

Doelmatigheid essentieel in Regeerakkoord



21 jan 2022

De plannen van Rutte IV zijn lastig uitvoerbaar, gezien de krappe arbeidsmarkt. Het grote risico is dat gepoogd wordt deze problemen de baas te worden door verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Een loonspiraal dreigt, ook door de sterk gestegen consumentenprijzen. Een oplossing die het probleem kan verzachten is het verbeteren van de doelmatigheid en productiviteit in de publieke sector. In deze bijdrage richt Jos Blank zich op een recent onderzoek naar de ambtenarij in ons land.

Inleiding

In een bijdrage aan *Me Judice* van 30 december jongstleden maken Gradus en Beetsma korte metten met het begrotingsbeleid van het Kabinet Rutte IV. Zij spreken over het “doorslaan van alle stoppen” bij het nieuwe Kabinet en over “budgettaire voodoo”. Volgens Kalfshoven in zijn zaterdagbijdragen aan de Volkskrant heeft de coalitie “een drol van een regeerakkoord” gebakken. Hij spreekt over spookbegrotingen. Recentelijk drukte het CPB zich parlementairder uit, maar de boodschap was hetzelfde: de voorgestelde plannen en de financiële onderbouwing leiden op termijn tot grote financiële tekorten. Naast de financiële risico’s stuiten de plannen van Rutte IV op een nog groter probleem: ze zijn niet uitvoerbaar. Het grootste probleem betreft de knelpunten op de arbeidsmarkt. Zo zijn de intensiveringen in bouw, zorg en onderwijs niet te realiseren vanwege de grote personeelstekorten in deze sectoren. Het grote risico is bovendien dat gepoogd wordt deze problemen de baas te worden door verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Hierdoor dreigt een loonspiraal ontwikkeld te worden, die op dit moment al wordt aangewakkerd door de sterk gestegen consumentenprijzen.

Er is een karrevracht aan onderzoek beschikbaar over hoe beroerd het gesteld is met de productiviteit van de publieke dienstverlening in Nederland, met veel voorbeelden over hoe dit verbeterd kan worden.

Opvallend is verder dat het Kabinet weinig oog heeft voor een oplossing die de financiële en arbeidsmarktproblemen tegelijkertijd kan mitigeren: verbeteren van de doelmatigheid en productiviteit. Er is een karrevracht aan onderzoek beschikbaar over hoe beroerd het gesteld is

met de productiviteit van de publieke dienstverlening in Nederland, met veel voorbeelden over hoe dit verbeterd kan worden (zie o.a. www.ipsestudies.nl (<http://www.ipsestudies.nl>)). Er is veel laaghangend fruit dat gemakkelijk geplukt kan worden. In een aantal bijdragen wil ik deze mogelijkheden tot productiviteitsverbetering nog maar eens onder de aandacht brengen. In deze bijdrage richt ik me op de uitkomsten van een recent onderzoek naar de ambtenarij in ons land. Het betreft hier een studie naar de productiviteit van de kerndepartementen over de periode 2012-2019 (Blank et al., 2021). De kerndepartementen dragen zorg voor het ontwikkelen van beleid en wet- en regelgeving en het aansturen van de uitvoering daarvan, waaronder het organiseren van de bekostiging. Ook zijn de kerndepartementen verantwoordelijk voor de evaluatie van het gevoerde beleid. In totaal gaat in deze tak van sport een kleine drie miljard euro om en hebben 17 duizend ambtenaren hier emplooi.

Doelmatigheid kerndepartementen

Sinds het werk van Niskanen (1968) weten we dat de overheid een intrinsieke drang heeft tot budgetverruiming. Macht, beloning en reputatie zijn de onderliggende drijfveren om het overheidsapparaat steeds verder uit te bouwen. Tevens is bekend dat budget gestuurde instellingen sowieso een sterke prikkel ervaren om beschikbare budgetten op te maken (Bowen, 1980). Mechanismen om dit soort ontwikkelingen tegenwicht te bieden ontbreken. Dit komt de doelmatigheid uiteraard niet ten goede.

Zo blijkt uit het onderzoek van Blank et al. (2021) dat bij de kerndepartementen nog veel doelmatigheidswinst is te behalen. In deze studie is voor ieder kerndepartement een aantal productindicatoren, kostencategorieën en doelmatigheidsdeterminanten verzameld over de periode 2012-2019. Op basis van deze gegevens en een statistische analyse zijn verschillende onderzoeksresultaten afgeleid. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij het vaststellen van de doelmatigheid al rekening is gehouden met verschillen in zwaarte van de beleidsdossiers. De belangrijkste conclusie is dat er sprake is van grote doelmatigheidsverschillen tussen kerndepartementen. De kerndepartementen van Algemene Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Defensie blijken het meest doelmatig. Het kerndepartement van Justitie en Veiligheid heeft de laagste kostendoelmatigheid. Hier valt dus nog winst te boeken, ook al is er de laatste jaren sprake van een verbetering. Ook het kerndepartement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aanvankelijk een lage kostendoelmatigheid, maar dit verbetert gedurende de onderzoeksperiode.

De kerndepartementen van Algemene Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Defensie blijken het meest doelmatig. Het kerndepartement van Justitie en Veiligheid heeft de laagste kostendoelmatigheid.

De grootste doelmatigheidswinst is te boeken bij het verminderen van het ziekteverzuim, het vergroten van het aantal deeltijders en het verminderen van de inzet van materiaal. Dit kan wel per kerndepartement verschillen. Verder blijkt uit de analyse dat er tijdens de onderzoeksperiode geen generieke productiviteitsverbetering plaatsvindt door technische en institutionele ontwikkelingen.

Ondanks de vele innovatieve ontwikkelingen, met name op het terrein van informatietechnologie, zijn de kerndepartementen niet in staat om daarvan te profiteren en hetzelfde werk te doen met minder middelen.

Aanbevelingen

Gezien de grote verschillen in kostendoelmatigheid tussen de kerndepartementen, is er bij verscheidene kerndepartementen nog flink wat ruimte voor verbetering. Vanwege de eerder genoemde permanent intrinsieke druk om de bureaucratie uit te breiden, zijn er weinig prikkels voor de ambtelijke leiding om die ruimte te benutten. Het moet daarom door de politiek worden afgedwongen door het management hierop aan te spreken of af te rekenen. Lees hiervoor eens het interessante werk van Micklethwait & Wooldridge (2015). Zoals in veel productiviteitsonderzoek is aangetoond, geldt daarbij krimp van budgetten als het meest effectieve instrument.

Zoals in veel productiviteitsonderzoek is aangetoond, geldt daarbij krimp van budgetten als het meest effectieve instrument.

Nader onderzoek is gewenst naar de oorzaak van het ontbreken van een generieke productiviteitsverbetering bij de kerndepartementen. Dit moet zich vooral richten op de geringe toepassing van productiviteitsverhogende innovaties en de rol van de toenemende complexiteit van en wet- en regelgeving en interne bureaucratisering. Een interne benchmark zou hier een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Ook de politiek zou hierbij een handje kunnen helpen door wat minder ingewikkelde regels en wetten te bedenken.

Om dit soort benchmarks te kunnen uitvoeren, is het belangrijk te beschikken over een goede overheidsboekhouding. In het bedrijfsleven is een goede boekhouding niet alleen een wettelijk vereiste voor een verantwoording naar aandeelhouders of voor de aangifte bij de belastingdienst, maar op zichzelf een belangrijk sturingsinstrument voor het management om de bedrijfsvoering te verbeteren en kosten te beheersen. De overheidsboekhouding schiet op dit punt echter ernstig tekort blijkt uit het onderzoek.

Wat levert het op?

Als we de resultaten uit de genoemde studie als uitgangspunt nemen en een budgettaire korting in de begroting voor 2023 opleggen tot het gemiddelde doelmatigheidsniveau van alle kerndepartementen is hiermee een bezuiniging te realiseren van 200 miljoen euro op een totaal budget van bijna 3 miljard euro. Als in het daaropvolgende begrotingsjaar een korting plaatsvindt tot het doelmatigheidsniveau van het departement dat derde staat in de rangorde van doelmatigheid, levert dat nog eens 200 miljoen op. Daarnaast zal een jaarlijkse generieke productiviteitskorting van 1 procent over vier jaar tijd 120 miljoen euro opleveren. Bij elkaar opgeteld betekent dit aan het einde van de kabinetsperiode een totale structurele besparing van ruim een half miljard euro. Dat is makkelijk verdiend. Dan komen er bovendien ongeveer 3.000 ambtenaren vrij om de knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Wellicht is een deel hiervan geschikt voor een mooie carrière in het onderwijs.

Referenties

Blank, J. L. T., Heezik, A. A. S. van, & Blank, B. (2021). (https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2021/10/IPSE2004rap_Productiviteit_kerndepartementen.pdf) ***Kosten en prestaties kerndepartementen in kaart. Een empirische analyse van de productiviteitsontwikkeling tussen 2012 en 2019*** (https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2021/10/IPSE2004rap_Productiviteit_kerndepartementen.pdf). Delft.

Bowen, H. R. (1980). *The Costs of Higher Education: How much do colleges and universities spend per student and how much should they spend?* San Francisco: Jossey-Bass.

Micklethwait, J., & Wooldridge, A. (2015). *The fourth revolution: The global race to reinvent the state*. New York: Penguin Books.

Niskanen, W. A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review*, 57(2), 293–321.

Te citeren als

Jos Blank, “Doelmatigheid essentieel in Regeerakkoord”, ***Me Judice*** (<https://www.mejudice.nl/>), 21 januari 2022.

Copyright

De titel en eerste zinnen van dit artikel mogen zonder toestemming worden overgenomen met de bronvermelding **Me Judice** (<http://www.mejudice.nl/>), en, indien online, een link naar het artikel.

Volledige overname is slechts beperkt toegestaan. Voor meer informatie, zie onze **copyright richtlijnen** ([/overig/copyright](#)).

Afbeelding

Door (c) **Sebastiaan ter Burg** (<https://www.flickr.com/photos/ter-burg/>).

Auteurs



Jos Blank (<https://www.mejudice.nl/auteurs/detail/jos-blank>)