

Kosten en prestaties kerndepartementen in kaart

Een empirische analyse van de
productiviteitsontwikkeling tussen 2012 en 2019



Jos L.T. Blank, Alex A.S. van Heezik en Bas Blank

Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, oktober 2021

Kosten en prestaties kerndepartementen in kaart

Een empirische analyse van de
productiviteitsontwikkeling tussen 2012 en 2019

Jos L.T. Blank
Alex A.S. van Heezik
Bas Blank

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange pepper

Omslagfoto

Skyscrapers in/Skyline of The Hague, Province of South Holland, Netherlands

Auteur/fotograaf: Zairon

Wijzigingen: Nee

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Den_Haag_Skyline_1.jpg

This file is licensed under the Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International license.

Uitgave

IPSE Studies (project nr. 2004)

ISBN

978-90-830653-5-9

JEL-codes

C01, C23, D2, H11, L25

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2021 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	7
	Samenvatting	9
	Summary	13
1	Inleiding	17
1.1	Achtergrond	17
1.2	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	18
1.3	Uitvoerbaarheid onderzoek	18
1.4	Eerder onderzoek	19
1.5	Opzet studie	20
2	Productiviteitsmeting bij kerndepartementen	21
2.1	Inleiding	21
2.2	Productiviteitsmeting in de publieke sector	21
2.3	Kostenfunctie	23
2.4	Schattingstechniek frontier kostenfunctie bij paneldata	24
2.5	Af te leiden resultaten	25
3	Kerndepartementen: taken en afbakening	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Taken	27
3.3	Afbakening	28
3.4	Belangrijkste veranderingen tussen 2012 en 2019	29
4	Gegevens	31
4.1	Prestaties meten: een alternatieve kijk	31
4.2	Ingezette middelen	33
4.3	Determinanten van doelmatigheid	35
5	Resultaten	41
5.1	Schattingsresultaten kostenfunctie	41
5.2	Resultaten per economische indicator	42
6	Conclusies en aanbevelingen	51
7	Bijlagen	55
7.1	Bijlage reviewcommissie en externe adviseurs	55
7.2	Bijlage afbakening kerndepartementen	55
7.3	Bijlage determinanten kostendoelmatigheid	57
7.4	Bijlage schattingsresultaten doelmatigheidsanalyse	58

Voorwoord

De afgelopen decennia is zowel in binnen- als buitenland al veel onderzoek verricht naar de relatieve doelmatigheid en productiviteit van de publieke sector. De focus is daarbij vrijwel altijd gericht op de organisaties (of sectoren) die verantwoordelijk zijn voor de *uitvoering* van de publieke dienstverlening, zoals het onderwijs, de zorg en de energie- en drinkwatervoorziening. Nagenoeg geen aandacht is er voor organisaties die verantwoordelijk zijn voor het beleid dat aan de uitvoering ten grondslag ligt. Dit beleid wordt in ons land, behalve door de politiek (kabinet en parlement), voor een belangrijk deel bepaald door de zogenoemde kerndepartementen. Over de doelmatigheid van de kerndepartementen is vrijwel niets bekend.

Over de redenen voor dit gebrek aan belangstelling kunnen we speculeren. Zo zal een Rijksoverheid niet snel geneigd zijn het eigen functioneren aan onderzoek te onderwerpen. Het is ook goed denkbaar dat de gedachte leeft dat beleidstaken zich moeilijk laten vertalen in zoets als productindicatoren. Er kunnen ook praktische redenen zijn, zoals een beperkte beschikbaarheid van gegevens of een slechte boekhouding. Wellicht schuilt in al deze redenen wel iets van waarheid. Dat mag een onderzoek naar de productiviteit en doelmatigheid van de kerndepartementen uiteraard niet in de weg staan. Net als de uitvoerders van het beleid, moeten de ontwikkelaars van het beleid verantwoording afleggen over hun functioneren. Niet alleen in termen van rechtmatigheid, maar ook in termen van doelmatigheid.

Dat het bijzonder lastig is om de doelmatigheid van kerndepartementen in kaart te brengen, hebben wij in een voorstudie duidelijk gemaakt. We stelden vast dat het op basis van de beschikbare gegevens bijna onmogelijk is een adequate analyse uit te voeren. Niettemin hebben wij besloten de uitdaging aan te nemen. Wij hebben daarbij een beroep kunnen doen op statistische technieken die het mogelijk maken rekening te houden met *unobservables*. Verder zijn we zeker geholpen met de extra gegevens die ambtenaren van de Ministeries van BZK en Defensie alsnog boven tafel hebben kunnen krijgen. Onze dank gaat daarbij met name uit naar de dataspecialisten Cor Bouwman (BZK), zijn voorganger Harm Jonkhart (BZK) en Ron van Leeuwaarden (Def). Daarnaast willen we BZK-ers Pieter van Aken, Anco Bakx, Maarten Bonenkamp, Frans van Dongen, Sjoerd Evenhuis, Albert Koekoek en Frank Velthuis bedanken voor hun bijdrage aan de dataverzameling.

Bij de duiding en interpretatie van onze resultaten hebben we veel van de kennis en ervaring van onze reviewcommissie gebruik kunnen maken. Wij willen ook hen graag uitdrukkelijk bedanken voor hun inzet. De volgende mensen maakten deel uit van deze commissie: em. prof. mr. Roel Bekker, drs. Frans van Dongen (Ministerie van BZK), prof. dr. Pierre Koning (Vrije Universiteit), drs. Hans Leenders (Ministerie van VWS), drs. Koen Mijnen (Ministerie van Financiën), drs. Wouter Schilperoord (Ministerie van SZW) en drs. Johan Strieker (Ministerie van BZK).

De inspanningen van alle genoemde personen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de totstandkoming van ons onderzoek. Vanzelfsprekend zijn we zelf geheel verantwoordelijk voor het eindresultaat hiervan, zoals in dit rapport beschreven.

Jos Blank, oktober 2021
Scientific director IPSE Studies
Associated Professor Delft University of Technology

Samenvatting

Centraal in dit rapport staan de productiviteit en doelmatigheid van de kerndepartementen van de Nederlandse ministeries in de periode 2012-2019. Productiviteit en doelmatigheid verwijzen naar de verhouding tussen enerzijds de geleverde diensten van kerndepartementen ten dienste van het beleidsproces en anderzijds de inzet van middelen die hiermee gemoeid is.

Hoewel er veel ervaring is met productiviteits- en doelmatigheidsonderzoek naar de publieke dienstverlening, zowel in Nederland als daarbuiten, is een onderzoek naar kerndepartementen nog niet eerder uitgevoerd. Doel van dit onderzoek is hierin verandering te brengen en daarmee inzicht te geven in de productiviteit en (relatieve) doelmatigheid van de kerndepartementen. Daarbij staan de volgende hoofdvragen centraal:

1. Wat is de relatieve doelmatigheid van kerndepartementen ten opzichte van elkaar?
2. Zijn er determinanten aan te wijzen die een verklaring geven voor de geconstateerde relatieve doelmatigheid?
3. Hoe groot is de generieke productiviteitstrend van de kerndepartementen als gevolg van technische en institutionele ontwikkelingen tussen 2012 en 2019?

De beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats op basis van een databestand, dat bestaat uit 88 waarnemingen (8 jaren met 11 kerndepartementen). In het databestand zijn voor ieder kerndepartement cijfers opgenomen over een aantal productindicatoren, kostencategorieën en doelmatigheidsdeterminanten. De productindicatoren (documenten, Kamervragen en programma-uitgaven) zijn een soort containers, die een groot aantal verschillende activiteiten van een kerndepartement dekken. Bij de kosten is een onderscheid gemaakt tussen personele en materiële kosten. Voor een verklaring van de doelmatigheid bevat de dataset gegevens over elf (mogelijke) doelmatigheidsdeterminanten, zoals het ziekteverzuim, het aandeel extern ingehuurd personeel en het aandeel materiële kosten.

Op basis van deze data en het toepassen van een geavanceerde regressiemethode (mixed-effects non-linear regression) is een kostenfunctie geschat, waaruit de onderzoeksresultaten zijn afgeleid. Deze regressiemethode leent zich bijzonder goed voor het probleem van de heterogene productie. De toegepaste methode levert een aantal zinvolle en plausibele resultaten op. Op grond van deze resultaten zijn de volgende conclusies te trekken.

Uit de analyse blijkt dat er sprake is van grote doelmatigheidsverschillen tussen kerndepartementen. De kerndepartementen van AZ, SZW en Def zijn het meest doelmatig. Hierbij past wel de kanttekening dat voor Def niet alle gegevens beschikbaar waren. Het kerndepartement van J&V heeft de laagste kostendoelmatigheid. Hier valt dus nog winst te boeken, ook al is er de laatste jaren sprake van een verbetering. Ook het kerndepartement van BZK heeft aanvankelijk een lage kostendoelmatigheid, maar dit verbetert gedurende de onderzoeksperiode. Belangrijk is op te merken dat bij het meten van de doelmatigheid al rekening wordt gehouden met het gegeven dat het ene departement met complexere dossiers te maken heeft dan het andere.

Van de elf onderzochte determinanten blijken er vijf een significante invloed op de kostendoelmatigheid uit te oefenen. Hoge ziekteverzuimpercentages, werktijdfactoren, aandelen

externe inhuur en materiaalkosten leiden tot lage kostendoelmatigheid. Een hoge instroomratio zorgt voor een hoge kostendoelmatigheid. Deze uitkomsten geven belangrijke aanwijzingen voor mogelijkheden om de doelmatigheid te verbeteren. Daarbij is de grootste winst te boeken bij het verminderen van het ziekteverzuim, het vergroten van het aantal deeltijders en het verminderen van de inzet van materiaal. Dit kan wel per kerndepartement verschillen. Ook is het zaak rekening te houden met samenhangende effecten.

Op basis van de onderzoeksresultaten blijkt geen generieke productiviteitstrend voor de kerndepartementen vast te stellen. Hiermee bedoelen we dat er bijvoorbeeld geen technische of institutionele ontwikkelingen zijn die de productiviteit van alle kerndepartementen in min of meer dezelfde mate beïnvloeden. Denk hierbij aan nieuwe IT-systemen en veranderde werkprocessen, maar ook aan nieuwe regelgeving op het terrein van veiligheid of milieu. Extra kosten om aan milieueisen te voldoen zouden zelfs kunnen bijdragen aan een algehele lagere productiviteit.

Verder blijkt uit de analyse dat er geen schaafeffecten zijn vast te stellen. Op basis van de huidige beschikbare gegevens zijn er dus geen uitspraken mogelijk over of grote kerndepartementen meer of minder kostendoelmatig zijn dan kleine kerndepartementen.

Bij de analyse is, zoals gezegd, expliciet rekening gehouden met verschillen in complexiteit van de door de kerndepartementen geleverde diensten, door middel van het toepassen van bepaalde statistische technieken. Op basis hiervan is het mogelijk een inschatting te maken van de zogenoemde case mix. Deze case mix geeft aan hoeveel meer (of minder) kosten een kerndepartement maakt door een afwijkende zwaarte in de verrichte activiteiten. Uit de analyse blijkt dat er sprake is van aanzienlijke verschillen in de gemiddelde case mix. Zo kost bij BZ het afhandelen van bijvoorbeeld een document of Kamervraag ruim 120 procent meer dan gemiddeld. Voor de kerndepartementen van OCW, SZW, Def en AZ geldt juist dat de case mix maar 60 procent is van het gemiddelde kerndepartement. Volledigheidshalve benadrukken we dat de gepresenteerde kostendoelmatigheden al zijn gecorrigeerd voor deze case mix verschillen. Zonder deze correctie zouden de verschillen alleen nog maar groter worden.

Op grond van deze bevindingen komen we tot een drietal aanbevelingen. Gezien de grote verschillen in kostendoelmatigheid tussen de kerndepartementen, lijkt er bij verscheidene kerndepartementen nog flink wat ruimte voor verbetering. Vanwege de permanente intrinsieke druk om de bureaucratie uit te breiden (wet van Niskanen) en beschikbare budgetten op te maken (wet van Bowen), zijn er weinig prikkels voor de ambtelijke leiding om die ruimte te benutten. Ze moeten daarom door de politiek worden afgedwongen om vervolgens het management hierop aan te spreken of af te rekenen. Zoals in veel productiviteitsonderzoek is aangetoond, geldt daarbij de krimp van budgetten als het meest effectieve instrument. Uiteraard moet het voor het management van de kerndepartementen wel duidelijk zijn dat er ook ruimte is om met minder geld toe te kunnen. Daar kunnen de inzichten uit dit onderzoek behulpzaam bij zijn. Daaruit komt niet alleen naar voren bij welke kerndepartementen de meeste doelmatigheidswinst is te behalen, maar wordt ook gewezen op de instrumenten die de ambtelijke leiding tot haar beschikking heeft om invulling aan de kostenreducties te geven. Vooral het terugdringen van het ziekteverzuim en het stimuleren van deeltijdwerk kunnen daaraan bijdragen. Ook een kritische blik op de externe inhuur en de materiële kosten kan doelmatigheidswinst opleveren.

Verder raden wij aan om nader onderzoek te verrichten naar de oorzaken van het ontbreken van een generieke productiviteitsverbetering bij de kerndepartementen. Deze zou zich met name moeten

richten op de mate van implementatie van nieuwe technologieën en de invloed van steeds complexere wet- en regelgeving. De uitkomsten daarvan kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van deze benchmark, waardoor deze voor herhaling vatbaar is.

Van groot belang daarbij is te kunnen beschikken over een heldere, consistente en complete verantwoording van de uitgaven én prestaties van de kerndepartementen. Tijdens ons onderzoek zijn daarin grote manco's geconstateerd, die de analyse onnodig compliceerden. Zo blijkt dat niet alle departementen hetzelfde verstaan onder apparaatskosten, dat er slordig wordt omgegaan met verrekeningen in de sfeer van shared services en dat er over de geleverde prestaties nagenoeg helemaal geen verantwoording wordt afgelegd. Een verbeteringsslag wordt hier dan ook sterk aanbevolen. Een inventarisatie van tekortkomingen in de huidige registraties, zou een mooi startpunt zijn.

Summary

In this report we measure the productivity and efficiency of the core departments of the Dutch ministries in the period 2012-2019. A core department is here defined as the department of a ministry that is responsible for delivering services to the political and policy process. They produce reports and memo's on relevant policy issues, prepare laws and rules, answer questions of members of parliament and provide other stakeholders with relevant information. Productivity and efficiency refer to the relationship between, on the one hand, the services provided by core departments and, on the other hand, the use of resources involved.

Although there is a lot of experience with productivity and efficiency research into public services, both in the Netherlands and abroad, a study into core departments has not been carried out before. The aim of this research is to change this and thus to provide insight into the productivity and (relative) efficiency of the core departments. The following main questions are central to this:

1. What is the relative efficiency of core departments in relation to each other?
2. Are there any determinants that explain the observed relative efficiency?
3. What is the generic productivity trend of the core departments as a result of technical and institutional developments between 2012 and 2019?

The research questions are answered on the basis of a database consisting of 88 observations (8 years with 11 core departments). The database contains figures for each core department on a number of product indicators, cost categories and efficiency determinants. The product indicators (documents, parliamentary questions and program expenses) are a kind of containers, which cover a large number of different activities of a core department. In the case of costs, a distinction has been made between personnel and material costs. For an explanation of the efficiency, the dataset contains data on eleven (possible) efficiency determinants, such as absenteeism due to illness, the share of externally hired personnel and the share of material costs.

Based on this data and the application of an advanced regression method (mixed-effects non-linear regression), a cost function has been estimated from which the research results are derived. This regression method lends itself particularly well to the problem of heterogeneous production. The method used yields a number of useful and plausible results. On the basis of these results, the following conclusions can be drawn.

The analysis shows that there are large efficiency differences between core departments. The core departments of General Affairs, Social Affairs and Employment and Defense are the most effective. It should be noted, however, that not all data were available for Defense. The core department of Justice and Safety has the lowest cost-efficiency. So there is still room for improvement here, even though there has been an improvement in recent years. The core department of Internal Affairs and Kingdom Relations also initially has a low cost-effectiveness, but this improves during the research period. It is important to note that when measuring efficiency, account is already taken of the fact that one department has to deal with more complex cases than the other.

Of the eleven determinants examined, five appear to have a significant impact on cost-efficiency. High absenteeism rates, working time factors, shares of external hiring and material costs lead to low cost

efficiency. A high inflow ratio of personnel ensures high cost-efficiency. These results provide important indications of opportunities to improve efficiency. In addition, the biggest gains can be achieved in reducing absenteeism due to illness, increasing the number of part-time workers and reducing the use of material supplies. This can differ per core department. It is also important to take into account related effects.

Based on the research results, it appears that no generic productivity trend can be established for the core departments. By this we mean that, for example, there are no technical or institutional developments that affect the productivity of all core departments to more or less the same extent. Think of new IT-systems and changed work processes, but also of new regulations in the field of safety or the environment. Additional costs to meet environmental requirements could even contribute to overall lower productivity.

Furthermore, the analysis shows that no scale effects can be established. On the basis of the currently available data, therefore, no statements are possible about whether large core departments are more or less cost-efficient than small core departments.

The analysis, as mentioned above, explicitly takes into account differences in the complexity of the services provided by the core departments, by applying certain statistical techniques. Based on this, it is possible to make an estimate of the so-called case mix. This case mix indicates how much more (or less) costs a core department incurs due to a different severity in the activities performed. The analysis shows that there are significant differences in the average case mix. For example, with Foreign Affairs, handling a document or parliamentary question costs more than 120 percent more than average. For the core departments of Education, Culture and Science, Social Affairs and Employment, Defense and General Affairs, the case mix is only 60 percent of the average core department. For the sake of completeness, we emphasize that the presented cost efficiencies have already been adjusted for this case mix differences. Without this correction, the differences would even be bigger.

On the basis of these findings, we come to three recommendations. Given the large differences in cost-efficiency between the core departments, there still seems to be a lot of room for improvement at various core departments. Because of the permanent intrinsic pressure to expand bureaucracy (Niskanen's law) and to draw up available budgets (Bowen's law), there are few incentives for the civil service to use that space. They must therefore be enforced by politicians and then addressed by the management. As has been shown in many productivity studies, the shrinkage of budgets is considered the most effective tool. Of course, it must be clear to the management of the core departments that there is also room to cope with less money. The insights from this research can be helpful in this respect. This not only shows which core departments can achieve the highest efficiency gains, but also points out the instruments that the administrative management has at its disposal to implement the cost reductions. In particular, reducing absenteeism due to illness and encouraging part-time work can contribute to this. A critical look at the external hiring and the material costs can also yield efficiency gains.

Furthermore, we recommend that further research be carried out into the origins of the lack of a generic productivity improvement in the core departments. This should focus in particular on the degree of implementation of new technologies and the influence of increasingly complex honorary laws and regulations. The results can make an important contribution to the improvement of this benchmark, making it worth repeating.

It is also very important to have a clear, consistent and complete accountability of the expenditure and performance of the core departments. During our research, major flaws were found in this respect, which unnecessarily complicated the analysis. For example, it appears that not all departments define device costs in the same way, that there is sloppy handling of settlements in the sphere of shared services and that there is almost no accountability for the services provided. An improvement is therefore strongly recommended here. An inventory of shortcomings in the current registrations would be a good starting point.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De afgelopen decennia is in zowel binnen- als buitenland al veel onderzoek verricht naar de relatieve doelmatigheid en productiviteit van de publieke dienstverlening. In dat onderzoek staat de verhouding tussen de verleende diensten van de publieke sector en de daarvoor benodigde inzet van middelen (kosten) centraal. Deze verhouding geeft aan hoeveel 'waar' de burger geleverd krijgt voor een euro belastinggeld. Door de ratio's van instellingen of sectoren onderling te vergelijken zijn *best practices* te identificeren, waardoor uitspraken over relatieve doelmatigheid mogelijk zijn. Vergelijking van de ratio's in de tijd geven aan hoe de productiviteit van een organisatie of sector zich ontwikkelt.

De focus bij het productiviteits- en doelmatigheidsonderzoek is tot nu toe vrijwel altijd gericht op de organisaties (of sectoren) die verantwoordelijk zijn voor de *uitvoering* van de publieke dienstverlening, zoals de rechtspersonen met wettelijke taak (rwt's; bijvoorbeeld onderwijsinstellingen), zelfstandige bestuursorganen (zbo's; bijvoorbeeld het Kadaster en de RDW) en agentschappen, zoals Rijkswaterstaat en het CJIB. Om een indruk te krijgen van deze 'mer à boire' aan onderzoek op dit terrein verwijzen we graag naar de [website](#) van IPSE Studies met rapporten die duizenden verwijzingen bevatten naar andere onderzoeken in binnen- en buitenland.

Onderzoek naar de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het beleid dat aan de basis ligt van de uitvoering (en het leeuwendeel van de bekostiging daarvan) is zeldzaam. We doelen hier op organisaties die zich, naast de politiek (kabinet en parlement), bezighouden met het ontwikkelen van beleid. In ons land zijn dat de zogenoemde kerndepartementen. Het begrip kerndepartement dateert uit het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. In deze jaren vindt een grote reorganisatie van de Rijksdienst plaats, die vooral in het teken staat van het scheiden van beleid en uitvoering. De ministeries moesten zich primair richten op beleidszaken en de uitvoerende taken op afstand plaatsen en overlaten aan min of meer verzelfstandigde publieke uitvoeringsorganisaties, zoals agentschappen en zbo's. Sommige uitvoerende activiteiten konden zelfs buiten de publieke sector plaatsvinden en dus geprivatiseerd. De ministeries konden zich voortaan concentreren op hun kerntaken ten aanzien van beleid: ontwikkeling, aansturing, uitvoering en beleidsevaluatie. Daarvoor was geen groot ambtenarenapparaat meer nodig, maar slechts een relatief kleine, hoogwaardige en flexibele organisatie: de kerndepartementen (Commissie Wiegel, 1993; Tweede Kamer, 1997, 1998).

De vorming van de kerndepartementen vindt in vrij korte tijd plaats. In 1997 beschikken vrijwel alle ministeries over een kerndepartement (Tweede Kamer, 1997) en kunnen de beoogde vruchten worden geplukt. Daarbij geldt, naast het verbeteren van de effectiviteit, de verhoging van de doelmatigheid van de Rijksdienst als een van de belangrijkste. Of de kerndepartementen daaraan inderdaad een bijdrage hebben geleverd, is echter onduidelijk. Zoals hiervoor al aangegeven is er nauwelijks onderzoek verricht naar de doelmatigheid van de kerndepartementen. Dit heeft onder meer te maken met verschillende haken en ogen die aan zo'n onderzoek kleven. In paragraaf 1.3 gaan we daarop in en geven we aan hoe we deze in ons onderzoek proberen op te lossen.

Behalve dat dit onderzoek een bijdrage levert aan het vullen van de lacune in de kennis op dit terrein, is het ook vanuit een theoretische invalshoek van belang. De kerndepartementen opereren niet in een

omgeving waar de tucht van de markt zijn werk kan doen. Opdrachtgevers zijn de politieke leiding van een departement en indirect de volksvertegenwoordiging. Kerndepartementen beschikken over een grote informatievoorsprong ten opzichte van de politieke afnemers en de maatschappij. Vanwege het ontbreken van *countervailing powers* ligt ondoelmatig gedrag op de loer. Dat besef bestaat al sinds het negentiende-eeuwse werk van John Stuart Mill (2009 herdruk). Verder wijst Niskanen (1968) bijvoorbeeld op de intrinsieke neiging tot een steeds verder uitdijend ambtelijk apparaat: macht, status en inkomen van ambtenaren nemen hierdoor toe. Boekenkasten vol zijn over dit onderwerp geschreven. Des te schrijnender is het dat er zo weinig bekend is over het functioneren van de kerndepartementen.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Doel van dit onderzoek is hierin verandering te brengen en meer inzicht te geven in de productiviteit en (relatieve) doelmatigheid van de kerndepartementen. Daarbij staan de volgende hoofdvragen centraal:

1. Wat is de relatieve doelmatigheid van kerndepartementen ten opzichte van elkaar?
2. Zijn er determinanten aan te wijzen die een verklaring geven voor de geconstateerde relatieve doelmatigheid?
3. Hoe groot is de generieke productiviteitstrend van de kerndepartementen als gevolg van technische en institutionele ontwikkelingen tussen 2012 en 2019?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, dient eerst een aantal deelvragen te worden beantwoord, zoals:

1. Op welke wijze rekenen we de doelmatigheid en productiviteit uit?
2. Wat verstaan we onder kerndepartementen?
3. Welke prestaties en ingezette middelen meten we?
4. Wat zijn mogelijke determinanten van de relatieve doelmatigheid?

In de volgende hoofdstukken (2 tot en met 4) gaan we hier uitgebreid op in en bespreken we ook diverse andere aspecten van de toegepaste analysemethode.

1.3 Uitvoerbaarheid onderzoek

Het is geen sinecure om een productiviteitsonderzoek naar kerndepartementen uit te voeren. De belangrijkste conclusie uit een in 2020 verschenen voorstudie (Blank et al., 2020) is dan ook dat een dergelijke studie op de gebruikelijke manier moeilijk uitvoerbaar is. Het vooronderzoek stelt dat het theoretisch wel mogelijk is om prestaties en ingezette middelen van kerndepartementen tegen elkaar af te zetten, maar het empirisch toepassen van dit theoretische model is een ander verhaal. Zo zijn er problemen met de afbakeningen van kerndepartementen in de loop der tijd en met de gegevens over de inzet van kapitaal. Verder ontbreken vóór 2012 allerlei relevante gegevens of kennen de gegevens een hoge mate van inconsistentie. Het betreft hier zowel gegevens over de geleverde prestaties als gegevens over de inzet van middelen. Analyses gebaseerd op lange tijdreeksen zijn daarom niet mogelijk.

De slotsom van de voorstudie was dan ook dat zelfs in het geval van een forse onderzoeksinspanning er slechts een beperkt model empirisch ingevuld kan worden op basis van een beperkt aantal waarnemingen. De aanbeveling van de begeleidingscommissie was daarom het hoofdonderzoek niet uit te voeren.

Door nieuwe inzichten zagen we later toch nog mogelijkheden. Daarbij zijn we op drie punten van het gangbare pad afgeweken. Ten eerste vindt de meting van de prestaties van de kerndepartementen plaats op een hoger aggregatieniveau dan we eerder van plan waren. De detaillering zoals toegepast in een eerdere beleidsdrukmeting blijft hier dus achterwege (Ministerie van BZK, 2009). Dit maakt het eenvoudiger een consistente dataverzameling te genereren, maar aan de andere kant ook abstracter, waardoor de gemeten prestaties minder goed aansluiten bij de beleving op de werkvloer. Dit geldt met name voor de verschillen in de zwaarte van de verrichte activiteiten tussen departementen (verder aangeduid als heterogeniteit). Hierdoor dreigen we appels en peren te vergelijken.

Daarom passen we als tweede punt een methodologie toe die met dit soort verschillen rekening houdt. Structurele verschillen in de inzet van middelen per eenheid product tussen kerndepartementen interpreteren we als heterogeniteit. Kerndepartementen krijgen hiermee het voordeel van de twijfel. Met andere woorden: deze structurele verschillen in kosten worden gezien als een gevolg van verschillen in de gemiddelde zwaarte van de geleverde diensten en niet als ondoelmatigheid.

De derde methodologische aanpassing betreft de analyse van de productiviteit aan de hand van een aantal kenmerken van de organisatie en de bedrijfsvoering. Hierdoor ontstaat meer inzicht in de achtergronden van verschillen in relatieve doelmatigheid. Op die manier compenseren we een eventueel verlies aan informatie door de grofmazige meting van prestaties met een gedetailleerder duiding van de resultaten. We noemen kostenverschillen alleen ondoelmatig als deze ook statistisch te verbinden zijn aan kenmerken van de bedrijfsvoering, zoals ziekteverzuim en vormen van overhead (bijvoorbeeld het aandeel van het ondersteunend personeel).

Verder betrekken we de inzet van kapitaal niet in de analyse. In de departementale jaarverslagen ontbreken cijfers hierover. Op basis van eerder onderzoek is de inschatting dat de kapitaalkosten slechts een bescheiden deel van de kosten uitmaken.

Ten slotte beperken we de onderzoeksperiode, vanwege de ernstige dataproblemen met betrekking tot de jaren vóór 2012, tot de periode 2012-2019.

1.4

Eerder onderzoek

Dit onderzoek heeft sterke verwantschap met een eerder onderzoeksproject over beleidsdruk (Ministerie van BZK, 2009). Dat project behelsde onder meer de verzameling van een groot aantal gegevens op het niveau van directoraten-generaal. De verschillende directoraten-generaal kregen hiervoor een uitgebreide enquête voorgelegd. Deze werkwijze leidde tot een grote mate van administratieve lastendruk voor de departementen en grote verschillen in registraties. Het hele project was arbeidsintensief en uiteindelijk waren maar beperkte analyses mogelijk. De insteek van dit rapport is om deze problemen te voorkomen, door uit te gaan van beschikbare openbare informatie en slechts heel ruwe productiemaatstaven te hanteren, zoals het aantal documenten, Kamervragen en de programma-uitgaven.

In het Verenigd Koninkrijk is er wel al enig onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van departementen. Voor een interessante uiteenzetting verwijzen we graag naar Christopher Hood, Ruth Dixon (2015) in *A government that worked better and cost less?* In deze studie evalueren de onderzoekers de doelmatigheid van de centrale overheid in het Verenigd Koninkrijk over de periode 1980-2010. Het boek beschrijft vooral allerlei ontwikkelingen van kosten, salarissen en prestaties binnen

departementen, maar ontbeert jammer genoeg een integraal afwegingskader om de gestelde vraag goed te beantwoorden.

In het literatuuronderzoek kwamen verder nauwelijks nog andere relevante studies over het functioneren van de centrale overheid aan het licht. Veel meer aandacht is er voor het functioneren van de lokale overheid. Helaas richten veel van die studies zich op de finale dienstverlening (bijvoorbeeld drinkwater, afvalverwerking en onderwijs), maar niet op de beleidsontwikkeling. Er zijn een paar studies te vinden die de kosten van beleid verbinden aan een specifiek aspect van doelmatigheid, namelijk de schaal van de lokale overheid (zie bijvoorbeeld Allers & Geertsema, 2014; Blom-Hansen et al., 2016). We bevinden ons hier dus duidelijk op *terra incognita*.

1.5

Opzet studie

De beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats in de volgende stappen. Als eerste beschrijven we een model om de productiviteit van de kerndepartementen te meten (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 gaat in op de taken van het kerndepartement en de betekenis hiervan voor de invulling van het model. Hoofdstuk 4 beschrijft de gebruikte gegevens en de totstandkoming van een analysebestand. In hoofdstuk 5 presenteren we de resultaten van de analyse. Tot slot komen we in het laatste hoofdstuk met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2 Productiviteitsmeting bij kerndepartementen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe we de productiviteit en relatieve doelmatigheid van de kerndepartementen meten. Uitgangspunt hierbij is een integrale benadering van de productiviteit, dat wil zeggen één indicator die de productiviteit van een kerndepartement in zijn geheel uitdrukt. Dit in tegenstelling tot een partiële aanpak, waarin bijvoorbeeld de personele inzet per afgehandelde Kamervraag wordt uitgedrukt.

Productiviteit is een relatieve maat die pas betekenis krijgt bij vergelijking tussen kerndepartementen (dwarsdoorsnede) of bij vergelijking in de tijd binnen kerndepartementen (trendanalyse). Bij vergelijking tussen departementen spreken we van relatieve doelmatigheid, bij een vergelijking in de tijd van een generieke productiviteitstrend. Relatieve doelmatigheid verwijst naar de kwaliteit van het management en de bedrijfsvoering. De generieke productiviteitstrend verwijst naar verbeteringen in de productiviteit door technische en procesmatige innovaties. Denk aan snellere en betere computers, verbeteringen in de logistiek, de inzet van artificiële intelligentie, maar ook nieuwe inzichten in humanresourcesmanagement en verbeterde scholing van werknemers. Hiervan kunnen alle departementen op min of meer dezelfde wijze profiteren. Naast technologische kunnen institutionele en maatschappelijke ontwikkelingen de productiviteit beïnvloeden. Denk hierbij aan eisen ten aanzien van milieu, veiligheid, arbeidsomstandigheden en privacyregels. Dit soort factoren zorgt vaak voor oplopende kosten, waardoor de gemeten productiviteit daalt. Ook deze ontwikkelingen komen in de generieke productiviteitstrend tot uitdrukking.

In veel onderzoeken wordt slechts een van de voorgaande perspectieven gehanteerd, namelijk vanuit de individuele organisatie (dwarsdoorsnede-vergelijking) of vanuit de gehele sector (vergelijking in de tijd). Hier hanteren we een combinatie van beide perspectieven. Dit is mogelijk, omdat we beschikken over gegevens van afzonderlijke kerndepartementen over meerdere jaren. Hierdoor zijn we in staat om zowel de (relatieve) doelmatigheid als de generieke productiviteit te analyseren.

2.2 Productiviteitsmeting in de publieke sector

De totale factor productiviteit (TFP, vanaf nu productiviteit) van een departement is in feite niets anders dan de verhouding tussen de totale productie (Y) en het volume aan ingezette middelen (X). De volgende tekst is ontleend aan Blank (2010) en Niaounakis en Van Heezik (2019):

$$\text{Productiviteit} = \frac{Y}{X} \quad (1)$$

Wanneer een instelling meer dan één product levert en bovendien verschillende middelen moet inzetten dan is voorgaande vergelijking niet direct toepasbaar. Een mogelijkheid is de verschillende producten en ingezette middelen te wegen en onder één noemer te brengen. De productiviteit is dan gelijk aan de ratio van het volume van de productie en het volume van de ingezette middelen. De algemene uitdrukking voor productiviteit is dus:

$$\text{Productiviteit} = \frac{Y}{X} = \frac{p_1 y_1 + p_2 y_2 + \dots + p_M y_M}{w_1 x_1 + w_2 x_2 + \dots + w_N x_N} \quad (2)$$

waarbij:

p_m = gewicht van product m ;

w_n = gewicht van ingezet middel n ;

y_m = hoeveelheid van product m ;

x_n = hoeveelheid van ingezet middel n .

De productie van een kerndepartement is dus een gewogen samenstelling van verschillende indicatoren, zoals het aantal afgehandelde Kamervragen en geproduceerde documenten. Deze aspecten komen uitgebreid aan bod in hoofdstuk 3 en 4. De uitkomsten hangen echter niet alleen af van de definitie van de productie en ingezette middelen, maar ook van de gewichten waarmee we ze optellen. Voor de gewichten van de producten zijn grofweg drie mogelijkheden. Gerangschikt naar wenselijkheid zijn dat (Diewert, 2011):

1. weging op basis van marktprijzen;
2. weging op basis van kostprijzen of omzetaandelen;
3. weging op basis van de ontwikkeling van de ingezette middelen.

De eerste optie is voor publieke instellingen vrijwel nooit haalbaar vanwege het ontbreken van een markt. Uitzonderingen hierop zijn er bijvoorbeeld in de zorgsector, waar behandelingen zowel door publieke als private dienstverleners worden aangeboden.

Bij de derde optie wordt de productieontwikkeling afgeleid uit de ontwikkeling van de ingezette middelen en is de productiviteitsontwikkeling dus per definitie nihil. Deze aanpak wordt bijvoorbeeld gehanteerd om de bijdrage van de publieke sector aan het bbp te bepalen, maar is niet geschikt voor onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling.

Voor dit onderzoek ligt de tweede methode (weging op basis van kostprijzen) dus voor de hand. Voor het bepalen van kostprijzen zijn er twee mogelijkheden:

1. directe methode: kostprijzen of marginale prijzen afgeleid uit jaarverslagen, tijdsbestedingsonderzoek of andere bronnen;
2. indirecte methode: schatten via regressiemethoden.

Bij de directe methode wordt gebruikgemaakt van aanvullende gegevens om de producten te wegen, zoals kostprijzen uit jaarverslagen of tijdsbestedingsonderzoek naar bijvoorbeeld de personele inzet per Kamervraag. Cruciaal is dan wel dat deze cijfers een goed beeld geven van de totale inzet van middelen die gepaard gaat met de levering van een product of dienst. In het geval van tijdsbestedingsonderzoek blijft de materiële inzet bijvoorbeeld buiten beschouwing. Ook veranderen de definities dikwijls in de loop der tijd of zijn er registratieverschillen tussen instellingen. Soms worden ook bekostigingsparameters gehanteerd. Deze bekostigingsparameters zouden de reflectie moeten zijn van kostprijzen, maar veelal blijken deze parameters de uitkomst van een onderhandelingsproces tussen bekostiger en bekostigde. In de praktijk blijkt het dus vaak lastig om betrouwbare gewichten vast te stellen.

Wij kiezen dan ook voor de indirecte methode, waarbij de gewichten zijn bepaald door de data 'te laten spreken'. Dit gebeurt op basis van de variatie tussen kosten van kerndepartementen onderling of in de

loop der tijd. Deze variatie maakt het mogelijk om de kostprijzen (gewichten) van de verschillende producten in te schatten, door te kijken welke set van productprijzen de feitelijke kosten van kerndepartementen zo goed mogelijk beschrijft.

Hiermee zijn we als vanzelf uitgekomen bij de kostenkant. De weging van de ingezette middelen (personeel, materiaal en kapitaal) vormt dikwijls een veel minder groot probleem. Deze worden gewogen met hun lonen en prijzen en sommen dan samen tot de totale kosten. De kosten voor ieder ingezet middel afzonderlijk zijn dan vervolgens eenvoudig terug te rekenen tot het volume. Hiervoor ligt het voor de hand prijsindices te hanteren, zoals die door het CBS worden vastgesteld. Voor de personeelskosten maken we gebruik van de indexcijfers over contractuele loonkosten per uur (sector openbaar bestuur en overheidsdiensten) en voor de materiaalkosten van de consumentenprijsindex (CPI). Omdat het indexcijfer voor de contractuele loonkosten per uur geen incidentele component omvat, is er sprake van een lichte overschatting van het volume van de ingezette middelen in de loop der tijd. Hierdoor kan er een onderschatting van de productiviteit ontstaan. Op basis van ander onderzoek schatten wij in dat dit effect beperkt is. Een prijsindex voor de kapitaalkosten is niet gebruikt, omdat de kapitaalinzet in dit onderzoek buiten beschouwing blijft.

2.3 Kostenfunctie

Voor de berekening van de relatieve doelmatigheid en de generieke productiviteitstrend maken we gebruik van een kostenmodel. Een kostenmodel geeft de wiskundige relatie weer tussen de kosten enerzijds en de productie, de prijzen van de ingezette middelen, omgevingsfactoren en de generieke productiviteitstrend anderzijds (J. L. T. Blank & Valdmanis, 2019; Fried et al., 2008). Vanwege het geringe aantal waarnemingen en het specifieke karakter van de kerndepartementen passen we een aantal sterke vereenvoudigingen toe:

- kosten worden vooraf gecorrigeerd voor prijsontwikkeling van ingezette middelen;
- de generieke productiviteitstrend is voor ieder departement hetzelfde en kent een lineair verloop.

We defleren de kosten met een samengesteld prijsindexcijfer voor personeel en materiaal (zie ook paragraaf 2.2). De prijsvariabelen laten we dus verder uit het model weg. Verder is de veronderstelling dat departementen min of meer over dezelfde technologie kunnen beschikken, gegeven de vergelijkbare aard van de werkzaamheden. De technologische ontwikkeling wordt dan voor alle departementen verondersteld gelijk te zijn. Er is dus ook maar één trendvariabele in het model opgenomen. Het model bevat een aantal niet-waarneembare variabelen. De eerste daarvan is heterogeniteit, die een inschatting maakt van het kosteneffect van de zwaarte van de verschillen in geleverde diensten door kerndepartementen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat het beantwoorden van Kamervragen op het ene kerndepartement meer tijd kost dan op het andere vanwege de complexiteit van de materie. Daarnaast bevat het model een component die de relatieve doelmatigheid weerspiegelt. Hierbij gaat het om het verschil in kosten tussen het beste praktijk-kerndepartement en die van de andere kerndepartementen. Omdat we deze componenten niet waarnemen, maken deze componenten deel uit van de schattingen.

Doelmatigheid krijgt pas betekenis op het moment dat we in staat zijn om de gemeten doelmatigheid te koppelen aan een aantal kenmerken van een departement. Zo zal een hoog ziekteverzuim binnen een departement deels een reflectie zijn van slechte arbeidsverhoudingen of moeilijke arbeidsomstandigheden en dus de doelmatigheid beïnvloeden. Ook kunnen managementkeuzes ten aanzien van de personeelsopbouw (leeftijd, geslacht, functies) een effect hebben op de doelmatigheid.

Het gaat hier om determinanten van doelmatigheid die ook in de specificatie van het model een rol spelen.

We kunnen het voorgaande samenvatten in een wiskundige vergelijking waarin de verschillende componenten zijn verwerkt. De kostenfunctie ziet er dan als volgt uit:

$$\ln(c) = a_0 + \sum_m b_m \ln(y_m) + hT + het + eff + err \quad (3-1)$$

Waarbij:

- c = kosten (gecorrigeerd voor prijzen);
- y_m = productie van dienst m ;
- T = trend;
- het = percentage afwijkende kosten door heterogeniteit van de productie;
- eff = percentage extra kosten door ondoelmatigheid;
- $err1$ = fout (ten opzichte van werkelijke kosten).

a_0 , b_m en h zijn te schatten parameters van het model. De parameter a_0 is de constante in het model, de parameters zijn elasticiteiten en geven het effect weer van een groei van de productie op de groei van de kosten en de parameter h geeft de jaarlijkse groei/krimp van de kosten weer door generieke productiviteitstrends.

Ook leggen we aan het model de voorwaarde op dat een groei van de productie met een bepaald percentage tot een evenredige groei van de kosten leidt (homogeniteitseis). Dus 10 procent meer geleverde diensten leidt automatisch tot 10 procent meer kosten. Eventuele schaalvoordelen leiden we af uit de doelmatigheidsvergelijking (vergelijking 3-2).

Verder stellen we de relatieve doelmatigheid gelijk aan een functie van (doelmatigheids)kenmerken van een kerndepartement:

$$eff = \exp [-\sum_k \theta_k \ln(z_k)] \quad (3-2)$$

Waarbij:

- z_k = kenmerk k van een departement;
- θ_k = te schatten parameters van het model.

2.4

Schattingstechniek frontier kostenfunctie bij paneldata

Het bovenstaande model is te schatten met een zogenoemd *mixed effects model*. Zoals de naam al aangeeft, combineert een dergelijke aanpak twee typen effecten. Structurele verschillen in de kosten per eenheid product tussen kerndepartementen worden 'ingevangen' door een zogenoemd *fixed effect* en door ons geïnterpreteerd als een maat voor de heterogeniteit. Deze komt tot uitdrukking in de term **het** in vergelijking (3-1). Daarnaast bestaat de vergelijking uit een aantal termen met determinanten voor de doelmatigheid, zoals het ziekteverzuim of de mate van overhead. De effecten van deze determinanten worden tevens geschat. Het gezamenlijk effect van alle determinanten noemen we kosten(on)doelmatigheid en komt tot uitdrukking in de term **eff**.

Daarnaast is gebruikgemaakt van allerlei andere paneldatatechnieken, zoals gepoolde dataregressie, fixed effects, true fixed effects, random effects en true random effects. We laten hier niet al deze resultaten zien, maar beperken ons tot de genoemde aanpak.

2.5 Af te leiden resultaten

Schatting van het model levert een aantal uitkomsten op. Zo is bijvoorbeeld na te gaan hoe betrouwbaar de uitkomsten zijn. Het gaat dan om bijvoorbeeld t-toetsen of de standaardafwijking van de regressie. Daarnaast leveren de schattingen een aantal economische uitkomsten op, zoals:

- marginale kosten van ieder van de onderscheiden diensten;
- schaaleardeffecten, afhankelijk van de schaal van een kerndepartement;
- relatieve doelmatigheid van ieder kerndepartement;
- mate van heterogeniteit van de geleverde diensten;
- gemiddelde jaarlijkse generieke productiviteitstrend.

De marginale kosten van een dienst zijn de extra kosten die voortvloeien uit de levering van één extra eenheid van een dienst (bijvoorbeeld beantwoording van een Kamervraag). Marginale kosten zijn een benadering van de kostprijs van een dienst. Later in het rapport leggen we uit hoe we de dienstverlening meten. De wijze waarop dit gebeurt, maakt de interpretatie van de marginale kosten in deze context lastig. We zullen toelichten waarom in de gekozen aanpak de marginale kosten vooral een indicatie zijn van de plausibiliteit van de gevonden resultaten.

Schaaleardeffecten geven het effect weer van de omvang van de dienstverlening, zeg de grootte van de instelling, op de gemiddelde kosten van een dienst. Er is sprake van schaalvoordelen als de kosten minder dan proportioneel stijgen bij een stijgende productie. Bij het omgekeerde is sprake van schaalnadelen. De kosten zijn dan sneller gegroeid dan de productie. Doorgaans zijn schaalvoor- en nadelen direct af te leiden uit de kostenfunctie via de zogenoemde kostenelasticiteit. Dit blijkt vanwege de gehanteerde schattingstechniek niet goed mogelijk. Daarom onderzoeken we hier of de verschillende determinanten van doelmatigheid, zoals het ziekteverzuim, samenhangen met de omvang van het kerndepartement.

De relatieve doelmatigheid geeft aan tegen welke factor van de werkelijke kosten een instelling dezelfde productie had kunnen leveren als zij tegen de laagst mogelijke kosten zou werken. Een factor van 0,90 betekent dat de laagst mogelijke kosten 90 procent van de werkelijke kosten zijn. Deze instelling kan dus nog 10 procent kostenbesparingen realiseren. In dit rapport wijken we daar enigszins vanaf. Hier geldt het gemiddelde kerndepartement als referentiepunt. Omdat er zo weinig kerndepartementen zijn, kan de *best practice* gemakkelijk een uitbijter bevatten, waardoor onrealistische waarden kunnen ontstaan. Deze *average practice* is een fictief kerndepartement dat op alle mogelijke variabelen een waarde heeft gelijk aan het gemiddelde van de elf kerndepartementen.

Sommige departementen zullen soms meer kosten maken voor dezelfde diensten dan andere departementen, omdat niet exact hetzelfde product wordt geleverd. Zo kan een departement te maken hebben met door de bank genomen lastigere dossiers die relatief meer werk vergen. We spreken dan van heterogeniteit van de productie. Dit kan gemakkelijk voor ondoelmatigheid worden aangezien. Door een schatting, gebaseerd op structurele verschillen in kosten per onderscheiden product in de tijd tussen kerndepartementen, is het mogelijk het effect hiervan in kaart te brengen. De gemiddelde jaarlijkse generieke productiviteitstrend geeft de jaarlijkse kostenbesparing weer als gevolg van

technologische innovaties. Overigens kan deze ook negatief uitvallen. Soms moet er voor kostbaardere technologie worden gekozen, bijvoorbeeld vanwege eisen ten aanzien van duurzaamheid en veiligheid.

Technische ontwikkelingen kunnen ook invloed hebben op de verhouding tussen personeel en niet-personele middelen. Het gangbare beeld is dat steeds minder personeel nodig is voor dezelfde dienstverlening, maar dat daar de extra inzet van techniek (bijvoorbeeld IT-middelen) tegenover staat.

3 Kerndepartementen: taken en afbakening

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven beschikt elk ministerie sinds 1997 over een kerndepartement. Dat waren er toen 14. Tegenwoordig zijn er 12 ministeries. In tabel 3-1 staan de namen en de afkortingen van de huidige ministeries in alfabetische volgorde vermeld.

Tabel 3-1 Namen en afkortingen van de 12 huidige ministeries

Naam ministerie	Afkorting
Ministerie van Algemene Zaken	AZ
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	BZK
Ministerie van Buitenlandse Zaken	BZ
Ministerie van Defensie	Def
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	EZK
Ministerie van Financiën	Fin
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	IenW
Ministerie van Justitie en Veiligheid	JenV
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	LNV
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	OCW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	SZW
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	VWS

Het Ministerie van LNV is tijdens de onderzoeksperiode (2012-2019) (her)opgericht. Tot het aantreden van het kabinet Rutte III in oktober 2017, werden de LNV-aangelegenheden behartigd door het Ministerie van Economische Zaken. Om vergelijking in de tijd mogelijk te maken zijn we in dit onderzoek beide ministeries als één ministerie blijven beschouwen.

3.2 Taken

De taken van de kerndepartementen zijn in vier groepen onder te verdelen:

1. ontwikkelen van beleid;
2. instrumenteren van het beleid, vooral via wet- en regelgeving;
3. aansturing en financiering van de uitvoering van beleid en de governance van het toezicht hierop;
4. (aansturen van het) evalueren van beleid.

De uitvoering van deze taken vindt plaats in voortdurende interactie met tal van actoren in binnen- en buitenland (Linker, 2006). Naast de bewindslieden zijn dat vooral de volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer en, in mindere mate, de Eerste Kamer. Zo ontwikkelen kerndepartementen beleidsplannen, wetten en regels, die, namens de bewindspersonen, via brieven, nota's en wetsvoorstellen aan het parlement worden voorgelegd. In het vervolg van het proces moet de politieke

besluitvorming worden ondersteund door het beantwoorden van Kamervragen en het voorbereiden of reageren op moties en debatten tot het uiteindelijk publiceren in het Staatsblad of circulaire. Tijdens het gehele proces is tevens sprake van een sterke interactie met allerlei maatschappelijke actoren. Niet alleen met decentrale overheden, bedrijven, ngo's en burgers, maar ook met adviserende instanties zoals de SER en de Raad van State, en onderzoeksinstituten en planbureaus als het WODC, CPB, SCP en PBL. Bovendien hebben de kerndepartementen steeds meer te maken met internationaal en vooral EU-beleid, waaruit veel (afstemmings)werk voortvloeit.

Naast het ontwikkelen en instrumenteren van beleid, spelen de kerndepartementen een rol bij de uitvoering daarvan. Dat is vooral een regisserende rol, omdat de beleidsuitvoering zelf buiten het kerndepartement plaatsvindt, veelal door publieke organisaties. Daarbij zijn vier groepen te onderscheiden:

1. niet-verzelfstandige organisaties, bijvoorbeeld de Belastingdienst;
2. intern verzelfstandigde organisaties: agentschappen, zoals Rijkswaterstaat en DUO;
3. zelfstandige publieke organisaties op (verdere) afstand van de rijksoverheid: rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), zoals onderwijsinstellingen, en zelfstandige bestuursorganen (zbo's), zoals de Nationale Politie en het Kadaster;
4. decentrale overheden: gemeenten, waterschappen, provincies.

De meeste van deze organisaties beschikken over een grote mate van autonomie. Dat geldt in het bijzonder voor de decentrale overheden, maar ook zbo's en rwt's kunnen meestal betrekkelijk zelfstandig opereren. Dat betekent echter niet dat zij hun taken geheel onafhankelijk van de ministeries kunnen uitvoeren. Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid, die zich steeds meer verbreedt tot stelselverantwoordelijkheid (Raad van State, 2020), oefenen de kerndepartementen in meer of mindere mate invloed uit op het functioneren van de zelfstandige publieke organisaties en decentrale overheden. De bekostiging is daarbij een belangrijk instrument, aangezien al deze instellingen en organen geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van subsidies die de ministeries verstrekken. Daarnaast zijn er nog verscheidene andere mogelijkheden voor de kerndepartementen om deze organisaties aan te sturen en daarmee de uitvoering van het beleid in de gewenste richting te duwen. Behalve door gebruikmaking van wettelijke bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld geregeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, gebeurt dit ook via de governance van het toezicht op de beleidsuitvoering, zoals verricht door rijksinspecties als ILT, IvHO en IGJ.

Verder zijn de kerndepartementen nauw betrokken bij het evalueren van het uitgevoerde beleid (en subsidies). Het onderzoek daarvoor voeren zij soms zelf uit, maar dit wordt ook vaak uitbesteed. Het kerndepartement treedt dan op als opdrachtgever.

3.3 Afbakening

Op basis van het hiervoor beschreven takenpakket kunnen we vaststellen welke onderdelen van een ministerie tot het kerndepartement zijn te rekenen. Dat zijn in principe alle onderdelen van een ministerie die zich *niet* bezighouden met activiteiten op het gebied van uitvoering, toezicht en advies en/of onderzoek. Deze afbakening blijkt echter in de praktijk niet altijd stand te houden. Zo worden in uitgavenverantwoordingen in de departementale jaarverslagen bij enkele ministeries ook de uitgaven voor de inspecties (Inspectie JenV, Inspectie SZW) gerekend tot de apparaatsuitgaven van de kerndepartementen en soms ook de uitgaven voor advies/onderzoeksorganisaties (PBL bij IenW, WODC bij JenV). Ook maken uitgaven voor onderdelen met een (overwegend) uitvoerende taak soms deel uit

van de apparaatsuitgaven van het kerndepartement (DRZ bij Fin, UVB bij SZW, PD ALT bij VWS). Opmerkelijk is ook dat de apparaatsuitgaven van BZ niet alleen die van het departement in Den Haag betreffen, maar ook de apparaatsuitgaven van het postennetwerk in het buitenland (ambassades, consulaten etc.) zijn inbegrepen. Een aparte categorie vormen de inlichtingendiensten. De AIVD-uitgaven worden bij BZK niet tot de kerndepartementale uitgaven gerekend, de MIVD-uitgaven bij Def wel. Een bijzonder geval is de Projectdirectie Antonie van Leeuwenhoekterrein (PD ALT) van het kerndepartement VWS. PD ALT is in 2013 opgericht als tijdelijke uitvoerende dienst met taken op het gebied van vaccinologie, maar maakt in 2019 (en ook nu) nog steeds deel uit van het kerndepartement.

Voor een goede vergelijking van de verschillende kerndepartementen is het zaak om de uitgaven van de oneigenlijke onderdelen af te zonderen van de 'bruto'-uitgaven (kerndepartementale apparaatsuitgaven inclusief uitgaven oneigenlijke onderdelen). Dat bleek in bijna alle gevallen mogelijk. Voor een deel kon dit op basis van de elders in de departementale jaarverslagen vermelde cijfers of aan de hand van cijfers uit het jaarverslag van het betreffende onderdeel (Inspectie SZW). Voor een ander deel is dit gebeurd door de uitgaven van de oneigenlijke onderdelen in te schatten op basis van de personeelsinzet (aantal fte's) en deze af te trekken van de bruto kerndepartementale uitgaven. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 7.2.

3.4 Belangrijkste veranderingen tussen 2012 en 2019

In de loop van de periode vindt een aantal wijzigingen plaats die van invloed zijn op de omvang en samenstelling van de kerndepartementen. Tabel 3-2 presenteert de belangrijkste veranderingen.

Tabel 3-2 Veranderingen in omvang en samenstelling takenpakket van de kerndepartementen

Kerndep.	Krimp door	Groei door
AZ	-	-
BZ	-	2012/2013: <ul style="list-style-type: none"> Overkomst activiteiten op het terrein van (Directoraat Generaal voor de) Internationale Betrekkingen vanuit EZK
BZK	2012/2013: <ul style="list-style-type: none"> Overheveling activiteiten op het terrein van vreemdelingenzaken en Integratie en Samenleving naar resp. JenV en SZW Overheveling activiteiten op het terrein van wonen naar het Ministerie van Wonen en Rijksdienst (W&R)¹ 	2017/2018: <ul style="list-style-type: none"> Overkomst van het dossier digitale overheid voor bedrijven vanuit EZK en onderdelen ruimtelijke ordening en omgevingswet vanuit lenW Overkomst activiteiten op het terrein van het dossier digitale overheid vanuit EZK
Def	2012/2013: <ul style="list-style-type: none"> Overheveling van activiteiten op terrein van IT en huisvesting/infrastructuur naar resp. Defensie Materieel Organisatie (DMO) en Commando Diensten Centra (CDC; nu Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO). 	-
EZK/LNV	2012/2013: <ul style="list-style-type: none"> Overheveling activiteiten op het terrein van (Directoraat Generaal voor de) Internationale Betrekkingen naar BZ 2017/2018: <ul style="list-style-type: none"> Overheveling activiteiten op het terrein van LNV naar nieuw Ministerie van LNV² 	2017/2018: <ul style="list-style-type: none"> Overkomst activiteiten op het terrein van milieu ('klimaat') vanuit lenW

Kerndep.	Krimp door	Groei door
	<ul style="list-style-type: none"> Overheveling activiteiten op het terrein van het dossier digitale overheid voor bedrijven naar BZK 	
FIN	-	2015: <ul style="list-style-type: none"> Omvorming agentschap Domeinen Roerende Zaken (DRZ) tot directie³
IenW	2017/2018: <ul style="list-style-type: none"> Overheveling activiteiten op het terrein van milieu ('klimaat') naar het Ministerie van Economische Zaken. Overheveling activiteiten op het terrein van ruimtelijke ordening en omgevingswet naar BZK 	
OCW	-	-
SZW	-	2012/2013: <ul style="list-style-type: none"> Overkomst van activiteiten op het terrein van Integratie en Samenleving vanuit BZK 2018: <ul style="list-style-type: none"> Omvorming Agentschap SZW tot directie Uitvoering Van Beleid (UVB)
JV	-	2012/2013: <ul style="list-style-type: none"> Overkomst activiteiten op het terrein van vreemdelingenzaken vanuit BZK
VWS	-	2013: <ul style="list-style-type: none"> Oprichting Projectdirectie Antonie van Leeuwenhoekterrein (PD ALT)³

¹ Het BZK-kerndepartement blijft wel verantwoordelijk voor het beleid van het nieuwe ministerie.

² In het onderzoek zijn we EZK en LNV als één ministerie blijven beschouwen (zie ook paragraaf 3.1).

³ Hiervoor wordt in de analyse gecorrigeerd (zie paragraaf 3.3 en bijlage 7.2).

Uit de tabel blijkt dat de meeste veranderingen plaatsvinden in 2012/2013 en 2017/2018. Dit houdt verband met organisatorische wijzigingen bij het aantreden van nieuwe kabinetten: het kabinet-Rutte II op 5 november 2012 en het kabinet Rutte III op 26 oktober 2017. De gevolgen van deze wijzigingen worden het jaar erop zichtbaar.

4 Gegevens

4.1 Prestaties meten: een alternatieve kijk

In het eerdergenoemde vooronderzoek gaan we uit van het meten van verschillende activiteiten die binnen een kerndepartement plaatshebben, zoals het aantal Kamerstukken (beleidsnota's, commissieverslagen, adviezen en evaluaties), te beantwoorden Kamervragen, plenaire debatten, verstrekte subsidies, behandelde WOB-verzoeken, behandelde burgerbrieven, afgesloten convenanten, werkbezoeken, toespraken en opgestelde BNC-fiches.

Dit is overigens nog maar een beperkte verzameling van productindicatoren in vergelijking met die in Blank et al. (2009) werden voorgesteld. Daarin is sprake van meer dan 100 indicatoren. Het zal niet verbazen dat het verzamelen van deze gegevens een monnikenwerk is en in veel gevallen zelfs onmogelijk. Ook de dataverzameling van een meer beperkte set productindicatoren zou op grote problemen stuiten. Dat was een van de redenen om tot een negatief advies over uitvoering van het hoofdonderzoek te komen.

Daarom kiezen we voor een andere route, waarbij we met veel minder indicatoren kunnen werken. De gedachte hierachter is dat veel van deze indicatoren een grote mate van samenhang vertonen. Als op enig moment een bepaald dossier veel aandacht krijgt, dan zien we dat tegelijkertijd in veel van de genoemde indicatoren terug. Uit Blank et al. (2009) blijkt dan ook dat een veel kleiner aantal indicatoren al een groot deel van de informatie bevat. Daarom hanteren we in dit onderzoek slechts drie indicatoren die inzicht geven in de 'beleidsdrukke' bij een kerndepartement:

1. documenten;
2. Kamervragen;
3. programma-uitgaven.

Deze drie indicatoren vertegenwoordigen een grote hoeveelheid daarmee samenhangende activiteiten en dekken samen het grootste deel van de kerndepartementale productie af. De beleidsdrukke wordt vooral zichtbaar in het aantal documenten en Kamervragen. De documenten betreffen alle door het ministerie gepubliceerde documenten (exclusief niet-verzelfstandige diensten en agentschappen), zoals vermeld op officielebekendmakingen.nl. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om wet- en regelgevingsdocumenten, zoals wetten en wetswijzigingen, Koninklijke Besluiten en Besluiten van algemene strekking.

Voor de indicator Kamervragen hebben we het aantal (schriftelijke) antwoorden op de door Kamerleden (schriftelijk) gestelde vragen aan de bewindslieden van de verschillende departementen in kaart gebracht. Daarbij zijn ook de mededelingen van uitstel van beantwoording meegeteld. We merken hierbij op dat de gestelde vraag vrijwel nooit beperkt blijft tot één vraag, maar bestaat uit een reeks van (deel)vragen. Niet zelden zijn dat er tientallen. Dus ook het antwoord van de minister of staatssecretaris betreft bijna altijd meerdere antwoorden. Omdat de hoeveelheid antwoorden niet afzonderlijk wordt geregistreerd, kunnen we alleen de schriftelijke antwoorden (brieven) tellen, ook al staan daar dus meerdere antwoorden in.

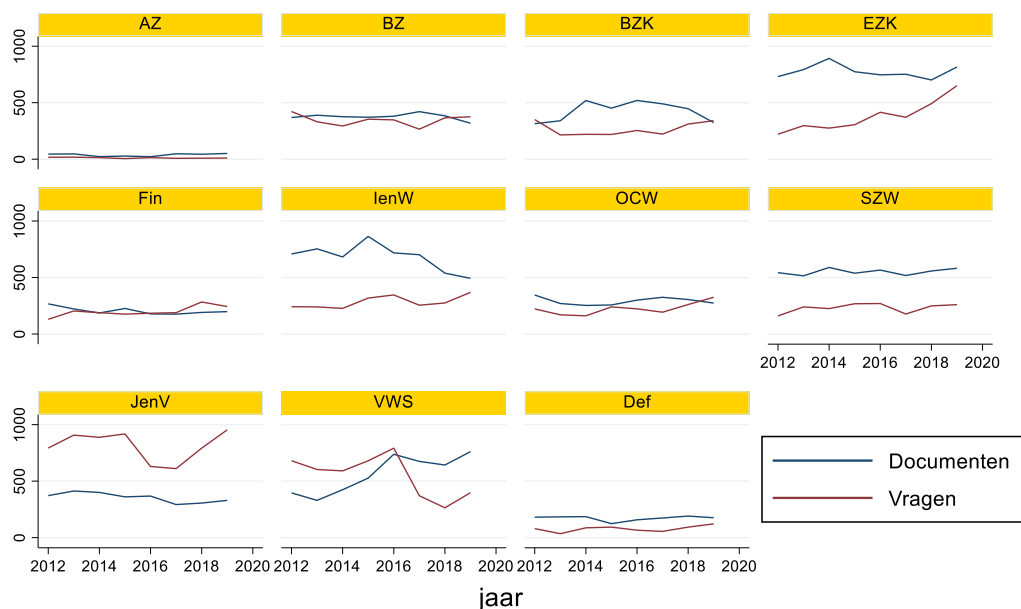
Programma-uitgaven geven een indicatie van de omvang van de beleidsvelden waarvoor het betreffende kerndepartement verantwoordelijk is. Hierin komen vooral de kerndepartementale inspanningen op het gebied van de aansturing van de beleidsuitvoering tot uitdrukking. Programma-uitgaven worden hier gedefinieerd als de totale uitgaven van het departement minus de apparaatuitgaven van het kerndepartement. De programma-uitgaven worden gedefleerd met het prijsindexcijfer voor het bnp om deze door de jaren heen met elkaar te kunnen vergelijken.

Naast de programma-uitgaven hebben we de 'sectoruitgaven' in ogenschouw genomen. Daarmee doelen we op de uitgaven die niet in de departementale verantwoordingsstaat van de ministeries zijn opgenomen, maar waarvoor de minister wel in meer of mindere mate verantwoordelijk is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de premiegefinancierde uitgaven van SZW en VWS, maar ook voor de uitgaven vanuit begrotingsfondsen (zoals Infrastructuur- en Gemeentefonds). Deze en nog een aantal andere sectoruitgaven zijn in eerste instantie meegenomen in de analyse. Zij bleken de voorspelkracht van het model echter niet te vergroten en zijn daarom verder buiten beschouwing gelaten.

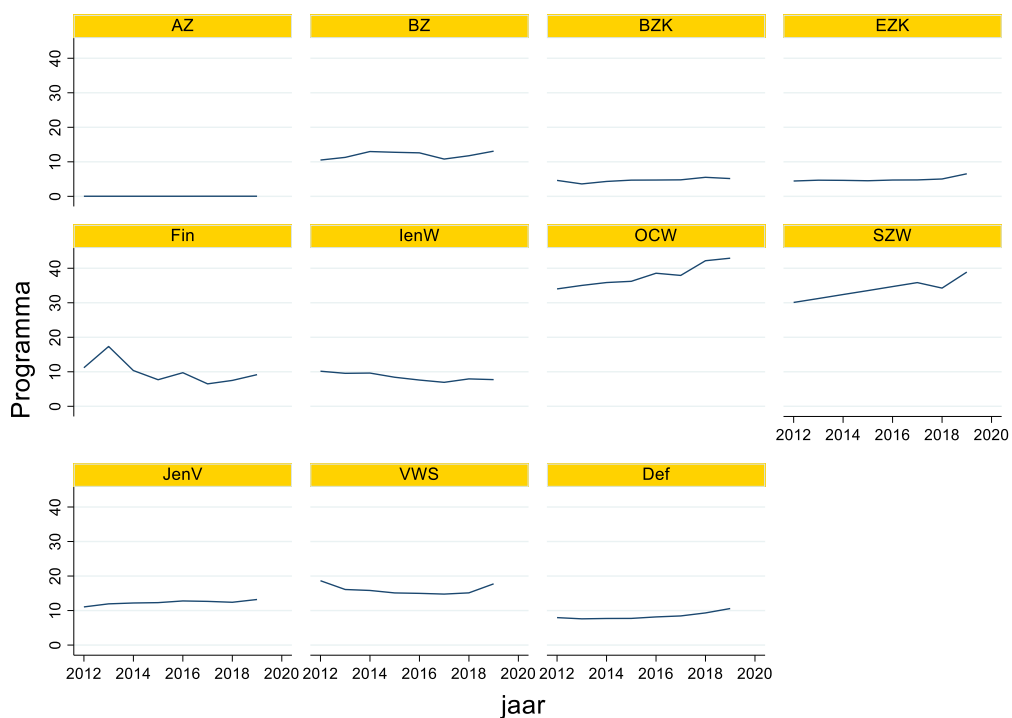
Omdat de gekozen indicatoren een soort containers zijn voor onderliggende activiteiten, is het goed denkbaar dat de indicatoren voor kerndepartement A een andere lading van activiteiten dekken dan voor kerndepartement B. We spreken dan van heterogeniteit van de productie. Hoewel we hierover dus eigenlijk niets weten, is er wel een schatting van te maken, zoals we in hoofdstuk 2 aangaven. De mate waarin deze indicatoren de totale beleidsdruk reflecteren is een empirische vraag, die in de analyse beantwoord zal worden.

Figuren 4-1 en 4-2 geven de omvang van de drie productindicatoren per kerndepartement in de periode 2012-2019 weer.

Figuur 4-1 Documenten en Kamervragen kerndepartementen 2012-2019



Figuur 4-2 Programma-uitgaven kerndepartementen in de periode 2012-2019



Het eerste wat opvalt in de figuren 4-1 en 4-2 is de grote variatie tussen de kerndepartementen. Er is blijkbaar maar een beperkte correlatie tussen de verschillende productindicatoren. OCW kent het hoogste bedrag aan programma-uitgaven, maar een bescheiden aantal documenten en Kamervragen. EZK/LNV laat precies het tegenovergestelde beeld zien: hoge aantallen Kamervragen en documenten gecombineerd met een laag bedrag aan programma-uitgaven. Opvallend is ook het hoge aantal vragen bij JenV en het relatief geringe aantal documenten. Weinig verrassend is de zeer bescheiden productie van AZ.

In de loop der tijd verandert er ook het nodige. Zo verdubbelt bij EZ bijvoorbeeld het aantal Kamervragen, terwijl bij IenW het aantal documenten vanaf 2015 bijna halveert. Ook VWS laat bij het aantal Kamervragen vanaf 2016 een opvallende daling zien. In een aantal gevallen is ook sprake van enige schommelingen in de tijd. Het ligt voor de hand te stellen dat bij een deel van de productie van de kerndepartementen sprake is van een zekere mate van onzekerheid.

4.2 Ingezetten middelen

Voor het bepalen van de inzet van middelen van de kerndepartementen hebben we gebruikgemaakt van de cijfers over de gerealiseerde apparaatsuitgaven van de kerndepartementen, zoals vermeld in de jaarverslagen van de ministeries. Het tekstkader hierna omschrijft wat onder apparaatsuitgaven wordt verstaan.

Wat wordt verstaan onder apparaatsuitgaven?

Volgens de *Rijksbegrotingsvoorschriften 2019* zijn apparaatsuitgaven alle uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om de organisatie te doen functioneren (Ministerie van Financiën, 2019). Dit zijn, in de brede definitie, zowel uitgaven voor personeel en materieel voor het primaire proces (beleidsproces) als voor de ondersteuning van het primaire proces (de bedrijfsvoering). Als alleen de uitgaven voor personeel en materieel van de ondersteunende processen als apparaat worden beschouwd, wordt gesproken van de smalle definitie. In de praktijk maakt men echter gebruik van een combinatie: bij de personele uitgaven wordt de brede definitie toegepast (dus uitgaven voor personeel belast met zowel primaire als ondersteunende processen) en bij de materiële uitgaven de smalle definitie (dus alleen de materiële uitgaven van de ondersteunende processen).

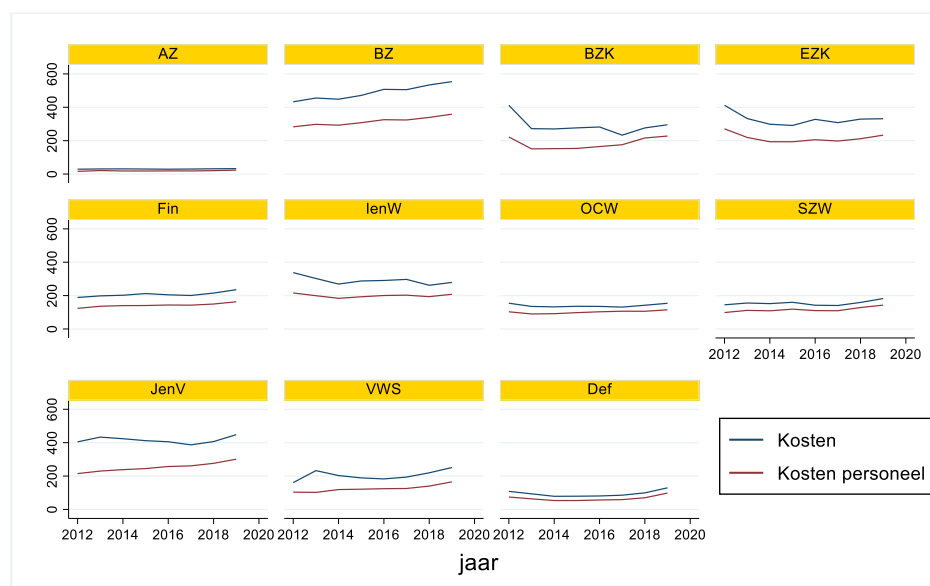
In de departementale jaarverslagen zijn de apparaatsuitgaven van de kerndepartementen uitgesplitst naar personele en materiële uitgaven. Binnen de personele uitgaven maken de jaarverslagen een onderscheid tussen uitgaven voor eigen personeel, externe inhuur en overig personeel. De materiële uitgaven zijn uitgesplitst naar bijdragen aan *shared service* organisaties (SSO's), ICT-uitgaven en overige materiële uitgaven, waaronder uitgaven voor huisvesting (Ministerie van Financiën, 2020). Zoals hiervoor al is opgemerkt, vermelden de jaarverslagen geen kapitaaluitgaven en moeten deze dus buiten beschouwing blijven.

Een probleem bij de verzameling en verwerking van de uitgavendata is, dat in de apparaatsuitgaven van de kerndepartementen dikwijls uitgaven zijn inbegrepen van onderdelen van ministeries die niet tot het eigenlijke kerndepartement behoren. In paragraaf 3.3 hebben we beschreven hoe we hiermee zijn omgegaan. Verder viel ons op dat de jaarverslagen niet of nauwelijks verklaringen geven voor wijzigingen in de gerealiseerde uitgaven. Er wordt meestal slechts ingegaan op mutaties die afwijken van de begrote bedragen. Een belangrijke omissie, zeker als het gaat om aanzienlijke veranderingen in de realisatie ten opzichte van het vorig jaar, wat niet zelden het geval is.

De middeleninzet van de kerndepartementen meten we dus aan de hand van uitgaven en niet van kosten, zoals we doorgaans doen. Zolang de ministeries (afgezien van de agentschappen, die het baten-lastenstelsel hanteren) gebruikmaken van het zogenoemde verplichtingen-kasstelsel, zullen de jaarverslagen alleen uitgavencijfers vermelden. Omdat de inzet van kapitaal relatief beperkt is, verwachten we geen grote discrepantie tussen de uitgaven en de kosten. In de rest van dit rapport spreken we dan ook over (apparaats)kosten.

Figuur 4-3 toont de ontwikkeling van de kosten per kerndepartement voor de periode 2012-2019.

Figuur 4-3 Totale en personele kosten per kerndepartement, 2012-2019 (miljoen euro)



Figuur 4-3 laat zien dat de apparaatskosten van de kerndepartementen onderling sterk verschillen. Zo bedragen de kosten van AZ ongeveer 20 miljoen euro, terwijl de kosten voor BZ meer dan 500 miljoen euro bedragen. Twee andere grote kerndepartementen zijn JenV en BZK. De kosten van de andere kerndepartementen liggen tussen 130 en 320 miljoen euro.

Interessant is om te zien hoe deze kosten worden verdeeld over personeel en materiaal. Ook daarin bestaan grote verschillen tussen de kerndepartementen, zo blijkt uit figuur 4-3. De personeelskosten zijn vanzelfsprekend de belangrijkste kostenpost. Zo bestaan de kosten van SZW voor bijna 80 procent uit personeelskosten. Bij BZK, EZK en JenV ligt het kostenaandeel personeel veel lager. De andere kerndepartementen laten een kostenaandeel personeel zien dat varieert tussen 70 en 78 procent. De samenstelling van de kosten kan van invloed zijn op de productiviteit. Daarom komen we in de volgende paragraaf nog hierop terug aan de hand van het kostenaandeel van materiaal.

Uit figuur 4-3 blijkt verder dat de kosten voor de meeste kerndepartementen tussen 2012 en 2019 groeien, al is de groei veelal bescheiden. Uitzonderingen zijn BZK, EZK en lenW. Bij deze kerndepartementen is sprake van krimp. De kostendaling van EZK vindt met name in de eerste jaren plaats. Voor een deel is dit toe te schrijven aan de overgang van het Directoraat-Generaal voor de Internationale Betrekkingen naar het ministerie van BZ en lagere (personele) kosten voor het begeleiden van werk naar werk (vWnW). Bij lenW is eveneens vooral in de beginperiode sprake van dalende kosten. De daling van 2012 op 2013 is voornamelijk het gevolg van bezuinigingen ('versnelde realisatie taakstelling'). De krimp van 2013 op 2014 heeft waarschijnlijk vooral te maken met de overgedragen bijdrage aan BZK van het aandeel lenW in de egalisatieschuld van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB).

4.3 Determinanten van doelmatigheid

In hoofdstuk 2 geven we aan dat doelmatigheid eerst betekenis krijgt door deze te relateren aan een aantal eigenschappen van een kerndepartement die daarop van invloed kunnen zijn. Daarbij gaat het vooral om hrm-kenmerken, zoals ziekteverzuim, werktijdfactor en gemiddelde leeftijd. Om dit soort personeelsgegevens in kaart te brengen, hebben we gebruikgemaakt van via het Ministerie van BZK

geleverde gegevens uit databestanden van P-direct en de afdeling Trends, Onderzoek & Statistiek (TOS) van het Ministerie van Defensie. Er zijn nog verschillende andere determinanten overwogen, maar door gebrek aan gegevens daarover is de selectie uiteindelijk beperkt tot elf determinanten. Tabel 4-1 geeft deze weer, onderverdeeld in drie categorieën: samenstelling personeel, karakteristieken personeel en arbeidsrelatie. Bijlage 7.3 bevat een tabel met de statistische beschrijving van de verschillende (mogelijke) determinanten van kostendoelmatigheid.

Tabel 4-1 Overzicht determinanten doelmatigheid

Samenstelling	Karakteristieken	Arbeidsrelatie
Aandeel vrouwen	Ziekteverzuimratio	Werktijdfactor
Aandeel topfuncties	Gemiddelde leeftijd	Aandeel extern personeel
Aandeel vrouwen in topfuncties	Instroomratio	Kostenaandeel materiaal
Aandeel ondersteunend personeel	Uitstroomratio	

De eerste categorie determinanten heeft betrekking op de samenstelling van het personeel, waarbij elementen als achtergrond (inclusiviteit) en het type functie een rol spelen. De gedachte hierachter is dat een evenwichtige samenstelling van het personeel mede kan bijdragen aan een verbetering van de productiviteit.

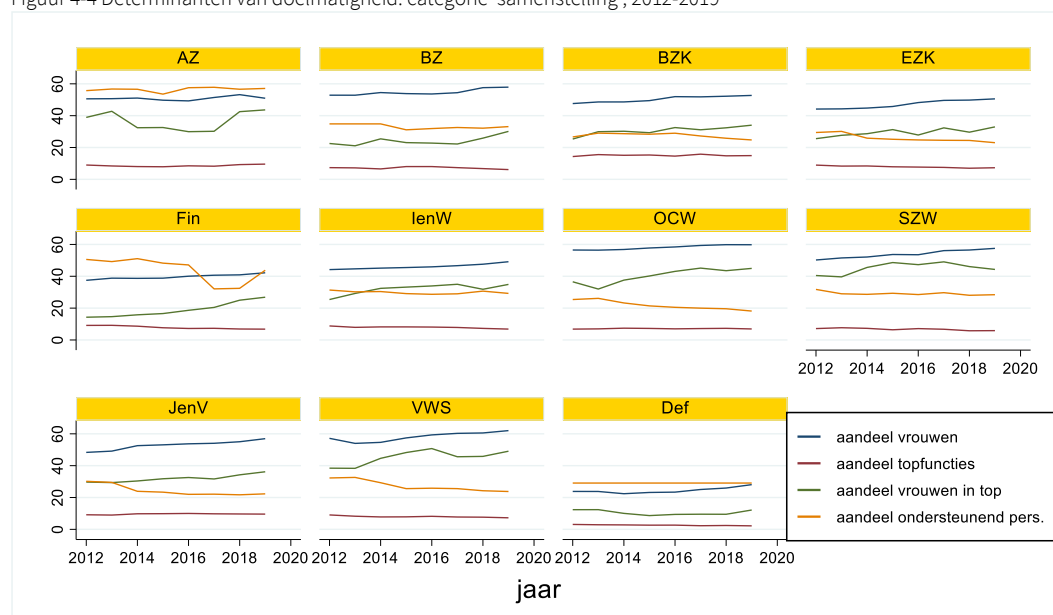
De tweede groep bevat determinanten die iets zeggen over karakteristieken van het personeel zelf, zoals de mate van gezondheid, de leeftijd en de ervaring binnen de organisatie. Uitval van personeel door ziekte leidt rechtstreeks tot uitval van productie en dus productieverlies. De leeftijd van het personeel geeft een indicatie van de hoeveelheid werkervaring die binnen de organisatie aanwezig is. Arbeidstheorie geeft aan dat de productiviteit van werknemers tot een bepaalde leeftijd toeneemt en daarna daalt. De in- en uitstroomratio is een indicatie voor de hoeveelheid werkervaring die specifiek binnen deze organisatie is opgebouwd. Het geeft in feite aan hoelang werknemers gemiddeld in deze organisatie werkzaam zijn en of er dus veel of weinig specifieke kennis is opgebouwd. Vanzelfsprekend gelden er nog allerlei andere hypothesen. Zo kunnen bijvoorbeeld een hoog ziekteverzuim en een hoge in- en uitstroom ook een reflectie zijn van slechte arbeidsomstandigheden en -relaties en dus op die manier bijdragen aan een lagere productiviteit.

De derde categorie betreft determinanten die iets zeggen over de arbeidsrelaties. De werktijdfactor is de omvang van de gemiddelde aanstelling, uitgedrukt in een percentage. Een lage werktijdfactor leidt wellicht tot extra kosten en dus lage productiviteit. Denk hierbij aan extra kantoor- of hrm-kosten. Ook maakt de literatuur melding van geringere betrokkenheid bij de organisatie of de geringere bereidheid tot overwerk. Maar er wordt ook beweerd dat dit juist voor een hogere productiviteit zorgt, doordat men juist de meest productieve uren van de dag werkt. Extern personeel inhuren brengt dikwijls extra kosten met zich vanwege marges die aan de intermediair moeten worden betaald, maar tegelijkertijd kunnen externen dikwijls worden ingezet op die momenten dat extra inzet vereist is. Er is dan minder leegloop binnen de organisatie, waardoor de productiviteit verbetert. Het kostenaandeel materiaal, met name de bijdragen aan de SSO's, verwijst naar de mate van bedrijfsprocessen die geheel uitbesteed zijn, zoals salarisadministratie, catering en ICT. Hiervoor hoeft geen specifieke kennis binnen de organisatie te worden ontwikkeld en kan daardoor bijdragen aan een hogere productiviteit. Hieraan hangt wel een prijskaartje, waardoor het effect op de productiviteit ook negatief kan zijn. Dit kunnen ook kosten zijn die ontstaan als het management het zicht op onderdelen van het bedrijfsproces kwijtraakt.

Het voorgaande is slechts een beperkte greep uit wat de literatuur hierover meldt. Onduidelijk is in hoeverre sommige determinanten elkaar nog kunnen versterken of verzwakken. In dit onderzoek kunnen we slechts beschikken over een beperkte set van determinanten. We kunnen alleen kijken of deze determinanten een samenhang laten zien met de kosten en dus de productiviteit.

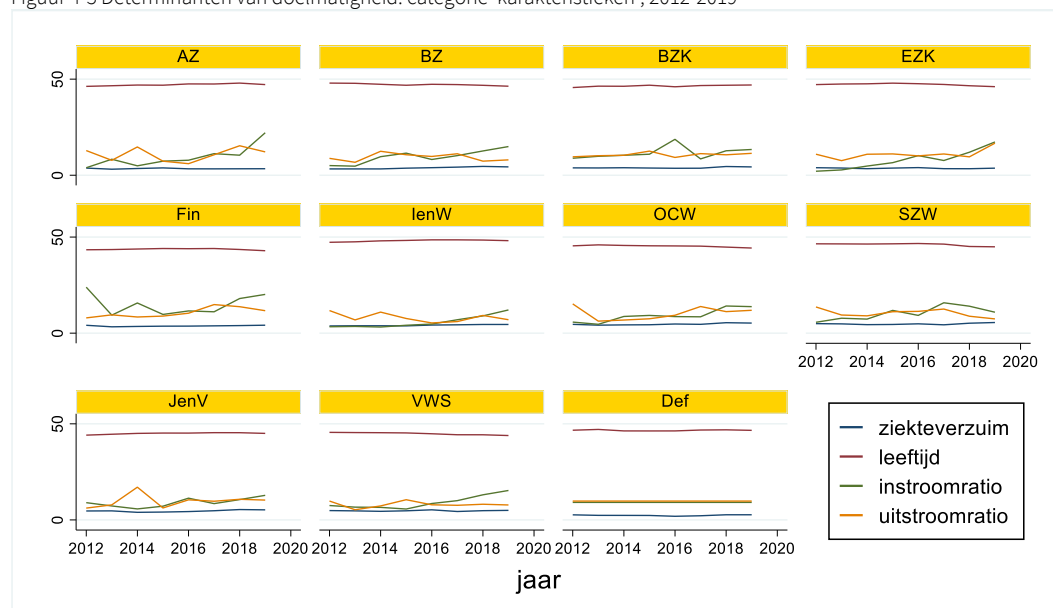
De figuren 4-4 tot en met 4-6 geven de ontwikkelingen van de verschillende determinanten weer.

Figuur 4-4 Determinanten van doelmatigheid: categorie 'samenstelling', 2012-2019



Uit figuur 4-4 blijkt dat het aandeel vrouwen bij BZ, OCW, SZW, JenV en VWS ongeveer gelijk is aan 60 procent. Def heeft daarentegen slechts 30 procent vrouwen in dienst. Voor alle kerndepartementen geldt dat het aandeel tussen 2012 en 2019 groeit. In de top van de kerndepartementen zijn vrouwen veel minder vertegenwoordigd. De percentages variëren tussen de 10 en 50 procent. Wel geldt ook daar dat in de loop der jaren sprake is van een stijgende trend. Het aandeel topfuncties ligt in de grootteorde van 10 procent. Het aandeel topfuncties ligt bij BZK aanzienlijk hoger. Voor een deel vloeit dit voort uit de aanstelling bij BZK van een deel van de topfuncties van de ABD. Bij Fin, IenW en VWS neemt het aandeel topfuncties tussen 2012 en 2019 af. Het aandeel ondersteunend personeel geeft de grootste verschillen en fluctuaties te zien. Absolute koploper is AZ met een aandeel van bijna 60 procent. De laagste aandelen treffen we aan bij OCW en JenV. De andere kerndepartementen variëren tussen 20 en 35 procent. Er is overigens in de loop der tijd wel een algemene trend waar te nemen naar minder ondersteunend personeel.

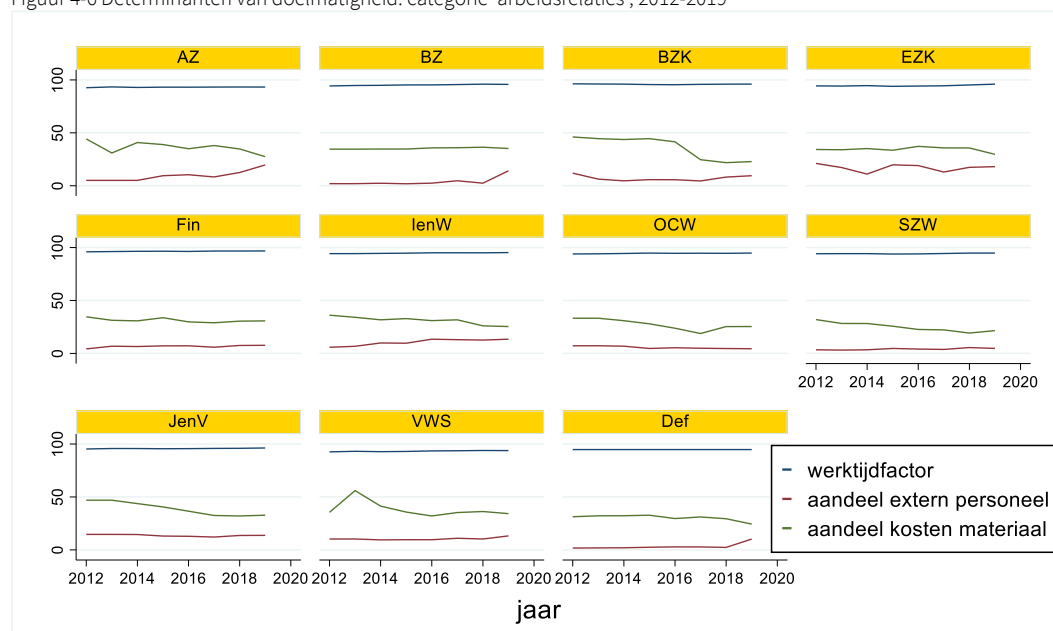
Figuur 4-5 Determinanten van doelmatigheid: categorie 'karakteristieken', 2012-2019



Het ziekteverzuim ligt, zoals blijkt uit figuur 4-5, voor de meeste kerndepartementen rond de vier procent. Uitschieters zijn Def (1,9%) en JenV (5,6%). Er is geen duidelijke trend zichtbaar. De gemiddelde leeftijd van de ambtenaren ligt net boven de 46 jaar. De variatie over de kerndepartementen is beperkt. Met uitzondering van BZK blijkt het personeelsbestand tussen 2012 en 2019 wel wat verjonging te hebben ondergaan. De gemiddelde in- en uitstroom bedraagt iets minder dan tien procent. Er geldt tussen de kerndepartementen onderling en de kerndepartementen in de tijd wel een behoorlijke variatie. Overigens lopen in- en uitstroom niet altijd met elkaar in de pas.

Uit figuur 4-6 blijkt dat de werktijdfactor gemiddeld 95 procent bedraagt. Hoewel niet direct zichtbaar in figuur 4-6, blijkt er toch sprake te zijn van een zekere variatie tussen de verschillende kerndepartementen. Die variatie is waarschijnlijk een gevolg van een substantieel aantal ambtenaren met een relatief kleine aanstelling. Bij de interpretatie van de effecten later zal dit inzicht van belang zijn. Figuur 4-6 laat wel een grote variatie zien in de inhuur van extern personeel en het kostenaandeel materiaal. Vooral EZK kent een hoog aandeel extern personeel (circa 20%). De meeste andere kerndepartementen huren maar enkele procenten extern personeel in. De algemene tendens tussen 2012 en 2019 is dat het aandeel extern personeel groeit. Het kostenaandeel materiaal is vooral voor BZK in de beginperiode hoog (bijna 50%). Voor de andere kerndepartementen gelden percentages van rond de 40. De algemene tendens is dat het kostenaandeel materiaal tussen 2012 en 2019 daalt.

Figuur 4-6 Determinanten van doelmatigheid: categorie 'arbeidsrelaties', 2012-2019



Niet alle determinanten zullen van belang zijn bij de verklaring van de kostendoelmatigheid. Voor een deel heeft dit te maken met mogelijk sterke correlaties tussen genoemde determinanten. Bij sterke correlaties is het bijna niet mogelijk om eenduidig een verband te leggen tussen kosten en een determinant. Om enig inzicht hierin te krijgen, hebben we de correlaties uitgebreid bekeken en ook nog een principale componentenanalyse uitgevoerd. Een dergelijke analyse geeft onder meer aan hoeveel determinanten in de analyses gehanteerd zouden kunnen worden. Het extra toevoegen van andere determinanten heeft dan verder geen zin, omdat hiermee in feite geen nieuwe informatie wordt toegevoegd. De resultaten hiervan zijn in bijlage 7.3 weergegeven. Zo blijkt er onder meer een samenhang te bestaan tussen het aandeel vrouwen, het aandeel vrouwen in topfuncties en ziekteverzuim. Het aandeel vrouwen en het aandeel vrouwen in topfuncties zijn daarom uit de modellen weggelaten. Bij de interpretatie van de resultaten moet hiermee wel rekening worden gehouden.

We presenteren in tabel 4-2 de uitkomsten van deze analyse. Voor een deel neemt de tabel ook al een voorschot op de uiteindelijke resultaten. Zo bleken het aandeel ondersteunend personeel en de uitstroomratio in geen van de modellen een significant resultaat op te leveren. Deze worden aangegeven met 'afgetest'.

Tabel 4-2 Determinanten doelmatigheid en opname in berekening productiviteit

	Determinant	Correlaties	In model
z1	Aandeel vrouwen	Met vrouwen in top en ziekteverzuim	Nee, afgetest
z2	Aandeel in topfuncties	Met kostenaandeel materiaal	Nee, afgetest
z3	Aandeel vrouwen in topfuncties	Met vrouwen in top en ziekteverzuim	Nee, niet te onderscheiden van ziekteverzuim
z4	Aandeel ondersteunend personeel		Nee, afgetest
z5	Ziekteverzuim		Ja
z6	Gemiddelde leeftijd		Nee, weinig variatie en negatieve correlatie met instroom
z7	Instroomratio	Met werktijdfactor	Ja
z8	Uitstroomratio		Nee, afgetest
z9	Werktijdfactor	Met instroom	Ja
z10	Aandeel extern personeel	Met aandeel topfuncties	Ja
z11	Kostenaandeel materiaal		Ja

5 Resultaten

5.1 Schattingsresultaten kostenfunctie

Tabel 7-4 in bijlage 7.4 bevat de schattingsresultaten van het uiteindelijke model. Het betreft hier het in paragraaf 2.3 beschreven model met drie productindicatoren, een trendmatige component en vijf determinanten voor de kostendoelmatigheid. Het model is geschat met de *mixed effect non-linear maximum likelihood* methode. Dit is een regressietechniek die ervoor zorgt dat de parameterwaarden van het model zodanig gekozen worden dat de voorspellingen van het model zo goed mogelijk met de feitelijke kosten overeenstemmen. Voor een uitgebreidere toelichting zie de paragrafen 2.2 en 2.3. Zoals eerder toegelicht, houdt deze methodiek rekening met de heterogeniteit tussen kerndepartementen en wordt de doelmatigheid bepaald aan de hand van een aantal determinanten die samenhangen met de bedrijfsvoering.

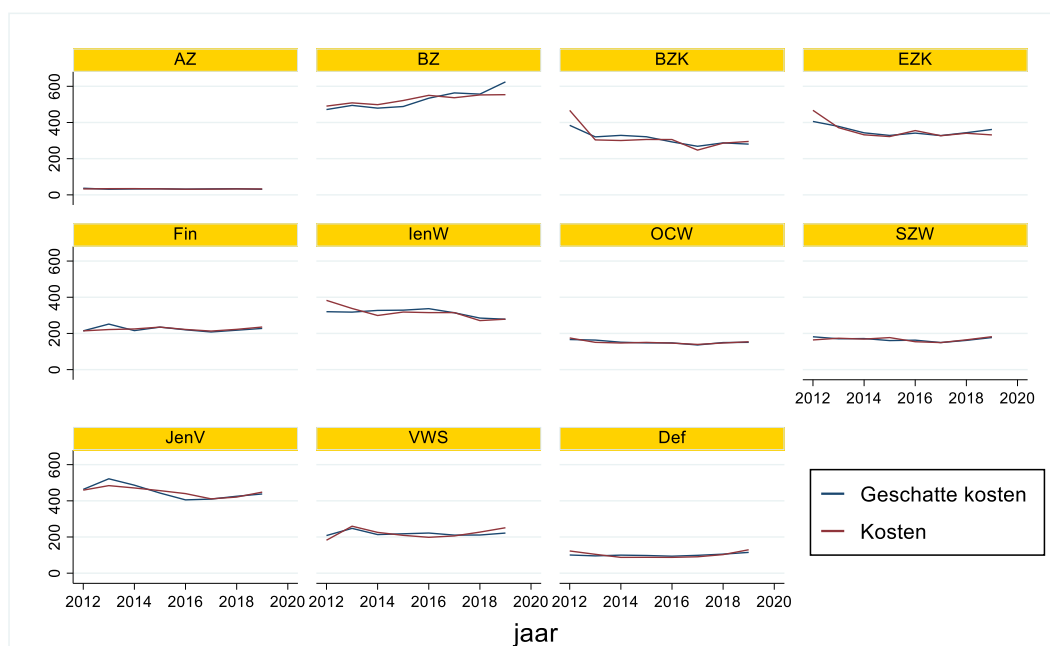
De schattingen leveren een betrouwbaar beeld op. Zo zijn de parameters van de productie-indicatoren betrouwbaar. Deze parameters zijn in feite een reflectie van de gewichten die aan de verschillende productie-indicatoren worden toegekend om de productiviteit te kunnen berekenen. Ook de vijf uiteindelijk overgebleven determinanten van doelmatigheid blijken alle significant (op het 5%-niveau).

De parameterwaarden van de productie-indicatoren hebben plausibele waarden. Zo blijkt 45 procent van de ingezette middelen gemoeid met het aantal documenten, 17 procent met de behandeling van Kamervragen en 38 procent met het programma. De daarbij geschatte kostprijzen (marginale kosten) bedragen gemiddeld 27.000 euro voor een document, 12.000 euro voor een Kamervraag en 1.500 euro per 1 miljoen euro programmakosten. Deze waarden lijken alleszins plausibel.

Het kerndepartement AZ is op te vatten als een vreemde eend in de bijt vanwege zijn geringe omvang en specifieke taken. Een dergelijke uitbijter zou de schattingsresultaten substantieel kunnen beïnvloeden. We hebben daarom de schattingen nogmaals gedaan op basis van een gegevensverzameling zonder AZ. Het effect hiervan op de schattingsresultaten blijkt echter beperkt.

Door het geringe aantal waarnemingen is het niet mogelijk modellen te schatten met een grotere mate van flexibiliteit. Allerlei interacties in het model ontbreken daardoor. Ondanks deze beperkingen heeft het model een goede fit. De fit van het model is te zien in figuur 5-1, waarin de feitelijke kosten van de kerndepartementen zijn afgezet tegen de geschatte kosten. De geschatte kosten zijn de kosten zoals die door het model en de geschatte parameters worden voorspeld. Beide lijnen liggen voor de meeste kerndepartementen nagenoeg over elkaar heen. De kosten van de kerndepartementen van BZ en BZK laten zich nog het minst goed door het model beschrijven.

Figuur 5-1 Geschatte en feitelijke kosten per kerndepartement, gecorrigeerd voor prijzen, 2012-2019



5.2

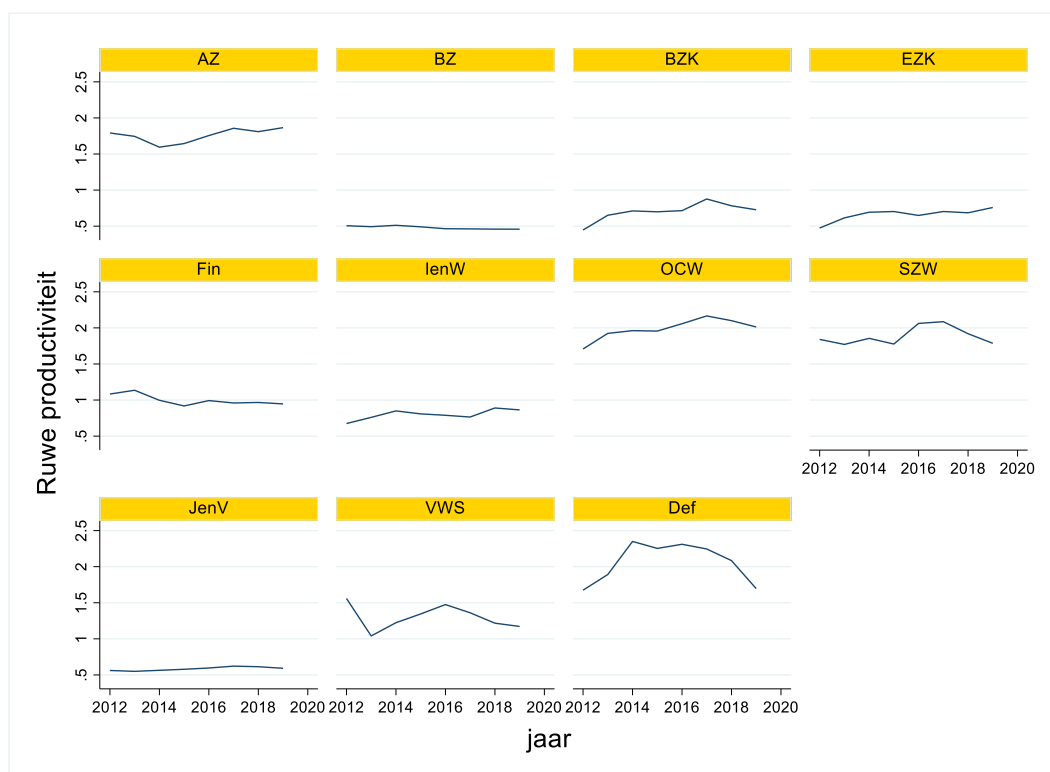
Resultaten per economische indicator

Ruwe productiviteit

De ruwe productiviteit is de verhouding tussen de (gewogen) productie en de voor prijsontwikkeling gecorrigeerde kosten, waarbij geen rekening wordt gehouden met de heterogeniteit van de geleverde diensten. Deze ruwe productiviteit pellen we in het vervolg van het hoofdstuk verder af, waardoor zichtbaar wordt welk deel toe te rekenen is aan verschillen in case mix (heterogeniteit), welk deel aan verschillen in kostendoelmatigheid en welk deel aan technische en institutionele veranderingen. Uit het vervolg van dit hoofdstuk moet dus blijken welke nuances aan deze ruwe maat zijn toe te voegen.

Uit figuur 5-2 blijkt dat de ruwe productiviteit grote verschillen te zien geeft tussen kerndepartementen onderling, maar ook grote verschillen in de tijd. Zo is de ruwe productiviteit van de kerndepartementen van AZ, OCW, SZW en Def ongeveer twee keer zo hoog als het gemiddelde. De kerndepartementen van BZ, BZK en JenV blijken daarentegen een productiviteit van ongeveer de helft van het gemiddelde te hebben.

Figuur 5-2 Ruwe productiviteit kerndepartementen, 2012-2019

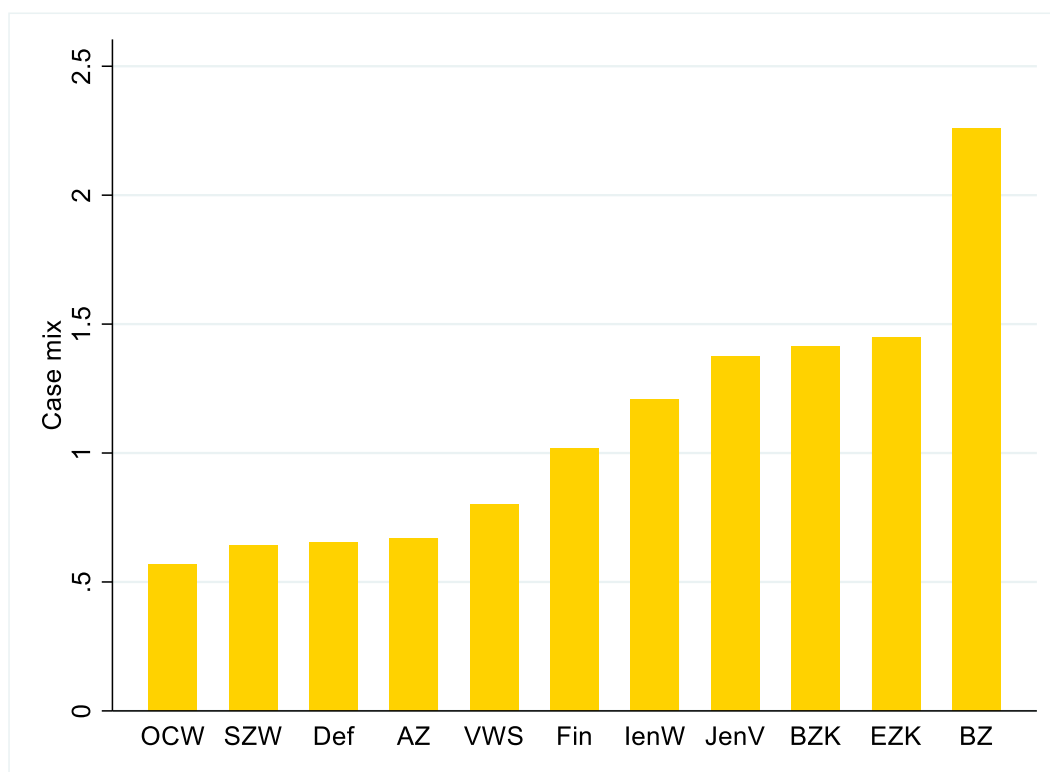


Heterogeniteit in de productie (case mix)

Bij de bespreking van het model is aangegeven dat de gekozen methode rekening houdt met heterogeniteit van de productie van de verschillende kerndepartementen. Dit gebeurt aan de hand van een schatting die gebaseerd is op structurele verschillen in kosten per onderscheiden product in de tijd tussen kerndepartementen. Met andere woorden: als de kosten van een kerndepartement door de jaren heen structureel 10 procent hoger zijn dan de kosten van een qua productieomvang identiek kerndepartement, dan is de interpretatie dat deze 10 procent voortkomt uit een ‘lastigere’ productie, ook wel aangeduid als case mix of heterogeniteit. Dat kan te maken hebben met een andere samenstelling van de productie, maar ook de complexiteit per geleverde dienst kan verschillen.

Het is interessant om na te gaan hoe groot de toegepaste heterogeniteitscorrectie voor ieder kerndepartement is. Figuur 5-3 geeft de resultaten weer van de heterogeniteitscomponent, uitgedrukt in de gemiddelde case mix. De case mix geeft aan hoeveel meer (of minder) kosten een kerndepartement maakt door een afwijkende zwaarte in de verrichte activiteiten. Per departement is een cijfer weergegeven rondom 1. Een cijfer kleiner dan 1 impliceert dat de case mix lager is dan gemiddeld, bij een cijfer groter dan 1 is de case mix hoger dan gemiddeld. Een waarde van 1,5 geeft aan dat met een gemiddelde zaak bij een specifiek kerndepartement 50 procent meer kosten gemoeid is dan bij het gemiddelde kerndepartement.

Figuur 5-3 Case mix per kerndepartement



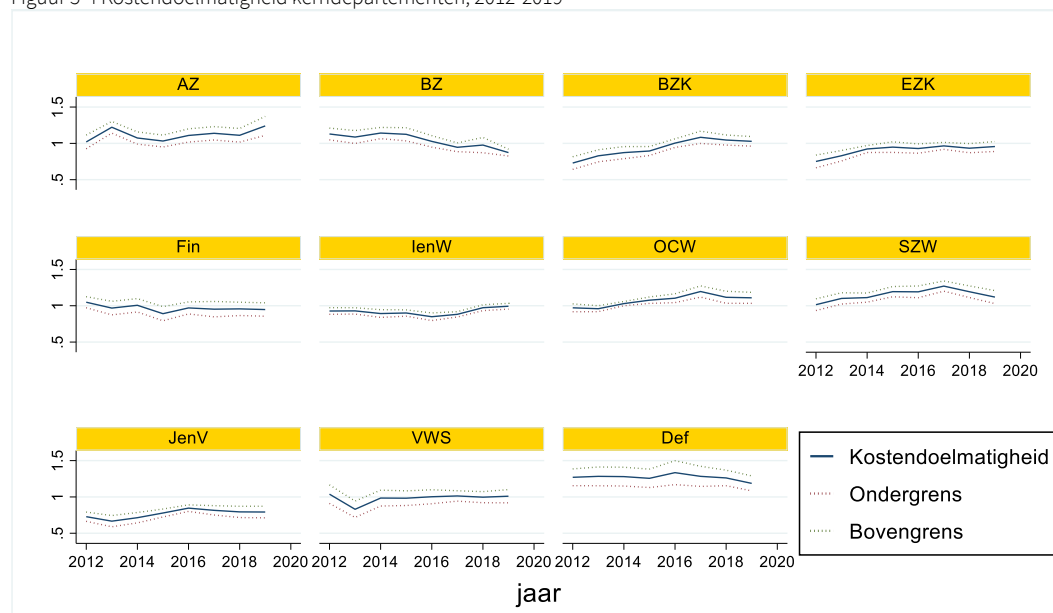
Uit figuur 5-3 blijkt dat de kerndepartementen van OCW, SZW, Def en AZ de laagste case mix hebben. De kosten per eenheid product liggen op ongeveer 60 procent van de gemiddelde case mix. Dit zijn niet toevallig de kerndepartementen met de hoogste ruwe productiviteit (zie figuur 5-2). Absolute koploper qua case mix is het kerndepartement van BZ. De kosten per eenheid product zijn hier 120 procent hoger dan bij het gemiddelde kerndepartement. Dit kerndepartement bleek een lage ruwe productiviteit te hebben.

Er bestaan dus aanzienlijke verschillen in de gemiddelde case mix, die voor een belangrijk deel de verschillen in ruwe productiviteit kunnen verklaren. Kanttekening blijft hier dat het niet is uit te sluiten dat het niet alleen om case mix gaat, maar dat ook sprake kan zijn van een structurele ondoelmatigheid bij een kerndepartement die niet door een van de determinanten wordt ingevangen (zie volgende sectie). Houd hierbij in gedachten dat we de doelmatigheid berekenen aan de hand van een aantal determinanten, maar dat dit niet een volledige set van determinanten is. Een deel van de ondoelmatigheid kan dus ontbreken.

Kostendoelmatigheid

Figuur 5-4 geeft de kostendoelmatigheid weer per kerndepartement in de periode 2012-2019. De kostendoelmatigheid is de verhouding tussen de kosten van de *gemiddelde praktijk* en de feitelijke kosten. Een waarde van bijvoorbeeld 0,90 betekent dat dezelfde productie kan worden gerealiseerd tegen 90 procent van de feitelijke kosten (ten opzichte van de gemiddelde praktijk). Met andere woorden: er is een doelmatigheidswinst van 10 procent te realiseren ten opzichte van de gemiddelde praktijk. In figuur 5-4 gaat een hoge score dus gepaard met een hoge kostendoelmatigheid en vice versa.

Figuur 5-4 Kostendoelmatigheid kerndepartementen, 2012-2019



Figuur 5-4 laat zien dat er forse verschillen bestaan tussen de kostendoelmatigheid van kerndepartementen. Zo blijkt de doelmatigheid van de kerndepartementen BZK, EZK en JenV gemiddeld over de jaren 2012-2019 aanvankelijk maar 70 à 80 procent te bedragen ten opzichte van de gemiddelde praktijk. Vooral bij BZK is de laatste jaren een aanzienlijke verbetering te zien. Het kerndepartement van Defensie steekt er ruimschoots bovenuit. Een negatieve trend is waar te nemen bij het kerndepartement van BZ.

De resultaten kennen een zekere mate van statistische onzekerheid. Daarom is behalve de puntschattingen ook het gebied aangegeven waarbinnen de productiviteit met een zekerheid van 95% valt. Hieruit wordt duidelijk dat alleen Def in alle jaren een hogere productiviteit kent dan het gemiddelde kerndepartement. Voor AZ en SZW geldt dit voor zeven van de acht onderzochte jaren. Het kerndepartement van JenV scoort voor alle acht jaren significant lager dan het gemiddelde kerndepartement.

Omdat we de doelmatigheidsscores afleiden uit een aantal determinanten, zijn de verschillen nog nader te duiden. Voor iedere determinant berekenen we de invloed op de kostendoelmatigheid. De schattingsresultaten zelf staan weergegeven in bijlage 7.4. Hier hebben we de schattingsresultaten omgerekend naar een eenvoudig interpreteerbare grootte. Tabel 5-1 geeft een samenvatting van de richting van het effecten. Daarna volgen twee figuren die een indicatie van de grootte van het effect weergeven.

Tabel 5-1 Effecten van determinanten op kostendoelmatigheid

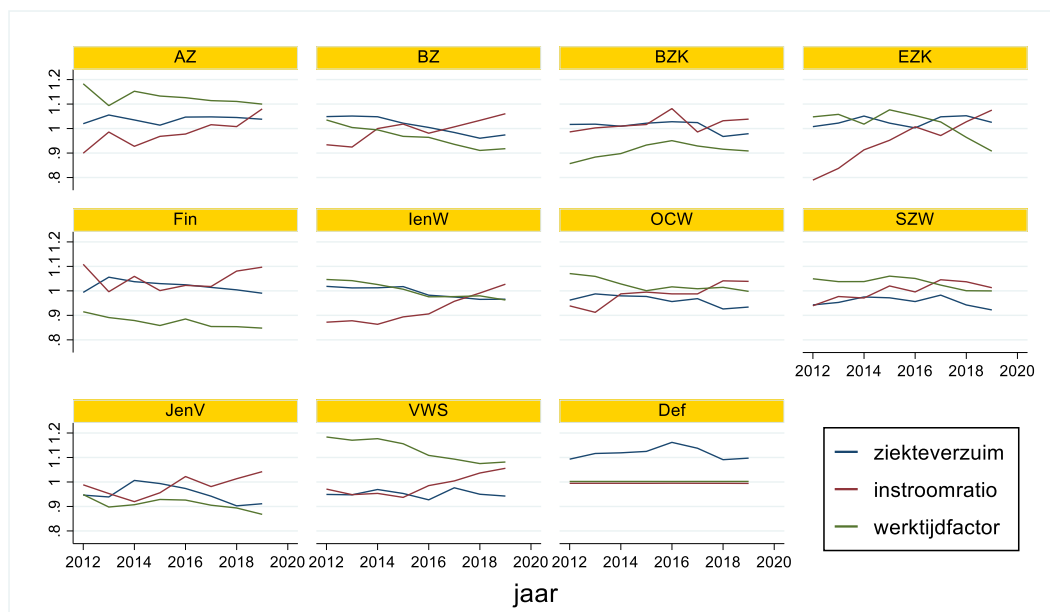
Determinant	Effect
Ziekteverzuim	Hoog ziekteverzuim leidt tot lage kostendoelmatigheid
Instreamratio	Hoge instroomratio leidt tot hoge kostendoelmatigheid
Werktijdfactor	Hoge werktijdfactor leidt tot lage kostendoelmatigheid
Externe inhuur	Hoge externe inhuur leidt tot lage kostendoelmatigheid
Kostenaandeel materiaal	Hoog kostenaandeel materiaal leidt tot lage kostendoelmatigheid

Het effect van ziekteverzuim is tamelijk voor de hand liggend. Een hoog verzuim leidt tot minder productie of tot extra kosten in verband met vervanging. Het effect van de instroomratio is minder evident. Een hoge instroomratio leidt wellicht in eerste instantie juist tot extra kosten in verband met werving en inwerken. De instroomratio kan ook een indicatie zijn voor ‘verse’ krachten met een hogere arbeidsproductiviteit of lagere loonkosten. Een andere hypothese is dat door de instroom de organisatie weer beter aansluit bij de feitelijke behoefte. Denk hierbij aan mensen met een iets ander profiel dan de mensen die de dienst hebben verlaten. Het effect van de werktijdfactor is een opvallend resultaat, al is bekend dat ook in andere sectoren een hoog percentage deeltijders positief kan bijdragen aan de productiviteit (ROA, 2011). Een hypothese is dat mensen in deeltijd productiever zijn, omdat zij juist de laagproductieve uren van de dag of de week niet werken. Daar staat tegenover dat er per gewerkt uur meer overheadkosten worden gemaakt voor bijvoorbeeld kantoorruimte, hrm-diensten en de salarisadministratie. Externe inhuur kan theoretisch twee effecten hebben. Externe inhuur is doorgaans flexibeler en daardoor doelmatiger. Daar staat tegenover dat de loonkosten per gewerkt uur waarschijnlijk aanzienlijk hoger zijn, omdat de marges voor de intermediair en de leegloop voor dit type personeel ook betaald moeten worden. Het negatieve effect van een hoog kostenaandeel materiaal¹ kan wijzen op een al te ‘uitbundige’ aankoop van goederen en diensten. Bekend is het fenomeen dat overschotten in budgetten aan het einde van het jaar alsnog worden aangewend voor allerlei aankopen en inhuur. Materiële uitgaven lenen zich daar beter voor dan personele.

De figuren 5-5 en 5-6 geven een indruk van de grootte van de verschillende effecten per kerndeptement over de jaren 2012-2019. Hierbij is een fictief ‘gemiddeld’ kerndeptement het referentiepunt.

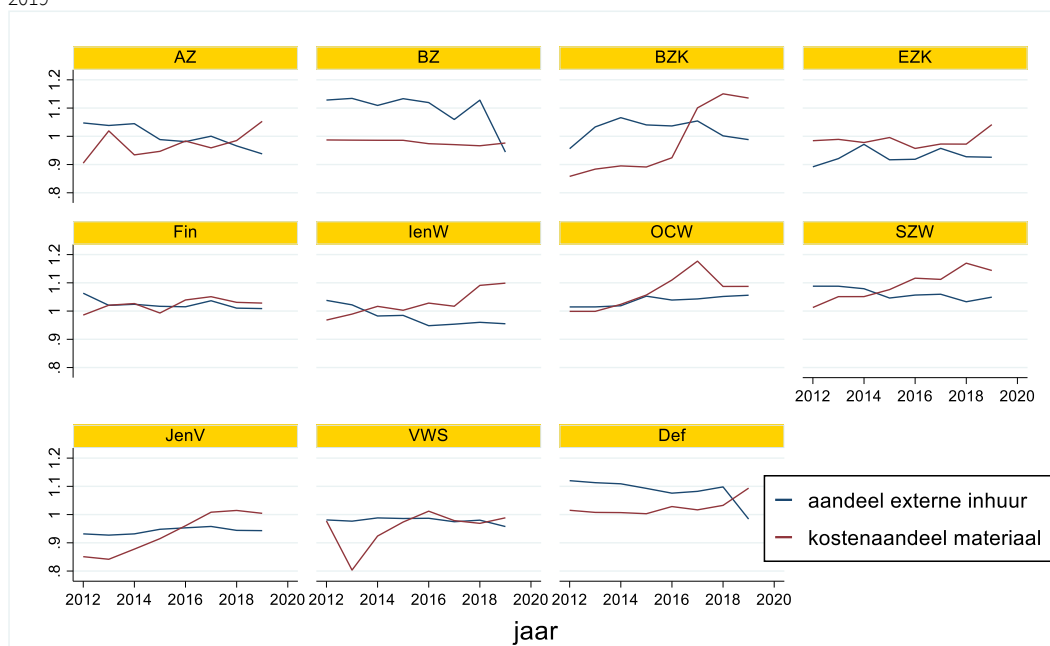
¹ Dit lijkt op het eerste oog in tegenspraak met het ‘Baumol-effect’ (arbeidsintensieve sectoren kennen lagere productiviteitsgroei), zoals geconstateerd in onze vergelijkende analyse van de productiviteitstrends van vier publieke sectoren (Blank & Van Heezik, 2020). In die studie vergelijken we echter sectoren die wezenlijk iets anders produceren, bijvoorbeeld onderwijs tegenover zorg. Wij hebben verschillen in de aard van dienstverlening in dat onderzoek afgemeten aan de arbeidsintensiteit. Hier worden organisaties met elkaar vergeleken die veel sterker op elkaar lijken en waarbij de arbeidsintensiteit dus veel meer een keuze is van het management.

Figuur 5-5 Doelmatigheidseffecten kerndepartementen per determinant: ziekteverzuim, instroomratio en werktijdfactor, 2012-2019



Noot: instroomratio en werktijdfactor zijn voor Def niet bekend.

Figuur 5-6 Doelmatigheidseffecten kerndepartementen per determinant: externe inhuur en kostenaandeel materiaal, 2012-2019



Uit figuur 5-5 blijkt dat het ziekteverzuim en de werktijdfactor de grootste impact hebben op de doelmatigheid. Het is goed denkbaar dat in het ziekteverzuim ook allerlei andere problemen in personele verhoudingen of een slecht functionerende organisatie tot uitdrukking komen. Het effect van de werktijdfactor op de doelmatigheid is niet nieuw. Dit werd 20 jaar geleden al vastgesteld (Blank et al., 1998). Verschillende factoren kunnen een rol spelen, zoals de flexibelere inzet van personeel in ‘drukke’ uren (Künn-Nelen et al., 2013) of het vermijden van de minst productieve uren in een

werkweek. Verder blijken ook de externe inhuur en een hoog aandeel materiële kosten een bijdrage te leveren aan ondoelmatigheid.

Bij voorgaande uitkomsten past een belangrijke kanttekening. Het zou volstrekt onrealistisch zijn te denken dat een kerndepartement op alle dimensies te optimaliseren is en dat er zo een grote doelmatigheidswinst is te boeken. Genoemde determinanten zijn namelijk niet los van elkaar te zien. Het is veel zinvoller om alleen naar de verschillen tussen de kostendoelmatigheid van de kerndepartementen als geheel te kijken, in plaats van naar verschillen per determinant.

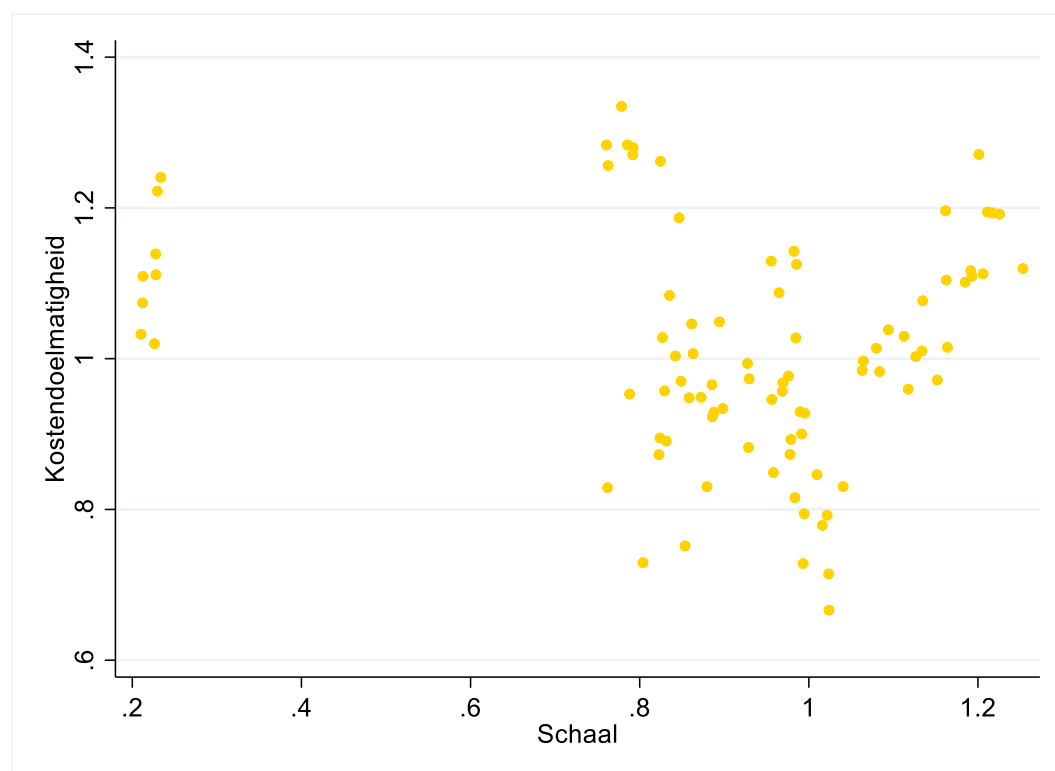
Figuur 5-4 geeft dan ook een betere indicatie van de potentiële doelmatigheidswinsten. De effecten van de afzonderlijke determinanten zijn dan ook niet meer dan een aanwijzing voor een kerndepartement aan welke knoppen eventueel gedraaid kan worden.

Schaaleffecten

Schaaleffecten geven het effect weer van de omvang van een kerndepartement (schaal) op de doelmatigheid. Vanwege het geringe aantal waarnemingen in ons analysebestand is het lastig om schaalears effecten vast te stellen. Via een omweg kunnen we daarover mogelijk wel iets opmerken. De berekende kostendoelmatigheden hangen, zoals gezegd, samen met een aantal determinanten, zoals het kostenaandeel materiaal of de instroomratio, die op hun beurt weer kunnen samenhangen met de schaal van het kerndepartement.

Figuur 5-7 geeft een indruk van deze samenhang. De horizontale as geeft de schaal weer, uitgedrukt in productieomvang, en de verticale as de kostendoelmatigheid van het kerndepartement. De productie is een gewogen optelsom van documenten, Kamervragen en programma-uitgaven.

Figuur 5-7 Samenhang tussen schaal en kostendoelmatigheid, 2012-2019



Uit figuur 5-7 blijkt dat het niet mogelijk is een samenhang te constateren tussen de omvang van een kerndepartement in termen van productie en de kostendoelmatigheid. De variatie in kostendoelmatigheid is dermate groot dat we hierover geen eenduidige uitspraken kunnen doen.

Generieke productiviteitstrend

Uit figuur 5-2 bleek dat de ruwe productiviteit door de tijd heen geen eenduidige trend heeft. Sommige kerndepartementen laten door de jaren heen grosso modo een groei van de ruwe productiviteit zien, andere daarentegen geen of zelfs een daling. Met andere woorden: er is geen sprake van technische of institutionele ontwikkelingen die tot een generieke productiviteitsverandering leiden. Deze observatie wordt ook in de empirische analyse bevestigd. De hypothese dat er geen generieke productiviteitsgroei is, kon statistisch niet worden verworpen.

Het is zorgelijk te moeten vaststellen dat de kerndepartementen door de tijd heen niet in staat zijn geweest om hetzelfde werk te doen met minder middelen en wellicht zelfs meer middelen nodig hebben. Dit impliceert dat er wellicht sprake is van een steeds verdergaande bureaucratisering of een steeds complexere materie, waardoor de afhandeling van dossiers steeds lastiger wordt (ROB, 2020). Nader onderzoek moet hier uitsluitel geven.

6

Conclusies en aanbevelingen

Centraal in dit rapport staan de productiviteit en doelmatigheid van de kerndepartementen van de Nederlandse ministeries in de periode 2012-2019. Een kerndepartement is dat deel van een departement dat zich richt op beleidsontwikkeling en aansturing van de uitvoering van beleid. Allerlei uitvoeringstaken vallen hier dus buiten. Productiviteit en doelmatigheid verwijzen naar de hoeveelheid verleende diensten per euro belastinggeld, waarbij de diensten verwijzen naar allerlei activiteiten van de kerndepartementen die dienstbaar zijn aan het beleidsproces.

Hoewel er veel ervaring is met productiviteits- en doelmatigheidsonderzoek naar de publieke dienstverlening, zowel in Nederland als daarbuiten, is een onderzoek naar kerndepartementen nog niet eerder uitgevoerd. Een van de redenen is waarschijnlijk de heterogeniteit van de dienstverlening. Zo verrichten de ambtenaren op het kerndepartement veel verschillende activiteiten, variërend van het opstellen van wetten, het beantwoorden van Kamervragen tot het verzorgen van de governance van de uitvoering van beleid. Veelal bestaat het werk ook uit afstemming met andere departementen, maatschappelijke organisaties en internationale gremia. Al deze activiteiten laten zich moeilijk vatten in kwantificeerbare grootheden. Ook aan de kostenkant is er een fors aantal problemen, met name rond de afbakening van de kosten en de consistentie van de overheidsboekhouding. Daardoor is ook sprake van een empirisch probleem, vooral vanwege het geringe aantal waarnemingen. Een degelijke analyse maken is dus een *tour de force*, maar met aanvullende gegevens en sterk leunend op wat wetenschappelijke methoden te bieden hebben, is het niettemin mogelijk een zinvolle analyse te maken.

Het voor de analyse gebruikte databestand bestaat uit 88 waarnemingen (8 jaren met 11 kerndepartementen). In het databestand is voor ieder kerndepartement een aantal productindicatoren, kostencategorieën en doelmatigheidsdeterminanten opgenomen. Op basis van de data en een geavanceerde regressiemethode is een kostenfunctie geschat waaruit de onderzoeksresultaten zijn afgeleid. Op grond van deze resultaten komen we tot de volgende conclusies.

De belangrijkste conclusie is dat er sprake is van grote doelmatigheidsverschillen tussen kerndepartementen. De kerndepartementen van AZ, SZW en Def blijken het meest doelmatig. Hierbij past wel de kanttekening dat voor Def niet alle gegevens beschikbaar waren. Het kerndepartement van J&V heeft de laagste kostendoelmatigheid. Hier valt dus nog winst te boeken, ook al is er de laatste jaren sprake van een verbetering. Ook het kerndepartement van BZK heeft aanvankelijk een lage kostendoelmatigheid, maar dit verbetert gedurende de onderzoeksperiode. Opgemerkt moet worden dat bij het vaststellen van de doelmatigheid al rekening is gehouden met verschillen in zwaarte van de beleidsdossiers.

Aan de verbetering of verslechtering van de doelmatigheid kan een aantal determinanten een bijdrage leveren. De onderzochte doelmatigheidsdeterminanten zijn samengevat in tabel 6-1, waarbij met een + en een – wordt aangegeven in welke richting de betreffende determinant werkt. Bij een waarde 0 is geen significant effect waargenomen.

Tabel 6-1 Samenvatting effecten van doelmatigheidsdeterminanten

Determinant	Effect op doelmatigheid
Aandeel vrouwen	0
Aandeel topfuncties	0
Aandeel vrouwen in top	0
Aandeel ondersteuning	0
Ziekteverzuim	-
Gemiddelde leeftijd	0
Instroomratio	+
Uitstroomratio	0
Werktijdfactor	-
Aandeel extern personeel	-
Kostenaandeel materiaal	-

De meeste determinanten leveren geen significant effect op, maar bij een vijftal is dat wel het geval. Hoge ziekteverzuimpercentages, werktijdfactoren, aandelen externe inhuur en materiaalkosten leiden tot lage kostendoelmatigheid. Een hoge instroomratio zorgt voor een hoge kostendoelmatigheid. Deze uitkomsten geven belangrijke aanwijzingen voor mogelijkheden om de doelmatigheid te verbeteren. Daarbij is de grootste winst te boeken bij het verminderen van het ziekteverzuim, het vergroten van het aantal deeltijders en het verminderen van de inzet van materiaal. Dit kan wel per kerndeptement verschillen. Ook is het zaak rekening te houden met samenhangende effecten.

Verder blijkt uit de analyse dat er tijdens de onderzoeksperiode hoogstwaarschijnlijk geen productiviteitsverbetering plaatsvindt door generieke technische en institutionele ontwikkelingen. Ondanks de vele innovatieve ontwikkelingen, met name op het terrein van informatietechnologie, zijn de kerndeptementen niet in staat om daarvan te profiteren en hetzelfde werk te doen met minder middelen. Dit kan onder andere te maken hebben met een groeiende complexiteit van de uit te voeren taken. Dat is een moeilijk beïnvloedbaar fenomeen, al zijn er wel mogelijkheden om de complexiteit die voortvloeit uit een toenemende bureaucratiesering te verminderen.

Niet duidelijk is of veranderingen in de omvang van de kerndeptementen tot verbeteringen in de kostendoelmatigheid kunnen leiden. Uit de analyse blijkt dat er geen schaaffecten zijn vast te stellen. Op basis van de huidige beschikbare gegevens is er dus geen uitspraak mogelijk of grote kerndeptementen meer of minder kostendoelmatig zijn dan kleine kerndeptementen.

Interessant zijn de resultaten ten aanzien van de heterogeniteit van de geleverde diensten. Daarmee is bij de analyse expliciet rekening gehouden door bepaalde statistische technieken toe te passen. Op basis hiervan is het mogelijk een inschatting te maken van de zogenoemde case mix. Deze case mix geeft aan hoeveel meer (of minder) kosten een kerndeptement maakt door een afwijkende zwaarte in de verrichte activiteiten. Uit de analyse blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn in de gemiddelde case mix. Zo kost bij BZ het afhandelen van bijvoorbeeld een document of Kamervraag ruim 120 procent meer dan gemiddeld. Voor de kerndeptementen van OCW, SZW, Def en AZ geldt juist dat de case mix maar 60 procent is van het gemiddelde kerndeptement. Volledigheidshalve benadrukken we nogmaals dat de gepresenteerde kostendoelmatigheden al zijn gecorrigeerd voor deze case mix

verschillen. Als je deze correctie zou weglaten dan zouden de verschillen alleen nog maar groter worden.

De vraag is welke aanbevelingen uit het voorgaande zijn af te leiden. Gezien de grote verschillen in kostendoelmatigheid tussen de kerndepartementen, lijkt er bij verscheidene kerndepartementen nog flink wat ruimte voor verbetering. Vanwege de permanent intrinsieke druk om de bureaucratie uit te breiden (wet van Niskanen) en beschikbare budgetten op te maken (wet van Bowen), zijn er weinig prikkels voor de ambtelijke leiding om die ruimte te benutten. Het moet daarom door de politiek worden afgedwongen om vervolgens het management hierop aan te spreken of af te rekenen. Zoals in veel productiviteitsonderzoek is aangetoond, geldt daarbij de krimp van budgetten als het meest effectieve instrument. Uiteraard moet het management van de kerndepartementen dan wel duidelijk zijn dat er ook ruimte is om met minder geld toe te kunnen. Daartoe kunnen de inzichten uit dit onderzoek behulpzaam zijn. Daaruit komt niet alleen naar voren bij welke kerndepartementen de meeste doelmatigheidswinst is te boeken, maar wordt ook gewezen op de instrumenten die de ambtelijke leiding tot haar beschikking heeft om invulling aan de kostenreducties te geven. Vooral het terugdringen van het ziekteverzuim en het stimuleren van deeltijdwerk kunnen daaraan bijdragen. Ook een kritische blik op de externe inhuur en de materiële kosten kan doelmatigheidswinst opleveren. Op termijn kan dit bij sommige kerndepartementen resulteren in een doelmatigheidswinst van tientallen procenten.

Verder bevelen wij aan om nader onderzoek te verrichten naar de oorzaak van het ontbreken van een generieke productiviteitsverbetering bij de kerndepartementen gedurende de onderzoeksperiode. Op basis van beschikbare gegevens is niet af te leiden of de min of meer constante productiviteit het gevolg is van een gebrek aan focus op productiviteitsverhogende innovaties of dat de kerndepartementen steeds meer te maken krijgen met complexere taken en wet- en regelgeving en met zwaardere eisen ten aanzien van personeelsbeleid, duurzaamheid en kwaliteitszorg. Om daar zicht op te krijgen zijn meer gedetailleerde gegevens nodig over de bedrijfsvoering.

Deze gegevens kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van deze benchmark, waardoor deze voor herhaling vatbaar is. Hieraan zou een vorm van interactie tussen het management van de verschillende kerndepartementen vooraf kunnen gaan, om meer zicht te krijgen op relevante determinanten. Hierbij zou met name aandacht geschonken kunnen worden aan de mate waarin nieuwe technologieën binnen een kerndepartement worden geïmplementeerd en op welke wijze verspilling in een departement wordt tegengegaan. Ook moet duidelijk worden in hoeverre bureaucratische tendensen (complexe regelgeving) en institutionele factoren, zoals milieueisen, een productieve overheid in de weg zitten.

Tot slot staan we nog even stil bij een belangrijke constatering. Om dit soort analyses te kunnen uitvoeren, is het belangrijk te beschikken over een goede overheidsboekhouding. We nemen aan dat deze vanuit het perspectief van rechtmatigheid op orde is en dat men zich aan allerlei wettelijke comptabiliteitsregels houdt. Daar is voldoende controle op. Dat betekent niet dat de boekhouding ook vanuit een bedrijfseconomisch perspectief op orde is. In het bedrijfsleven is een goede boekhouding niet alleen een wettelijk vereiste voor een verantwoording naar aandeelhouders of voor de aangifte bij de belastingdienst, maar op zichzelf een belangrijk sturingsinstrument voor het management om de bedrijfsvoering te verbeteren en kosten te beheersen. De overheidsboekhouding schiet hier ernstig tekort.

Behalve de inconsequente afbakening van de kerndepartementen, is de toelichting op de uitgaven daarvan dikwijls summier en ontbreken verklaringen voor de veranderingen die daarin optreden. En zo is er nog een aantal omissies te constateren die onnodige complicaties opleveren bij het in kaart brengen van de benodigde data. De belangrijkste is ongetwijfeld dat er nauwelijks zicht bestaat op de prestaties die worden geleverd. Dat is op zich opvallend, omdat de kerndepartementen hun uitvoeringsorganisaties op dit punt wel de maat nemen. Zo bevatten de jaarverslagen van de ministeries steeds uitgebreide overzichten van de prestaties van de agentschappen. Een dergelijke presentatie raden wij ook aan voor de kerndepartementen, evenals een verbeteringsslag in de huidige registraties. Een inventarisatie van tekortkomingen daarin, zou een mooi startpunt zijn.

7 Bijlagen

7.1 Bijlage reviewcommissie en externe adviseurs

Voor deze studie hebben we uitgebreid gebruikgemaakt van de kennis van verschillende experts. Het betreft hier een aantal reviewers die de tekst van uitgebreid commentaar hebben voorzien en een aantal externe adviseurs die ons vooral tijdens het proces van dataverzameling terzijde hebben gestaan.

Reviewers

- em. prof. mr. Roel Bekker;
- drs. Frans van Dongen (Ministerie van BZK);
- prof. dr. Pierre Koning (Vrije Universiteit)
- drs. Hans Leenders (Ministerie van VWS)
- drs. Koen Mijnen (Ministerie van Financiën)
- drs. Wouter Schilperoort (Ministerie van SZW)
- drs. Johan Strieker (Ministerie van BZK)

Externe adviseurs

Ministerie van BZK

- Pieter van Aken
- Anco Bakx
- Maarten Bonenkamp
- Cor Bouwman
- Frans van Dongen
- Sjoerd Evenhuis
- Harm Jonkhart
- Albert Koekoek
- Frank Velthuis

Ministerie van Def

- Ron van Leeuwen

7.2 Bijlage afbakening kerndepartementen

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, bakenen we de kerndepartementen af tot de onderdelen van een ministerie die zich niet bezighouden met activiteiten op het gebied van uitvoering, toezicht en advies en/of onderzoek. Omdat deze afbakening niet altijd wordt aangehouden in de uitgavenverantwoordingen in de departementale jaarverslagen, hebben we verscheidene correcties moeten uitvoeren op de daarin vermelde uitgaven van de kerndepartementen. Ook bleek het bij EZK/LNV en OCW nodig om de uitgaven voor personeel en materiaal te corrigeren voor onderdelen die weliswaar niet in de totale uitgaven van de kerndepartementen waren inbegrepen, maar wel in de uitsplitsing daarvan naar personeel en materiaal. Tabel 7-1 vermeldt per departement voor welk

onderdeel is gecorrigeerd en de periode waarop de correctie betrekking heeft. Ook geeft de tabel aan op basis waarvan de correctie is uitgevoerd (fte's of uitgaven). De uitgaven van de hier genoemde onderdelen zijn door deze correcties dus *niet* meegerekend in de kerndepartementale uitgaven die we in de analyse gebruiken. Dit was niet mogelijk voor het SZW-onderdeel Uitvoering Van Beleid (UVB), het voormalig agentschap SZW (tot 2018). Dit omdat er alleen fte-cijfers beschikbaar waren op het niveau van de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (DSU), waarvan UVB sinds 2018 deel uitmaakt.

Tabel 7-1 Onderdelen waarvoor correcties zijn uitgevoerd

Onderdeel departement	periode	o.b.v.
BZ		
Postennet	2012-2019	fte's
Consulaire Service Organisatie (CSO)	2018-2019	fte's
Def		
Bijzondere Organisatie Eenheden (BOE'n), waaronder MIVD	2012-2019	fte's
EZK/LNV		
Centraal Planbureau (CPB)	2012-2019	uitgaven
Autoriteit Consument en Markt (ACM)	2012-2019	uitgaven
Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)	2012-2019	uitgaven
PIANOO (exclusief Programma)	2012-2016	uitgaven
Fin		
Directie Domeinen Roerende Zaken (DRZ)	2015-2019	fte's
IenW		
Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)	2012-2019	fte's
JenV		
Inspectie Justitie en Veiligheid	2012-2019	fte's
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)	2012-2019	fte's
OCW		
Rijksdienst Cultureel Erfgoed	2012-2019	uitgaven
Inspectie van het Onderwijs	2012-2019	uitgaven
Erfgoedinspectie	2012-2019	uitgaven
Onderwijsraad	2012-2019	uitgaven
Raad voor Cultuur	2012-2019	uitgaven
Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid	2012-2019	uitgaven
SZW		
Inspectie SZW	2012-2019	uitgaven
Rijksschoonmaakorganisatie (RSO)	2014-2019	uitgaven
VWS		
Projectdirectie Antonie van Leeuwenhoekterrein (PD ALT)	2013-2019	fte's

7.3

Bijlage determinanten kostendoelmatigheid

Tabel 7-2 Statistische beschrijving determinanten kostendoelmatigheid

	Variabele	N	Gemiddelde	Std. Dev.	Min	Max
Aandeel vrouwen	z1	88	0,488	0,095	0,224	0,620
Aandeel topfuncties	z2	88	0,081	0,028	0,022	0,158
Aandeel vrouwen in topfuncties	z3	88	0,314	0,108	0,087	0,507
Aandeel ondersteunend personeel	z4	88	0,317	0,101	0,182	0,578
Ziekteverzuimratio	z5	88	0,040	0,008	0,019	0,056
Gemiddelde leeftijd	z6	88	46,145	1,348	42,900	48,560
Instroomratio	z7	88	0,096	0,041	0,021	0,239
Uitstroomratio	z8	88	0,099	0,025	0,053	0,170
Werktijdfactor	z9	88	0,948	0,011	0,926	0,968
Aandeel extern personeel	z10	88	0,084	0,049	0,018	0,211
Kostenaandeel materiaal	z11	88	0,349	0,088	0,188	0,644

Tabel 7-3 toont de correlaties tussen de kostendoelmatigheidsdeterminanten. Zo blijkt er een samenhang te bestaan tussen het aandeel vrouwen, het aandeel vrouwen in topfuncties en ziekteverzuim. Het aandeel vrouwen en het aandeel vrouwen in topfuncties is uit de modellen weggelaten. Bij de interpretatie van de resultaten moet hiermee wel rekening worden gehouden.

Tabel 7-3 Correlaties determinanten doelmatigheid, 2012-2019 (N=88)

	z1	z2	z3	z4	z5	z6	z7	z8	z9	z10	z11
z1	1,0000										
z2	0,4276	1,0000									
z3	0,8247	0,2612	1,0000								
z4	-0,1847	0,0129	-0,1828	1,0000							
z5	0,7817	0,2837	0,7461	-0,3546	1,0000						
z6	-0,1057	-0,0145	-0,0777	0,0393	-0,3360	1,0000					
z7	0,0626	0,0863	0,0444	0,1104	0,1183	-0,4265	1,0000				
z8	0,0121	0,0936	0,0402	0,0048	-0,0917	-0,0080	0,1191	1,0000			
z9	-0,2185	0,2469	-0,4526	-0,2157	-0,0121	-0,3214	0,3744	0,0642	1,0000		
z10	0,1984	0,2242	0,2113	-0,0871	0,1926	0,0726	-0,0051	-0,0283	-0,0343	1,0000	
z11	0,0671	0,7220	-0,1074	0,0406	-0,0961	0,0435	-0,0676	-0,0278	0,1333	0,0924	1,0000

7.4

Bijlage schattingsresultaten doelmatigheidsanalyse

Tabel 7-4 geeft de schattingsresultaten van de kostenfunctie weer van de mixed-effects non-linear regression. Tabel 7-5 presenteert de schattingen van de marginale kosten in 2019.

Tabel 7-4 Schattingsresultaten kostenfunctie

		Schatting	St. afwijking	Significantie
Documenten	b1	0.383	0.040	0.000
Kamervragen	b2	0.168	0.030	0.000
Programma	b3	0.449	0.047	0.000
Constate	b0	-0.741	0.136	0.000
Ziekteverzuim	th5	0.338	0.116	0.004
Aandeel instroom	th7	-0.147	0.026	0.000
Deeltijdfactor	th9	6.943	2.571	0.007
Aandeel externe inhuur	th10	0.112	0.029	0.000
Kostenaandeel materiaal	th11	0.458	0.059	0.000

Tabel 7-5 Schattingen marginale kosten, 2019

	Gemiddelde	St. afwijking	Minimum	Maximum
Documenten	26930	11827	11048	44773
Kamervragen	11827	6293	3968	25716
Programma (per miljoen euro)	1477	732	470	2629

Literatuur

- Allers, M., & Geertsema, J. B. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform* (SOM Research Reports No. 14019- EEF). Groningen: University of Groningen.
- Blank, J. L. T., & Valdmanis, V. G. (2019). *Principles of productivity measurement; an elementary introduction to quantitative research on the productivity, efficiency, effectiveness and quality of the public sector* (third). Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T. (2010). *Principes van productiviteitsmeting. Elementaire handleiding voor kwantitatief onderzoek naar de productiviteit, doelmatigheid, effectiviteit en kwaliteit van de publieke sector*. Maastricht: Shaker Publishing B.V.
- Blank, J. L. T., Eggink, E., & Merckies, A. H. Q. M. (1998). *Tussen Bed en Budget*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blank, J. L. T., Heezik, A. A. S. van, & Niaounakis, T. K. (2020). *Design doelmatige departementen. Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor productiviteitsmeting bij kerndepartementen*. Delft: IPSE Studies. Retrieved from https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2020/01/IPSE1801_2rap_design.pdf
- 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.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. S., & Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812–831. <http://doi.org/10.1017/S0003055416000320>
- Commissie Wiegel. (1993). *Naar Kerndepartementen; kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*. Den Haag: Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.
- Diewert, W. (2011). Measuring productivity in the public sector: some conceptual problems. *Journal of Productivity Analysis*, 36(2), 177–191. <http://doi.org/10.1007/s11123-011-0226-2>
- Fried, H. O., Lovell, C. A. K., & Schmidt, S. S. (2008). *The measurement of productive efficiency and productivity growth*. New York: Oxford University Press.
- Hood, Chr., Dixon, R. D. H. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*.
- Künn-Nelen, A., De Grip, A., & Fouarge, D. (2013). Is part-time employment beneficial for firm productivity? *ILR Review*, 66(5), 1172–1191.
- Linker, Paul-Jan. (2006). *Sturing in de rijksdienst*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Mill, J. S. (2009). *The Principles Of Political Economy [Ebook 30107]*. Retrieved from <http://www.gutenberg.org/license>
- Ministerie van BZK. (2009). *Beleidsdruk Verkend*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Financiën. (2019). *Rijksbegrotingsvoorschriften 2019*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën. (2020). *Rijksbrede kostensoorten tabel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- 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.
- Niskanen, W. A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review*, 57(2), 293–321.
- Raad van State. (2020). *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*. Den Haag: Raad van State.
- Tweede Kamer. (1997). *Vergaderjaar 1996–1997, 21427, Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, nr. 165, brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 14*
-

mei 1997 over stand van zaken m.b.t. vorming van bestuurskernen. Den Haag: Sdu Uitgevers. Tweede Kamer. (1998). Vergaderjaar 1997–1998, 25226, Ontwikkelingen in de organisatie van de rijksdienst, nr. 4, brief van de minister van Binnenlandse Zaken over stand van zaken bij de vorming van bestuurskernen bij de rijksoverheid. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Verhoging van de productiviteit van publieke diensten draagt bij aan vergroting van de welvaart en de beheersing van de overheidsuitgaven. De Rijksoverheid probeert dan ook voortdurend de productiviteit van publieke sectoren en organisaties te stimuleren. Maar hoe staat het eigenlijk met de productiviteit van die Rijksoverheid zelf? Hebben de kerndepartementen van de ministeries hun zaakjes wel op orde? Dit rapport schetst een cijfermatig beeld van de productiviteitsontwikkelingen van de kerndepartementen tussen 2012 en 2019. Hieruit blijkt dat de productiviteit van kerndepartementen onderling sterk verschilt. De verschillen kunnen oplopen tot tientallen procenten. Opvallend is ook dat de productiviteit van de gezamenlijke kerndepartementen in de loop der tijd niet toeneemt. Onduidelijk is of een gebrek aan innovatief gedrag, vergaande bureaucratisering, steeds complexere dossiers of een combinatie hiervan hieraan debet is. De auteurs wijzen voorts op de gebrekkige overheidsboekhouding en adviseren om hier een forse verbeterslag te maken. Een transparante boekhouding staat aan de basis van iedere productieve organisatie.



Dr. Alex van Heezik is sinds 1993 zelfstandig onderzoeker op het terrein van de publieke dienstverlening. Hij richt zich daarbij voornamelijk op het uitvoeren van historische beleidsevaluaties en (kwantitatieve) trendanalyses. De doelmatigheid en productiviteit van het beleid staan hierin vaak centraal.



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.
