

Design doelmatige departementen

Een verkennend onderzoek naar de
mogelijkheden voor productiviteitsmeting
bij kerndepartementen

Jos L.T. Blank, Alex A.S. van Heezik en Thomas K. Niaounakis

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Den Haag/Delft, januari 2020

Design doelmatige departementen

Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor productiviteitsmeting bij kerndepartementen

Prof. J.L.T. Blank

Dr. A.A.S. van Heezik

T.K. Niaounakis MSc

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange pepper

Uitgave

Stichting IPSE Studies

ISBN

9789082725889

JEL-codes

E61, C18, C31, C32, C33, H11

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2020 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

	Voorwoord	7
	Samenvatting	9
1	Inleiding	11
1.1	Achtergrond	11
1.2	Doel en aanpak onderzoek	12
2	Productiviteitsmeting bij kerndepartementen	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Productiviteitsmeting in de publieke sector	15
2.3	Trendanalyses	17
2.4	Dwarsdoorsnedes	18
2.5	Paneldata	19
2.6	Conclusie	19
3	De praktijk van departementen	21
3.1	Afbakening	21
3.2	Geleverde productie	22
3.3	Ingezette middelen	23
4	Gegevensverzameling	25
4.1	Definitie eenheid van observatie	25
4.2	Het meten van de productie	25
4.3	Het meten van ingezette middelen	30
4.4	Conclusie	32
5	Conclusies	35
5.1	Onderzoeksvragen	35
5.2	Beleidsvragen en analysekader	35
5.3	Meting van productie en ingezette middelen	36
5.4	Finaal oordeel	38
	Literatuur	39

Voorwoord

De stichting IPSE Studies levert al ruim twaalf jaar interessante studies over het functioneren van de publieke dienstverlening in Nederland. Hierbij passeerde nagenoeg de gehele publieke sector de revue, van onderwijs en zorg tot gemeentelijke belastingheffing. Naast een aantal kleine voorzieningen ontbreekt er nog één belangrijk onderdeel: de rijksoverheid. Hoe doelmatig zijn de departementen eigenlijk, zijn ze productiever geworden in de loop der tijd en doet het ene het beter dan het andere, zijn maar een paar vragen die direct opkomen.

De productiviteit van de rijksoverheid is geen populair onderwerp onder onderzoekers, ook niet in het buitenland. Dat is op zich bijzonder, omdat er bijvoorbeeld wel veel literatuur te vinden is over lokale overheden. Hiervoor is wel een aantal oorzaken aan te wijzen. Dikwijls treedt de overheid als opdrachtgever op van onderzoek, maar uiteraard liever niet van onderzoek naar zichzelf. Verder is het buitengewoon lastig om de productie van de rijksoverheid te definiëren. Wat levert die rijksoverheid ons eigenlijk? Als we daar een beeld van hebben, blijken de gegevens voor een degelijke analyse vervolgens te ontbreken. Voor ons reden om eens na te gaan of het überhaupt mogelijk is een zinvolle analyse te maken van het functioneren van departementen. We hebben daarom getracht een design te ontwikkelen voor een productiviteitsanalyse van kerndepartementen en geïnventariseerd of er voldoende gegevens beschikbaar zijn om een dergelijke analyse uit te voeren.

Dit verkennend onderzoek is een onderdeel van een door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerd onderzoeksprogramma. In de eerste plaats willen wij onze dank uitspreken aan Carin Lobbezoo, hoofd van de directie Integratie Europa van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij heeft ons van belangrijke informatie voorzien over de BNC-fiches. Verder willen wij graag de leden van de Programmaraad prof. (em.) mr. Roel Bekker, prof. dr. Raymond Gradus (Vrije Universiteit), prof. dr. Sandra van Thiel (Radboud Universiteit) en drs. Frans van Dongen (Ministerie van BZK) hartelijk danken voor hun commentaar op een eerdere versie van dit rapport. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor de inhoud hiervan volledig bij de auteurs.

Samenvatting

De centrale vraag in dit onderzoek is of het mogelijk is om de productiviteit van kerndepartementen te meten. De nadruk ligt daarbij op de vraag hoe de prestaties en ingezette middelen van departementen meetbaar zijn te maken en of er voldoende gegevens beschikbaar zijn om de meting uit te voeren. Bij het laatste aspect geldt als randvoorwaarde dat gegevens op basis van openbare en betrouwbare bronnen te verzamelen zijn. Er kan dus geen aanvullend veldwerk (enquêtes) worden verricht.

Bij de beantwoording van deze vragen staan vier aspecten centraal:

- Welke beleidsrelevante vragen omtrent productiviteit dienen beantwoord te worden?
- Zijn er gegevens beschikbaar om de (heterogene) productie in beeld te brengen?
- Is er externe informatie beschikbaar om de onderdelen van de productie te wegen en/of zijn er voldoende waarnemingen beschikbaar om een adequate schatting te maken van de gewichten?
- Zijn er gegevens beschikbaar om de inzet van middelen in beeld te brengen?

Hoewel de dienstverlening van kerndepartementen niet heel erg eenduidig te definiëren is, moet het theoretisch wel mogelijk zijn om prestaties en ingezette middelen tegen elkaar af te zetten. Vooral het in kaart brengen van productiviteitsontwikkelingen per kerndepartement en deze ontwikkelingen tussen kerndepartementen vergelijken, lijkt theoretisch een haalbare kaart.

Het empirisch toepassen van dit theoretische model is een geheel ander verhaal. Zo zijn er problemen met de afbakening van kerndepartementen in de loop der tijd en met de gegevens over de inzet van kapitaal. De kapitaaldata ontbreken in het geheel. Gegevens vóór 2013 ontbreken in veel gevallen of kennen een hoge mate van inconsistentie. Het betreft hier zowel gegevens over de geleverde prestaties als gegevens over de inzet van middelen. Analyses gebaseerd op lange tijdreeksen zijn dan ook niet uit te voeren.

De enige wellicht haalbare aanpak is een zogenoemde paneldata-analyse met gegevens vanaf 2013 van tien kerndepartementen. Ook vanaf 2013 zijn de gegevens echter niet geheel consistent. Zo treedt er bij sommige kerndepartementen toch wat vervuiling in de gegevens op, omdat bepaalde uitvoerende diensten hieronder vallen. Correcties van deze vervuilingen vereisen waarschijnlijk diepgravend accountantswerk. Verder zou voor de internationale component een aantal BNC-fiches verzameld moeten worden. Het per departement verzamelen van deze gegevens is zeer arbeidsintensief. Ook voor de periode vanaf 2013 is de kapitaalcomponent niet in te vullen.

Samenvattend betekent het voorgaande dat zelfs in het geval van een forse onderzoeksinspanning er slechts een beperkt model empirisch ingevuld kan worden op basis van een beperkt aantal waarnemingen. Het laat zich raden hoe valide en betrouwbaar de uitkomsten van een dergelijke exercitie zijn.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

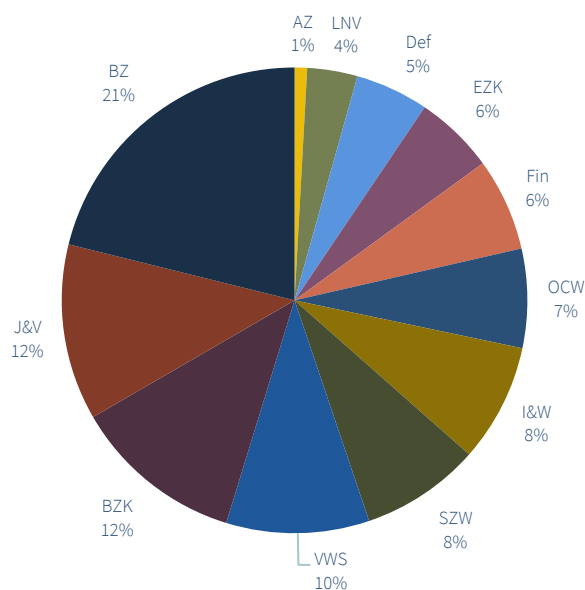
De afgelopen jaren is zowel in binnen- als buitenland al veel onderzoek verricht naar de doelmatigheid en productiviteit van de publieke sector. De focus is daarbij vrijwel altijd gericht op de organisaties (of sectoren) die verantwoordelijk zijn voor de *uitvoering* van de publieke dienstverlening, zoals de rwt's (bijvoorbeeld onderwijsinstellingen), zbo's en agentschappen. Onderzoek naar de actoren die verantwoordelijk zijn voor het beleid dat aan de basis ligt van de uitvoering (en het leeuwendeel van de bekostiging daarvan) is zeldzaam. We doelen hier op de actoren die zich, naast de politiek (kabinet en parlement), voornamelijk bezighouden met het ontwikkelen van beleid. In ons land zijn dat de zogenoemde kerndepartementen.

Het begrip kerndepartement dateert uit het begin van de jaren negentig. In deze jaren vindt een grote reorganisatie van de Rijksdienst plaats, die vooral in het teken staat van het scheiden van beleid en uitvoering. De ministeries moesten zich primair richten op beleidszaken en de uitvoerende taken op afstand plaatsen en overlaten aan min of meer verzelfstandigde publieke uitvoeringsorganisaties, zoals agentschappen en zbo's. Bovendien konden sommige uitvoerende taken ook buiten de publieke sector worden uitgevoerd en dus geprivatiseerd. De ministeries waren daardoor in staat zich te concentreren op hun kerntaken – beleidsontwikkeling, -instrumentering, aansturing uitvoering en beleidsevaluatie – en dit kon binnen een relatief kleine, maar hoogwaardige en flexibele organisatie plaatsvinden: de kerndepartementen (Commissie Wiegel, 1993). De vorming van deze beleidskernen (ook wel bestuurskernen genoemd) vindt in vrij korte tijd plaats. In 1997 zijn bij alle dertien ministeries die er toen bestonden een soort kerndepartementen ontstaan, die in omvang variëren van ruim 300 tot circa 1800 vte's. In totaal gaat het dan om ongeveer 17.500 vte's (Tweede Kamer, 1997).

Tegenwoordig zijn er nog maar twaalf ministeries. In 2018 omvat het personeelsbestand van de twaalf kerndepartementen ongeveer 16.000 voltijdbanen. Dat is bijna 10 procent van het totaal aantal voltijdbanen in dienst van de ministeries (164.179). De (uitvoerings)kosten (apparaatsuitgaven) gemoeid met de dienstverlening van de kerndepartementen bedragen in 2018 in totaal 3,6 miljard euro. Hiermee zijn de kerndepartementen een bescheiden speler in de publieke sector. Bij de politie of de belastingdienst werken meer mensen. De jaarrapportages *Bedrijfsvoering Rijk* melden overigens veel hogere bedragen, omdat zij een veel bredere definitie hanteren (en bijvoorbeeld toezichthoudende diensten meenemen).

Figuur 1 geeft de omvang van de apparaatsuitgaven van de twaalf ministeries weer, in procenten van de totale apparaatsuitgaven van de kerndepartementen. Opvallend is het grote aandeel van de apparaatsuitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Volgens de jaarverslagen van het ministerie gaat het hier om de uitgaven van zowel de vertegenwoordigingen in het buitenland als die van het departement in Den Haag. Een uitsplitsing hiervan wordt niet gegeven.

Figuur 1 Aandelen van twaalf ministeries in totale apparaatsuitgaven van kerndepartementen in 2018



Bron: rijksbegroting.nl (jaarverslagen ministeries)

1.2

Doel en aanpak onderzoek

De vraag dringt zich op of kerndepartementen de beschikbare middelen op een doelmatige manier besteden en of in de loop der tijd de productiviteit verbetert door allerlei innovaties (bijvoorbeeld door IT-investeringen). Daar waar in andere sectoren van de publieke dienstverlening, zoals zorg en onderwijs, uitgebreid onderzoek voorhanden is, geldt dit niet voor de kerndepartementen. Zorg en onderwijs beschikken dikwijls over goede benchmarkinformatie. Door het onderling vergelijken van instellingen zijn *best practices* te identificeren, waardoor uitspraken over (relatieve) doelmatigheid mogelijk zijn. Vergelijkingen in de tijd geven dan ook nog eens inzicht in hoeverre instellingen innovaties toepassen om de productiviteit te verbeteren.

Een vergelijking tussen kerndepartementen is waarschijnlijk lastig, omdat er sprake is van een zekere mate van heterogeniteit in de dienstverlening van departementen. Een andere optie is de productiviteitsontwikkeling per kerndepartement af te leiden en de ontwikkelingen van de productiviteit met elkaar te vergelijken. Deze aanpak wordt bijvoorbeeld ook gevolgd bij uitvoeringsorganisaties (zie Niaounakis & Van Heezik, 2019). Het is onmogelijk om bijvoorbeeld de productiviteit van het Kadaster te vergelijken met die van de SVB. Wat wel kan, is het vergelijken van de productiviteitsontwikkeling van het Kadaster en de SVB en de vraag stellen waarom deze verschillen. De haalbaarheid van een dergelijke aanpak bij kerndepartementen is op voorhand niet evident. Beschikbaarheid van gegevens en consistente afbakening van kerndepartementen spelen daarin een grote rol. Bij het ontwikkelen van het design inventariseren we beide opties.

Dit project heeft sterke verwantschap met een eerder project over beleidsdruk (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009). Dat project behelsde onder meer de verzameling van een groot aantal gegevens op het niveau van directoraten-generaal. De verschillende directoraten-generaal kregen hiervoor een uitgebreide enquête voorgelegd. Deze werkwijze leidde tot een grote mate van

administratieve lastendruk voor de departementen en grote verschillen in registraties. Het hele project was arbeidsintensief en uiteindelijk waren maar beperkte analyses mogelijk. De insteek van dit rapport is om deze problemen te voorkomen door uit te gaan van beschikbare openbare informatie en slechts heel ruwe productiemaatstaven te hanteren, zoals de omvang van uitgaven aan subsidies en overdrachten, het aantal stakeholders (bijvoorbeeld bij OCW het aantal leerlingen of het aantal gesubsidieerde instellingen), de omvang van nieuwe wet- en regelgeving en het aantal moties/Kamervragen (politieke druk).

De onderzoeksvragen in dit rapport luiden dan ook:

- Is het mogelijk een model te ontwikkelen waarmee de productiviteit van kerndepartementen kan worden gemeten?
- Is het mogelijk voldoende relevante openbare en direct beschikbare gegevens te verzamelen om het model empirische invulling te geven?

Het gaat hier uitsluitend om een haalbaarheidsstudie en dus niet om een daadwerkelijk empirische toepassing. Er worden dus geen gegevens verzameld of berekeningen uitgevoerd.

De beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats in de volgende stappen. Als eerste presenteren we een model om de productiviteit van de kerndepartementen te meten (hoofdstuk 2). Vervolgens gaan we in op de praktijk van de verschillende departementen en wat dit betekent voor de invulling van het model (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 inventariseert dan of er voldoende publieke bronnen beschikbaar zijn om het model met gegevens te vullen. Tot slot komen we in het laatste hoofdstuk tot een oordeel of de beoogde analyse haalbaar is. Tevens geven we hier aan welke inspanningen hiervoor nodig zijn.

2 Productiviteitsmeting bij kerndepartementen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe productiviteitsmeting bij kerndepartementen gestalte kan krijgen. Daarbij gaan we uit van een integrale benadering van de productiviteit, dat wil zeggen één indicator die de productiviteit van een kerndepartement in zijn geheel uitdrukt. Dat is iets anders dan partiële indicatoren, waarin bijvoorbeeld de personele inzet per afgehandelde Kamervraag wordt uitgedrukt.

Productiviteit is een relatieve maat die pas betekenis krijgt bij vergelijking tussen kerndepartementen (dwarsdoorsnede), of bij vergelijking in de tijd binnen kerndepartementen (trendanalyse). Ook een combinatie van beide perspectieven is mogelijk. Welke aanpak de voorkeur verdient hangt af van een aantal aspecten, waaronder de onderlinge vergelijkbaarheid (heterogeniteit) van kerndepartementen en de beschikbaarheid van de benodigde (meerjarige) gegevens. Daarnaast speelt vanzelfsprekend de (gewenste) onderzoeksvraagstelling een belangrijke rol. Zo is de vraag waarom departement A het beter doet dan departement B een andere dan hoeveel de productiviteit gestegen is ten opzichte van vorig jaar, bijvoorbeeld door technische ontwikkelingen. Voor deze verschillende vragen is een andere aanpak nodig of andere gegevens.

2.2 Productiviteitsmeting in de publieke sector

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

$$\text{Productiviteit} = \frac{Y}{X}$$

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

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

waarbij:

p_m = gewicht van product m ;

w_n = gewicht van ingezet middel n ;

y_m = hoeveelheid van product m ;

x_n = hoeveelheid van ingezet middel n .

De productie van een kerndepartement is dus een gewogen samenstelling van verschillende indicatoren, zoals het aantal afgehandelde Kamervragen of debatten. De productie-indicatoren hangen

af van de beleidspraktijk van kerndepartementen en de beschikbaarheid van gegevens hierover. Deze aspecten komen uitgebreid aan bod in hoofdstuk 3 en 4.

De uitkomsten hangen echter niet alleen af van de definitie van de productie en ingezette middelen, maar ook van de gewichten waarmee we ze optellen. Voor de gewichten van de producten zijn grofweg drie mogelijkheden. Gerangschikt naar wenselijkheid zijn dat (Diewert, 2011):

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

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

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

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

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

Bij de indirecte methode worden de gewichten afgeleid door de data 'te laten spreken'. Daarbij maken we gebruik van de variatie tussen kerndepartementen onderling of in de loop der tijd. Deze variatie maakt het mogelijk om de kostprijzen (gewichten) van de verschillende producten in te schatten, door te kijken welke set van productprijzen de feitelijke kosten van kerndepartementen zo goed mogelijk beschrijft.

Bij de directe methode wordt juist gebruikgemaakt van aanvullende gegevens om de producten te wegen, zoals kostprijzen uit jaarverslagen of tijdsbestedingsonderzoek naar bijvoorbeeld de personele inzet per Kamervraag. Cruciaal is dan wel dat deze cijfers een goed beeld geven van de totale inzet van middelen die gepaard gaat met de levering van een product of dienst. In het geval van tijdsbestedingsonderzoek blijft de materiële inzet bijvoorbeeld buiten beschouwing. Ook veranderen de definities dikwijls in de loop der tijd of zijn er registratieverschillen tussen instellingen. In de praktijk blijkt het vaak lastig om betrouwbare gewichten vast te stellen.

Veel beter is het in die gevallen uit te gaan van de indirecte methode, mits we over voldoende waarnemingen kunnen beschikken. Zo zal bij een korte trendanalyse op het niveau van kerndepartementen de directe methode voor de hand liggen; bij een dwarsdoorsnede van kerndepartementen juist de indirecte methode. Ook bij een langere trendanalyse (minstens 20 jaar) kan de indirecte methode toegepast worden.

De weging van de ingezette middelen vormt dikwijls een veel minder groot probleem. Hiervoor ligt het voor de hand prijsindices te hanteren, zoals de loonontwikkeling van rijksoverheidsambtenaren voor

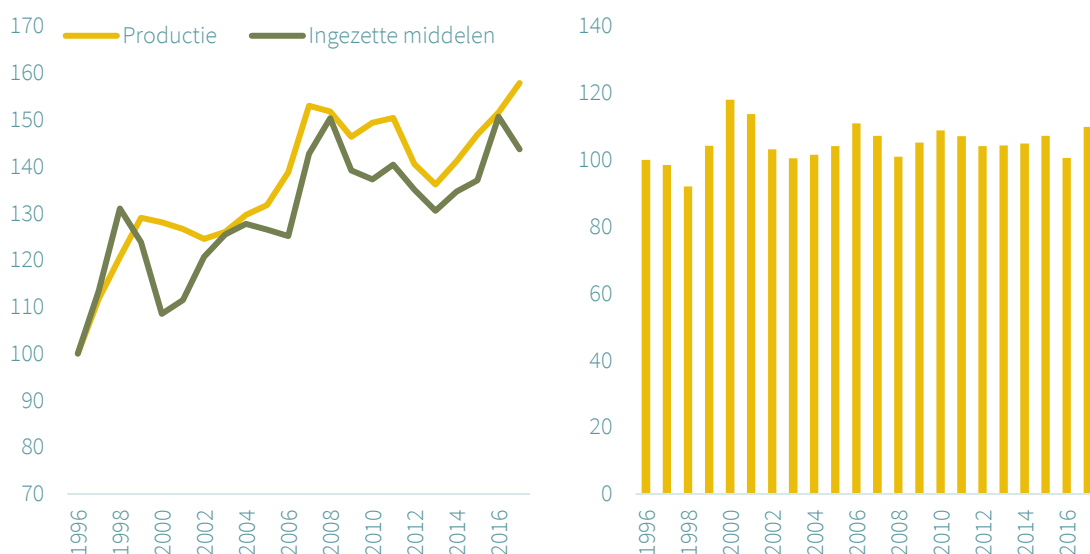
personeel, de consumentenprijsindex voor materiaal en een prijsindex voor de kapitaalkosten van kerndepartementen.

2.3 Trendanalyses

Zoals gezegd is er dus een aantal mogelijke perspectieven om productiviteitsonderzoek naar kerndepartementen op te zetten. Een eerste mogelijkheid is de productiviteitsontwikkeling van ieder departement afzonderlijk in de tijd te analyseren. Productiviteit is dan een residueel concept, dat overblijft nadat de ontwikkeling van de (apparaats)kosten is geschoond voor de ontwikkeling van de prijzen (inflatie) en productie. De productiviteit is dan in feite de reciproque van de gemiddelde (reële) kostprijs per eenheid product. Dit soort trendanalyses heeft IPSE Studies de afgelopen jaren veelvuldig uitgevoerd, zowel op sectoraal niveau, zoals het primair onderwijs, de spoorsector of de rechterlijke macht (zie bijv. Blank et al., 2019) als op organisatieniveau, zoals recentelijk bij agentschappen en zbo's (Niaounakis & Van Heezik, 2019).

Trendanalyses liggen vooral voor de hand bij organisaties of sectoren die onderling niet goed vergelijkbaar zijn. Figuur 2-1 geeft een voorbeeld van de resultaten van zo'n analyse weer. Links staat de ontwikkeling van de productie- en ingezette middelen. Door deze op elkaar te delen ontstaat een beeld van de productiviteitsontwikkeling.

Figuur 2-1 Voorbeeld van een trendanalyse van de productiviteitsontwikkeling (rechts) op basis van de ontwikkeling van de productie en ingezette middelen (links)



Trendanalyses vereisen wel een zekere homogeniteit van de dienstverlening van kerndepartementen in de loop der tijd. Bij de analyse van de kerndepartementen is het dan vooral zaak om rekening te houden met grote taakverschuivingen zoals de overdracht van de Portefeuille Politie van het Ministerie van BZK naar het Ministerie JenV. Ook de fusies die hebben geleid tot het huidige departement IenW compliceren de analyse. Het is dan ook denkbaar dat een trendanalyse slechts voor een beperkt aantal departementen haalbaar is.

Afgezien daarvan moet controle plaatsvinden op de consistentie van de in de bronnen vermelde cijfers over kosten en productie. Gaat het wel steeds over dezelfde grootheden? Zonder controle ontstaat het

risico dat in de loop der tijd appels met peren worden vergeleken, wat kan resulteren in een vertekening van de productiviteitsontwikkeling.

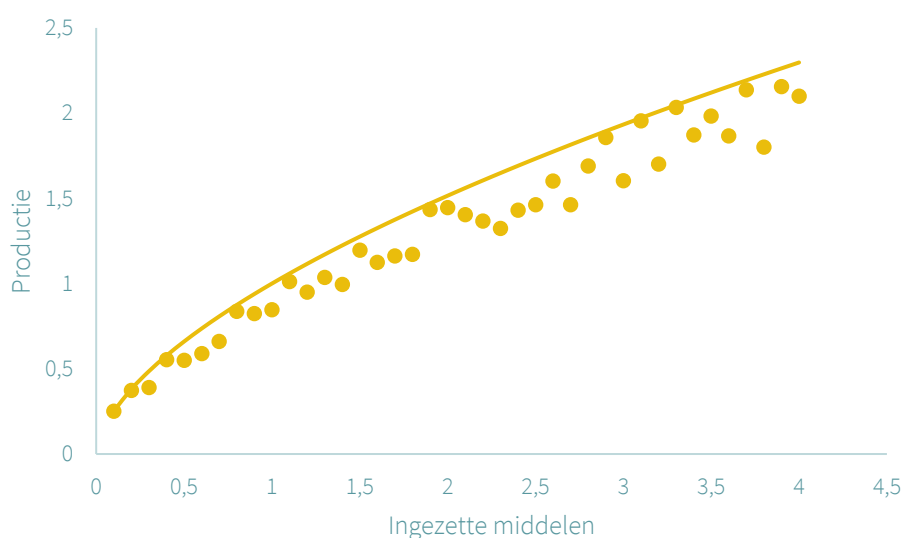
De kans hierop neemt toe als de analyse zich uitstrekt over een langere onderzoeksperiode. Het voordeel hiervan is dat dit meer observaties oplevert, waardoor de betrouwbaarheid van de statistische uitkomsten toeneemt.

Bij trendanalyses staat dus de productiviteitsontwikkeling van kerndeptementen centraal. Hoe heeft de productiviteit van een kerndeptement zich ontwikkeld en wat zijn hiervan de achtergronden? In de regel is het wel lastig om op basis van dergelijke tijdreeksanalyses uitspraken te doen over causale verbanden. Iets meer mogelijkheden zijn er als meerdere kerndeptementen in de loop der tijd met vergelijkbare ingrepen zijn geconfronteerd, zoals de invoering van flexwerken. Zo heeft IPSE Studies onderzoek kunnen doen naar de effecten van bijvoorbeeld bekostigingsmodellen of schaalvergroting op de productiviteitsontwikkeling in vergelijkbare sectoren (zie bijvoorbeeld Blank & Van Heezik, 2018).

2.4 Dwarsdoorsnedes

Een tweede optie is uit te gaan van een vergelijking *tussen* kerndeptementen in een bepaald jaar. Op basis van een vergelijking van de productie en ingezette middelen van de verschillende kerndeptementen is het dan mogelijk om met behulp van econometrische technieken *best practices* vast te stellen. Uit de afstand van een kerndeptement tot deze *best practice* volgt dan een maat voor de relatieve doelmatigheid van een kerndeptement. Doelmatigheid of *efficiency* verwijst hier dus naar het potentieel van een kerndeptement om meer productie te leveren voor een gegeven inzet van middelen, of dezelfde productie tegen een lagere inzet van middelen. Twee van de meest gebruikte wetenschappelijke methoden om dit soort dwarsdoorsnede-analyses uit te voeren zijn *Stochastic Frontier Analysis* (SFA) en *Data Envelopment Analysis* (DEA).

Figuur 2-2 Voorbeeld van een frontier productiefunctie en ondoelmatigheid



Figuur 2-2 geeft versimpeld weer hoe zo'n analyse er uitziet. Op basis van gegevens over de ingezette middelen en productie van de verschillende kerndeptementen is een frontier productiefunctie af te leiden. Deze frontier geeft de *best practice* weer: de hoogst haalbare productie bij een gegeven inzet

van middelen. Hoe de kerndepartementen presteren ten opzichte van deze frontiers blijkt uit de stippen, die de kerndepartementen weergeven. De afstand van een bolletje tot de frontiers is een maat voor de relatieve doelmatigheid van een departement.

Een dwarsdoorsnede vereist, net als trendanalyses, een zekere homogeniteit van de dienstverlening, maar dan *tussen* kerndepartementen. In concreto betekent dit dat de productie van kerndepartementen met een set van uniforme indicatoren meetbaar is. Gezien het heterogene karakter van de verschillende kerndepartementen is dat nog maar de vraag. Voor het statistisch betrouwbaar vaststellen van een frontiers is bovendien een zeker aantal waarnemingen nodig. Vanwege het beperkte aantal kerndepartementen is ook dat een aandachtspunt. Dit soort analyses wordt dan ook vooral toegepast bij grote groepen instellingen met een homogene productie, zoals scholen en gemeenten.

Dwarsdoorsnedes maken het niet alleen mogelijk om de doelmatigheid van kerndepartementen onderling te vergelijken, maar ook de oorzaken hiervan. Dit vereist wel dat hierover aanvullende gegevens beschikbaar zijn.

2.5 Paneldata

De dwarsdoorsnede is een momentopname. Ter vergroting van de onderzoeksmogelijkheden – en het aantal waarnemingen – is het tevens mogelijk de dwarsdoorsnede uit te breiden met meerjarige gegevens: paneldata. Op die manier kan ook de ontwikkeling van de doelmatigheid en productiviteit over een langere periode worden geanalyseerd. Bovendien biedt een paneldata-analyse de mogelijkheid om technieken toe te passen die de heterogeniteit van de kerndepartementen kunnen ondervangen (onder andere *fixed effects*).

Het gebruik van paneldata betekent dus dat kerndepartementen zowel in de tijd als onderling vergeleken worden. Daarmee worden de voordelen van beide aanpakken gecombineerd. Deze aanpak stelt echter wel hogere eisen aan de homogeniteit van de dienstverlening, zowel tussen kerndepartementen als in de tijd. Ook vereist het vanzelfsprekend de meest gedetailleerde gegevens. Vergeleken met een tijdreeksanalyse zijn wel minder jaren nodig.

2.6 Conclusie

Om een productiviteitsmeting bij kerndepartementen uit te voeren zijn drie typen analyses mogelijk: een trendanalyse, een dwarsdoorsnedeanalyse of een combinatie van beide (paneldata-analyse). Welke aanpak de voorkeur verdient hangt af van een aantal factoren. Het gaat dan vooral om de homogeniteit van de dienstverlening van kerndepartementen, zowel onderling als in de tijd, en de beschikbaarheid van (meerjarige) gegevens over de productie en ingezette middelen (kosten). Daarnaast speelt de onderzoeksvraagstelling een rol. Bij een vergelijkende analyse zijn er betere mogelijkheden om zicht te krijgen op de oorzaken van doelmatigheidsverschillen tussen departementen. Waarom scoort het ene departement hoger dan het andere? Bij een trendanalyse is die vraag moeilijker te beantwoorden. Hier ligt het accent op de vraag of de productiviteit van de afzonderlijke kerndepartementen in de loop van de tijd is toe- of afgenomen en welke factoren daarbij een rol spelen. Vervolgens kunnen de productiviteitsontwikkelingen en de beïnvloedende factoren van de verschillende kerndepartementen wel met elkaar vergeleken worden. Een paneldata-analyse combineert beide onderzoeksmethoden. Tabel 2-1 vat de belangrijkste afwegingen samen.

Tabel 2-1 Afwegingskader bij het opzetten van productiviteitsonderzoek naar kerndepartementen (trendanalyse, dwarsdoorsnede of combinatie)

	Trendanalyse	Dwarsdoorsnedeanalyse	Paneldata-analyse
Focus	Ontwikkeling van de productiviteit binnen een kerndepartement en de oorzaken hiervan. Vergelijkend onderzoek naar de oorzaken, productiviteitsontwikkeling beperkt mogelijk.	Vergelijking <i>tussen</i> departementen in een bepaald jaar. De doelmatigheid van een departement is dan relatief ten opzichte van andere departementen. Robuuster onderzoek naar oorzaken productiviteitsverschillen dan bij trendanalyses mogelijk.	Zowel onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling als naar doelmatigheidsverschillen tussen kerndepartementen. Goede mogelijkheden verklaring productiviteitsverschillen (in tijd en onderling).
Heterogeniteit	Productiesamenstelling kerndepartementen moet in de loop der tijd vergelijkbaar zijn. Departementen met grote taakverschuivingen vallen dus af. Heterogeniteitsverschillen tussen kerndepartementen geen probleem.	Productiesamenstelling tussen departementen moet vergelijkbaar zijn. Vergelijkbare set productie/werklast-indicatoren vereist.	Productiesamenstelling moet zowel vergelijkbaar zijn tussen kerndepartementen als in de tijd (geen grote taakverschuivingen bij kerndepartementen).
Beschikbaarheid gegevens	Meerjarige cijfers over de productie en ingezette middelen per kerndepartement en voor een periode van minstens 5 à 10 jaar vereist. Er mogen geen grote definitiewijzigingen in de tijd plaatsvinden (consistentie). Aanvullende gegevens over de weging van producten, zoals kostprijzen of tijdbestedingsonderzoek, wenselijk (directe methode).	Vergelijkbare gegevens tussen kerndepartementen vereist. Registratieverschillen van producten of ingezette middelen vormen dus een probleem. In principe geen kostprijsgegevens noodzakelijk (indirecte methode).	Meerjarige, consistente gegevens over de productie en ingezette middelen voor een langere periode (minimaal 5 jaar) vereist. Ook consistente gegevensregistratie tussen kerndepartementen van belang. In principe geen kostprijsgegevens noodzakelijk (indirecte methode).

3 De praktijk van departementen

3.1 Afbakening

Door de tijd heen veranderen de taken van de kerndepartementen. Om de prestaties van de kerndepartementen door de tijd heen te volgen is het daarom van belang deze veranderingen in kaart te brengen. Hiervoor gebruiken we een indeling naar beleidsclusters. Tabel 3-1 geeft deze clusterindeling weer. Vanwege de bijzondere status van het Ministerie van Algemene Zaken, dat zich voornamelijk bezighoudt met de coördinatie van het algemeen regeringsbeleid, blijft dit buiten beschouwing.

Tabel 3-1 Beleidsclusters en bijbehorende ministeries, 1995-2019

Beleidsclusters	Voorloper(s) vanaf 1995
Binnenlandse zaken & veiligheid	
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ¹	Ministerie van Binnenlandse Zaken (tot 1998)
Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) ²	Ministerie van Justitie tot 2010
Buitenlandse zaken	
Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)	n.v.t.
Defensie	
Ministerie van Defensie (Def)	n.v.t.
Economische zaken en landbouw	
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) ³	<ul style="list-style-type: none">• Ministerie van Economische Zaken (tot 2010)• Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (tot 2012)• Ministerie van Economische Zaken (tot 2017)
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	<ul style="list-style-type: none">• Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (tot 2003)• Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (tot 2010)• Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (tot 2012)• Ministerie van Economische Zaken (tot 2017)
Financiën	
Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (Fin)	Ministerie van Financiën (tot 2013)
Infrastructuur en milieu	
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)	<ul style="list-style-type: none">• Ministerie van Verkeer en Waterstaat (tot 2010)• Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (tot 2010)• Ministerie van Infrastructuur en Milieu (tot 2017)³
Onderwijs, cultuur en wetenschap	

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	n.v.t.
Sociale Zaken	
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	n.v.t.
Volksgezondheid en welzijn	
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	n.v.t.

¹ Vanaf 2010 worden het directoraat-generaal Wonen, Wijken en Integratie en de Rijksgebouwendienst van VROM bij het Ministerie van BZK gevoegd. De toevoeging 'Koninkrijksrelaties' (sinds 1998) heeft betrekking op de overzeese rijkdelen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die voordien onder verantwoordelijkheid vielen van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

² Vanaf 2010 wordt het asielbeleid overgeheveld van VROM naar het Ministerie van Veiligheid & Justitie.

³ In 2017 wordt het milieubeleid ('klimaat') van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu overgeheveld naar het Ministerie van Economische Zaken.

3.2

Geleverde productie

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het landelijk publieke bestuur van Nederland. Dit bestuur vindt plaats vanuit een missie. De kern hiervan is dat de rijksoverheid werkt aan een rechtvaardige, ondernemende en duurzame samenleving.

Om deze missie te vervullen voert de rijksoverheid een groot aantal taken uit. Deze taken zijn samen te vatten tot vier kerntaken:

1. ontwikkelen van beleid;
2. instrumenteren van het beleid (o.a. via wet- en regelgeving en financiering);
3. uitvoeren van beleid (incl. uitvoering bestaande wet- en regelgeving);
4. toezicht en evaluatie.

Bij het uitvoeren van deze kerntaken spelen de kerndepartementen een belangrijke rol. De productie van de kerndepartementen is dan ook grotendeels af te meten aan de hand van de activiteiten die zij op deze vier taakvelden verrichten. Vooral op het gebied van de beleidsontwikkeling en bij de totstandkoming van wet- en regelgeving leveren de ambtenaren van de kerndepartementen veel inspanningen. De beleidsuitvoering vindt meestal plaats door actoren buiten het kerndepartement, zoals agentschappen, en door zelfstandige publieke organisaties op (verdere) afstand van de rijksoverheid, bijvoorbeeld de onderwijsinstellingen, Nationale Politie en het Kadaster. De kerndepartementen zijn echter wel verantwoordelijk voor de aansturing en bekostiging van deze organisaties. Ook leveren zij een bijdrage aan het toezicht op de beleidsuitvoering en de evaluatie daarvan.

De uitvoering van de verschillende activiteiten vindt plaats in voortdurend overleg met tal van actoren in binnen- en buitenland. Naast de bewindslieden zijn dat vooral de volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer en, in mindere mate, ook de Eerste Kamer. Zo ontwikkelen kerndepartementen beleidsplannen, wetten en regels, die, namens de bewindspersonen, via brieven, nota's en wetsvoorstellen aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. In het vervolg van het proces moet de politieke besluitvorming worden ondersteund door het beantwoorden van Kamervragen en het voorbereiden of reageren op moties en debatten tot het uiteindelijk publiceren in het Staatsblad of circulaire. Tijdens het gehele proces is tevens sprake van een sterke interactie met allerlei

maatschappelijke actoren. Niet alleen met bedrijven, ngo's en burgers, maar ook met adviserende instanties zoals de SER en de Raad van State. De hiervoor te verrichten inspanningen zijn aanzienlijk. Bovendien hebben de kerndepartementen bij hun taakuitvoering steeds meer te maken met internationaal en vooral EU-beleid, waar veel (afstemmings)werk uit voortvloeit.

Voorgaande impliceert dat bij de kerndepartementen sprake is van een heterogene dienstverlening, die niet alleen sterk kan verschillen tussen departementen, maar ook in de tijd kan veranderen. Dat maakt een analyse op voorhand een hachelijke zaak. Dat is ongetwijfeld de belangrijkste reden waarom zo weinig onderzoek over dit onderwerp beschikbaar is. Een andere reden daarvoor is dat het lastig is om de grote verscheidenheid aan activiteiten op een goede manier te operationaliseren. Verschillende activiteiten van de kerndepartementen, zoals de aansturing van de zelfstandige publieke organisaties, laten zich moeilijk meten. En als er wel adequate indicatoren beschikbaar zijn, is het vervolgens de vraag of hierover in de loop van de tijd consistente gegevens voorhanden zijn.

Op basis van het voorgaande kunnen we dus op voorhand al vaststellen dat het meten van de productie van de kerndepartementen problematisch is. In hoofdstuk 4 gaan we daar nader op in en gaan we na welke mogelijkheden er zijn om de productie van de kerndepartementen toch zoveel mogelijk te benaderen.

3.3 Ingezette middelen

Ingezette middelen (of productiefactoren) staan aan het begin van het transformatieproces naar goederen en diensten. Bij deze productiemiddelen onderscheiden we drie hoofdcategorieën: personeel, materiaal en kapitaal. Uiteraard zijn deze middelen verder te differentiëren. Zo is bij het personeel onderscheid mogelijk tussen back- en front-office personeel en is materiaal uit te splitsen naar bijvoorbeeld energie, huisvesting, IT-middelen en overig materiaal. De mate van differentiatie hangt af van de vraagstelling en de beschikbaarheid van gegevens. Vraagstelling verwijst hier naar het allocatievraagstuk. Zo kan het interessant zijn om te zien of een grotere inzet aan IT-middelen heeft bijgedragen aan een hogere productiviteit. Een andere interessante vraag is of meer uitgaven aan huisvesting, bijvoorbeeld door investeringen in energiebesparende gebouwen, bijdragen aan een lagere inzet van energie. Een actueel onderwerp is de laatste jaren de zogenoemde externe inhuur geweest. Of deze externe inhuur al dan niet voordelig is geweest in vergelijking met het zelf uitvoeren van de betreffende activiteiten (bijvoorbeeld schoonmaak), is eveneens een belangwekkende kwestie.

Soms is de inzet van ingezette middelen eenvoudig te meten doordat de inzet fysiek telbaar is. Denk aan het aantal personeelsleden (in voltijdbanen) of het aantal kWh's bij energie. In veel andere gevallen is dat aanzienlijk lastiger, omdat we met heel veel soorten ingezette middelen te maken hebben, zoals verschillende typen personeel, maar vooral ook verschillende typen materiaal (van pakken koffie tot printpapier). Deze kunnen we optellen door van de kosten uit te gaan. We kunnen de bedragen van alle kosten voor materiaal bij elkaar tellen en samenvoegen tot de component 'materiaal'. Voor een gedetailleerde uitleg van deze aanpak verwijzen we naar Blank en Valdmanis (2019).

Naast personeel en materiaal hebben we nog te maken met de inzet van kapitaal. Het betreft hier de langjarige inzet van een productiemiddel, zoals een gebouw, transportmiddel, inventaris en IT-apparatuur. De kosten van kapitaal bestaan uit afschrijvingen en de zogenoemde opportuïteitskosten (gederfde rente-inkomsten). De publieke dienstverlening en de overheid in het bijzonder hebben geen traditie van een correcte boekhouding ten aanzien van deze productiefactor.

Dikwijls beperkt men zich tot de registratie van afschrijvingen en betreft dit afschrijvingen op basis van historische kostprijs in plaats van vervanging. Een andere tekortkoming is dat in sommige situaties sprake is van investeringen *à fonds perdu*. Investeringsbedragen komen dan eenmalig als kosten in de boekhouding terecht. De opportuniteitskosten worden meestal helemaal niet geadministreerd. Er zijn wel methodes om dit soort problemen op te lossen, bijvoorbeeld door de investeringen over een reeks van jaren te accumuleren (Blank & Van Heezik, 2015).

Kapitaal is een belangrijke productiefactor in het productieproces, ook in heel arbeidsintensieve sectoren, zoals bij de kerndepartementen. Zelfs bij de kerndepartementen moeten we rekening houden met een kostenaandeel van kapitaal van 10 tot 20 procent. Het is echter wel de vraag of er gegevens beschikbaar zijn waarmee we de kapitaalinzet in beeld kunnen brengen. Het antwoord op deze vraag stellen we in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4 Gegevensverzameling

4.1 Definitie eenheid van observatie

Bij het eerdergenoemde onderzoeksproject over beleidsdruk (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009), golden de directoraten-generaal (DG's) van de verschillende (kern)departementen als observatie-eenheid. Voor het beoogde onderzoek kiezen we voor het kerndepartement zélf als eenheid van observatie. Dit heeft een theoretische en een praktische reden. In de theorie over productiviteitsmeting verwijzen auteurs vaak naar het niveau waarop beslissingen worden genomen. Zo ligt het budget voor het totale departement vast als uitkomst van het politieke en bestuurlijke proces. Vervolgens zijn het de minister, de staatssecretaris(sen) en de secretaris-generaal die verantwoordelijk zijn voor de allocatie van middelen binnen het departement. Het ligt dan ook voor de hand om eerder het gehele kerndepartement tegen het licht te houden dan de afzonderlijke directoraten-generaal.

De praktische reden is dat op dit niveau veel meer gegevens voorhanden zijn en dat er geen arbitraire toedelingen dienen te worden gemaakt over de overhead van een departement aan de verschillende directoraten-generaal. Verder is de consistentie van de gegevens beter geborgd. Het enig praktische probleem is dat er in de loop der tijd enkele taakverschuivingen hebben plaatsgevonden. Het is goed om die wel inzichtelijk te maken om zo bij de interpretatie van de resultaten te kunnen beoordelen of verschuivingen eventueel een gevolg zijn van deze 'herindelingen'. In hoofdstuk 3 is al een overzicht gepresenteerd van beleidsclusters en departementen. Tevens is daar vermeld welke taakverschuivingen hebben plaatsgehad. Dit overzicht bevat voldoende houvast om een zinvolle indeling te hanteren. Vooralsnog ligt het voor de hand om de (kern)departementen, zoals die voorkwamen als observatie-eenheid, te blijven hanteren. Herindelingen kunnen dan een mogelijke verklaring bieden voor incidentele verschuivingen in de resultaten van het onderzoek. Het is niet zinvol om gegevens bijvoorbeeld te gaan versleutelen naar nieuwe indelingen. Het aantal waarnemingen per jaar varieert daarom (10 of 11).

4.2 Het meten van de productie

Indicatoren

In het vorig hoofdstuk is al aangegeven dat het meten van de productie van de kerndepartementen niet eenvoudig is. De heterogeniteit van de dienstverlening speelt hierbij een belangrijke rol. Blank et al. (2009) noemen in hun studie naar de activiteiten van beleidsvelden maar liefst 51 productindicatoren. Een groot deel hiervan vertoont wel sterke correlaties. In een verdiepende analyse komen Blank et al. (2009) uiteindelijk tot zeventien indicatoren. Deze indicatoren zijn niet allemaal geschikt voor de analyse die wij nu op het oog hebben.

In de genoemde studie staat vooral het benchmarken van directoraten-generaal centraal. De centrale vraag hierbij is steeds hoe presteert het ene directoraat-generaal ten opzichte van het andere. Bij een beperkt aantal waarnemingen wordt dit een hachelijke onderneming, zeker als het gaat om een sector met heterogene dienstverlening. Om recht te doen aan de heterogeniteit is een groot aantal

indicatoren gewenst, maar het nadeel hiervan is dat statistische duiding nagenoeg onmogelijk wordt. Er ontstaat hier een vorm van 'door de bomen het bos niet meer zien'.

Het uitgangspunt bij het maken van dit design is juist niet dit pad te betreden, maar voor een toegankelijker route te kiezen. Hier ligt het accent op de ontwikkeling van de productiviteit in de tijd. De centrale vraag is hier dus: hoe presteert een kerndepartement ten opzichte van zichzelf in het verleden. Een deel van het heterogeniteitsprobleem vervalt hiermee. De meting van de productie kan zich dan richten op ontwikkelingen op hoofdlijnen, zoals de internationalisering. Het ene kerndepartement krijgt daar veel meer mee te maken dan het andere. Dat moet in de cijfers vanzelfsprekend wel tot uitdrukking komen. Hetzelfde geldt voor politieke ontwikkelingen die ineens in het brandpunt van de belangstelling komen te staan en tot veel meer Kamervragen en dergelijke leiden. De samenstelling van de productie van de kerndepartementen kan dus onderling verschillen, maar van jaar op jaar zullen de verschillen binnen een departement meestal beperkter zijn.

Er kan daarom worden volstaan met minder indicatoren dan bij de benchmarkstudie. Deze staan in tabel 4-1 vermeld, onderverdeeld naar zeven productcategorieën. Merk op dat de indicatoren in principe alleen verwijzen naar intermediaire productie. Of de activiteiten daadwerkelijk tot nieuw beleid en/of wet- en regelgeving leiden, is hier niet relevant. Het primaat hiervoor ligt bij de politiek en dus niet bij de ambtelijke uitvoering.

Tabel 4-1 Productindicatoren en beschikbaarheid

Indicatoren	Vindplaats	Beschikbaar vanaf
Beleidsontwikkeling		
Beleidsnota's	Kamerstukken (zoek.officielebekendmakingen.nl)	1995
Wet- en regelgeving		
Stukken m.b.t. wetgevingsproces	Kamerstukken (zoek.officielebekendmakingen.nl)	1995
Parlementaire contacten		
Beantwoording Kamervragen	Kamervragen (zoek.officielebekendmakingen.nl)	1995
Plenaire debatten	Handelingen (zoek.officielebekendmakingen.nl)	1995
Aangenomen moties	Memorie van Toelichting departementale begrotingen	2013 (of eerder)
Parlementaire commissies	Kamerstukken (zoek.officielebekendmakingen.nl)	1995
Aansturing uitvoering		
Verstrekke subsidies uitvoeringsorganisaties	Jaarverslagen ministeries	1995
Maatschappelijke contacten		
Wob-verzoeken c.a.	Departementale rapportages (o.a. via zoek.officielebekendmakingen.nl)	2009
Convenanten	zoek.officielebekendmakingen.nl	1995
Werkbezoeken (o.b.v. toespraken)	rijksoverheid.nl/documenten	2016
Internationale contacten		

BNC-fiches	Dossier 22.112: nieuwe commissievoorstellen (zoek.officielebekendmakingen.nl)	1995
Toezicht en evaluaties		
Monitors	Kamerstukken (zoek.officielebekendmakingen.nl)	1995
Adviezen en evaluaties	Kamerstukken (zoek.officielebekendmakingen.nl)	1995

Bronnen

Voor de meeste van de genoemde indicatoren geldt dat zij tot uitdrukking komen in de parlementaire documenten vermeld op overheid.nl (i.c. zoek.officielebekendmakingen.nl). Van deze documenten zijn drie soorten relevant:

- Kamerstukken;
- Kamervragen;
- Handelingen.

Welke productie-indicatoren deze documenten omvatten lichten we hierna beknopt toe. Vervolgens stellen we enkele mogelijkheden aan de orde om de overige indicatoren in kaart te brengen. Om een indruk te krijgen van de daadwerkelijke gegevensbeschikbaarheid presenteren we daarna de resultaten van een steekproef van de productie van het OCW-kerndepartement.

Kamerstukken

De Kamerstukken zijn grofweg te verdelen in: Kamerbrieven, wetgevingsstukken, moties en verslagen. De Kamerbrieven bestaan veelal uit aanbiedingen van beleidsnota's, -monitors, -adviezen, -evaluaties, inspectieverslagen, voortgangsrapportages, jaarverslagen zbo's et cetera. Dikwijls gaan deze brieven vergezeld van een reactie van de bewindspersoon, soms summier, maar soms ook uitgebreid. Daarnaast zijn er Kamerbrieven met reacties op brieven van maatschappelijke organisaties (vaak in de vorm van een afschrift) of over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering moties. De Kamerbrieven weerspiegelen dus een groot deel van de activiteiten van de kerndepartementen op de taakvelden beleidsontwikkeling, toezicht en evaluatie.

De wetgevingsstukken hebben betrekking op de diverse stappen in het wetgevingsproces, zoals voorstel van wet, memorie van toelichting, advies Raad van State, amendementen, nota van wijziging, nader rapport en Koninklijke Boodschap. Deze documenten, en de stukken over het wetgevend overleg met het parlement (verslagen commissies en plenaire behandeling), geven een goede indicatie van de productie van de kerndepartementen op het gebied van wet- en regelgeving.

Een groot deel van de Kamerstukken bestaat uit moties. In de moties worden meningen en verzoeken van de Tweede of Eerste Kamer vastgelegd. Over moties wordt gestemd. Pas als de Kamermeerderheid vóór stemt (de motie aanneemt), heeft een motie politieke betekenis en levert dit in veel gevallen werk op voor het kerndepartement. De genoemde bron geeft echter niet aan of deze worden aangenomen. De aangenomen moties worden, evenals de toezeggingen, wél geregistreerd in de memories van toelichting op de departementale begrotingen. Bewindslieden zijn overigens niet verplicht een aangenomen motie uit te voeren. Dit besluit zal echter meestal pas vallen na raadpleging van de ambtenaren op het kerndepartement.

De verslagen hebben voor een belangrijk deel betrekking op de eerdergenoemde verslagen van het wetgevingsoverleg tussen de (vaste commissies van de) Tweede Kamer en de bewindslieden. Daarnaast bevatten de Kamerstukken verslagen van andere soorten (commissie)overleg tussen de bewindslieden en het parlement, zoals een algemeen overleg en notaoverleg. Bij beide soorten overleg wordt met één of meer ministers en/of staatssecretarissen van gedachten gewisseld over het beleid, bijvoorbeeld naar aanleiding van een brief, notitie of rapport van het kabinet. Een notaoverleg is echter 'zwaarder' van karakter dan een algemeen overleg.

Kamervragen

Het betreft hier documenten met de schriftelijke antwoorden op vragen van Kamerleden, veelal naar aanleiding van mediaberichten. Het gaat bijna altijd om meerdere vragen, soms wel enkele tientallen. De activiteiten die nodig zijn voor de beantwoording van de Kamervragen kunnen dus per document sterk uiteenlopen. Het turven hiervan is, zeker over een lange periode, ondoenlijk. We zullen er dan ook van uit moeten gaan dat het gemiddeld aantal beantwoorde vragen per document geen grote veranderingen laat zien in de tijd en tussen departementen.

Handelingen: plenaire debatten

De documentsoort 'Handelingen' bestaat ook weer uit verschillende subtypen, zoals stemmingen of mededelingen. Relevant voor de beoogde analyse zijn alleen de plenaire debatten. Het betreft hier de debatten die plaatsvinden tijdens de zogenoemde plenaire vergaderingen, waarbij alle of ten minste meer dan de helft van de Kamerleden in het Kamergebouw aanwezig zijn. De bewindspersoon wordt vóór de plenaire debatten geïnformeerd door zijn ambtenaren, die vaak ook tijdens de debatten aanwezig zijn.

Overige productie

Met de genoemde parlementaire documenten is al een groot deel van de activiteiten van de kerndepartementen in kaart te brengen. Voor het resterend deel van de productie is dat lastiger. De inspanningen die nodig zijn voor de aansturing van de uitvoeringsorganisaties (agentschappen, zbo's en rwt's) kunnen wellicht worden gemeten in termen van de omvang van de subsidiebedragen die de ministeries aan deze organisaties verstrekken. Een andere mogelijkheid is te kijken naar het aantal subsidieontvangende instellingen. Hiervoor zijn geen directe gegevens beschikbaar en het heeft veel voeten in de aarde om de indirecte data boven water te krijgen.

Het meten van de departementale inspanningen die verband houden met het onderhouden van contacten met (nationale) maatschappelijke actoren is eveneens een lastige opgave. Het gaat hier om een groot aantal bedrijven, instellingen en burgers die om allerlei redenen invloed willen uitoefenen op beleid en uitvoering van het betreffende departement of daartoe door het kerndepartement verzocht worden. Voor een deel blijkt de belasting hiervan uit verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob-verzoeken). De behandeling van Wob-verzoeken omvat een groot deel van de productie op het gebied van de maatschappelijke contacten. Het aantal Wob-verzoeken wordt vermeld in de overzichten burgerbrieven in de jaarverslagen van sommige ministeries (Defensie en EZ) of in specifieke departementale jaarrapportages hierover, zoals de jaarrapportage maatschappelijke en juridische correspondentie van het Ministerie van BZK. Deze rapportages en overzichten maken tevens melding van burgerbrieven/e-mails, aanvragen, bezwaarschriften en klaagschriften. Vaak gaat het hier echter om cijfers die geen betrekking hebben op het kerndepartement sec, maar op een groter deel van het ministerie (inclusief uitvoerende diensten).

De gegevens over de ‘burgercorrespondentie’ zijn eventueel nog aan te vullen met bijvoorbeeld het aantal afgesloten convenanten en/of werkbezoeken, die eveneens een indicatie geven van de activiteiten van de kerndepartementen ten aanzien van het onderhouden van contacten met maatschappelijke actoren. Het aantal werkbezoeken is te benaderen aan de hand van de toespraken van de bewindslieden. Cijfers hierover zijn echter waarschijnlijk alleen vanaf 2016 openbaar beschikbaar.

De internationale activiteiten van de kerndepartementen vinden vooral plaats in EU-context. De zogenoemde BNC-fiches zijn hiervoor een goede indicator. BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. Het gaat hier om nieuwe voorstellen voor beleid en regelgeving en mededelingen van de Europese Commissie. In het fiche is het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van deze voorstellen (en van lidstaten) opgenomen. Het jaarlijks aantal BNC-fiches is te achterhalen via het Kamerstukdossier 22.112 (Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie). Tenzij de Werkgroep BNC (sinds 1989) hiervoor data kan leveren, is waarschijnlijk handmatige filtering nodig op het betrokken/(eerst)verantwoordelijke departement. Ook verdere filtering is nodig, onder andere op uitgestelde fiches. Het gaat hier om een zeer arbeidsintensieve onderzoeksactiviteit.

Productie OCW-kerndepartement

Om het een en ander te illustreren hebben we een voorbeeld uitgewerkt. Het betreft hier de cijfers behorend bij de hiervoor genoemde indicatoren voor de activiteiten van het kerndepartement OCW voor de jaren 2013 en 2018 (tabel 4-2). Cijfers over het aantal BNC-fiches die betrekking hebben op dit ministerie staan niet vermeld. Deze zijn alleen handmatig in kaart te brengen. In het kader van dit vooronderzoek is dit achterwege gelaten. Ook is het aantal werkbezoeken in 2013 niet vermeld, aangezien de daarvoor gebruikte bron (zie hierna) dit pas vanaf 2016 registreert.

Tabel 4-2 Productie OCW-kerndepartement 2013 en 2018

Bron/Indicator	2013	2018
Kamerstukken	1154	978
Betref: beleidsnota's, wetgevingsstukken, commissieverslagen, reacties op monitors, adviezen en evaluaties		
Beantwoorde Kamervragen	315	354
Plenaire debatten	27	48
Omvang subsidies uitvoeringsorganisaties	€ 30,6 mld	€ 35,8 mld
Betref: bijdragen/subsidies aan agentschappen, zbo's/rwt's, mede-overheden en bekostiging onderwijsinstellingen		
Wob-verzoeken	77	32
Burgercorrespondentie	5.825	7.512
Betref: burgerbrieven (<i>geen</i> Wob-verzoeken, aanvragen, bezwaar- en klaagschriften)		
Convenanten	13	6
Werkbezoeken (toespraken)	-	34
BNC-fiches	-	-

Alternatieve bronnen

Bij het in kaart brengen van de productie van de kerndepartementen hebben we ons gericht op de ontwikkeling hiervan over een periode van meerdere jaren. Dit vormde dan ook het uitgangspunt bij de selectie van de hiervoor beschikbare gegevensbronnen. Uit onze verkenning blijkt echter dat er ook een bron bestaat die meer (gedifferentieerde) gegevens bevat, aan de hand waarvan de productie van de kerndepartementen mogelijk accurater in beeld is te brengen. Het gaat hier om de website rijksoverheid.nl, die de mogelijkheid biedt om per ministerie de hoeveelheid documenten te generen onderverdeeld naar 24 documentsoorten. Probleem hierbij is wel dat deze data slechts vanaf 2016 beschikbaar zijn.

Wat de parlementaire documenten betreft, kan mogelijk ook gebruik worden gemaakt van het [Open Data Portaal van de Tweede Kamer](#). Op basis hiervan kunnen de verschillende parlementaire documenten nader worden onderverdeeld. Volgens de beheerder van de portaal is het echter niet heel eenvoudig om deze gegevens eruit te krijgen. Ook is het niet altijd per departement mogelijk. Het is dan ook de vraag of deze exercitie zinvol is. Misschien is het nog wel te overwegen als hierbij een beroep kan worden gedaan op de expertise van de portaalbeheerder.

4.3

Het meten van ingezette middelen

Indicatoren

Voor het bepalen van de inzet van middelen van de kerndepartementen kunnen we gebruikmaken van de cijfers over de gerealiseerde apparaatsuitgaven die vermeld staan in de jaarverslagen van de ministeries. Het tekstkader hierna omschrijft wat onder apparaatsuitgaven wordt verstaan.

Wat wordt verstaan onder apparaatsuitgaven?

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

In de huidige jaarverslagen zijn deze apparaatsuitgaven uitgesplitst naar personele en materiële uitgaven. Binnen de personele uitgaven maken de jaarverslagen een onderscheid tussen uitgaven voor:

- eigen personeel;
- externe inhuur;
- overig personeel.

De materiële uitgaven zijn uitgesplitst naar:

- bijdragen aan shared service organisaties (SSO's);
- ICT;
- overig materieel.

Zoals hiervoor is opgemerkt is de registratie van de kapitaalkosten bij de overheid vaak onvolledig of ontbreekt zelfs helemaal. Dit laatste is ook het geval bij de kerndepartementen. De jaarverslagen vermelden namelijk geen kapitaaluitgaven van de kerndepartementen. Daarnaast treedt er bij de departementen nog een ander probleem op, namelijk de rol van het Rijksvastgoedbedrijf bij de totstandkoming van huisvesting voor departementen. Dit betekent dat de inzet van kapitaal per departement niet goed zichtbaar te maken is. Dit zien we als een serieuze tekortkoming. Een globale inschatting is dat hierdoor ongeveer 10 tot 20 procent van de kosten buiten beeld blijft, evenals de interactie met andere kosten. Te denken valt hierbij aan de relatie tussen de ouderdom van het gebouw en de energiekosten.

Verder moeten we vrezen dat bijvoorbeeld investeringen in IT en inventaris als kosten in de exploitatie terecht komen. Sterke schommelingen in de investeringen kunnen in de loop van de tijd dan ook leiden tot schommelingen in de productiviteit. Een zuiver beeld is op die manier niet te schetsen. De conclusie moet dan ook luiden dat we bij de analyse van de kerndepartementen gedwongen zijn om de inzet van kapitaal buiten beschouwing te laten. Dit vinden we een serieuze omissie, omdat een deel van de productiviteitsgroei voortkomt uit technologische veranderingen die betrekking hebben op de factor kapitaal. Denk hierbij in het bijzonder aan de invoering van flexwerken en de invloed op de huisvesting.

Een ander probleem is dat voor de meeste kerndepartementen de uitsplitsing naar personele en materiële uitgaven pas vanaf het jaar 2013 beschikbaar is. Sinds dat jaar presenteren alle ministeries hun begrotingen (en ook hun jaarverslagen) op een nieuwe manier. Deze begrotingspresentatie – ‘Verantwoord Begroten’ – is bedoeld om meer inzicht in de financiële informatie te geven, waaronder een duidelijke splitsing tussen apparaats- en programma-uitgaven. Hoewel uit de jaarverslagen blijkt dat sommige ministeries de nieuwe presentatie met terugwerkende kracht toepassen, geldt dat niet voor allemaal. Waarschijnlijk is daarom alleen een analyse vanaf 2013 mogelijk.

Tabel 4-2 vat de gegevensbeschikbaarheid met betrekking tot de ingezette middelen (in termen van apparaatsuitgaven) van de kerndepartementen samen.

Tabel 4-2 Indicatoren ingezette middelen en beschikbaarheid gegevens

Indicatoren	Vindplaats	Beschikbaar vanaf
Apparaatsuitgaven personeel		
Eigen personeel	Jaarverslagen departementen	2013
Externe inhuur	Jaarverslagen departementen	2013
Overig personeel	Jaarverslagen departementen	2013
Totaal	Jaarverslagen departementen	2013
Apparaatsuitgaven materiaal		
ICT	Jaarverslagen departementen	2013

Overig	Jaarverslagen departementen	2013
Totaal	Jaarverslagen departementen	2013
Apparaatsuitgaven kapitaal	Geen registratie	n.v.t.
Apparaatsuitgaven totaal	Jaarverslagen departementen	1995

Hoewel voor alle kerndepartementen vanaf 2013 een uitsplitsing naar personele en materiële uitgaven beschikbaar is, geldt voor sommige uitgaven dat die uitsplitsing niet uitsluitend betrekking heeft op het kerndepartement zelf. Zo heeft de uitsplitsing van de apparaatsuitgaven vermeld in het jaarverslag 2018 van het Ministerie van Economische Zaken zowel betrekking op het kerndepartement (directoraten-generaal en stafdirecties) als op de uitvoerende diensten van EZK (ACM, CPB en SodM). Eenzelfde probleem doet zich voor bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), waar bijna de helft van de uitgesplitste apparaatsuitgaven niet van het kerndepartement zelf is, maar van diensten als de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de Inspectie van het Onderwijs. Een nog groter probleem doet zich voor bij de apparaatsuitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Volgens de jaarverslagen van het ministerie gaat het hier namelijk om de uitgaven van zowel de vertegenwoordigingen in het buitenland (het zogenoemde postennetwerk) als die van het departement in Den Haag. De jaarverslagen geven geen uitsplitsing van deze uitgaven.

Uit het voorgaande blijkt dat een productiviteitsmeting aan de hand van uitgesplitste middelen op verschillende bezwaren stuit. Het belangrijkste probleem is dat de gegevens hierover voor de periode vóór 2013 niet of slechts voor enkele jaren beschikbaar zijn in de jaarverslagen. Om de productiviteitsontwikkeling van de kerndepartementen over een langere periode te volgen, kunnen we dus alleen gebruikmaken van de cijfers over de totale apparaatsuitgaven. Uit ons verkennend onderzoek blijkt echter dat deze cijfers niet altijd een juiste weergave zijn van de daadwerkelijke apparaatsuitgaven van het kerndepartement. Zo blijkt uit de jaarverslagen van het Ministerie van OCW, dat in de jaren 2004-2012 een deel van de apparaatsuitgaven is toegerekend aan de zogenoemde beleidsartikelen. In principe is het mogelijk de daarop vermelde apparaatsuitgaven alsnog toe te rekenen aan de apparaatsuitgaven van het kerndepartement, maar dit is een tijdrovende exercitie. Verder is gebleken dat er in de loop van de tijd sprake is van definitiewijzigingen, waardoor de apparaatsuitgaven van het ene op het andere jaar niet goed vergelijkbaar zijn. Dit soort moeilijkheden kan nog toenemen doordat er in de loop van de jaren ook onderdelen van ministeries naar andere ministeries zijn overgeheveld.

Naast totale uitgaven, eventueel uitgesplitst, is het ook mogelijk gegevens te verzamelen over de inzet van personeel in voltijdbanen. Deze reeks is voor ieder kerndepartement te construeren vanaf 2012. Vóór 2012 zijn deze gegevens niet uit openbare bron te verzamelen.

4.4

Conclusie

Op grond van het voorgaande kunnen we vaststellen dat de beschikbaarheid van de gegevens om de productiviteit van de kerndepartementen te meten op zijn minst te wensen overlaat. Dat geldt vooral voor de data over de inzet van middelen. Gezien de gebrekkige registratie van gegevens over de middeleninzet in de loop der tijd is een productiviteitsmeting van de kerndepartementen over een

langere periode dan vanaf 2013 problematisch en wellicht zelfs ondoenlijk. Voor de periode vanaf 2013 zijn er betere mogelijkheden, maar hiervoor geldt dat het ontbreken van data over de kapitaalinzet een belangrijke omissie is. Daarnaast hebben de (uitgesplitste) apparaatsuitgaven van enkele ministeries betrekking op meer activiteiten dan die van het kerndepartement. Dat is met name een probleem bij het bepalen van de middeleninzet van het kerndepartement van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Aangezien de activiteiten van dit kerndepartement ook een andersoortig karakter hebben dan die van de overige kerndepartementen, stellen we voor dit kerndepartement buiten beschouwing te laten.

Met de beschikbaarheid van gegevens over de productie is het niet veel beter gesteld. Data ten aanzien van de productie die verband houdt met de beleidsactiviteiten lijken nog wel toereikend, al zijn de mogelijkheden tot differentiatie (en daarmee de wegingsmogelijkheden) vrij beperkt. Dit laatste verhoogt ook het risico op dubbeltellingen. De beschikbaarheid van gegevens over de maatschappelijke en internationale activiteiten van de kerndepartementen is pover. Zo is het aantal Wob-verzoeken op zijn vroegst vanaf 2009 beschikbaar en ontbreekt een belangrijk deel van de cijfers over de overige burgercorrespondentie afgehandeld door de kerndepartementen. En zelfs als het lukt om de BNC-fiches toe te rekenen aan de verschillende departementen, is het de vraag of hiermee de internationale activiteiten van de kerndepartementen voldoende tot uitdrukking komen.

In tabel 4-3 vatten we onze bevindingen ten aanzien van de gegevensbeschikbaarheid samen.

Tabel 4-3 Oordeel gegevensbeschikbaarheid algemeen en per type analyse

	Data productie	Data ingezette middelen
Algemeen	Matig: data geven geen optimaal beeld activiteiten kerndepartementen. Dit geldt vooral voor de internationale activiteiten en in mindere mate ook voor maatschappelijke dienstverlening.	Gebrekkig: data uitsplitsing middelen pas vanaf 2013 beschikbaar, maar onvolledig/incorrect (kapitaaldata ontbreken en bij enkele kerndepartementen onjuiste splitsing apparaatsuitgaven).
Trendanalyse	Matig: meeste (suboptimale) data vanaf 1995 beschikbaar, maar dataproblemen te verwachten door taakverschuivingen tussen departementen en mogelijk ontbreken van gegevens over de weging van producten.	Matig: data beperkt tot analyseperiode < 10 jaar en data onvolledig/incorrect.
Dwarsdoorsnede-analyse	Redelijk: meeste (suboptimale) data voor recent meetjaar (bijv. 2019) beschikbaar	Redelijk, maar data onvolledig/incorrect
Paneldata-analyse	Redelijk: meeste (suboptimale) data voor korte onderzoeksperiode (bijv. 2013-2019) beschikbaar	Redelijk, maar data onvolledig/incorrect

5 Conclusies

5.1 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is of het mogelijk is om de productiviteit van kerndepartementen te meten. De nadruk ligt daarbij op de vraag hoe de prestaties en ingezette middelen van departementen meetbaar zijn te maken en of er voldoende gegevens beschikbaar zijn om de meting uit te voeren. Bij het laatste aspect geldt als randvoorwaarde dat gegevens op basis van openbare en betrouwbare bronnen te verzamelen zijn. Er kan dus geen aanvullend veldwerk (enquêtes) worden verricht.

Bij de beantwoording van deze vragen staan vier aspecten centraal:

- Welke beleidsrelevante vragen omtrent productiviteit dienen beantwoord te worden?
- Zijn er gegevens beschikbaar om de (heterogene) productie in beeld te brengen?
- Is er externe informatie beschikbaar om de onderdelen van de productie te wegen en/of zijn er voldoende waarnemingen beschikbaar om een adequate schatting te maken van de gewichten?
- Zijn er gegevens beschikbaar om de inzet van middelen in beeld te brengen?

5.2 Beleidsvragen en analysekader

Productiviteitsonderzoeken zijn beleidsmatig in twee richtingen goed te gebruiken. De eerste richting betreft beleidsvragen over het functioneren van individuele instellingen/departementen ten opzichte van elkaar. Beleidsrelevant in deze richting zijn het functioneren van het management en de kwaliteit van de bedrijfsvoering op een bepaald moment. De tweede richting betreft beleidsvragen over de implementatie van nieuwe technologie en de reactie op maatschappelijke en institutionele veranderingen. Het betreft hier het adaptievermogen van instellingen aan veranderingen in de tijd.

Bij de eerste richting gaat het om analyses op basis van zogenoemde dwarsdoorsnedes. Bij de tweede richting om analyses op basis van tijdreeksgegevens. Daarnaast is er analytisch nog de mogelijkheid om beide aanpakken te combineren. In principe zouden beide typen beleidsvragen daarmee te beantwoorden zijn.

Dwarsdoorsnedeanalyse

Vanwege de heterogeniteit in dienstverlening tussen de departementen lijkt een onderlinge vergelijking van departementen een lastige zaak. Een dwarsdoorsnede van kerndepartementen zou ook te weinig waarnemingen (n=10) opleveren om een zinvolle analyse te maken. Een dwarsdoorsnede-vergelijking, met uitspraken als departement A is doelmatiger dan departement B, ligt dan ook niet voor de hand. Uit het eerder uitgevoerde benchmarkonderzoek in 2009 bleek deze conclusie al te trekken. Zelfs met de uitgebreide gegevensverzameling van destijds, bleek het niet mogelijk een integrale beoordeling te maken van de doelmatigheid van directoraten-generaal. Voor kerndepartementen zal de conclusie niet nog sterker zijn.

Tijdreeksanalyse

Er is wel een andere optie beschikbaar waarbij de productiviteitsontwikkeling van ieder kerndepartement afzonderlijk in de tijd wordt geëvalueerd. De prestaties van een departement worden dan op een veel globalere manier in beeld gebracht. De homogeniteit van de geleverde diensten van hetzelfde departement door de tijd heen is veel beter geborgd. Hier hoeft alleen te worden gelet op taakverschuivingen die hebben plaatsgehad op enig moment of een incidentele gebeurtenis, zoals een parlementaire enquêtecommissie of een Europees voorzitterschap. Van belang is wel om de focus op het kerndepartement te richten en alle uitvoeringsorganisaties hier buiten te houden. Voor een deel is dat al geformaliseerd via zbo's en agentschappen, maar ook organisaties als politie, rechterlijke macht en belastingdienst dienen buiten de analyse te blijven. Deze organisaties kunnen altijd afzonderlijk worden geanalyseerd. Deze aanpak blijkt een begaanbare weg voor veel sectoren in de publieke dienstverlening, zoals onderwijs en zorg, en ook voor uitvoeringsorganisaties, maar niet voor kerndepartementen. Het is uitgesloten over een lange periode consistente gegevensreeksen te verzamelen over kosten en productie van kerndepartementen. Het is eigenlijk een schokkende conclusie dat de rijksoverheid in Nederland zijn administratieve zaakjes lange tijd zo slecht op orde had. Pas met de nieuwe comptabiliteitsregels lijkt hier een goede stap gezet te zijn. Dit levert echter heel bescheiden reeksen op, omdat deze regels pas in 2013 zijn ingegaan.

Paneldata-analyses

Wat overblijft is een aanpak die bestaat uit een combinatie van de hiervoor genoemde aanpakken. Door voor een reeks van jaren dwarsdoorsnedegegevens te verzamelen, ontstaan er meer mogelijkheden. Het aantal waarnemingen neemt toe, waardoor sommige parameters beter kunnen worden geschat, maar waardoor ook een vergelijking van productiviteitsontwikkelingen tussen kerndepartementen is te maken. Het laatste levert een robuuster beeld op dan de onderlinge verschillen in de productiviteit zelf. Wat blijft staan is, dat er inconsistenties zitten in registraties en dat deze moeilijk of tegen zeer hoge kosten uit te filteren zijn.

5.3

Meting van productie en ingezette middelen

Meting van de productie

Ongetwijfeld de zwaarste opgave in een analyse is het goed in beeld brengen van de productie van een kerndepartement. In tabel 5-1 zetten we het maximaal haalbare op een rij.

Tabel 5-1 Productindicatoren waarover gegevens beschikbaar zijn.

Indicatoren
Beleidsontwikkeling
Beleidsnota's
Wet- en regelgeving
Stukken m.b.t. wetgevingsproces
Parlementaire contacten
Beantwoording Kamervragen
Plenaire debatten
Aangenomen moties
Parlementaire commissies

Aansturing uitvoering
Verstrekke subsidies uitvoeringsorganisaties
Maatschappelijke contacten
Wob-verzoeken c.a.
Convenanten
Werkbezoeken (o.b.v. toespraken)
Internationale contacten
BNC-fiches
Toezicht en evaluaties
Monitors
Adviezen en evaluaties

Dit lijkt op het eerste gezicht een summiere reflectie van de activiteiten binnen een departement. Uit eerder onderzoek blijkt echter dat vooral deze activiteiten een groot beslag leggen op de capaciteit van een departement, maar bovendien een sterke correlatie hebben met allerlei andere activiteiten binnen een departement. Deze indicatoren geven waarschijnlijk een behoorlijk betrouwbaar beeld van de ontwikkeling van het productievolume. In ieder geval voldoende voor een onderzoek met de productiviteitsontwikkeling als primaire focus. Het accent ligt hier niet op het gedetailleerd in kaart brengen van de inspanningen die gemoeid zijn met deze afzonderlijke activiteiten. Uitspraken over de door het ambtelijk apparaat geleverde inspanningen, zoals 'het afhandelen van een Kamervraag kost vier mensdagen', zijn dan ook niet te doen.

Meting ingezette middelen

Door de jaren heen zijn de apparaatskosten van de kerndepartementen, vanaf 2013 eventueel met een uitsplitsing naar personeel en materiaal, redelijk goed in beeld te brengen. De definities van de apparaatskosten kunnen per departement nog wel eens verschillen. Inconsistenties doen zich ook zeker voor in de tijdreeksgegevens. In de loop der jaren verandert er nog wel eens het een en ander. Naast de kostengegevens zijn er gegevens over de inzet van personeel in voltijdbanen. Vergaande uitsplitsingen zijn dus niet mogelijk, maar de vereiste basisgegevens zijn wel beschikbaar.

Door gegevensproblemen, die niet eenvoudig op te lossen zijn, is het niet mogelijk om de factor kapitaal in de analyses mee te nemen. Ondanks dat de factor kapitaal bij departementen een beperkte rol speelt, zien we dit als een belangrijke omissie. Zo speelt de factor kapitaal een belangrijke rol bij technologische ontwikkeling. Kapitaal heeft dikwijls een sterke verbinding met de andere productiemiddelen, waardoor een onzuiverheid kan ontstaan. Het ontwikkelen van flexplekken kan een besparing betekenen op de inzet van huisvesting. Hierdoor ontstaan besparingen in de sfeer van kapitaal, maar bijvoorbeeld extra kosten in de materiële sfeer. Bij het weglaten van de huisvesting worden de nadelen wel zichtbaar, maar de voordelen niet. Doordat kapitaal tamelijk inflexibel is, kunnen door sterke schommelingen in de productie ook sterke schommelingen in de productiviteit ontstaan. Een interessant voorbeeld is het gevangeniswezen (Blank & Van Heezik, 2017).

Afbakening van kerndepartementen

Bij de afbakening van de kerndepartementen ligt het niet voor de hand om alle departementen in de analyse mee te nemen. Zo is het departement van Algemene Zaken een vreemde eend in de bijt vanwege zijn bijzonder kleine omvang. Ook stellen we voor BZ buiten beschouwing te laten, omdat de

apparaatsuitgaven van dit ministerie betrekking hebben op veel meer activiteiten dan die van het kerndepartement. Verder zou nog bekeken dienen te worden of de departementen van BZK en V&J niet samen dienen te worden genomen, gezien de aanzienlijke verschuiving die in de loop der tijd heeft plaatsgehad.

5.4 Finaal oordeel

Hoewel de dienstverlening van kerndepartementen niet heel erg eenduidig te definiëren is, is het theoretisch wel mogelijk om prestaties en ingezette middelen tegen elkaar af te zetten. Vooral het per kerndepartement in beeld brengen van productiviteitsontwikkelingen en deze ontwikkelingen onderling vergelijken, lijkt theoretisch een haalbare kaart.

Het empirisch toepassen van dit theoretische model is een heel ander verhaal. Zo zijn er problemen met de afbakeningen van kerndepartementen in de loop der tijd en met de gegevens over de inzet van kapitaal. De kapitaaldata ontbreken in het geheel. Gegevens vóór 2013 ontbreken in veel gevallen of kennen een hoge mate van inconsistentie. Het betreft hier zowel gegevens over de geleverde prestaties als gegevens over de inzet van middelen. Analyses gebaseerd op lange tijdreeksen zijn dan ook niet uit te voeren.

Wat overblijft is een paneldata-analyse met gegevens vanaf 2013 van tien kerndepartementen. Ook voor deze periode zijn echter geen consistente gegevens beschikbaar. Zo treedt er bij sommige kerndepartementen toch wat vervuiling in de gegevens op, omdat bepaalde uitvoerende diensten hieronder vallen. Correcties van deze vervuilingen vereisen waarschijnlijk diepgravend accountantswerk. Verder zouden voor de internationale component grote aantallen BNC-fiches verzameld moeten worden. Het per departement verzamelen van deze gegevens is zeer arbeidsintensief. Ook voor de periode vanaf 2013 is de kapitaalcomponent niet in te vullen.

Samenvattend betekent het voorgaande dat zelfs in het geval van een forse onderzoeksinspanning er slechts een beperkt model empirisch ingevuld kan worden op basis van een beperkt aantal waarnemingen. Het laat zich raden hoe valide en betrouwbaar de uitkomsten van een dergelijke exercitie zijn.

Literatuur

- Blank, J. L. T. (2010). *Principes van productiviteitsmeting. Elementaire handleiding voor kwantitatief onderzoek naar de productiviteit, doelmatigheid, effectiviteit en kwaliteit van de publieke sector*. Maastricht: Shaker Publishing B.V.
- Blank, J. L. T., Enserink, B., & van Heezik, A. A. S. (2019). Policy Reforms and Productivity Change in the Dutch Drinking Water Industry: A Time Series Analysis 1980–2015. *Sustainability*, *11*(12), 3463. <http://doi.org/10.3390/su11123463>
- Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2017). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel III: de Nederlandse veiligheid en justitie, 1980-2014*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J. L. T., & Valdmanis, V. G. (2019). *Principles of productivity measurement; an elementary introduction to quantitative research on the productivity, efficiency, effectiveness and quality of the public sector* (third). Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2018). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel IV: De Nederlandse netwerksectoren, 1980-2015*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Commissie Wiegel. (1993). *Naar Kerndepartementen; kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*. Den Haag: Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.
- Diewert, W. (2011). Measuring productivity in the public sector: some conceptual problems. *Journal of Productivity Analysis*, *36*(2), 177–191. <http://doi.org/10.1007/s11123-011-0226-2>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2009). *Beleidsdruk Verkend*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Niaounakis, T. K., & van Heezik, A. A. S. (2019). *Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster*. Delft: IPSE Studies.
- Tweede Kamer. (1997). *Vergaderjaar 1996–1997, 21427, nr. 165 (brief van de minister van BZK over de vorming van bestuurskernen)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

De afgelopen jaren is zowel in binnen- als buitenland veel onderzoek verricht naar de doelmatigheid en productiviteit van de publieke dienstverlening. Dat onderzoek strekt zich uit over een groot aantal (semi)overheidssectoren, zoals decentrale overheden, onderwijs en zorg. Onderzoek naar de productiviteit van de centrale overheid ontbreekt echter vrijwel geheel. Dit heeft vooral te maken met problemen om de productie daarvan te meten. De vraag is of dit onoverkomelijke problemen zijn. Om daar zicht op te krijgen heeft IPSE Studies een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de (on)mogelijkheden om de productiviteit van de rijksoverheid te meten. De nadruk ligt daarbij op de vraag hoe de prestaties en ingezette middelen van kerndepartementen meetbaar zijn te maken en of er voldoende gegevens beschikbaar zijn om de meting uit te voeren. Dit rapport presenteert de onderzoeksresultaten en oordeelt of op basis daarvan een productiviteitsmeting van de rijksoverheid haalbaar is.

Prof. dr. Jos L.T. Blank is hoogleraar Productiviteit van de Publieke Sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, universitair hoofddocent aan de TU Delft en voorzitter van de stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Hij is een erkende autoriteit op het gebied van productiviteitsmeting in de publieke sector en treedt al decennialang op als adviseur voor politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instellingen en organisaties.

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

Thomas K. Niaounakis MSc doet onderzoek naar de productiviteit en doelmatigheid van de publieke sector. De afgelopen jaren deed hij uitgebreid onderzoek naar doelmatigheidsvraagstukken bij verzelfstandigde overheidsorganisaties. Verder hield hij zich bezig met onderzoek naar gemeenten, waarover hij momenteel ook een proefschrift aan de TU Delft afrondt.