

Beleid en Productiviteit van de overheid: effecten van beleidssturing

Onderzoeksprogramma 2020-2023

Inhoudsopgave

	Samenvatting	3
1	Doel en focus van het programma	4
2	Trends in Uitvoeringsorganisaties (TiU)	6
3	Trends in Publieke Sector (TiPS)	7
4	Beleidsdrukmeting kerndepartementen	8
5	Sturing op doelmatigheid en innovaties	9

Samenvatting

Dit document bevat een toelichting voor een vierjarig onderzoeksprogramma (2020-2023) naar de productiviteit en doelmatigheid van de publieke dienstverlening. Het programma bevat verschillende onderdelen:

1. Trends in Uitvoeringsorganisaties;
2. Trends in Publieke Sector;
3. Beleidsdrukmeting kerndepartementen;
4. Sturing op doelmatigheid en innovaties (flexibilisering arbeid, ICT op organisatieniveau);

Het accent van dit programma ligt nadrukkelijk op het toegankelijk in beeld brengen, monitoren en duiden van de productiviteitsontwikkelingen in de publieke dienstverlening, zowel op sector- als op als op microniveau (instellingen, organisaties, departementen). Ten opzichte van de eerdere onderzoeksprogramma's vindt dan ook een verschuiving plaats ten aanzien van de presentatie van de onderzoeksresultaten. In plaats van betrekkelijk uitvoerige beleidsrapporten, wordt er nu voor gekozen alle onderzoeksbevindingen via digitale media beschikbaar te stellen. Dit betreft niet alleen de uit het onderzoek voortvloeiende cijfers, maar ook beknopte informatie waarmee de productiviteits- en beleidstrends van sectoren en organisaties worden toegelicht en geduid. Hierbij moet worden gedacht aan beleidssamenvattingen en verdieppingsanalyses die beschikbaar komen via artikelen en blogs op website(s) en via erkende vaktijdschriften.

Bij de trends op microniveau staan de verzelfstandigde organisaties van de rijksoverheid centraal. In het programma wordt de ontwikkeling van tien van deze organisaties (zbo's/agentschappen), ook wel uitvoeringsorganisaties genoemd, in beeld gebracht.

Op sectorniveau richt het programma zich op de productiviteitstrends van in totaal acht sectoren, die deel uitmaken van twee belangrijke domeinen in het openbaar bestuur: onderwijs en veiligheid & justitie.

Het derde deel van het onderzoeksprogramma betreft een trendstudie naar de beleidsdruk van de kerndepartementen. Dit gebeurt aan de hand van een design dat door IPSE Studies in het najaar van 2019 wordt ontwikkeld.

De effecten van verschillende sturingsdimensies staan centraal in het vierde programmaonderdeel. We denken dan bijvoorbeeld aan onderzoeken naar effecten van IT-investeringen en beleid ten aanzien van arbeidsrelaties (flexibilisering, deeltijd, hrm).

Het programma wordt uitgevoerd gedurende de periode 2020-2023. Binnen het programma zal veel aandacht zijn voor de valorisatie van de uitkomsten en de wetenschappelijke borging.

Inleiding

Verhoging van de doelmatigheid en productiviteit van de publieke dienstverlening draagt bij aan vergroting van de welvaart en beheersing van de overheidsuitgaven. Om dat te realiseren is het noodzakelijk kennis te vergaren over het functioneren van de publieke sector en de mogelijkheden hierop te sturen. Het genereren, verspreiden en toepasbaar maken van deze kennis is het hoofddoel van het Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies). IPSE Studies doet inmiddels meer dan twaalf jaar toonaangevend wetenschappelijk onderzoek naar de productiviteit en doelmatigheid van de publieke dienstverlening. Dit heeft geresulteerd in tientallen studies op allerlei terreinen en aspecten van de publieke dienstverlening. Hiermee heeft het instituut een belangrijke bijdrage geleverd aan de vermeerdering van de kennis op dit onderzoeksterrein. Kennis die niet alleen van wetenschappelijke betekenis is, maar vooral ook maatschappelijk relevant.

Doel en focus

Meer kennis blijft echter nodig om tot een goed functionerende publieke dienstverlening te komen. Inzicht in de ontwikkelingen die hierin plaatsvinden is daarbij een eerste vereiste. Goed inzicht in de prestaties van publieke sectoren en organisaties ontbreekt nu nog vaak of is slechts fragmentarisch. Aan het systematisch volgen van de doelmatigheidsontwikkeling wordt tot nu toe betrekkelijk weinig aandacht besteed. Dit onderzoeksprogramma beoogt hierin verandering te brengen door productiviteit in publieke dienstverlening toegankelijk in beeld te brengen, te monitoren en te duiden. Daarbij richten we ons zowel op ontwikkelingen op niveau van sectoren als op ontwikkelingen op microniveau (instellingen, organisaties, departementen). Ten opzichte van de eerdere onderzoeksprogramma's vindt dan ook een verschuiving plaats ten aanzien van de presentatie van de onderzoeksresultaten. In plaats van betrekkelijk uitvoerige beleidsrapporten, wordt er nu voor gekozen alle onderzoeksbevindingen via digitale media beschikbaar te stellen. Dit betreft niet alleen de uit het onderzoek voortvloeiende cijfers, maar ook beknopte informatie waarmee de productiviteits- en beleidstrends van sectoren en organisaties worden toegelicht en geduid.

Op microniveau staan de verzelfstandigde organisaties van de rijksoverheid centraal. In het programma wordt de ontwikkeling van de kosten en prestaties van tien van deze organisaties, ook wel uitvoeringsorganisaties genoemd, in beeld gebracht, toegelicht en geactualiseerd. Deze monitor 'Trends in Uitvoeringsorganisaties (TiU)' wordt ontwikkeld op basis van het raamwerk dat in het huidige onderzoeksprogramma wordt geconstrueerd.

Op sectorniveau richt het programma zich op de ontwikkeling van de kosten en prestaties van in totaal acht sectoren, die deel uitmaken van twee belangrijke domeinen in het openbaar bestuur: onderwijs en veiligheid & justitie. Sinds vorig jaar is een groot deel van deze trendgegevens al gepubliceerd via de online database Trends in Publieke Sector (TIPS). In het nieuwe programma zullen deze gegevens worden geactualiseerd. Daarnaast dient de applicatie op enkele onderdelen verbeterd te worden. Verder worden binnen dit programmaonderdeel maten ontwikkeld om de effecten van economische

wetmatigheden (Ziekte van Baumol, Bowen's Rule, Wet van Verdoorn) op de productiviteitsontwikkeling te meten en te monitoren.

Het derde programmaonderdeel betreft een trendstudie naar de prestaties (beleidsdruk) van de kerndepartementen. Dit gebeurt op basis van een design dat door IPSE Studies in het najaar van 2019 wordt ontwikkeld.

Het beleid en het management van publieke organisaties kunnen op allerlei manieren sturen op doelmatigheid en productiviteit. In het vierde programmaonderdeel wordt een aantal van deze sturingsdimensies onderzocht. Het betreft hier onder meer de effecten van IT-investeringen en beleid ten aanzien van arbeidsrelaties (flexibilisering, deeltijd, hrm).

In het navolgende lichten we de programmaonderdelen beknopt toe.

2 Trends in Uitvoeringsorganisaties (TiU)

Vanaf het begin van de jaren negentig heeft de (rijks)overheid sterk ingezet op het op afstand plaatsen van traditionele overheidstaken. Sindsdien worden die taken uitgevoerd door zogenoemde verzelfstandigde overheidsorganisaties of uitvoeringsorganisaties, met name zbo's en agentschappen. De gedachte achter dit beleid is dat de dienstverlening efficiënter en effectiever wordt. Ook de innovatiekracht zou hiermee gediend zijn. Niet duidelijk is of deze verbeteringen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Bij veel uitvoeringsorganisaties ontbreekt het aan het noodzakelijke inzicht in de prestaties, ondanks de wettelijke verplichting zich hierover periodiek te verantwoorden. Een goed opgezette monitor, waarin de kosten en prestaties van zbo's en agentschappen over meerdere jaren systematisch en eenduidig in beeld worden gebracht, kan een belangrijke bijdrage leveren om dit inzicht te verbeteren.

Uitgangspunt bij het ontwikkelen van deze monitor is dat de ontwikkeling van de kosten en prestaties van de uitvoeringsorganisaties voor iedereen makkelijk en duidelijk te volgen is. Een gebruikersvriendelijke open access database, conform de eerder door IPSE ontwikkelde webapplicatie www.TrendsInPubliekeSector.nl, biedt daarvoor uitstekende mogelijkheden. Het ontwerpen, bouwen en onderhouden van deze webapplicatie ('www.TrendsInUitvoeringsorganisaties.nl - TiU') omvat dan ook een belangrijke deel van de activiteiten die voor de uitvoering van dit programma onderdeel nodig zijn. Hierdoor ontstaat ook een uniform kader waarmee uitvoeringsorganisaties op het aspect van doelmatigheid kunnen worden geëvalueerd.

Het grootste deel van de activiteiten bestaat echter uit het verzamelen, verwerken en analyseren van de gegevens over de kosten en prestaties van de uitvoeringsorganisaties. De bedoeling is om binnen het nieuwe programma tien organisaties te monitoren. Vijf daarvan maken deel uit van het onderzoek in het huidige programma, waardoor de dataverzameling beperkt kan blijven tot actualisatie van de gegevens. Dit betreft de volgende agentschappen/zbo's:

- IND;
- CJIB;
- RDW;
- SVB;
- Het Kadaster.

De andere vijf organisaties worden geselecteerd op basis van omvang, haalbaarheid en spreiding over de verschillende kerndepartementen. IPSE Studies maakt deze selectie op basis van de Quick Scan die IPSE Studies eind 2017 in opdracht van het ministerie van BZK heeft uitgevoerd.

Na afronding van de actualisatie van eerste vijf organisatie en het onderzoek naar de volgende vijf worden de resultaten gepubliceerd op de genoemde webapplicatie. Ook zullen de interessantste resultaten worden toegelicht in de vorm van (downloadbare) beleidsamenvattingen, waarin de gesignaleerde productiviteits- en beleidstrends van de organisaties op een beknopte en heldere manier in beeld worden gebracht en geduid.

3 Trends in Publieke Sector (TiPS)

De lancering van de eerste module (Veiligheid en Justitie) van de online database Trends in Publieke Sector (TiPS, www.trendsinpubliekesector.nl) in oktober 2018 heeft tot veel positieve reacties geleid. Inmiddels is ook de module 'Onderwijs' aan TiPS toegevoegd. De operatie Inzicht in Kwaliteit van het Ministerie van Financiën noemt TiPS specifiek als een van de *good practices* van de departementen bij het verbeteren van het evaluatiestelsel. TiPS lijkt dus duidelijk in een behoefte te voorzien en het is dan ook van groot belang om TiPS in de lucht te houden. Daarbij is het uiteraard zaak de gegevens up-to-date te houden. De actualisatie van de data vormt dan ook een belangrijke component van dit programmaonderdeel. Het betreft hier de update van honderden tijdreeksen verdeeld over in totaal acht sectoren:

Veiligheid en justitie

- Politie
- Rechterlijke macht
- Justitie

Onderwijs

- Primair onderwijs
- Voortgezet onderwijs
- Middelbaar beroepsonderwijs
- Hoger beroepsonderwijs
- Wetenschappelijk onderwijs

Daarnaast is het wenselijk om een aantal technische en inhoudelijke verbeteringen in TiPS aan te brengen. Daarbij gaat het met name om een herstructurering en optimalisatie van de backend van de online database. Ook zal de webapplicatie worden uitgebreid met mogelijkheden om meer toelichting te geven op de gepresenteerde data. Door deze verbeteringen is het mogelijk het publiek nog meer en betere informatie over de trends in de verschillende sectoren te bieden.

Verder worden binnen dit programmaonderdeel maten ontwikkeld om de effecten van economische wetmatigheden op de productiviteitsontwikkeling te meten en te monitoren. Daarmee is zichtbaar te maken in hoeverre de productiviteitsontwikkeling het gevolg is van beperkte mogelijkheden tot verhoging arbeidsproductiviteit (de 'Ziekte van Baumol'), opbrengst/budgetgedreven kostenontwikkeling (Bowen's Rule), de relatie tussen productie- en productiviteitsgroei (Wet van Verdoorn) en substitutie tussen de afzonderlijke productiefactoren (niet-neutrale technische ontwikkeling). Een verdiepinganalyse maakt daarom ook deel uit van dit onderdeel.

4

Beleidsdrukmeting kerndepartementen

In het huidige onderzoeksprogramma wordt een design voor productiviteitsmeting kerndepartementen ontwikkeld. Omdat de inzet van middelen van de kerndepartementen vooraf is vastgesteld en de te leveren prestaties door externe omstandigheden worden bepaald is het onderzoek niet zozeer een productiviteitsmeting, maar vooral te zien als een beleidsdrukmeting. Een degelijke meting is in 2009 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerd.

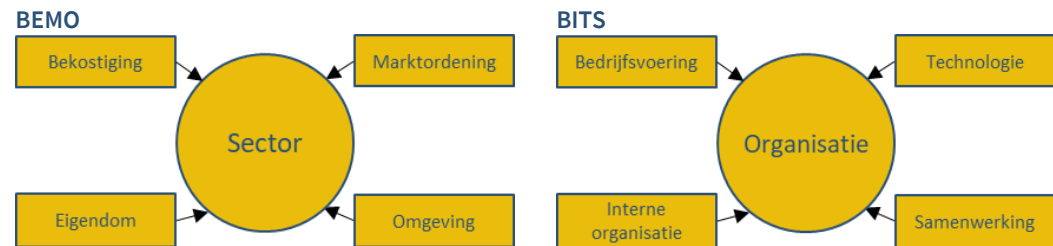
Belangrijk onderdeel van het design is een inventarisatie van de beschikbaarheid van de voor de meting benodigde gegevens. Uitgangspunt hierbij is nadrukkelijk om openbare informatie te gebruiken, zoals bijvoorbeeld het aantal en de omvang van verstrekte subsidies en het aantal behandelde Kamervragen. Hiermee wordt enquêtedruk bij departementen voorkomen, evenals het opzetten van een complexe en onnodig arbeidsintensieve dataverzameling. Op basis van de resultaten van deze inventarisatie wordt vervolgens een design ontwikkeld dat als grondslag dient voor het onderzoek naar de beleidsdruk van de kerndepartementen. Het betreft hier zeer innovatief onderzoek en is daarom ook in wetenschappelijk opzicht een bijzonder interessant onderdeel van het nieuwe onderzoeksprogramma.

5

Sturing op doelmatigheid en innovaties

Bij het sturen van sectoren en organisaties op doelmatigheid en productiviteit zijn verschillende categorieën te onderscheiden. IPSE Studies heeft daar twee modellen voor ontwikkeld: het BEMO- en het BITS-model (zie onderstaande figuur).

BEMO- en BITS-model



In het BEMO-model zijn veelgebruikte beleidsinstrumenten om de productiviteit op sectorniveau te beïnvloeden ingedeeld in vier categorieën: Bekostiging, Eigendomsverhoudingen, Marktordening en Omgeving. In het BITS-model worden eveneens vier sturingscategorieën onderscheiden: Bedrijfsvoering, Interne aansturing, Technologie en Samenwerking. Binnen de verschillende categorieën is ook weer een onderverdeling aan te brengen. Deze onderdelen kunnen worden aangeduid als sturingsdimensies. Zo vallen onder de categorie marktordening in het BEMO-model bijvoorbeeld dimensies als (sturen op) schaal en concurrentieprikkels en onder de categorie bedrijfsvoering in het BITS-model bijvoorbeeld dimensies als (sturen op) HRM en outsourcing.

In het programmaonderdeel 'Sturing op doelmatigheid en innovaties' verrichten we onderzoek naar een aantal specifieke sturingsdimensies en hun effecten op de doelmatigheid. We denken dan bijvoorbeeld aan onderzoeken naar de effecten van IT-investeringen en beleid op het gebied van arbeidsrelaties (flexibele arbeid, deeltijd werken, prestatiebeloningen, diversiteitsbeleid).
