

Productiviteit in perspectief

2024

Algemene Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 3

2. De aanleiding | 5

2.1 Het verzoek | 5

2.2 De aanpak | 6

3. De uitvoeringorganisaties | 8

3.1 Verschillende organisaties | 8

3.2 Omvang | 9

4. De methode | 11

4.1 Productiviteit en andere begrippen | 11

4.2 Voorwaarden voor productiviteitsonderzoek | 13

5. De productiviteitsontwikkeling | 15

5.1 Beeld van 6 van de 12 organisaties | 15

5.2 Bekende productiviteitsontwikkelingen | 17

5.3 Aanvullende interne monitoringsinformatie | 20

6. De kwaliteit van de dienstverlening | 22

6.1 Relatie nauwelijks onderzocht | 22

6.2 Samenhang kwaliteit en productiviteit | 23

6.3 Kwaliteitsbegrip aan verandering onderhevig | 23

7. De oorzaken | 25

7.1 Verklarende factoren voor productiviteit | 25

7.2 Toenemende complexiteit van de uitvoering | 28

8. De volgende stap | 30

8.1 Handelingsperspectief Tweede Kamer | 31

8.2 Handelingsperspectief uitvoeringsorganisaties | 31

8.3 Mogelijkheden vervolgonderzoek Algemene Rekenkamer | 32

9. Reactie | 33

Bijlagen | 34

Bijlage 1 Afkortingen | 34

Bijlage 2 Beschrijving studies | 35

Bijlage 3 Eindnoten | 39

1. Samenvatting

In september 2023 heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht om onderzoek te doen naar de productiviteitsontwikkeling bij een selectie van uitvoeringsorganisaties. De aanleiding van het verzoek was een publicatie in het vakblad ESB waarin onderzoekers van PwC een gemiddelde productiviteitsdaling van 9% bij 50 uitvoeringsorganisaties constateerde. Daarnaast kwam dit verzoek onder andere voort uit de constatering dat bestaande productiviteitsstudies onvoldoende mogelijkheid bieden om lessen te trekken om de doelmatigheid van uitvoeringsorganisaties te verhogen. De Algemene Rekenkamer heeft dit verzoek gehonoreerd en publiceert in dit rapport de uitkomsten van de eerste fase van het onderzoek.

In de eerste onderzoeksfase hebben we een review uitgevoerd van bestaande studies over de productiviteitsontwikkeling van een selectie van 12 uitvoeringsorganisaties met een grote impact op burgers en bedrijven. De belangrijkste inhoudelijke uitkomsten van ons onderzoek zijn:

- Voor 6 van de 12 geselecteerde organisaties zijn openbare productiviteitsonderzoeken beschikbaar. Voor de overige organisaties zijn geen individuele productiviteitstrends openbaar en/of is alleen onderzoek beschikbaar over een relatief korte tijdsperiode.
- De Belastingdienst, IND, SVB en UWV laten een stijgende productiviteitsontwikkeling zien, terwijl CJIB en COA een dalende trend laten zien.
- Het is niet mogelijk om de door PwC genoemde gemiddelde productiviteitsdaling van 9% van 50 uitvoeringsorganisaties sinds 2015 te verifiëren of te ontkrachten. De gebruikte data waren niet openbaar beschikbaar. Ons inziens past terughoudendheid bij het vergelijken van individuele uitvoeringsorganisaties en het berekenen van een generiek productiviteitsgemiddelde.
- In ons onderzoek zijn we op verschillende verklarende factoren gestuit voor productiviteitsontwikkelingen, zoals economische conjunctuur, digitalisering en veranderende wet- en regelgeving. Er is echter nog weinig bekend over de factoren waar uitvoeringsorganisaties zelf invloed op hebben, zoals personeelsbeleid en intern management.
- Toenemende complexiteit van de uitvoering komt in al onze gesprekken met uitvoeringsorganisaties als belangrijk punt naar voren. Uit recent onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de omvang van asieldossiers, die door de IND moeten worden beoordeeld, is verdubbeld in de afgelopen jaren. Ook kost een WIA keuring bij het UWV ruim 3 keer zo veel tijd als 25 jaar geleden.

Andere uitkomsten van ons onderzoek zijn:

- De productiviteitsstudies baseren zich alleen op openbare verantwoordingsinformatie. Volgens uitvoeringsorganisaties is dit slechts een klein deel van alle informatie over productie waarover uitvoeringsorganisaties

beschikken. Deze specifiekere informatie, bijvoorbeeld over doorlooptijden en verschillende verleende diensten binnen één wettelijke taak, geeft volgens hen een accurater beeld van het functioneren van de organisaties.

- De relatie tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de productiviteit is nauwelijks onderzocht in de geanalyseerde studies, omdat er weinig openbare informatie is over de ontwikkeling van de kwaliteit. Uitvoeringsorganisaties geven aan intern over meer data te beschikken.
- Uitvoeringsorganisaties ervaren een spanning tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de productiviteit. Wat gezien wordt als kwaliteit is daarbij aan verandering onderhevig. Er zijn echter geen aanwijzingen voor een duidelijk positief of negatief verband tussen kwaliteit en productiviteit op basis van de geanalyseerde studies.

De uitkomsten van ons onderzoek bieden zowel handelingsperspectief voor de Tweede Kamer als voor de uitvoeringsorganisaties. De Tweede Kamer zou meer aandacht kunnen hebben voor haar rol als medewetgever en zou uitvoeringsorganisaties meer ruimte kunnen bieden om het complete beeld te schetsen over hun productiviteitsontwikkeling en de context van de uitvoering. Uitvoeringsorganisaties zouden hun eigen informatie beschikbaar kunnen stellen en zouden deze informatie kunnen gebruiken om de eigen productiviteitsontwikkeling in kaart te brengen en daarover te publiceren.

Daarnaast bieden de uitkomsten van dit onderzoek ook mogelijkheden voor de tweede fase van het onderzoek door de Algemene Rekenkamer. Door in deze eerste fase te bepalen welke inzichten nog missen en voor de Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties bruikbaar kunnen zijn, zorgen we ervoor dat de toegevoegde waarde van nieuw onderzoek door de Algemene Rekenkamer in de tweede fase zo groot mogelijk is. Het beoogde doel van de tweede fase is om de Tweede Kamer een rijker beeld te geven van de productiviteitsontwikkeling van een aantal uitvoeringsorganisaties en deze in perspectief te plaatsen van de kwaliteitsontwikkeling en de oorzaken. Een nevendoel van de tweede fase is om uitvoeringsorganisaties in staat te stellen om in de toekomst zelf op een betekenisvolle manier over de ontwikkeling van de productiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening, en de oorzaken te kunnen publiceren.

2. De aanleiding

Nederland telt 281 verschillende overheidsdiensten, agentschappen, rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die zich bezighouden met de uitvoering van beleid van de rijksoverheid. Een aanzienlijk deel van de uitvoeringsorganisaties heeft de taak om regelingen uit te voeren die een directe impact hebben op het leven van burgers en bedrijven. Bijvoorbeeld het betalen van ziektewetuitkeringen en het innen van verkeersboetes.

De samenleving is erbij gebaat dat uitvoeringsorganisaties hun taken zo goed mogelijk uitvoeren met zo *weinig* mogelijk middelen. Om optimaal te functioneren moeten ze dus een hoge kwaliteit van dienstverlening combineren met een zuinige inzet van publiek geld en schaarse personele capaciteit.

Het meten van productiviteit van uitvoeringsorganisaties kan inzicht bieden in de relatie tussen de geleverde diensten of producten en de middelen die daarvoor nodig zijn. Productiviteit kan worden verhoogd door met dezelfde middelen meer producten en diensten te leveren of dezelfde producten of diensten te leveren met minder middelen. Maar een hoge productiviteit is slechts een deel van het verhaal. Deze gaat immers niet automatisch hand in hand met een hoge kwaliteit van dienstverlening. In de praktijk blijkt dit een moeilijk te verwezenlijken opdracht. In onder meer 'Klem tussen balie en beleid' en de 'Staat van de uitvoering' komen knelpunten aan het licht die een goede uitvoering van beleid belemmeren.[1] Een roep om toepassing van de menselijke maat in de uitvoering is het gevolg. Maatwerk in de uitvoering kan weliswaar de kwaliteit van dienstverlening verhogen, maar is duur en doet een groot beroep op schaarse capaciteit.[2]

In een aantal recente studies concluderen onderzoekers dat de productiviteit van uitvoeringsorganisaties onder druk staat. Zo stellen onderzoekers van PricewaterhouseCoopers (PwC) in het vakblad ESB dat de gemiddelde productiviteit van 50 uitvoeringsorganisaties sinds 2015 daalde met 9%. Tegelijkertijd zijn er grote verschillen in productiviteitsontwikkeling tussen uitvoeringsorganisaties.[3] Ook het Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies) (2022) laat zien dat de productiviteitsontwikkeling tussen uitvoeringsorganisaties verschilt.[4]

2.1 Het verzoek

Het viel ook de Tweede Kamer op dat er grote verschillen in de productiviteitsontwikkeling van uitvoeringsorganisaties worden gepresenteerd. De Kamerleden Sneller en Slootweg dienden in mei 2023 een motie in met het verzoek aan de Algemene Rekenkamer om onderzoek te doen naar de productiviteitsontwikkeling bij een selectie van uitvoeringsorganisaties.

De aanleiding van het verzoek was een publicatie waarin onderzoekers van PwC (Moons en Van Veldhuizen, 2023) een gemiddelde productiviteits-daling van 9% bij 50 uitvoeringsorganisaties constateerde. Daarnaast kwam het verzoek onder andere voort uit de constatering dat bestaande productiviteitsstudies onvoldoende mogelijkheden bieden om lessen te trekken om de doelmatigheid van uitvoeringsorganisaties te verhogen.[5]

De motie bevat 3 vragen:

1. Wat is de productiviteitsontwikkeling van een selectie van uitvoeringsorganisaties?
2. Wat zijn de oorzaken voor verschillen in productiviteitsontwikkeling?
3. Hoe verhoudt de productiviteitsontwikkeling zich tot de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening door de uitvoeringsorganisaties?

De motie is op 6 juni 2023 met een ruime meerderheid aangenomen. Wij hebben het verzoek gehonoreerd en hebben voorgesteld om het onderzoek in 2 fases uit te voeren. Om de toegevoegde waarde van nieuw onderzoek zo groot mogelijk te laten zijn, hebben we de eerste fase gebruikt om een review uit te voeren van bestaande studies over de productiviteits-ontwikkeling van uitvoeringsorganisaties. Zo kunnen we beter bepalen welke inzichten voor de Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties nog missen en bruikbaar zijn. Hierbij hebben wij niet alleen gekeken naar de productiviteitsontwikkeling, maar deze daarnaast 'in perspectief' geplaatst. We hebben gekeken naar de relatie tussen productiviteitsontwikkeling en de kwaliteit van de dienstverlening en de achterliggende oorzaken voor deze productiviteitsontwikkeling.

2.2 De aanpak

De eerste fase is uitgevoerd in de vorm van een kort en bondig onderzoek over de feiten, waarbij wij geen oordelen geven of aanbevelingen doen. We hebben een review uitgevoerd van alle recente, openbaar beschikbare studies over de productiviteitsontwikkeling van een selectie van 12 uitvoeringsorganisaties met een grote impact op burgers en bedrijven. Het gaat daarbij om de volgende organisaties (zie hoofdstuk 3 voor selectiecriteria):

- Belastingdienst
- Centraal Administratie Kantoor (CAK)
- Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Kamer van Koophandel (KVK)
- Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- Sociale Verzekeringsbank (SVB)
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Vier organisaties hebben studies verricht naar de productiviteits-ontwikkeling van deze uitvoeringsorganisaties: het Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies), PricewaterhouseCoopers (PwC), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).

Deze organisaties hebben 8 studies gepubliceerd die onderdeel zijn van onze review:

- PwC (2023) Productiviteitsverschillen tussen publieke uitvoerings-organisaties toegenomen (hiervoor Moons en Van Veldhuizen (2023)).
- IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2002-2021.
- IPSE Studies (2022). Uitvoeringstrends in perspectief: Een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties.
- IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends COA, 1996-2020.
- IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018.
- IPSE Studies (2019). Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster.
- WODC (2019). Productiviteitsontwikkeling in het justitieveld. Een verkenning naar de mogelijkheden.
- SCP (2018). Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen.

In bijlage 2 worden de belangrijkste kenmerken van deze studies beschreven.

Naast de review zijn we in gesprek gegaan met de uitvoeringsorganisaties. In deze gesprekken hebben wij de uitkomsten van bestaande productiviteitsstudies aan hen voorgelegd en hen om een reactie gevraagd. Daarnaast spraken we aan de hand van andere openbare rapportages, zoals jaarverslagen, met de organisaties over aanvullende (interne) productie- en kwaliteitsindicatoren en de context waarin zij opereren. Ook hebben we gesproken met de auteurs van de productiviteitsstudies. De opbrengst van deze gesprekken was, naast de openbare productiviteitsstudies en rapportages, een belangrijke bron van informatie voor ons onderzoek.

3. De uitvoeringorganisaties

De geselecteerde organisaties vormen een diverse groep. Zij verhouden zich op verschillende manieren ten opzichte van de verantwoordelijke minister, vallen onder verschillende ministeries en leveren uiteenlopende producten of diensten. Ze zijn dus niet zonder meer met elkaar vergelijkbaar. Dit maakt het noodzakelijk om de productiviteitsontwikkeling in de specifieke context van de organisatie te bezien.

De kosten voor het functioneren van de geselecteerde organisaties bedroegen in 2022 € 9,6 miljard. Meer dan een kwart van de rijksambtenaren werkt bij één van deze organisaties.

3.1 Verschillende organisaties

Nederland kent 281 uitvoeringsorganisaties. Er zijn verschillende soorten uitvoeringsorganisaties, zoals overheidsdiensten, agentschappen, rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en/of zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Agentschappen en diensten vallen direct onder een ministerie en de verantwoordelijkheid van de betreffende minister. Wel voeren zij zelfstandig taken uit en hebben zij een eigen bedrijfsvoering. Ministeries betalen voor de producten en diensten die agentschappen leveren. Het CJIB int bijvoorbeeld geldboetes en wordt daarvoor bekostigd door de minister van Justitie en Veiligheid. Er zijn ook uitvoeringsorganisaties die geen onderdeel zijn van het ministerie, zoals rwt's. Rwt's hebben een eigen rechtspersoonlijkheid en voeren een wettelijke taak uit die wordt gefinancierd met publiek geld. Bij deze organisaties is er een grotere afstand tot de minister. De verantwoordelijkheid voor een goede taakuitvoering en bedrijfsvoering ligt primair bij het bestuur van de organisatie. De minister moet wel toezicht houden op de taakuitvoering en het beheer van de publieke middelen. Ook moet de minister ervoor zorgen dat hij of zij inzicht heeft in de bereikte resultaten. Naast rwt's zijn er ook andere zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren, zoals zbo's. Rwt's zijn overigens vaak ook een zbo. Dat geldt voor alle rwt's in dit onderzoek. Een voorbeeld is het COA, dat de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers uitvoert.

Voor deze studie was het niet mogelijk om naar alle uitvoeringsorganisaties te kijken. Daarom kiezen we ervoor om alleen 12 uitvoeringsorganisaties te onderzoeken. De eerste selectie uit de 281 organisaties hebben we gemaakt op basis van de grootte van de organisaties en de impact die zij hebben op burgers en bedrijven. Deze keuze vloeit voort uit de motie, waarin de kwaliteit van de dienstverlening een belangrijke rol speelt, gecombineerd met de strategische keuze van de Algemene Rekenkamer om burgers en bedrijven als vertrekpunt van ons werk te nemen.[6]

Vervolgens hebben we de selectie verfijnd door ons te richten op uitvoeringsorganisaties waarvan de dienstverlening in hoge mate is gedigitaliseerd, maar die tegelijkertijd relatief veel maatwerk proberen te bieden aan hun klanten. Onze aanname is daarbij dat deze organisaties in de afgelopen jaren het meest geconfronteerd zijn met dilemma's ten aanzien van de ontwikkeling van de productiviteit.

Deze selectie heeft geleid tot een diverse groep van uitvoeringsorganisaties. Zo bevat deze selectie overheidsdiensten (Belastingdienst, RvdK), agentschappen (RVO, CJIB, DUO en IND) en rwt's/zbo's (CAK, CIZ, KVK, COA, SVB en UWV). Alle voor dit onderzoek geselecteerde rwt's zijn tevens zbo's. Deze uitvoeringsorganisaties vallen onder de beleidsterreinen van 6 ministeries: Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Economische Zaken en Klimaat (EZK). Elk van de uitvoeringsorganisaties voert unieke taken uit en levert een variëteit aan producten of diensten. Deze kenmerken van organisaties maken het noodzakelijk om de productiviteitsontwikkeling in de specifieke context van de organisatie te bezien.

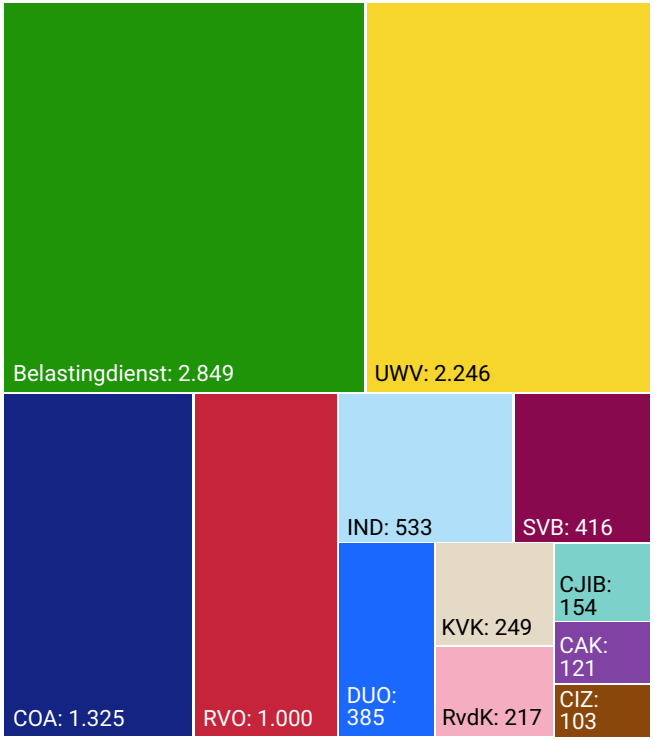
3.2 Omvang

In figuur 1 is te zien dat een aanzienlijk deel van de rijksbegroting naar de geselecteerde organisaties gaat. De apparaatsuitgaven (personele en materiele kosten) bedroegen in 2022 € 9,6 miljard. Deze uitgaven zijn bedoeld voor het functioneren van deze 12 organisaties. Hierbij hebben de Belastingdienst en het UWV het grootste aandeel.

Figuur 1 *Apparaatsuitgaven van de onderzochte organisaties, 2022*

De 12 organisaties kosten samen € 9,6 miljard per jaar

Apparaatsuitgaven x € miljoen

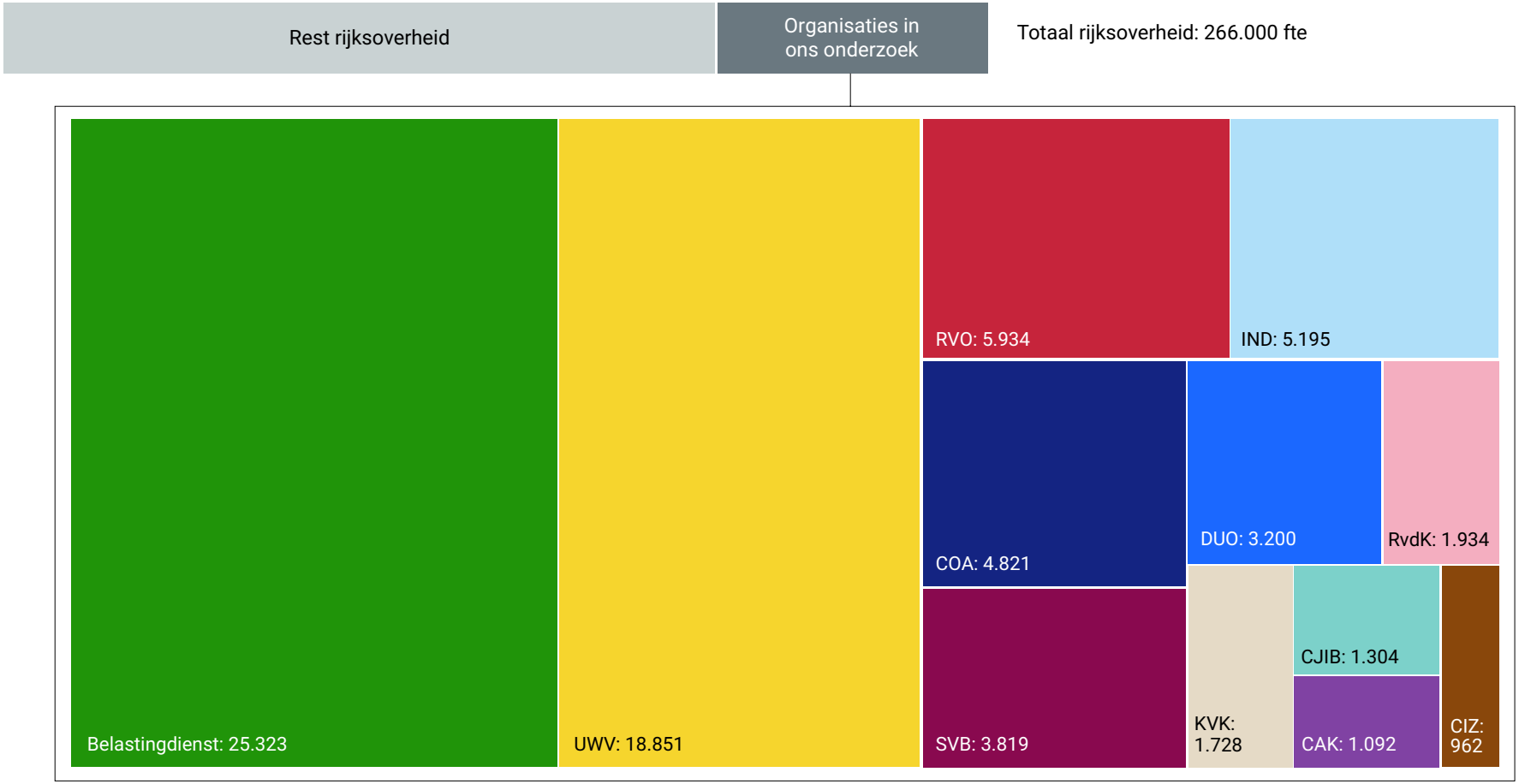


Bron: Diverse ministeries (2023). Departementale jaarverslagen 2022.

Een belangrijk deel van de apparaatsuitgaven gaat naar het personeel. Bij de rijksoverheid waren in 2022 in totaal 266.000 fte werkzaam.[7] Van deze 266.000 fte is 74.163[8] fte werkzaam bij de uitvoeringsorganisaties die wij geselecteerd hebben (zie figuur 2). Dat is ongeveer een kwart van alle medewerkers van de rijksoverheid. In dit aantal is ook externe inhuur meegenomen.

Figuur 2 *Aantal fte werkzaam bij rijksoverheid en uitvoeringsorganisaties, 2022*

De 12 organisaties vormen ongeveer een kwart van de rijksoverheid



Bron: Diverse ministeries (2023). Departementale jaarverslagen 2022 en BZK (2022). Kennis van de overheid: omvang en samenstelling personeelsbestand.

4. De methode

De productiviteit van uitvoeringsorganisaties wordt gemeten door de productie (geleverde producten of diensten) te delen door de daaraan bestede middelen (vaak personeel en materieel).

Om zinvol productiviteitsonderzoek te kunnen doen, moeten de beschikbare gegevens voldoen aan enkele randvoorwaarden. Voor 6 van de 12 geselecteerde organisaties zijn geen productiviteitsonderzoeken beschikbaar, mede door het niet voldoen aan de randvoorwaarden.

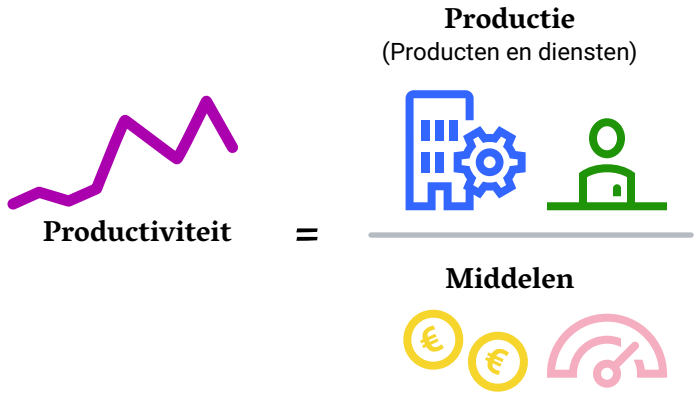
4.1 Productiviteit en andere begrippen

In productiviteitsonderzoek worden begrippen verschillend gedefinieerd. In ons onderzoek gebruiken we de onderstaande definities. Deze sluiten zo veel mogelijk aan bij de definities die in de onderzochte studies worden gebruikt.

Productiviteit is de relatie tussen de productie (geleverde producten of diensten) en de middelen die nodig zijn om deze te leveren.[9] In de simpelste vorm wordt de productiviteit van uitvoeringsorganisaties berekend door de productie (de geleverde producten of diensten) te delen door de daaraan bestede middelen (zie figuur 3). Onder deze middelen verstaan we in praktijk vaak personele en materiële kosten, zoals de kosten voor ict en huisvesting. Een groei van de productiviteit betekent dat er met dezelfde middelen meer diensten worden geleverd.[10] Ook als er met minder middelen hetzelfde aantal diensten wordt geleverd, is er sprake van productiviteitsgroei.

Figuur 3 *Productiviteitsbegrip*

Het meten van productiviteit



Over het algemeen levert elke uitvoeringsorganisatie verschillende soorten producten en/of diensten met de ingezette middelen. Om de productiviteit te berekenen, moet eerst één maat voor de gehele productie worden berekend, als een optelsom van alle producten en/of diensten. Ook moet er één maat voor de ingezette middelen worden vastgesteld, uitgedrukt in

bedragen die zijn gecorrigeerd voor inflatie. Deze maten voor de productie en middelen worden vertaald in een indexcijfer per jaar, zodat de jaren met elkaar vergelijkbaar zijn. Er zijn verschillende manieren om deze indexcijfers samen te stellen. Door de indexcijfers per jaar voor productie en middelen door elkaar te delen ontstaat een index voor de productiviteit.[11]

Fictief voorbeeld

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) 'produceert' verschillende diensten. Een belangrijke dienst is de inning van geldboetes. Stel dat het CJIB in een bepaald jaar 1.000 geldboetes int met € 1.000 aan apparaatskosten. In het jaar daarop int CJIB 1.500 geldboetes met dezelfde € 1.000 aan apparaatskosten. Dit betekent dat de productiviteit is gestegen doordat er meer geldboetes worden geïnd met dezelfde hoeveelheid ingezette middelen. De productiviteit stijgt dan met 50% (index van 100 naar 150). Dit voorbeeld is fictief en een sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid, waarbij we de productie beperken tot alleen geïnde geldboetes en er geen rekening wordt gehouden met andere aspecten, zoals inflatie.

Doeltreffendheid verwijst naar de mate waarin de beleidsdoelen worden behaald dankzij het ingezette overheidsbeleid. Dit wordt ook wel effectiviteit genoemd.[12] Productiviteit zegt niet altijd wat over de doeltreffendheid van het beleid, omdat beleidsdoelen vaak op het niveau van maatschappelijke effecten zijn geformuleerd.[13] Doeltreffendheid van arbeidsmarktbeleid is bijvoorbeeld gerelateerd aan hoe goed het beleid werkt in het daadwerkelijk verhogen van de arbeidsparticipatie van burgers (maatschappelijk effect). Productiviteit heeft in dit specifieke geval te maken met de verhouding tussen het aantal verrichte arbeidsmarktbegeleidingstrajecten en de middelen die daarvoor zijn ingezet (prestatie). Daarmee is de vraag of het beleid heeft gezorgd voor een verhoogde arbeidsparticipatie van burgers nog niet beantwoord.

Kwaliteit omvat het geheel van eigenschappen en kenmerken van de dienstverlening dat van belang is voor het voldoen aan vastgestelde of vanzelfsprekende behoeften.[14] Vaak gaat het er bij uitvoeringsorganisaties om of de dienstverlening voldoet aan de behoeften van burgers en bedrijven, maar ook of deze voldoet aan bepaalde (wettelijk) vastgestelde eisen.

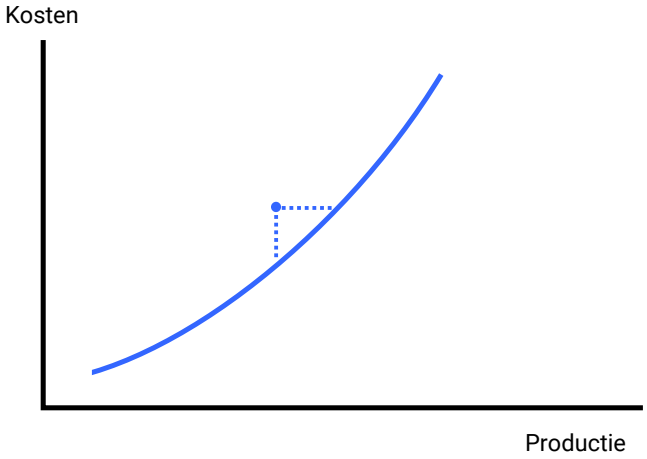
Doelmatigheid verwijst in dit rapport naar de mate waarin een bepaalde productie behaald wordt met de minst *mogelijke* middelen. Of hoeveel meer productie mogelijk zou zijn met dezelfde middelen.[15] Dit wordt ook wel efficiëntie of doelmatigheid van (beleids-)prestaties genoemd.[16] Productiviteit en doelmatigheid worden vaak inwisselbaar gebruikt, maar er is een verschil tussen de twee begrippen in productiviteitsonderzoek. De kern van dit onderscheid is dat productiviteit een kengetal is en doelmatigheid een relatief begrip; doelmatigheid gaat over hoe goed een organisatie functioneert in vergelijking met zijn potentieel.

Doelmatigheid kan ook betrekking hebben op de maatschappelijke effecten tegen de laagst mogelijke inzet van middelen wordt gerealiseerd. We spreken in die gevallen van kosteneffectiviteit. Deze vorm van doelmatigheid wordt hier nadrukkelijk niet bedoeld.

Het verschil tussen doelmatigheid en productiviteit wordt duidelijker aan de hand van figuur 4. Op de horizontale as staat de hoeveelheid geleverde productie. Op de verticale as staan de middelen die hiervoor worden gebruikt, hier uitgedrukt in kosten. De doorgetrokken lijn in de grafiek toont de meest doelmatige inzet van middelen voor een bepaalde productie. Het bolletje vertegenwoordigt een specifieke organisatie.[17]

Figuur 4 *Productiviteit versus doelmatigheid*[18]

De relatie tussen productiviteit en doelmatigheid



Overgenomen en bewerkt uit IPSE Studies (2020), p. 16

De productiviteit meten we door de productie te delen door de gebruikte middelen. Maar om te bepalen hoe doelmatig dit is, moeten we weten wat de laagst *mogelijke* kosten zijn om dezelfde hoeveelheid productie te leveren. De verticale afstand tussen de doorgetrokken lijn en het bolletje geeft aan hoeveel ruimte er is voor mogelijke verbetering in de doelmatigheid van de organisatie, uitgaande van dezelfde productie. Oftewel: deze productie kan ook worden bereikt tegen lagere kosten.[19]

4.2 Voorwaarden voor productiviteitsonderzoek

Eerdere studies laten zien dat productiviteitsonderzoek bij overheidsonderdelen niet altijd mogelijk is.[20] Volgens Koning (2007) moeten de beschikbare data voor goed productiviteitsonderzoek aan een aantal randvoorwaarden voldoen.[21] De voorwaarden zijn:[22]

- **Meetbaarheid**: de productie en middelen zijn meetbaar en bieden voldoende informatie over de kwaliteit van de verleende diensten.
- **Uniformiteit van gegevens:** informatie over productie en kosten is op een uniforme en betrouwbare manier geregistreerd.
- **Toerekenbaarheid van instellingen**: de productie is voldoende toerekenbaar aan de verantwoordelijke instelling, en dus niet sterk afhankelijk van factoren die buiten hun bereik vallen.
- **Toegankelijkheid van gegevens**: informatie over productie en kosten zijn toegankelijk voor onderzoek.

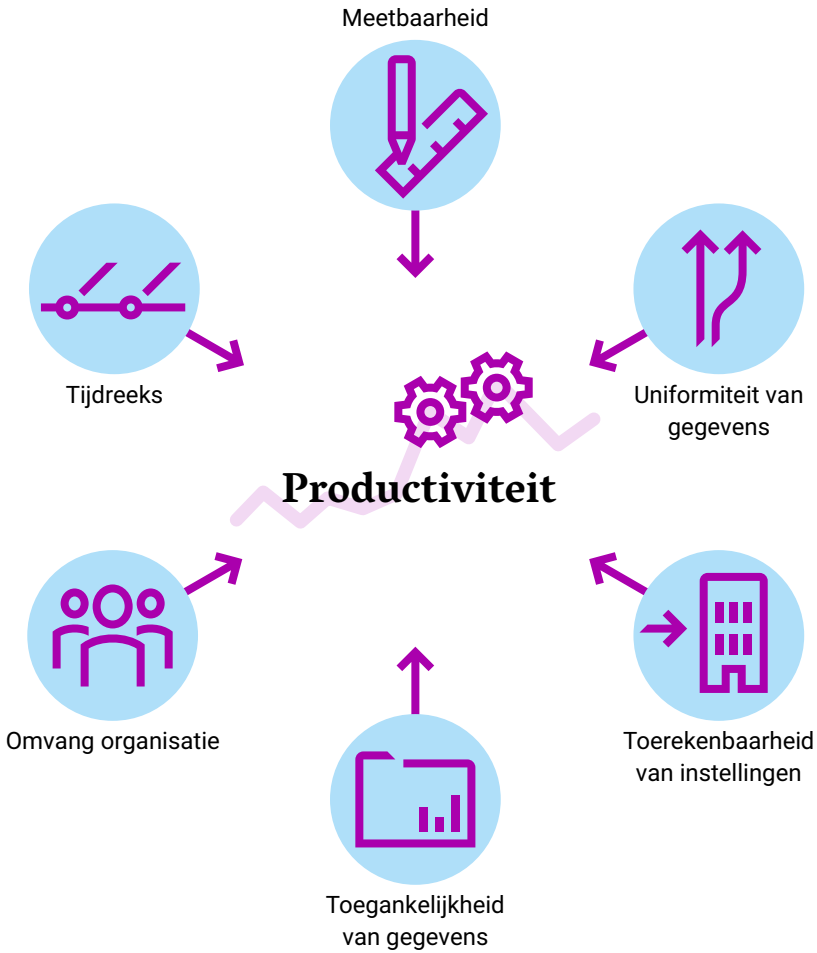
In aanvulling op de bovenstaande randvoorwaarden hanteert IPSE Studies nog 2 extra voorwaarden bij het beoordelen van de geschiktheid van uitvoeringsorganisaties voor het uitvoeren van productiviteitsanalyses:[23]

- **Tijdreeks**: voor betekenisvolle trendanalyses is het belangrijk dat de analyse over een behoorlijk aantal jaren wordt uitgevoerd. Dit voorkomt dat incidentele (positieve of negatieve) ontwikkelingen in de productiviteit het totaalbeeld overheersen. IPSE Studies noemt hierbij zelf een minimaal duur van 15 jaar.

- **Omvang organisatie**: een trendanalyse is zinvoller voor grotere uitvoeringsorganisaties. IPSE Studies noemt hierbij zelf een minimaal aantal van 500 fte.

Wanneer er niet aan één of meerdere randvoorwaarden wordt voldaan, is het ingewikkeld de productiviteit te meten.[24]

Figuur 5 *Voorwaarden voor productiviteitsonderzoek*



5. De productiviteitsontwikkeling

Voor 6 van de 12 geselecteerde organisaties zijn openbare productiviteits-onderzoeken beschikbaar. Voor de overige organisaties zijn geen individuele productiviteitstrends openbaar en/of is alleen onderzoek beschikbaar over een relatief korte tijdsperiode. De Belastingdienst, IND, SVB en UWV laten een stijgende productiviteitsontwikkeling zien, terwijl CJIB en COA een dalende trend laten zien.

Op basis van de geanalyseerde studies is het niet mogelijk om de door PwC genoemde gemiddelde productiviteitsdaling van 9% van 50 uitvoeringsorganisaties sinds 2015 te verifiëren of te ontkrachten. De gebruikte data waren niet openbaar beschikbaar. Ons inziens past terughoudendheid bij het vergelijken van individuele uitvoerings-organisaties en het berekenen van een generiek productiviteits-gemiddelde.

De productiviteitsstudies baseren zich alleen op openbare verantwoordingsinformatie. Volgens uitvoeringsorganisaties is dit slechts een klein deel van alle informatie over productie waar zij over beschikken. Deze specifiekere informatie geeft volgens hen een accurater beeld van het functioneren van de organisaties.

5.1 Beeld van 6 van de 12 organisaties

In deze eerste fase van ons onderzoek baseren wij ons op beschikbare openbare productiviteitsstudies. Openbare productiviteitsstudies over een langere tijdsperiode zijn beschikbaar voor de Belastingdienst, CJIB, COA, IND, SVB en UWV. Voor de overige organisaties zijn geen individuele productiviteitstrends openbaar en/of is alleen onderzoek beschikbaar over een relatief korte tijdsperiode.

Zo publiceerde PwC recent over de productiviteitsontwikkeling van 50 uitvoeringsorganisaties.[25] De PwC onderzoekers rapporteren echter niet over de productiviteitstrends van individuele organisaties, maar alleen over een trend voor de gehele groep van 50 organisaties. Op basis van de publicatie is dus niet te achterhalen welke individuele productiviteits-ontwikkelingen horen bij de individuele organisaties. Ook hebben de PwC onderzoekers de achterliggende data niet openbaar gemaakt. Deze studie konden we daarom niet meenemen in ons onderzoek. Daarnaast hebben de metingen betrekking op een relatief korte tijdsperiode van 6 jaar (2015-2021).

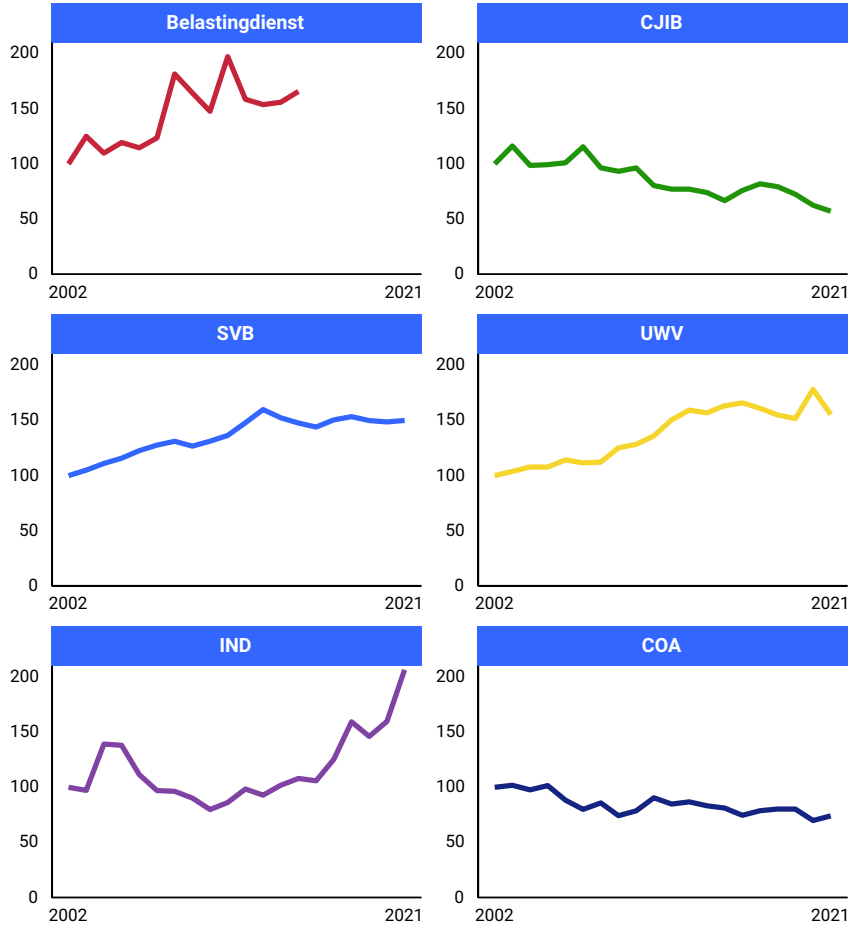
Het WODC heeft productiviteitsonderzoek uitgevoerd voor organisaties in het justitieveld (onder andere CJIB, RvdK en IND).[26] Deze metingen hebben echter betrekking op een tijdsperiode van 4 jaar (2013-2017). Omdat de tijdsperiode erg kort is, kunnen incidentele (positieve of negatieve) ontwikkelingen in de productiviteit het totaalbeeld overheersen. Om die reden bespreken we de productiviteitsstudie van het WODC in dit hoofdstuk niet uitvoeriger.

IPSE Studies geeft aan dat bij 5 organisaties (CIZ, CAK, DUO, KVK en RVO) geen productiviteitsanalyse mogelijk is op basis van de door de organisaties openbaar gemaakte data.[27] Deze 5 organisaties bestaan volgens IPSE Studies te kort in hun huidige vorm om betekenisvolle productiviteitsanalyses uit te kunnen voeren. Daarnaast stellen de onderzoekers dat voor een aantal organisaties de openbare informatie over de jaren heen niet vergelijkbaar is. Uitvoeringsorganisaties publiceren zelf ook geen productiviteitsonderzoek.

Dit betekent dat de in dit hoofdstuk beschreven productiviteits-ontwikkelingen gebaseerd zijn op de publicatie van het SCP en een aantal publicaties van IPSE Studies.[28] Het SCP heeft productiviteitsonderzoek uitgevoerd voor de Belastingdienst, SVB en UWV voor de periode 1998 tot en met 2016. De productiviteitsanalyses van IPSE Studies zijn het meest recent. Deze zijn uitgevoerd voor COA, CJIB, IND, SVB en UWV en hebben grofweg betrekking op de periode 2002 tot en met 2021.

Figuur 6 *Productiviteitstrends 6 uitvoerders*

Bij de helft van de geselecteerde uitvoerders is een productiviteitsstudie gedaan



Bron: IPSE Studies (2024). Trends in Uitvoeringsorganisaties Database. Geraadpleegd op 10 april 2024. En SCP (2018). Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen.

5.2 Bekende productiviteitsontwikkelingen

In figuur 6 zijn de productiviteitsontwikkelingen weergegeven van 6 uitvoeringsorganisaties. In onderstaande paragrafen beschrijven we de ontwikkelingen voor deze uitvoeringsorganisaties. Dit doen we alleen in relatie tot verandering in productie en ingezette middelen. De achterliggende oorzaken voor deze ontwikkelingen komen in hoofdstuk 7 aan bod.

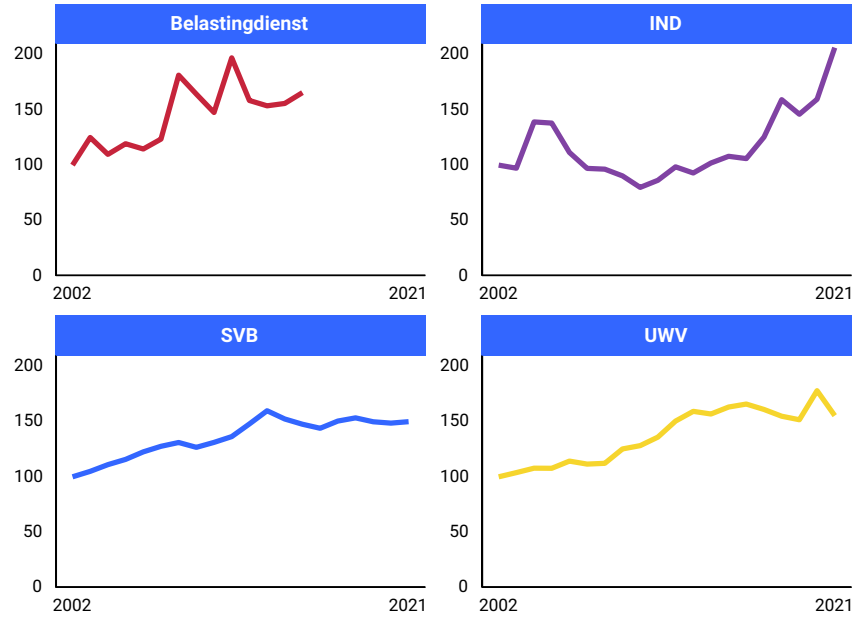
Stijgende trends

De Belastingdienst, IND, SVB en UWV laten over de afgelopen jaren een stijgende productiviteitstrend zien.

Het SCP heeft de productiviteit van de Belastingdienst in kaart gebracht van 1998 tot en met 2015. Hierbij zien we dat de productiviteit is toegenomen. De uitgaven van de Belastingdienst lagen in 2015, gecorrigeerd voor inflatie, 29% hoger dan in 1998. De inzet van personeel was per saldo in 2015 ongeveer gelijk aan die van 1998. De dienstverlening (uitgedrukt in het aantal aanslagen en toeslagen) steeg juist met 73%. De personele uitgaven per dienstverlening nemen dus af doordat per handeling minder personeel wordt ingezet. Dit was waarschijnlijk het gevolg van automatisering.[29]

Voor IND, SVB en UWV heeft IPSE Studies de productiviteitsontwikkeling onderzocht. Bij de IND is de productiviteitsontwikkeling van 1997 tot en met 2017 grillig. De productiviteit ontwikkelt zich aanvankelijk negatief. Dit hangt samen met investeringen in capaciteit, zonder dat hier een evenredige groei van de productie (uitgedrukt in het aantal asielaanvragen en beslissingen over verblijf en naturalisatie) tegenover staat. Vanaf 2004 kreeg de IND meer taken zonder dat hiervoor meer middelen beschikbaar werden gesteld. Hierdoor nam de productiviteit toe en stabiliseerde daarna. De laatste jaren was er opnieuw sprake van productiviteitsgroei. In dit geval lijkt dit toe te rekenen aan een combinatie van bezuinigingen en een groei van de productie.[30]

Figuur 7 *Productiviteitsstudies bij Belastingdienst, IND, UWV en SVB*



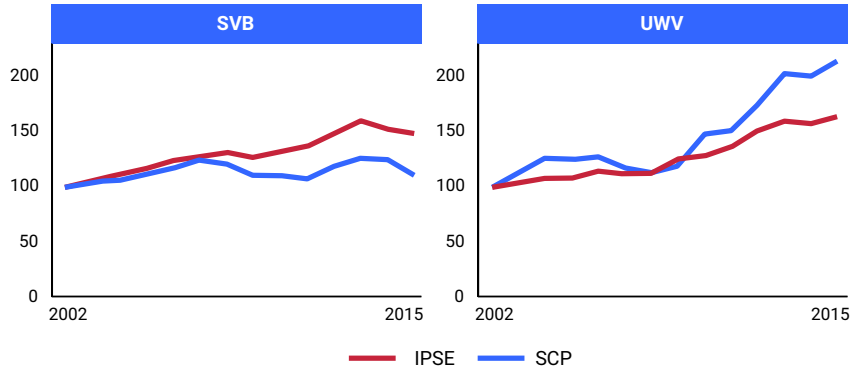
Bron: IPSE Studies (2024). Trends in Uitvoeringsorganisaties Database. Geraadpleegd op 10 april 2024. en SCP (2018). Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen.

De SVB maakte van 1998 tot en met 2013 een jaarlijkse productiviteitsgroei door. De productie (overwegend uitgedrukt in het aantal uitkerings-ontvangers) van het SVB nam over de jaren heen toe, terwijl de ingezette middelen gestaag afnamen. Opvallend is dat, ondanks de inzet op automatisering, de inzet van personeel maar zeer beperkt daalde. Dat lijkt volgens IPSE Studies onder meer een gevolg van de verschuiving van personeel in de primaire dienstverlening naar ict.[31] Vanaf 2015 was de kostenstijging gecorrigeerd voor inflatie weer groter dan de gestage groei van de productie, waardoor de productiviteit dus daalde.[32]

De productiviteit van het UWV groeide vrijwel voortdurend in de periode tot en met 2016. De sterkste groei vond plaats in de periode 2008 tot en met 2013. Daarna ontwikkelde de productiviteit zich min of meer stabiel op een niveau dat ruim 50% hoger lag dan in 2002. De productie (uitgedrukt in het aantal uitkeringsaanvragen en -ontvangers) bleef ongeveer gelijk, maar de ingezette middelen per aanvraag gingen sterk omlaag. Een sterke stijging trad op in 2020, maar in het jaar daarop keerde de productiviteit weer terug op het niveau van de laatste jaren.[33]

Voor zowel de SVB als het UWV zijn er door het SCP en IPSE Studies productiviteitsonderzoeken gepubliceerd. Omdat het productiviteits-onderzoek van IPSE Studies recenter is, hebben we ervoor gekozen om deze te gebruiken voor het schetsen van de ontwikkeling. In figuur 8 zijn beide analyses per organisatie weergegeven in één figuur. Hierin zien we dat het productiviteitsonderzoek voor de SVB door IPSE Studies positiever uitpakt dan die door het SCP. Bij het UWV zien we juist dat het productiviteitsonderzoek van het SCP tot positievere resultaten leidt dan het onderzoek van IPSE Studies. De verschillen tonen aan dat afzonderlijke productiviteitsonderzoeken van elkaar kunnen afwijken en dat het vooral zinvol is om te kijken naar de meerjarige trends.

Figuur 8 *Productiviteitsstudies IPSE Studies en SCP bij SVB en UWV*



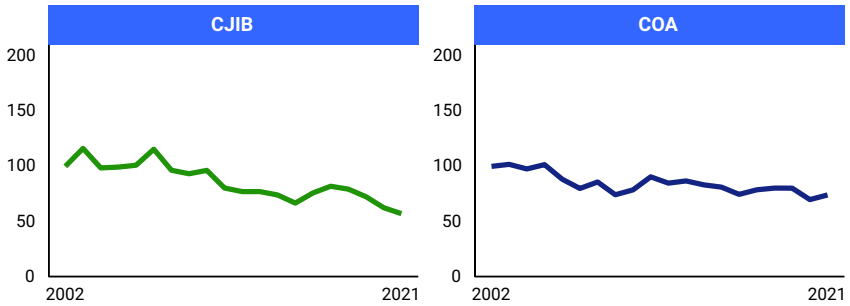
Bron: IPSE Studies (2024). Trends in Uitvoeringsorganisaties Database. Geraadpleegd op 10 april 2024. en SCP (2018). Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen.

Dalende trends

Het CJIB en COA laten over de afgelopen jaren een dalende productiviteitstrend zien.

Figuur 9 *Productiviteitsstudies CJIB en COA*

Dalende productiviteit



Bron: IPSE Studies (2024). Trends in Uitvoeringsorganisaties Database. Geraadpleegd op 10 april 2024.

IPSE Studies heeft voor beide organisaties de productiviteitsontwikkeling in beeld gebracht. Van 1998 tot 2006 liet het CJIB een productiviteitsgroei zien. Vanaf 2006 tot en met 2020 daalt de productiviteit echter.[34]
De productiviteitsdaling is te verklaren doordat de productie (uitgedrukt in het aantal geldboetes, straffen en maatregelen) tussen 1996 en grofweg 2007 fors groeide, maar in de jaren daarna daalde. Het aantal geldboetes nam tussen 2008 en 2017 met ongeveer 40% af, terwijl de ingezette middelen in deze periode sterk toenamen. Deze toename van ingezette middelen is deels te verklaren door hun vaste karakter (ict en huisvesting).[35]

De productiviteit van COA groeide tot 2005 overwegend, maar de periode 2005 tot en met 2020 laat over het algemeen een dalende trend zien.
De ingezette middelen groeiden ongeveer gelijk aan de productie (uitgedrukt in bezetting opvanglocaties en in- en uitstroomaantallen).

In de periode rond 2000 was de middelengroei echter minder groot dan de productiegroei. In de periode rond 2015, waarin de productie wederom sterk steeg, groeiden de middelen even hard en zelfs iets sterker mee.[36]

Onderzoek Algemene Rekenkamer: focus op opvangcapaciteit asielzoekers[37]

Uit ons onderzoek van januari 2023 kwam naar voren dat de uitgaven voor de opvang van asielzoekers in 21 van de 23 onderzochte jaren hoger waren dan vooraf begroot. Hierdoor waren er te weinig opvangplekken beschikbaar en was COA genoodzaakt op zoek te gaan naar (crisis)noodopvangplekken. Deze noodopvangplekken waren duurder dan reguliere opvangplekken. Dat zorgde ervoor dat de kosten per opvangplek toenamen.

Overkoepelend beeld van trends

Op basis van de geanalyseerde studies is het niet mogelijk om de uitspraak van de PwC onderzoekers dat de gemiddelde productiviteit van 50 uitvoeringsorganisaties sinds 2015 daalde met 9% te verifiëren of te ontkrachten.[38] Zoals aangegeven heeft dit allereerst te maken met de afwezigheid van productiviteitstrends van individuele organisaties in deze studie en het niet openbaar zijn van de achterliggende data. Daarnaast past ons inziens terughoudendheid bij het vergelijken van individuele uitvoeringsorganisaties vanwege de grote variëteit in diensten die zij verlenen en de context waarin ze opereren. Het berekenen van een generiek productiviteitsgemiddelde gaat voorbij aan deze specifieke kenmerken. Daaruit volgt dat het noodzakelijk is om de individuele productiviteitstrends ‘in perspectief’ te zien.

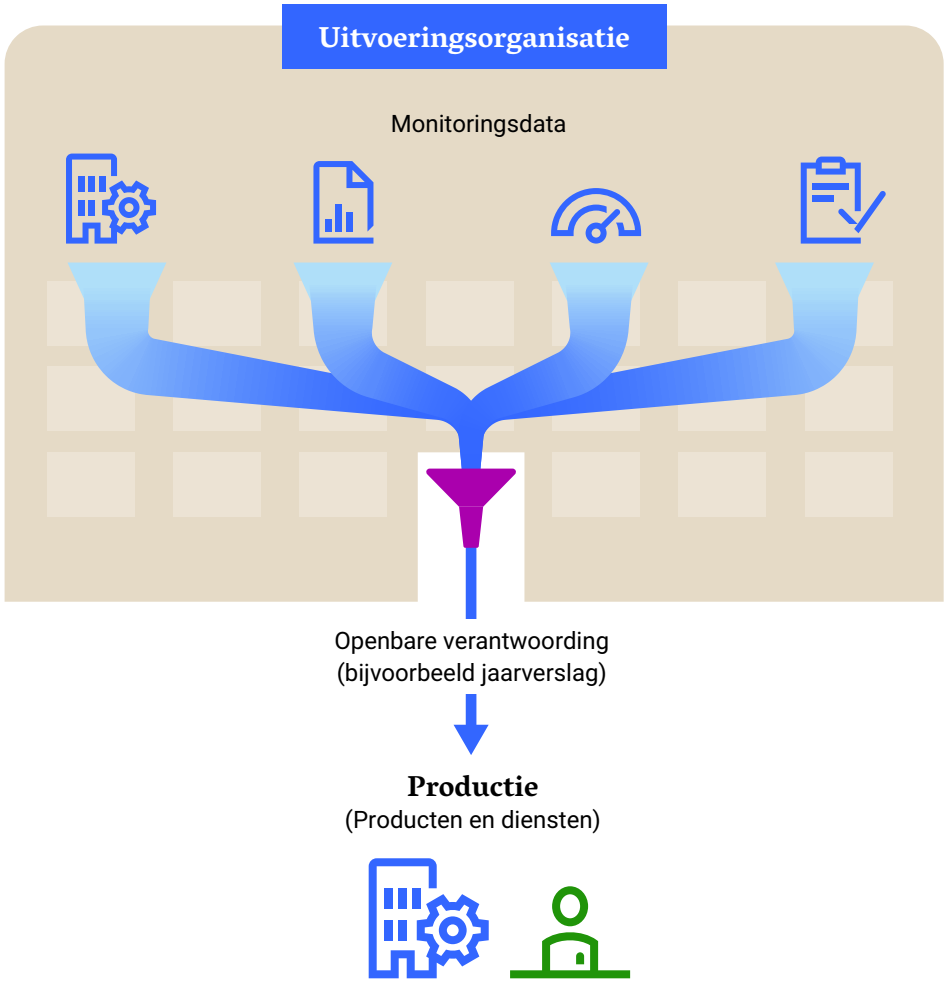
5.3 Aanvullende interne monitoringsinformatie

De geanalyseerde productiviteitsstudies zijn gebaseerd op openbare informatie. Dit betreft voornamelijk verantwoordingsinformatie die in de departementale jaarverslagen of jaarverslagen van rwt's is terug te vinden. Het werken met openbare informatie is een bewuste keuze geweest van de auteurs om zo hun werkwijze zo transparant mogelijk te maken.

Uit onze gesprekken met uitvoeringsorganisaties blijkt echter dat de openbare informatie over productie en middelen slechts een klein deel van alle informatie omvat waarover uitvoeringsorganisaties beschikken. Waar de openbare verantwoordingsinformatie slechts in algemene zin inzicht geeft in de verschillende vormen van productie door de organisatie, verzamelen uitvoeringsorganisaties op lagere niveaus specifiekere informatie over hun productie. Deze verfijndere monitoringsdata geven volgens de uitvoeringsorganisaties ook een beeld van de voortgang gerelateerd aan afspraken die met het ministerie als opdrachtgever zijn gemaakt. Zo monitort het CIZ zowel de omvang van de instroom van aanvragen als de werkvoorraad, de doorlooptijden en de uiteindelijke productie gerelateerd aan het aantal afgehandelde aanvragen.

Figuur 10 *Meer informatie intern beschikbaar*

Uitvoeringsorganisatie beschikken intern over veel meer informatie



Volgens uitvoeringsorganisaties doet een generieke productiemaat geen recht aan de diversiteit aan diensten die door de organisaties worden verleend, ook binnen één wettelijke taak. Zo noemt de SVB verschillen tussen reguliere aanvragen voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de AOW-aanvragen waarbij een internationale component aanwezig is, bijvoorbeeld als gepensioneerden in het buitenland wonen. Een aanvraag in de laatste categorie kost veel meer tijd dan een reguliere aanvraag. Dit onderscheid is in een generieke productiemaat niet terug te vinden. Omdat dit buiten het bereik van het eerste deel van ons onderzoek viel, hebben wij niet onderzocht of de interne monitoringsinformatie voldoet aan de voorwaarden voor productiviteitsonderzoek (paragraaf 4.2).

6. De kwaliteit van de dienstverlening

De relatie tussen kwaliteit van de dienstverlening en productiviteit is in de geanalyseerde studies nauwelijks onderzocht, omdat er weinig openbare informatie is over de ontwikkeling van de kwaliteit. Uitvoeringsorganisaties geven aan intern over meer data over kwaliteit te beschikken.

Uitvoeringsorganisaties ervaren een spanning tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de productiviteit. Er zijn echter geen aanwijzingen voor een duidelijk positief of negatief verband tussen kwaliteit en productiviteit op basis van de geanalyseerde studies.

Wat gezien wordt als kwaliteit is aan verandering onderhevig. De kwaliteitseisen die aan uitvoeringsorganisaties worden gesteld veranderen onder invloed van politieke wensen en maatschappelijke ontwikkelingen.

6.1 Relatie nauwelijks onderzocht

Een belangrijk aspect bij productiviteitsonderzoek is de kwaliteit van de productie. Een hoge productiviteit hoeft immers niet hand te gaan met een hoge kwaliteit. Zoals we in hoofdstuk 4 hebben beschreven, betekent kwaliteit bij uitvoeringsorganisaties dat de dienstverlening voldoet aan de behoeften van burgers en bedrijven, maar ook dat deze voldoet aan bepaalde (wettelijk) vastgestelde eisen. Het is echter onduidelijk hoe de productiviteitsontwikkeling zich verhoudt tot de ontwikkeling van kwaliteit van de dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties. Dit komt doordat de relatie tussen kwaliteit en productiviteit nauwelijks is onderzocht. In de 5 studies van IPSE Studies wordt de kwaliteitsontwikkeling van de onderzochte organisaties wel in kaart gebracht, maar dient dit voornamelijk om de achtergrond van de productiviteitsontwikkeling te duiden en te nuanceren.

De auteurs van productiviteitsstudies schrijven het gebrek aan onderzoek naar de relatie tussen kwaliteit en productiviteit hoofdzakelijk toe aan het gebrek aan openbaar beschikbare en uniforme data over kwaliteit. Deze gegevens moeten daarnaast voor de hele onderzoeksperiode beschikbaar zijn om deze mee te kunnen nemen in de analyses. De onderzoekers wijzen er verder op dat de beschikbare data over kwaliteit, zoals klachtenregistraties, klanttevredenheidsonderzoeken en wachttijdgegevens, slechts een beperkt beeld geven van de kwaliteit van de dienstverlening van een uitvoeringsorganisatie.[39]

Ook uitvoeringsorganisaties beamen in gesprekken met ons dat de openbaar beschikbare informatie over kwaliteitsindicatoren een beperkt beeld geeft van de kwaliteit van hun dienstverlening. Ze wijzen erop dat ze

intern veel meer kwaliteitsindicatoren hanteren. Kwaliteit omvat voor hen meer dan enkel klachten, tevredenheidsonderzoeken en wachttijdgegevens. Intern beschikken de uitvoeringsorganisaties over meer data en informatie die een breder beeld geven van de kwaliteit van hun dienstverlening. Het CJIB maakt bijvoorbeeld gebruik van klantreizen met burgers, de RvdK voert onderzoeken onder belanghebbenden uit en de IND meet de kwaliteit van het verrichte onderzoek in doorlopen procedures.

6.2 Samenhang kwaliteit en productiviteit

5 studies brengen de kwaliteitsontwikkeling van de onderzochte organisaties wel in kaart, maar dit dient voornamelijk om de achtergrond van de productiviteitsontwikkeling te duiden en te nuanceren. De onderzoekers concluderen dat, voor zover hierover gegevens beschikbaar zijn, er geen aanwijzingen zijn voor een duidelijk positief of negatief verband tussen productiviteit en kwaliteit.[40] Voor de SVB en het UWV lijkt een groeiende productiviteit opvallend genoeg wel samen te gaan met een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.[41]

8 uitvoeringsorganisaties geven in gesprekken aan een spanning te ervaren tussen de kwaliteit van de dienstverlening en productiviteit. Verbetering van de kwaliteit kan volgens hen leiden tot verminderde productiviteit. Zo stelde de Kamer van Koophandel (KVK) tijdens de coronacrisis een coronaloket in. Hier konden ondernemers terecht met vragen over coronaregelingen, ondersteuning en praktische tips. De gesprekken waren vaak persoonlijk, beladen en van groot belang voor ondernemers. Bij dit soort gesprekken vindt de KVK het niet gepast om te streven naar een zo kort mogelijke afhandeltijd, omdat dit geen recht doet aan de aard van het gesprek. Hoewel een langere afhandeltijd de productiviteit negatief beïnvloedt, heeft het volgens de KVK wel een positief effect op de toegevoegde waarde voor de ondernemer en dus de kwaliteit van de dienstverlening.

Het verhogen van de productie kan volgens organisaties ook leiden tot hogere kosten per verleende dienst en verlaging van de kwaliteit. Een concreet voorbeeld van dit spanningsveld wordt gezien bij het COA. Het COA beheert (nood)opvanglocaties en staat onder druk om zo snel mogelijk bedden beschikbaar te stellen bij een groeiende instroom van asielzoekers. Hoewel het COA naar eigen zeggen streeft naar verbetering van de productiviteit (de kosten per opvangplek), blijft de kwaliteit op sommige locaties ondermaats. Dit komt deels door de noodzaak om snel voldoende bedden beschikbaar te stellen binnen de huidige capaciteitsdruk.

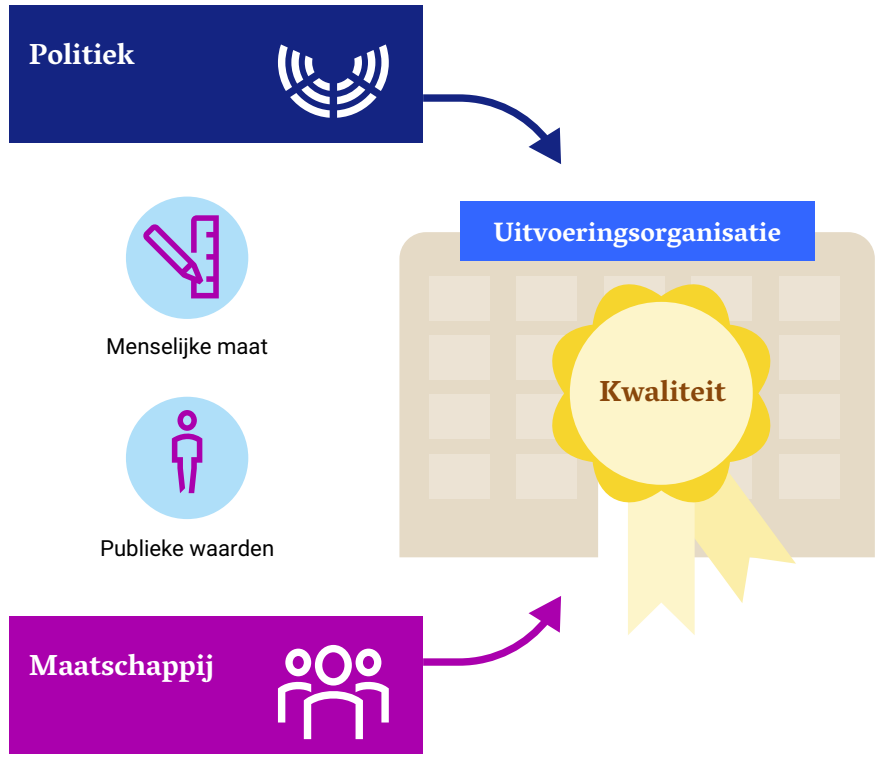
6.3 Kwaliteitsbegrip aan verandering onderhevig

Wat gezien wordt als kwaliteit is daarnaast aan verandering onderhevig. Kwaliteitseisen die aan uitvoeringsorganisaties worden gesteld veranderen onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en politieke wensen. Na onderzoek van de Tweede Kamer naar de toeslagenaffaire en hardnekkige problemen in de uitvoering van overheidsbeleid waardoor burgers gedupeerd worden, staat de menselijke maat hoog op de politieke agenda.[42] Uitvoeringsorganisaties geven daarnaast aan zelf in te spelen op maatschappelijke wensen ten aanzien van de dienstverlening. Gerelateerd hieraan hebben publieke waarden, zoals betrouwbaarheid en toegankelijkheid van dienstverlening, de afgelopen jaren meer aandacht gekregen.

In afspraken tussen de uitvoeringsorganisatie en de minister als opdrachtgever is deze verandering in de kijk op kwaliteit zichtbaar. Productie-indicatoren worden in toenemende mate aangevuld met kwaliteitsindicatoren gerelateerd aan de begrippen menselijke maat en publieke waarden. Een deel van de organisaties geeft in gesprekken aan momenteel bezig te zijn met het integreren van dit soort metingen in hun bedrijfsvoering.

Figuur 11 *Verwachtingen op de kwaliteitseisen*

De verwachtingen van politiek en maatschappij over kwaliteit



7. De oorzaken

In ons onderzoek zijn we op verschillende mogelijke verklarende factoren gestuit voor de gevonden productiviteitsontwikkelingen. Uit de geanalyseerde studies komt naar voren dat economische conjunctuur, bezuinigingen, veranderende wet- en regelgeving, demografie en digitalisering invloed hebben op de productiviteitsontwikkeling.

Uitvoeringsorganisaties wijzen daarnaast op de invloed van gegevensdeling, de specifieke impact van privacywetgeving, corona, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de beweging richting meer menselijke maat in de uitvoering. Toenemende complexiteit van de uitvoering komt in al onze gesprekken met uitvoeringsorganisaties als belangrijk punt naar voren.

Opvallend is dat vrijwel alle verklarende factoren betrekking hebben op ontwikkelingen van buitenaf. Dat betekent dat er nog weinig bekend is over de impact van factoren binnen uitvoeringsorganisaties waar de organisaties zelf invloed op hebben.

7.1 Verklarende factoren voor productiviteit

We zijn in ons onderzoek op verschillende verklarende factoren gestuit voor productiviteitsontwikkelingen. Het gaat daarbij zowel om factoren die in de geanalyseerde productiviteitsstudies worden genoemd als om factoren die aanvullend in gesprekken met uitvoeringsorganisaties naar voren kwamen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de in de studies opgevoerde verklarende factoren slechts mogelijke verklaringen zijn voor de gevonden productiviteitstrends. Uit deze studies is dus niet af te leiden hoe zwaar elk van de genoemde factoren weegt in het verklaren van de productiviteitsontwikkeling voor individuele organisaties. Dit geldt ook voor de factoren die in gesprekken met uitvoeringsorganisaties naar voren komen.

Factoren volgens studies

Uit de geanalyseerde productiviteitsstudies komen de volgende verklarende factoren naar voren voor de productiviteitsontwikkeling:

- **Economische conjunctuur.** Deze kan zowel negatieve als positieve gevolgen hebben voor de productiviteit, afhankelijk van de organisatie. Een verandering in productie gaat in praktijk niet direct gepaard gaat met een aanpassing van de beschikbare middelen. Bij het UWV heeft economische neergang een positieve invloed op de productie door de stijging van het aantal WW-aanvragen en -uitkeringen.[43] Een economische neergang zorgt bij het CJIB juist voor een daling in de productiviteit. Deze leidt via een daling van de hoeveelheid wegverkeer tot een afname van het aantal te innen geldboetes waardoor de productie omlaag gaat.[44]
- **Bezuinigingen**. Bezuinigingen hebben over het algemeen op korte

termijn een positieve invloed op de productiviteit. Deze hebben als gevolg dat organisaties vaak dezelfde taken moeten uitvoeren met minder geld. Voor UWV, IND en COA hebben opgelegde bezuinigingen geleid tot een dergelijke positieve productiviteitsgroei op korte termijn.[45]

- **Veranderende wet- en regelgeving.** Veranderingen in wet- en regelgeving kunnen zowel een positieve als negatieve invloed hebben op de productiviteitsontwikkeling. In gevallen van vereenvoudiging leidt dit tot een hogere productiviteit. In de meeste gevallen gaat het echter om het complexer worden van wet- en regelgeving. Door toenemende complexiteit nemen de ingezette middelen per verleende dienst toe, waardoor de productiviteit daalt. In paragraaf 7.2 wordt dit punt nader toegelicht.[46]
- **Demografie**. De bevolkingssamenstelling is van invloed op de productiviteit van uitvoeringsorganisaties. Bijvoorbeeld voor de SVB zorgt de vergrijzing voor een toename van het aantal AOW-aanvragen en -uitkeringen.[47] Dit leidt tot een hogere productiviteit door de toename van de productie.
- **Digitalisering**. Digitalisering heeft over het algemeen een positief effect op de productiviteit, omdat de werklast per verleende dienst afneemt. Dit zien we terug bij de Belastingdienst, UWV en SVB.[48] Digitalisering kan echter ook gepaard gaan met een complexer wordende digitale infrastructuur.[49] Daardoor kunnen de kosten voor inhuur van extern (ict) personeel stijgen.[50]

Figuur 12 *Verklarende factoren*



Factoren volgens uitvoeringsorganisaties

Uitvoeringsorganisaties noemen naast de hierboven beschreven factoren uit de geanalyseerde studies meer dan 20 andere factoren die volgens hen samenhangen met de productiviteitsontwikkeling. Een aantal factoren wordt door meerdere organisaties genoemd:

- **Gegevensdeling**. Volgens organisaties is de dienstverlening afhankelijk van goede gegevensdeling met andere organisaties. Zij merken op dat dit momenteel een knelpunt is waardoor de ingezette middelen per verleende dienst hoger zijn. Dit heeft een negatieve invloed op de productiviteit.
- **Veranderende wet- en regelgeving op het gebied van beveiliging en privacy (AVG).** Er worden hogere eisen gesteld aan de bescherming van persoonsgegevens, waardoor de tijd die een medewerker kwijt is aan een dienst of product toeneemt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om beveiligingsvereisten met dubbele authenticaties of om hogere kosten voor IT-systemen om aan wet- en regelgeving te voldoen. Hierdoor nemen de ingezette middelen per verleende dienst toe, met een lagere productiviteit als gevolg.
- **Corona**. Organisaties noemen verschillende redenen waarom de corona-crisis een negatieve invloed heeft gehad op de productiviteit. Zo opende KVK een coronaloket om ondernemers te ondersteunen, waardoor de ingezette middelen per verleende dienst toenamen. Het COA had te maken met een lagere asielinstroom vanwege het beperktere internationale reisverkeer, waardoor de productie daalde. De Belastingdienst stelde vorderingen van belastingschulden uit, waardoor ook voor deze organisatie de productie afnam.
- **Arbeidsmarkt**. Volgens de organisaties zijn nieuwe medewerkers niet direct volledig productief. Zij dienen te worden opgeleid en ingewerkt. Hierdoor nemen de ingezette middelen per verleende dienst toe. Een hoog verloop, mede door een krappe arbeidsmarkt en een relatief groot aantal medewerkers dat de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, draagt bij aan een daling van de productiviteit van de organisatie.
- **Menselijke maat.** Organisaties zijn naar eigen zeggen meer gericht op de burger en besteden meer tijd aan een zo goed mogelijke dienst-verlening, bijvoorbeeld door het leveren van maatwerk. Een voorbeeld hiervan is het aanbieden van persoonlijk contact in plaats van alleen digitale dienstverlening aan burgers. Het leveren van maatwerk leidt er volgens de uitvoeringsorganisaties toe dat de ingezette middelen per verleende dienst toenemen. Dit zorgt voor een lagere productiviteit.

Opvallend is dat vrijwel alle genoemde factoren in de geanalyseerde studies, met uitzondering van digitalisering en gegevensdeling, ontwikkelingen van buitenaf betreffen. Dat geldt ook voor de factoren die in de gesprekken met de uitvoeringsorganisaties worden genoemd. Uitvoeringsorganisaties hebben hier in veel gevallen dan ook weinig invloed op. Dat betekent dat er nog weinig bekend is over de invloed van factoren binnen de uitvoeringsorganisaties. Op deze factoren, zoals personeels-beleid en intern management, kunnen uitvoeringsorganisaties juist zelf sturen.

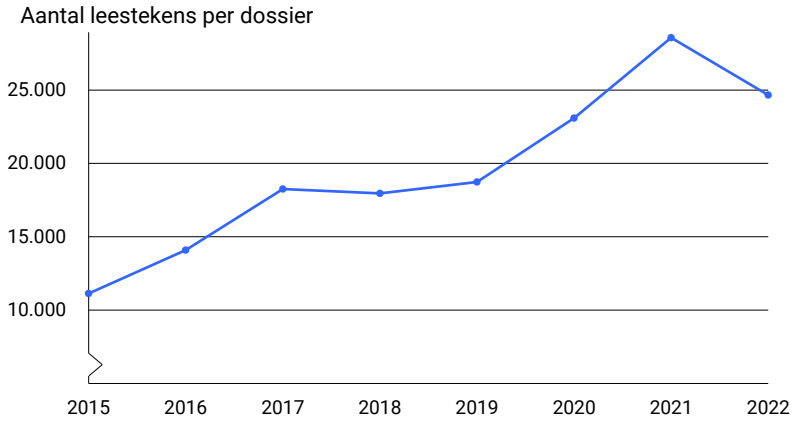
7.2 Toenemende complexiteit van de uitvoering

Het complexer worden van wet- en regelgeving leidt tot het complexer worden van het werk van uitvoeringsorganisaties. Deze ontwikkeling wordt in sommige gevallen versterkt door toenemende digitalisering en nadruk op het toepassen van de menselijk maat in de uitvoering. De toenemende complexiteit van de uitvoering kwam in al onze gesprekken met uitvoeringsorganisaties naar voren. Ook in de Staat van de Uitvoering wordt deze factor genoemd als belangrijkste knelpunt voor de publieke dienstverlening.[51] De uitvoering van wet- en regelgeving kost meer tijd door verfijningen binnen één wet of door de stapeling van wetten die op één specifiek geval van toepassing is.

Een voorbeeld van een organisatie die te maken heeft met toenemende complexiteit van de uitvoering is de IND. Op basis van recent onderzoek stelt de IND dat de complexiteit van een asieldossier sterk is toegenomen. Dit komt onder andere door wijzigingen in Nederlandse en Europese wet- en regelgeving. Een IND medewerker moet daardoor steeds meer stappen zetten en uitgebreidere instructies volgen om tot een asielbesluit te komen.[52] Figuur 13 laat bijvoorbeeld zien dat het aantal leestekens per dossier over de jaren heen, een indicator voor de complexiteit van dossiers, meer dan verdubbeld is.

Figuur 13 *Omvang asieldossiers IND*

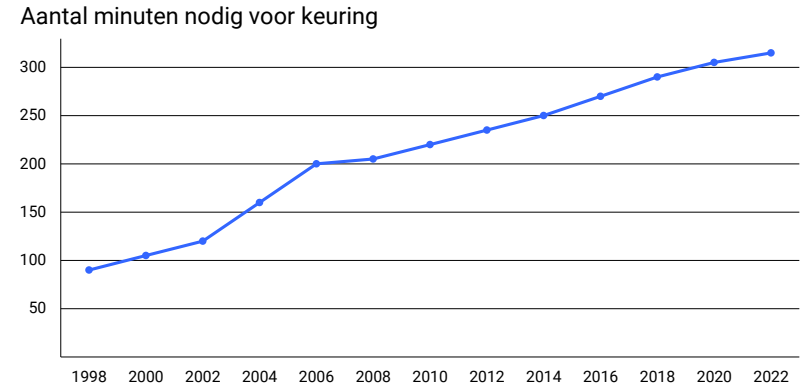
Omvang dossiers asielprocedure IND ruim verdubbeld



Bron: IND (2023) Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven.

De toenemende complexiteit van de uitvoering zien we ook terug bij de uitvoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) door het UWV. Zo stelt de minister van SZW dat de gemiddelde duur van een sociaal-medische beoordeling door een verzekeringsarts bij een WIA-claim ruim 3 keer zo lang is als 25 jaar geleden. Figuur 14 laat de ontwikkeling over de afgelopen 25 jaar zien.[53]

Figuur 14 *Duur WIA-keuring*



Bron: SZW (2022). Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA).

8. De volgende stap

De belangrijkste inhoudelijke uitkomsten van ons onderzoek zijn:

- Voor 6 van de 12 geselecteerde organisaties zijn openbare productiviteitsonderzoeken beschikbaar. Voor de overige organisaties zijn geen individuele productiviteitstrends openbaar en/of is alleen onderzoek beschikbaar over een relatief korte tijdsperiode.
- De Belastingdienst, IND, SVB en UWV laten een stijgende productiviteits-ontwikkeling zien, terwijl CJIB en COA een dalende trend laten zien.
- Het is niet mogelijk om de door PwC genoemde gemiddelde productiviteitsdaling van 9% van 50 uitvoeringsorganisaties sinds 2015 te verifiëren of te ontkrachten. De gebruikte data waren niet openbaar beschikbaar. Ons inziens past terughoudendheid bij het vergelijken van individuele uitvoeringsorganisaties en het berekenen van een generiek productiviteitsgemiddelde.
- In ons onderzoek zijn we op verschillende verklarende factoren gestuit voor productiviteitsontwikkelingen, zoals economische conjunctuur, digitalisering en veranderende wet- en regelgeving. Er is echter nog weinig bekend over de factoren waar uitvoeringsorganisaties zelf invloed op hebben, zoals personeelsbeleid en intern management.
- Toenemende complexiteit van de uitvoering komt in al onze gesprekken met uitvoeringsorganisaties als belangrijk punt naar voren. Uit recent onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de omvang van asieldossiers, die door de IND moeten worden beoordeeld, is verdubbeld in de afgelopen jaren. Ook kost een WIA keuring bij het UWV ruim 3 keer zo veel tijd als 25 jaar geleden.

Andere uitkomsten van ons onderzoek zijn:

- De productiviteitsstudies baseren zich alleen op openbare verantwoordingsinformatie. Volgens uitvoeringsorganisaties is dit slechts een klein deel van alle informatie over de productie waarover uitvoeringsorganisaties beschikken. Deze specifiekere informatie, bijvoorbeeld over doorlooptijden en verschillende verleende diensten binnen één wettelijke taak, geeft volgens hen een accurater beeld van het functioneren van de organisatie.
- De relatie tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de productiviteit is nauwelijks onderzocht in de geanalyseerde studies, omdat er weinig openbare informatie is over de ontwikkeling van de kwaliteit. Uitvoeringsorganisaties geven aan intern over meer data te beschikken.
- Uitvoeringsorganisaties ervaren een spanning tussen de kwaliteit van de dienstverlening en productiviteit. Wat gezien wordt als kwaliteit is daarbij aan verandering onderhevig. Er zijn geen aanwijzingen voor een duidelijk positief of negatief verband tussen kwaliteit en productiviteit op basis van de geanalyseerde studies.

8.1 Handelingsperspectief Tweede Kamer

In hoofdstuk 7 beschreven we factoren die samenhangen met de productiviteitsontwikkeling van uitvoeringsorganisaties. Op een aantal van deze factoren heeft de Tweede Kamer direct invloed. Daarbij gaat het vooral om het veranderen van wetgeving.

De complexer wordende wet- en regelgeving wordt in vrijwel alle geanalyseerde studies genoemd als belemmerende factor voor productiviteit en uitvoeringsorganisaties onderschrijven dit in gesprekken met ons. Ook de Staat van de Uitvoering 2022 noemt de toenemende complexiteit van de uitvoering als belangrijkste knelpunt voor de publieke dienstverlening. Hierin staat beschreven dat politiek, beleid en uitvoering met elkaar het gesprek moeten voeren over hoe zij deze complexiteit kunnen terugdringen.

De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties benoemde eind 2021 in het rapport 'Klem tussen balie en beleid' ook dat de complexiteit van wet- en regelgeving, en daarmee van de uitvoering, groeit. Volgens de commissie verliest de Tweede Kamer soms het belang van de uitvoering uit het oog, bijvoorbeeld doordat de focus op 'afrekenen' ligt, en niet op leren. Daarnaast merkt de commissie op dat de Tweede Kamer onvoldoende kennis heeft van de uitvoering en er onvoldoende direct contact is tussen de Tweede Kamer en de uitvoeringsorganisaties.

We zien de volgende handelingsperspectieven voor de Tweede Kamer:

- Besteed meer aandacht aan de eigen rol als medewetgever. Indien regering en parlement zorgen voor betere wetten die eenvoudiger uitvoerbaar zijn, vermindert dat de kans dat er relatief duur maatwerk nodig is in de uitvoering. Ook kunnen regering en parlement met betere wetten bijvoorbeeld de voorwaarden scheppen waaronder het voor uitvoeringsorganisaties mogelijk wordt om gegevens op te vragen bij andere overheidsorganisaties binnen de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).
- Bied uitvoeringsorganisaties nadrukkelijker ruimte om het complete beeld te schetsen over hun functioneren dat niet alleen ingaat op deelaspecten. Op deze manier kan de Tweede Kamer meer informatie krijgen over de complexiteit van de uitvoering, die zij vervolgens kan gebruiken voor de evaluatie van het functioneren van uitvoeringsorganisaties en bestaande wet- en regelgeving. Dergelijke informatie zou bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt door rapporteurs bij de beoordeling van de standen van de uitvoering en van verantwoordingsonderzoeken. Het programma Werk aan Uitvoering (WaU) heeft de complexiteit van de uitvoering al veelvuldig aangekaart en uitvoeringsorganisaties zijn zelf met voorstellen gekomen om de uitvoering te vereenvoudigen. De Tweede Kamer kan opnieuw met hen het gesprek aangaan.

8.2 Handelingsperspectief uitvoeringsorganisaties

De uitvoeringsorganisaties geven aan dat zij over veel aanvullende monitoringsinformatie over de productie en de kwaliteit beschikken. De rijkdom van deze informatie komt niet terug in de studies die wij hebben bekeken, aangezien de studies gebaseerd zijn op openbare verantwoordingsinformatie. De uitvoeringsorganisaties zien vaak geen

meerwaarde in de uitgevoerde productiviteitsanalyses ten opzichte van de informatie die ze zelf (intern) beschikbaar hebben.

We zien het volgende handelingsperspectief voor uitvoeringsorganisaties: Stel de eigen informatie openbaar beschikbaar en gebruik deze informatie om de eigen productiviteitsontwikkeling in kaart te brengen en daarover te publiceren. Door gebruik van de eigen informatie zou dit een betere weerspiegeling zijn van de realiteit waarin uitvoeringsorganisaties opereren, mits de informatie voldoet aan de voorwaarden die we in dit onderzoek hebben geformuleerd (zie paragraaf 4.2). De factoren die de productiviteitsontwikkeling beïnvloeden, inclusief de factoren waarover zij zelf invloed op hebben, kunnen zo ook beter in kaart worden gebracht.

8.3 Mogelijkheden vervolgonderzoek Algemene Rekenkamer

Voortbouwend op het handelingsperspectief van de uitvoerings-organisaties, kan de Algemene Rekenkamer ondersteunend zijn in het in kaart brengen van de productiviteitsontwikkeling. Wij kunnen op basis van onze bevoegdheden toegang krijgen tot niet openbare kwantitatieve gegevens. Op basis daarvan kunnen we, indien deze niet openbare gegevens aan bepaalde eisen voldoen, rijkere productiviteitsanalyses uitvoeren. Waarbij ook aandacht is voor andere belangrijke aspecten van de dienstverlening, zoals de kwaliteit. Daarnaast kunnen we helpen deze kwantitatieve analyses te duiden door op basis van diepgaand kwalitatief onderzoek de achterliggende oorzaken, inclusief hun relatieve belang, in kaart te brengen. De specifieke invloed van externe factoren kan worden teruggekoppeld aan diegenen die daar invloed op hebben, zoals de Tweede Kamer en verantwoordelijke ministers. Daarnaast zouden we, meer dan in bestaande studies het geval is, aandacht kunnen geven aan factoren binnen de uitvoeringsorganisaties. Op deze factoren kunnen organisaties zelf sturen.

Het doel van de tweede fase is om de Tweede Kamer hiermee een rijker beeld te geven van de productiviteitsontwikkeling van een aantal uitvoeringsorganisaties en deze in perspectief te plaatsen van de kwaliteitsontwikkeling en de oorzaken. Een nevendoel van de tweede fase is om uitvoeringsorganisaties in staat te stellen om in de toekomst zelf op een betekenisvolle manier over de ontwikkeling van de productiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening en de oorzaken daarvoor te kunnen publiceren. Deze informatie zou bijvoorbeeld kunnen worden benut voor de verantwoording over hun dienstverlening en als input voor de Tweede Kamer om haar controlerende taak beter uit te kunnen voeren.

De uitvoering van de tweede fase van het onderzoek kan alleen in goede afstemming met de uitvoeringsorganisaties. Zij beschikken namelijk de inhoudelijke kennis en expertise van hun werkterrein die nodig zijn om deze oorzaken in beeld te krijgen.

9. Reactie

Wij hebben ons conceptrapport toegezonden naar de ministers en voorzitters van de rwt's van de onderzochte uitvoeringsorganisaties. De minister voor Rechtsbescherming, de staatssecretaris van JenV, de minister van OCW en de voorzitter van het UWV hebben gereageerd op ons conceptrapport.

Gezien de reacties zien we geen aanleiding tot een nawoord. De brieven staan op onze website (www.rekenkamer.nl).

Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingen

AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
fte	fulltime-equivalent
ict	informatie- en communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPSE	Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
kpi's	key performance indicators
KVK	Kamer van Koophandel
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PwC	PricewaterhouseCoopers
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WaU	Werk aan Uitvoering
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 2 Beschrijving studies

Studie	**PwC - Productiviteits-verschillen tussen publieke uitvoeringsorganisaties toegenomen**
Publicatiejaar	2023
Onderzochte organisaties (uit onze selectie)	Belastingdienst, COA, CJIB, DUO, IND, KVK, RvdK, RVO, SVB, UWV
Tijdsperiode	2015-2021
Gebruikte data	Openbare bronnen
Oorzaken genoemd?	Ja, onderzocht via statistische analyse
Relatie met kwaliteit onderzocht?	Nee
Niveau analyses	Per organisatie, maar niet herleidbaar welke productiviteitsontwikkeling bij welke organisatie hoort. Het gemiddelde van alle organisaties is berekend.
Link naar studie	https://esb.nu/wp-content/uploads/2023/04/000-000_vVeldhuizen.pdf

Studie	**IPSE Studies - Synopsis productiviteitstrends Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2002-2021**
Publicatiejaar	2022
Onderzochte organisaties (uit onze selectie)	UWV
Tijdsperiode	2002-2021
Gebruikte data	Openbare bronnen
Oorzaken genoemd?	De opgevoerde factoren geven indicatieve verklaringen voor de gevonden productiviteitstrend. Uit de studie is niet af te leiden hoe zwaar elk van de genoemde factoren weegt in het verklaren van de productiviteitsstudie.
Relatie met kwaliteit onderzocht?	De relatie met kwaliteit wordt benoemd, maar dit is niet causaal onderzocht. De kwaliteitsontwikkeling van de onderzochte organisatie wordt wel in kaart gebracht, maar dient voornamelijk om de achtergrond van de productiviteitsontwikkeling te duiden en te nuanceren.
Niveau analyses	Per organisatie
Link naar studie	https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2023/01/IPSE2206UWVsyn.pdf

Studie	**IPSE Studies - Uitvoeringstrends in perspectief: Een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties**
Publicatiejaar	2022
Onderzochte organisaties (uit onze selectie)	COA, CJIB, IND, SVB
Tijdsperiode	1998-2020
Gebruikte data	Openbare bronnen
Oorzaken genoemd?	De opgevoerde factoren geven indicatieve verklaringen voor de gevonden productiviteitstrend. Uit de studie is niet af te leiden hoe zwaar elk van de genoemde factoren weegt in het verklaren van de productiviteitsstudie voor individuele organisaties.
Relatie met kwaliteit onderzocht?	De relatie met kwaliteit wordt benoemd, maar dit is niet causaal onderzocht. De kwaliteitsontwikkeling van de onderzochte organisaties wordt wel in kaart gebracht, maar dient voornamelijk om de achtergrond van de productiviteitsontwikkeling te duiden en te nuanceren.
Niveau analyses	Per organisatie
Link naar studie	https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2022/06/Uitvoeringstrends-in-perspectief_IPSE2202.pdf

Studie	**IPSE Studies - Synopsis productiviteitstrends COA, 1996-2020**
Publicatiejaar	2022
Onderzochte organisaties (uit onze selectie)	COA
Tijdsperiode	1996-2020
Gebruikte data	Openbare bronnen
Oorzaken genoemd?	De opgevoerde factoren geven indicatieve verklaringen voor de gevonden productiviteitstrend. Uit de studie is niet af te leiden hoe zwaar elk van de genoemde factoren weegt in het verklaren van de productiviteitsstudie.
Relatie met kwaliteit onderzocht?	De relatie met kwaliteit wordt benoemd, maar dit is niet causaal onderzocht. De kwaliteitsontwikkeling van de onderzochte organisatie wordt wel in kaart gebracht, maar dient voornamelijk om de achtergrond van de productiviteitsontwikkeling te duiden en te nuanceren.
Niveau analyses	Per organisatie
Link naar studie	https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2022/03/IPSE2002COAsyn.pdf

Studie	**IPSE Studies - Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018**
Publicatiejaar	2020
Onderzochte organisaties (uit onze selectie)	SVB (alleen SV-taken), UWV
Tijdsperiode	2002-2018
Gebruikte data	Openbare bronnen, aangevuld met interne informatie
Oorzaken genoemd?	De opgevoerde factoren geven indicatieve verklaringen voor de gevonden productiviteitstrend. Uit de studie is niet af te leiden hoe zwaar elk van de genoemde factoren weegt in het verklaren van de productiviteitsstudie.
Relatie met kwaliteit onderzocht?	De relatie met kwaliteit wordt benoemd, maar dit is niet causaal onderzocht. De kwaliteitsontwikkeling van de onderzochte organisatie wordt wel in kaart gebracht, maar dient voornamelijk om de achtergrond van de productiviteitsontwikkeling te duiden en te nuanceren.
Niveau analyses	Per organisatie
Link naar studie	https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2020/06/Rapport_IPSE_productiviteit_UWV_SVB.pdf

Studie	**IPSE Studies - Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster**
Publicatiejaar	2019
Onderzochte organisaties (uit onze selectie)	CJIB, IND, SVB
Tijdsperiode	IND: 1997-2017, CJIB: 1996 - 2017, SVB: 1994-2017
Gebruikte data	Openbare bronnen, aangevuld met interne informatie
Oorzaken genoemd?	De opgevoerde factoren geven indicatieve verklaringen voor de gevonden productiviteitstrend. Uit de studie is niet af te leiden hoe zwaar elk van de genoemde factoren weegt in het verklaren van de productiviteitsstudie voor individuele organisaties.
Relatie met kwaliteit onderzocht?	De relatie met kwaliteit wordt benoemd, maar dit is niet causaal onderzocht. De kwaliteitsontwikkeling van de onderzochte organisaties wordt wel in kaart gebracht, maar dient voornamelijk om de achtergrond van de productiviteitsontwikkeling te duiden en te nuanceren.
Niveau analyses	Per organisatie
Link naar studie	https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2019/12/IPSE_rapport_op-afstand-de-beste.pdf

Studie	**WODC -Productiviteitsontwikkeling in het justitieveld. Een verkenning naar de mogelijkheden**
Publicatiejaar	2019
Onderzochte organisaties (uit onze selectie)	CJIB, IND, RvdK
Tijdsperiode	2013-2017
Gebruikte data	Openbare gegevens, aangevuld met interne informatie
Oorzaken genoemd?	Geen analyse gedaan, maar er wordt wel context gegeven bij de productiviteitsontwikkelingen door lange termijn ontwikkelingen in de veiligheidsketen te tonen.
Relatie met kwaliteit onderzocht?	Nee
Niveau analyses	Per organisatie
Link naar studie	https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/223/Cahier_2019-5_2789_Volledige_tekst_tcm28-375261.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Studie	**SCP - Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen**
Publicatiejaar	2018
Onderzochte organisaties (uit onze selectie)	BD, SVB, UWV
Tijdsperiode	1998-2015
Gebruikte data	Openbare gegevens
Oorzaken genoemd?	Op basis van beschrijving worden oorzaken gedeeld. Het is niet af te leiden uit de website-rapportage of er een analyse aan de beschrijving ten grondslag ligt.
Relatie met kwaliteit onderzocht?	Nee
Niveau analyses	Per organisatie
Link naar studie	https://digitaal.scp.nl/publiekvoorzien/assets/pdf/Publiek-voorzien.pdf

Bijlage 3 Eindnoten

1. Tweede Kamer (2021). Eindrapport tijdelijke commissie uitvoerings-organisaties; Ministerie van BZK (2022). Staat van de uitvoering.
2. Algemene Rekenkamer (2023). Grip op menselijke maat: onderzoek naar uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers.
3. Moons en Van Veldhuizen (2023). Productiviteitsverschillen tussen uitvoeringsorganisaties toegenomen. In ESB, 108 (4823), 324-327.
4. IPSE Studies (2022). Productiviteitsgroei uitvoeringsorganisaties wisselvallig.
5. Kamerstukken TK, 36 360, 2022-2023, nr. 6.
6. Algemene Rekenkamer (2021). Vertrouwen in verantwoording. Strategie 2021-2025.
7. BZK (2022). Kennis van de overheid: omvang en samenstelling personeelsbestand.
8. Deze zin en het figuur 2 is aangepast na bestuurlijk wederhoor.
9. IPSE Studies (2017). Principles of productivity measurement: an elementary introduction to quantitative research on the productivity, efficiency, effectiveness and quality of the public sector.(3th rev.) CBS (2021). De Nederlandse productiviteitspuzzel. Overzicht, enkele uitkomsten en uitdagingen rondom het meten van productiviteit. WODC (2019). Productiviteitsontwikkeling in het justitieveld. Een verkenning naar de mogelijkheden.
10. CPB (2017). Productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid.
11. IPSE Studies (2019). Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren.
12. Algemene Rekenkamer (2023). Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek.
13. CPB (2017). Productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid.
14. De kwaliteitsdefinitie is gelijk aan de norm ‘ISO 8402’ van de International Standardization Organization. In lijn met definitie IPSE: de mate waarin een product/dienst voldoet aan de behoefte van klanten (Niaounakis, Van Heezik en Blank, 2020)
15. Algemene Rekenkamer (2023). Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek.
16. Doelmatigheid kan ook betrekking hebben op de maatschappelijke effecten tegen de laagst mogelijke inzet van middelen wordt gerealiseerd. We spreken in die gevallen ook van kosteneffectiviteit. Deze vorm van doelmatigheid wordt hier nadrukkelijk niet bedoeld.
17. IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018.
18. IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018.
19. IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018.
20. Bijvoorbeeld: CPB (2017). Productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid.; WODC (2019). Productiviteitsontwikkeling in het justitieveld. Een verkenning naar de mogelijkheden; IPSE Studies (2022). Quick scan uitvoeringsorganisaties. Verkenning van mogelijk-heden uitbreiding dashboard Trends in Uitvoeringsorganisaties (TiU).

21. Koning (2007). Productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector: Kansen voor beleidsrenderend onderzoek; CPB (2017). Productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid.

22. Koning (2007). Productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector: Kansen voor beleidsrenderend onderzoek; CPB (2017). Productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid.

23. IPSE Studies (2022). Quick scan uitvoeringsorganisaties. Verkenning van mogelijkheden uitbreiding dashboard Trends in Uitvoerings-organisaties (TiU).

24. CPB (2017). Productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid.

25. PwC (2023). Productiviteitsverschillen tussen publieke uitvoerings-organisaties toegenomen.

26. WODC (2019). Productiviteitsontwikkeling in het justitieveld. Een verkenning naar de mogelijkheden.

27. IPSE Studies (2022). Bijlage quick scan uitvoeringsorganisaties. IPSE Studies (2017). Quick scan uitvoeringsorganisaties: verkenning van mogelijkheden uitbreiding dashboards trends in uitvoering.

28. SCP (2018). Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen; IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends Uitvoeringsinstituut Werknemers-verzekeringen, 2002-2021; IPSE Studies (2022). Uitvoeringstrends in perspectief: Een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties; IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends COA, 1996-2020; IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018; IPSE Studies (2019). Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster.

29. SCP (2018). Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienst-verlening van 27 publieke voorzieningen.

30. IPSE Studies (2019). Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster.

31. IPSE Studies (2022). Uitvoeringstrends in perspectief: Een compara-tieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties.

32. IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018.

33. IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2002-2021.

34. IPSE Studies (2022). Uitvoeringstrends in perspectief: Een compara-tieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties.

35. IPSE Studies (2019). Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster.

36. IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends COA, 1996-2020.

37. Algemene Rekenkamer (2023). Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers.

38. Moons en Van Veldhuizen (2023). Productiviteitsverschillen tussen uitvoeringsorganisaties toegenomen.

39. SCP (2018). Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen; IPSE Studies (2019). Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster.

40. IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends Uitvoerings-instituut Werknemersverzekeringen, 2002-2021; IPSE Studies (2022). Uitvoeringstrends in perspectief: Een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties.; IPSE Studies

(2022). Synopsis productiviteitstrends COA, 1996-2020; IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018.

41. IPSE Studies (2022). Uitvoeringstrends in perspectief: Een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties; IPSE Studies (2019). Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster; IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018; IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2002-2021.

42. Algemene Rekenkamer (2024). Grip op menselijke maat: Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers.

43. IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2002-2021.

44. IPSE Studies (2019). Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster.

45. IPSE Studies (2019). Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster; IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2002-2021;
IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends COA, 1996-2020.

46. IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018;
IPSE Studies (2022). Synopsis productiviteitstrends Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2002-2021.

47. IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018.

48 SCP (2018). Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen.

49. IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018.

50. IPSE Studies (2020). Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018.

51. Ministerie van BZK (2022). Staat van de Uitvoering.

52. IND (2023). Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven.

53. SZW (2022). Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA). Kamerstuk 26448, nr. 685.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is vastgesteld op 3 juni 2024.
Dit document is op 5 juni 2024 aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Foto omslag: ANP / HH / Berlinda van Dam

Den Haag, juni 2024