

Trends in Uitvoeringsorganisaties

Synopsis productiviteitstrends

Centraal Bureau voor de Statistiek, 2004-2019



Alex A.S. van Heezik en B. Blank

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, 9 november 2021

Trends in Uitvoeringsorganisaties

Synopsis productiviteitstrends

Centraal Bureau voor de Statistiek, 2004-2019

Alex A.S. van Heezik en B. Blank

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange pepper

Omslagfoto

CBS

Uitgave

Stichting IPSE Studies

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2021 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

1	Inleiding	5
2	Ontwikkeling productie en middelen	6
2.1	Taken CBS	6
2.2	Productie	6
2.3	Ingezette middelen	7
3	Productiviteitsontwikkeling en beïnvloedende factoren	9
3.1	Productiviteitsontwikkeling, 2004-2019	9
3.2	Beïnvloedende factoren	10
	Literatuur	12

1 Inleiding

Productiviteit is de verhouding tussen de geleverde productie en de hiervoor ingezette middelen. Het weerspiegelt de kosten per eenheid product. Hoe hoger de productiviteit, hoe lager de kosten per eenheid geleverde product of dienst. Verhoging van de productiviteit van de publieke dienstverlening kan ervoor zorgen dat de belastingbetaler meer waar krijgt voor zijn geld.

De afgelopen decennia zijn veel hervormingen doorgevoerd om de productiviteit in de publieke sector te verhogen. Zo heeft de (rijks)overheid vanaf het begin van de jaren negentig 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 (Niaounakis & van Heezik, 2019). Zij zouden zorgen voor een efficiëntere en effectievere dienstverlening. Ook de innovatiekracht zou hiermee gediend zijn.

Niet duidelijk is of deze verbeteringen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Ondanks de wettelijke verplichting zich hierover periodiek te verantwoorden, is het zicht op de prestaties van de uitvoeringsorganisaties vaak beperkt, zeker op de langere termijn. Dit is voor IPSE Studies aanleiding geweest voor het ontwikkelen van een monitor waarmee de ontwikkeling van middelen en prestaties van zbo's en agentschappen over meerdere jaren systematisch en eenduidig is te volgen. De resultaten daarvan zijn in het dashboard [Trends in Uitvoeringsorganisaties](#) (TiU) voor iedereen toegankelijk en op een gebruikersvriendelijke manier gepresenteerd.

Op dit moment brengt TiU de trends van de volgende uitvoeringsorganisaties in beeld:

Agentschappen

- CJIB
- IND
- Rijkswaterstaat

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)

- CBS
- COA
- Kadaster
- RDW
- SVB

De komende jaren worden nog verschillende uitvoeringsorganisatie aan TiU toegevoegd. Dit levert een schat aan gegevens op over het functioneren van uitvoeringsorganisaties in de loop der jaren. Door deze data te relateren aan beleidshervormingen biedt dit tevens zicht op de effecten van het beleid.

Hoewel de TiU-data vaak voor zichzelf spreken, is voor een goed begrip van de ontwikkelingen enige toelichting en achtergrondinformatie wenselijk. Daarom publiceren wij naast de cijfers een synopsis waarin we de belangrijkste ontwikkelingen toelichten. In deze synopsis doen we dit voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS bestaat al heel lang (sinds 1899), maar is pas in 2004 verzelfstandigd tot zbo. Het jaar 2004 is dan ook het startpunt van de trendanalyse.

2 Ontwikkeling productie en middelen

2.1 Taken CBS

De kerntaak van het CBS is beschreven in de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek (2003): “het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken” (Staatsblad, 2003).

Het CBS geeft uitvoering aan deze wettelijke taken binnen het statistisch basisprogramma door de productie van statistieken die Europees dan wel nationaal verplicht zijn en statistieken die niet verplicht zijn. Het grootste deel van het basisprogramma betreft de productie van statistische informatie op grond van Europese wetgeving. Voor de uitvoering van de wettelijke taken wordt het CBS bekostigd door het ministerie van Economische Zaken (EZ) en andere opdrachtgevers. Naast de activiteiten uit het basisprogramma verzorgt het CBS nog andere statistische informatie en diensten: de zogenoemde aanvullende statistische diensten. Deze diensten voert het CBS, tegen vergoeding van kosten, uit in opdracht van overheidsorganisaties en marktpartijen (AEF, 2016; CBS, 2020).

2.2 Productie

De productie van het CBS bestaat dus uit twee categorieën: de basisprogramma-activiteiten en de aanvullende statistische diensten. Binnen het basisprogramma onderscheidt het CBS (CBS, 2020) de volgende producten:

- Nieuwsberichten;
- Statline-tabellen;
- Publicaties;
- Eurostatleveringen;
- Microdatabestanden;
- Inlichtingen (infoservice).

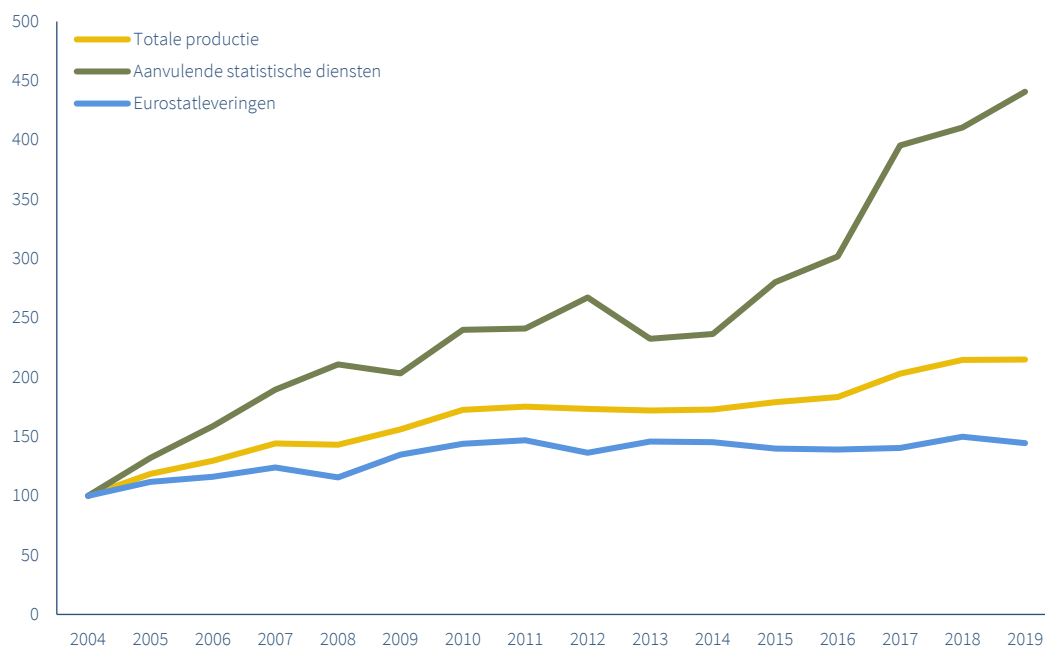
Voor ons onderzoek hebben we de productievolumes van al deze producten voor de periode 2004-2019 in kaart gebracht. De daarvoor benodigde gegevens zijn afkomstig uit de jaarverslagen van het CBS. Tijdens de analyse bleek dat veel indicatoren een aanzienlijke correlatie vertoonden. Uiteindelijk konden we daardoor volstaan met twee productie-indicatoren:

- Eurostat-leveringen;
- Aanvullende statistische diensten (ASD), aan de hand van de (gedefleerde) omzet daarvan.

Deze twee indicatoren reflecteren voor een groot deel de totale variatie in de overige beschikbare indicatoren. Vanzelfsprekend komen hiermee niet alle nuances en details tot uitdrukking. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenoemde niet-verplichte statistieken. Vanwege bezuinigingen is er in deze activiteit gesneden. Een dergelijke daling wordt dan niet volledig zichtbaar in het volume van de productie. Omdat het hier om relatief kleine bedragen gaat, is de invloed op de geschetste trend beperkt. Op basis van de (geschatte) kostprijs van beide producten is een samengestelde indicator afgeleid waarmee de totale CBS-productie tot uitdrukking komt. Figuur 2-1 laat de ontwikkeling

daarvan zien in de periode 2004-2019. Ook toont de figuur de ontwikkeling van de Eurostat-leveringen en de aanvullende statistische diensten.

Figuur 2-1 Ontwikkeling productie CBS, 2004-2019 (indexcijfers: 2004=100)

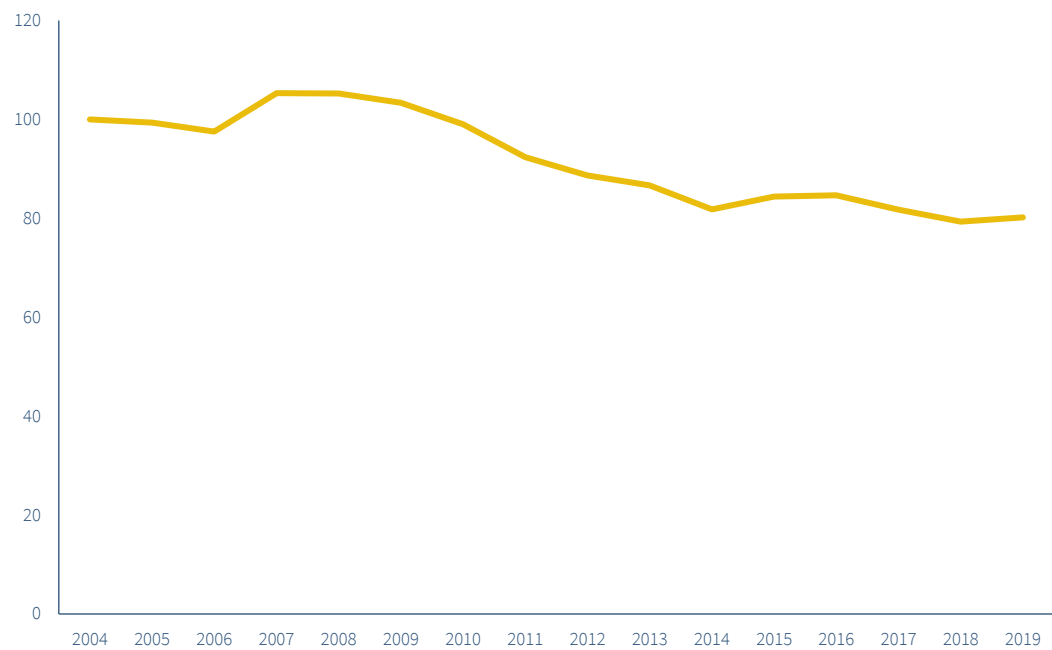


Uit figuur 2-1 blijkt dat de productie van het CBS sterk toeneemt. In 2019 is de productie ruim twee keer zo hoog als in 2004. De grootste groei vindt plaats in de periode tot en met 2010. In de jaren daarna neemt de groei af, vooral doordat de Eurostat-productie zich stabiliseert. Vanaf 2016 is weer sprake van een versnelling. Deze is vooral toe te schrijven aan een sterke stijging van de aanvullende statistische diensten. Dit is deels het gevolg van de productie van statistieken die eerder uit het reguliere budget afkomstig van het ministerie van EZK werden gefinancierd (CBS, 2018).

2.3 Ingezette middelen

Figuur 2-2 brengt de ontwikkeling van de ingezette middelen van het CBS vanaf 2004 in beeld. De ingezette middelen zijn afgeleid uit de kosten van het CBS, zoals vermeld in de jaarverslagen. Daarbij maken wij onderscheid tussen personeels-, materiaal- en kapitaalkosten. Elke kostensoort defleren we met de relevante prijsindexen. Daaruit volgt dan het volume van ieder ingezet middel, waarmee we dan ook het totale volume aan ingezette middelen kunnen berekenen.

Figuur 2-2 Ontwikkeling volume ingezette middelen CBS, 2004-2019 (indexcijfers: 2004=100)



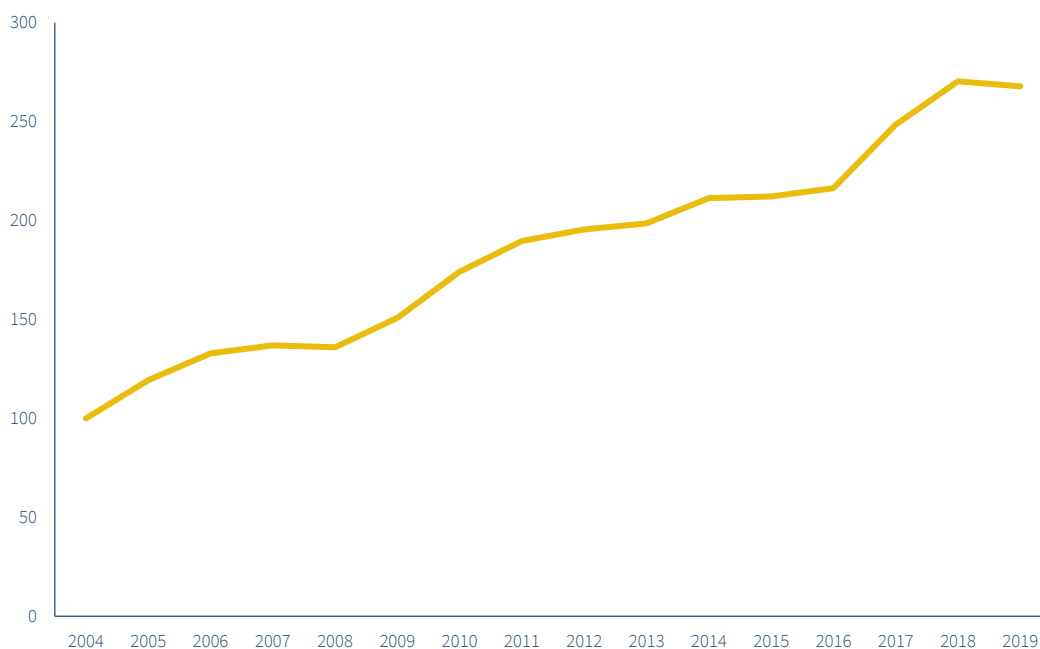
Figuur 2-2 laat zien dat de inzet van middelen in de loop van de jaren een dalende trend vertoont. Tussen 2007 en 2014 is sprake van een voortdurende krimp. In de jaren daarna volgt een min of meer stabiele ontwikkeling.

3 Productiviteitsontwikkeling en beïnvloedende factoren

3.1 Productiviteitsontwikkeling, 2004-2019

Op basis van de gegevens getoond in de figuren 2-1 en 2-2 kunnen we de ontwikkeling van de productiviteit van het CBS afleiden door het volume van de productie te delen door het volume van de ingezette middelen. Figuur 3-1 toont het resultaat daarvan.

Figuur 3-1 Productiviteitsontwikkeling CBS, 2004-2019 (indexcijfers: 2004=100)



Uit figuur 3-1 blijkt dat de productiviteit van het CBS in de periode 2004-2019 sterk is gestegen.¹ Ten opzichte van 2004 is de productiviteit in 2019 met bijna 170 procent toegenomen. Hoewel nagenoeg de gehele periode sprake is van jaarlijkse groei, treedt vooral tussen 2008 en 2014 een hele sterke groei op. Daarna volgt een korte periode van stabilisatie, maar tussen 2016 en 2018 zien we weer een flinke spurt.

¹ Volgens het CBS doet de hier getoonde productiviteitsontwikkeling geen recht aan de impact van het schrappen van de niet-verplichte statistieken als gevolg van bezuinigingen (zie pagina 6). Het daarop aangepaste model (waarbij de kosten zijn gecorrigeerd voor de niet-verplichte statistieken) resulteert echter slechts in een geringe verlaging van de productiviteitsgroei en is bovendien niet het beste econometrische model.

Wijziging aanpak gegevensverzameling

De belangrijkste motor van de productiviteitsgroei van het CBS is de productiegroei. Zoals we in paragraaf 2.2 aangaven vindt die groei vooral in de periode 2004-2010 plaats. Een duidelijke verklaring hiervoor is moeilijk te geven. Veranderingen in de aanpak van de gegevensverzameling hebben waarschijnlijk wel een belangrijke bijdrage geleverd aan het opvoeren van de productie. Sinds 2004 maakt het CBS bij het verzamelen van statistische gegevens steeds meer gebruik van registers van andere publieke instellingen (AEF, 2016; Berndsen et al., 2011). Tijdrovende enquêtes kunnen zodoende achterwege blijven, waardoor het CBS veel statistieken in kortere tijd kan produceren. Hierdoor is op jaarbasis een aanzienlijke productiegroei mogelijk.

Bezuinigingen en doelmatigheidsverbeteringen

Door het toenemende gebruik van data van andere partijen is het ook mogelijk om de inzet van middelen te beperken. Dat is voor het CBS een van de manieren om gevolg te geven aan de kortingen op de bijdrage van het ministerie van Economische Zaken (EZ) voor het basisprogramma. Deze bezuinigingen vloeien voort uit de Rijksbrede taakstelling van het kabinet Rutte I. Naast het terugdringen van het enquêteerwerk, neemt het CBS nog verschillende andere maatregelen om de bedrijfslasten af te stemmen op de dalende bedrijfsopbrengsten. Daarbij gaat het met name om maatregelen die de efficiency van de bedrijfsvoering moeten verhogen (AEF, 2016). In de periode daarna volgen nieuwe maatregelen naar aanleiding van de taakstelling van Rutte II (CBS, 2020).

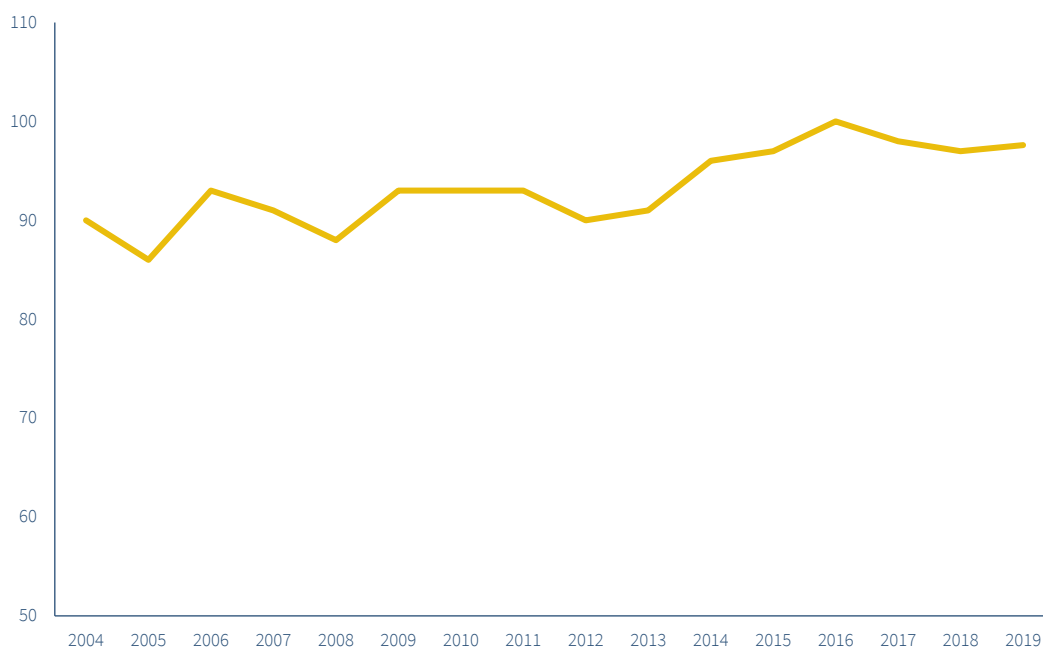
Kwaliteit dienstverlening

Op basis van onze trendanalyses van andere uitvoeringsorganisaties weten we dat er in veel gevallen sprake is van weinig consistentie in de registratie of (openbare) presentatie van gegevens die een adequate indicatie van de kwaliteitsontwikkeling van de dienstverlening kunnen geven. Het CBS vormt hierop geen uitzondering. Zo presenteren de jaarverslagen van het CBS alleen voor de periode 2005-2010 (algemene) klanttevredenheidscijfers. In de jaren daarna wordt de klanttevredenheid nog steeds gemeten, maar niet meer openbaar gemaakt. Uit interne informatie blijkt dat de klanttevredenheid (uitgedrukt in een rapportcijfer) tot en met 2018 heel stabiel blijft. Net als in de periode vóór 2010 is de score bijna elk jaar 7,3.

Het is een omissie dat het CBS deze cijfers niet publiekelijk beschikbaar stelt en na 2018 zelfs helemaal niet meer registreert. In de nieuwe set prestatie-indicatoren die het CBS sinds 2019 hanteert ontbreekt een indicator waaruit de algemene klantwaardering voor het CBS blijkt. Wel bestaat de set uit een groot aantal (andere) indicatoren die iets kunnen zeggen over de kwaliteit (en effectiviteit en doelmatigheid) van de dienstverlening. Het aantal is echter zo groot en divers dat het heel lastig is om een generiek beeld te krijgen van de kwaliteit.

Het is aan te raden dit te comprimeren tot een veel kleiner aantal indicatoren met grote zeggingskracht over de kwaliteit van de dienstverlening aan de klanten in brede zin. Naast de algemene klanttevredenheid, zouden dat indicatoren moeten die met één cijfer inzicht geven in de betrouwbaarheid, (de tevredenheid over) het aanbod van statistieken en de toegankelijkheid daarvan. Ook de punctualiteit van de levering/actualisatie van de statistieken is van belang. Zeker ook de leveringen aan de grootste klant, Eurostat. Deze indicator is in de nieuwe set overleefd. Figuur 3-2 presenteert de scores hiervan sinds 2004.

Figuur 3-2 Punctualiteit Eurostatleveringen in procenten, 2004-2019



Figuur 3-2 toont de ontwikkeling van het percentage op of vóór de deadline gerealiseerde leveringen aan Eurostat. Sinds 2013 is sprake van een opwaartse trend, al blijft het met uitzondering van 2016 onder de streefwaarde van 99 procent. Deze streefwaarde geldt overigens pas sinds 2019. In de jaren daarvoor streeft het CBS er naar dat 90 procent van de dataleveringen aan Eurostat op de geplande datum plaats zou vinden.

Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de statistieken is het goed dat er in de nieuwe set prestatie-indicatoren de juistheid van de cijfers op StatLine is opgenomen (het percentage van het aantal correcties op StatLine op het totaal aantal StatLine-leveringen). Helaas zijn vergelijkbare cijfers hierover voor eerdere jaren dan 2019 niet (openbaar) beschikbaar, waardoor uitspraken hierover niet mogelijk zijn.

De productiviteit is dus in ieder geval niet ten koste gegaan van de klantwaardering en de punctualiteit.

Literatuur

- AEF. (2016). *Het CBS in feiten en cijfers. Wettelijke evaluatie Centraal Bureau voor de Statistiek 2010-2015*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Berndsen, R., Pen, M., Rens, L. van, Lambrechtse, A., Witte, I., & Besselaar, P. van den. (2011). *Evaluatieonderzoek Centraal Bureau voor de Statistiek, 2004-2009*. Utrecht: Berenschot.
- CBS. (2018). *Jaarverslag 2017*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2020). *CBS jaarverslag 2019*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 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.
- Staatsblad. (2003). *Jaargang 2003, nr. 516. 20 november 2003: Wet op het Centraal bureau voor de statistiek*. SDU.