de Uitvoering een rapport geschreven waarin de onderzoekers de productiviteitsgroei van deze acht uitvoeringsorganisaties met elkaar vergelijken en nagaan welke factoren de verschillen in groei kunnen verklaren.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

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. Bij het CJIB en COA is sprake van een krimpende productiviteit.

Productiviteitsgroei door de tijd heen

Er is ook sprake van grote verschillen in productiviteitsgroei door de tijd heen. 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 perioden cijfers beschikbaar zijn, is er geen enkele die in elke periode groei weet te realiseren.

Factoren die productiviteit beïnvloeden

Om zicht te krijgen op de verschillen in productiviteitsgroei is de productiviteitsontwikkeling van de organisaties afgezet tegen een aantal mogelijke verklarende variabelen. Deze zijn afgeleid van een aantal bekende productiviteit beïnvloedende factoren.

De belangrijkste bevindingen hiervan zijn als volgt:

- 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 productiviteitsontwikkeling. Dit toont aan dat het zogenoemde **Verdoorn-effect** ook bij de meeste uitvoeringsorganisaties optreedt. Alleen het COA en de RDW blijken vrijwel ongevoelig voor het 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 productie en 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 afneemt en het omgekeerde in tijden van laagconjunctuur. Deze zogenoemde regel van Bowen geldt blijkbaar niet voor uitvoeringsorganisaties.
- Een hoge **arbeidsintensiteit** – relatief hoog aandeel van de factor arbeid in het productieproces – hoeft de productiviteitsgroei niet in de weg te staan. Uitvoeringsorganisaties met een hoge arbeidsintensiteit blijken zelfs iets meer productiviteitsgroei te realiseren dan uitvoeringsorganisaties met een lagere arbeidsintensiteit. Er is echter reden tot alertheid 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 kan hier wijzen op allerlei taakuitbreidingen en –verzwaringen als gevolg van politieke wensen, maar ook 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 dat het stimuleren van doelmatigheid ten koste is gegaan van kwaliteit** van de uitvoering. Integendeel, uit de resultaten blijkt juist dat een groeiende productiviteit in de meeste gevallen samengaat met een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.
- 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.
- Het onderzoek geeft geen sterke aanwijzingen over de samenhang tussen de **schaal van de productie** en de productiviteitsontwikkeling bij uitvoeringsorganisaties. Wel zijn er voorzichtige indicaties dat grotere organisaties iets beter presteren.

Aanbevelingen en tips

De onderzoekers van IPSE Studies hebben op basis van hun onderzoeksresultaten de volgende beleidsaanbevelingen geformuleerd.

Meer gegevens nodig

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 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.

Nadere analyse binnen lopende verbeteringsprogramma's

Ondanks dat nadere onderbouwing van de resultaten is gewenst, 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. Bewijzen voor deze uitruil zijn 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.

Meer sturing op basis van productiviteitsanalyses

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.