

Productiviteitsmeting publieke dienstverlening

Masterclass voor
Parket-Generaal

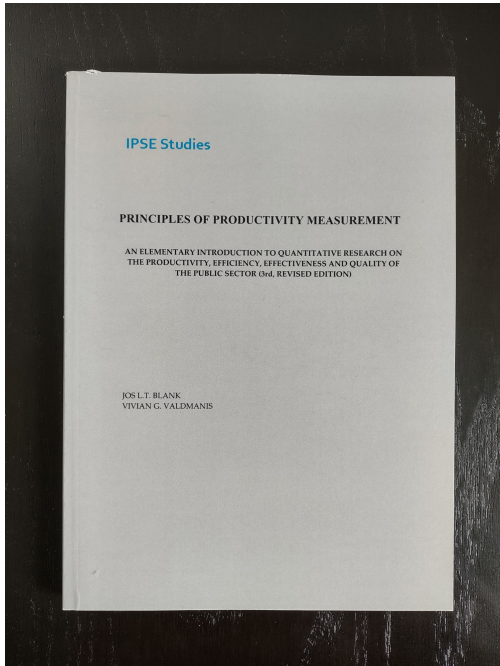
Mei 2022

Dr. J.L.T. Blank
Dr. T.K. Niaounakis

Leerdoelen masterclass

- Het verkrijgen van kennis over de meting van productiviteit en doelmatigheid in de publieke sector;
 - ✓ Do's en don'ts van productiviteitsmeting;
 - ✓ Het nut en de toepasbaarheid;
 - ✓ Valkuilen;
- Zelfstandig een design kunnen opstellen en presenteren en van anderen te beoordelen.

Literatuur



TPC
HOOFDSTAD

Gerichte gemeentelijke samenwerking beter dan fuseren

Naar meer inzicht in de optimale schaal van gemeentelijke voorzieningen – met een toepassing op de gemeentelijke belastingheffing

Er is in de afgelopen jaren veel gezegd over de schaal van gemeenten. Maar uitsluitend analyseren op het niveau van de gemeente – de bestuurlijke schaal – is niet voldoende. Onduidelijk blijft bij welke voorzieningen schaalvergroting wel een positief effect kan sorteren, en waar een kleinere schaal juist gewenst is. Meer inzicht in de optimale schaal van verschillende voorzieningen is dus van groot belang. Een praktijkvoorbeeld aan de hand van samenwerking op de gemeentelijke belastingtaak illustreert de bruikbaarheid van onderzoek naar gerichte schaalvergroting.

Thomas Nieuwenhuis en Jos Blank

Het kabinet Rutte-3 zet in haar regeerakkoord het plan om gemeenten op te schalen richting de 100.000 inwoners. Belangrijke motieven van het kabinet zijn bezuinigingen op het gemeentefonds en het klaarstomen van gemeenten voor de decentralisatie van allerlei overheidsdiensten. Grote gemeenten zijn doelmatiger dan kleine gemeenten, zo stelt het kabinet impliciet. Diverse onderzoeken wijzen erop dat het kabinet zich te gemakkelijk rijk rekent met deze aanname. Zo laat Albers (2013) zien dat hangegelede gemeenten tot zeven jaar na herindeling nog geen lagere uitgaven per inwoner hebben. Albers (2013) geeft een uitgebreid overzicht van schaal van gemeenten. Inmiddels zijn de oorspronkelijke plannen van de baas, hoewel de structurele korting op het gemeentefonds daarentegen overvloedig blijft staan. Uitgangspunten voor het verbeteren van de doelmatigheid zijn daarmee nog relevanter dan voorheen.

Schaalvergroting is het middel tot een doelmatige gemeente. Althans, dat stelt het kabinet met haar oorspronkelijke plannen om gemeenten richting 100.000 inwoners op te schalen. Diverse recente onderzoeken wijzen op het onjuist van het kabinet, dat de oorspronkelijke plannen reeds heeft laten vallen. In dit artikel bepalen de auteurs het verleggen van de focus in het debat op de bestuurlijke schaal, naar de schaal van gemeentelijke voorzieningen. Door schaal-effecten bij specifieke voorzieningen te meten kunnen de gevolgen van bestuurlijke schaalvergroting gedetailleerder in kaart worden gebracht. Op die manier kan een gekundeerde afweging worden gemaakt tussen bestuurlijke schaalvergroting enerzijds en het stimuleren van gerichte samenwerking tussen gemeenten anderzijds.

Analyse op het niveau van gemeentelijke voorzieningen

Veel staat in rede gevat dat de oorspronkelijke plannen van het kabinet onvoldoende empirisch zijn onderbouwd (Blank & de Groot, 2012; Groot de, 2012). Voor een deel is dat te verklaren door het feit dat gemeenten een zeer breed en divers takenpakket vervullen. Bovendien geldt dat niet alle wel gemeenten 'productieve' evengood moetbaar

Kosten en prestaties kerndeptementen in kaart

Een empirische analyse van de productiviteitsontwikkeling tussen 2012 en 2019



Jos L.T. Blank, Alex A.S. van Heezik en Bas Blank
Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, oktober 2021

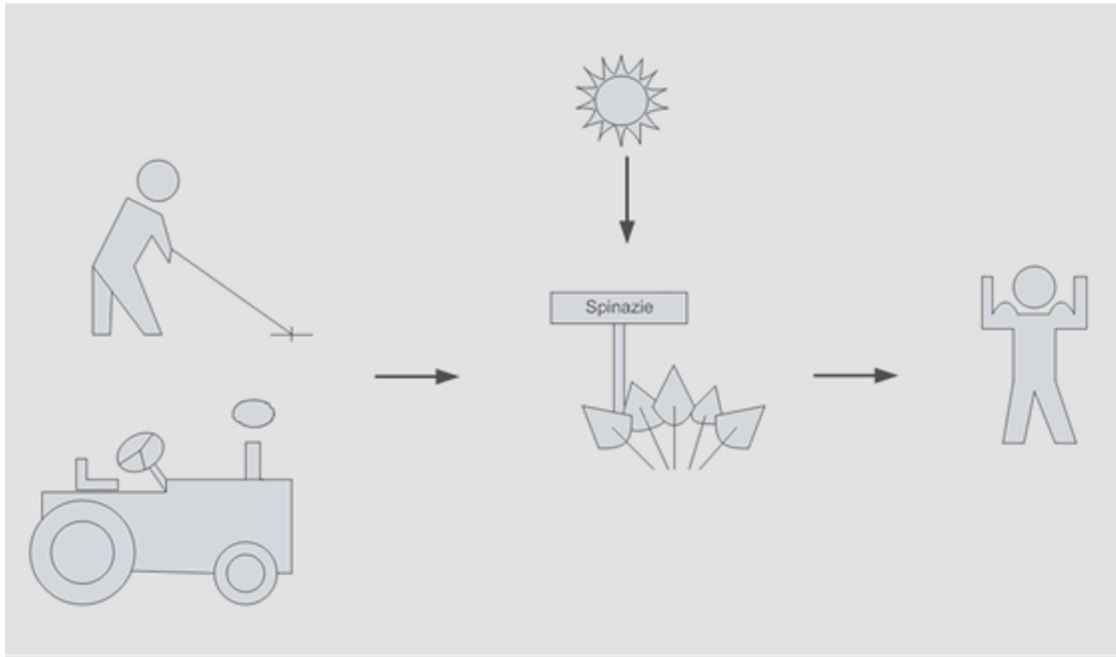
Centrale vragen

- Wat is (de) productiviteit?
- Is de productiviteit te beïnvloeden?

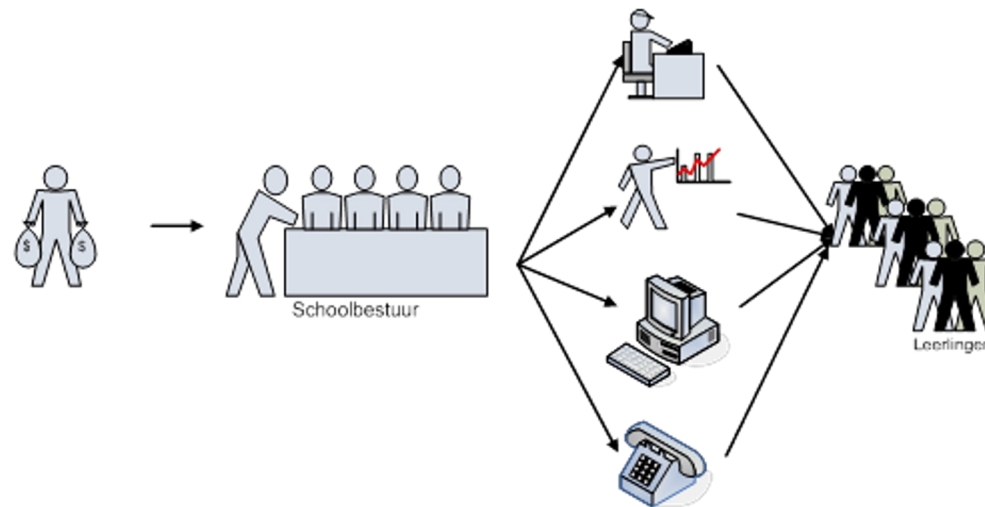
Waarbij:

Productiviteit = Value for Money

Relatie middelen, omgeving, productie en effecten



Allocatie middelen in een school bij productiemaximalisatie



Over productiviteit en effectiviteit

- **DE** productiviteit bestaat niet.
- Literatuur maakt dikwijls onderscheid tussen

Productiviteit en effectiviteit:

- Productiviteit $\leftrightarrow$ productie;
- Effectiviteit $\leftrightarrow$ outcome;
- Onderscheid is diffuus:
 - Aard van dienstverlening;
 - Tussenproducten, producten, kwaliteit en outcome;

➔ Weet wat je meet.

Productiviteit

$$Productiviteit = \frac{y}{x}$$

Met:

y = hoeveelheid diensten;

x = hoeveelheid ingezette middelen (bijvoorbeeld personeel).

Productiviteitsmeting: meervoudige productie en middelen

$$Prod = \frac{p_1 y_1 + p_2 y_2 + \dots + p_M y_M}{w_1 x_1 + w_2 x_2 + \dots + w_N x_N}$$

$Prod$ = productiviteit;

p_m = gewicht van product m ;

w_n = gewicht van ingezet middel n ;

y_m = hoeveelheid van product m ;

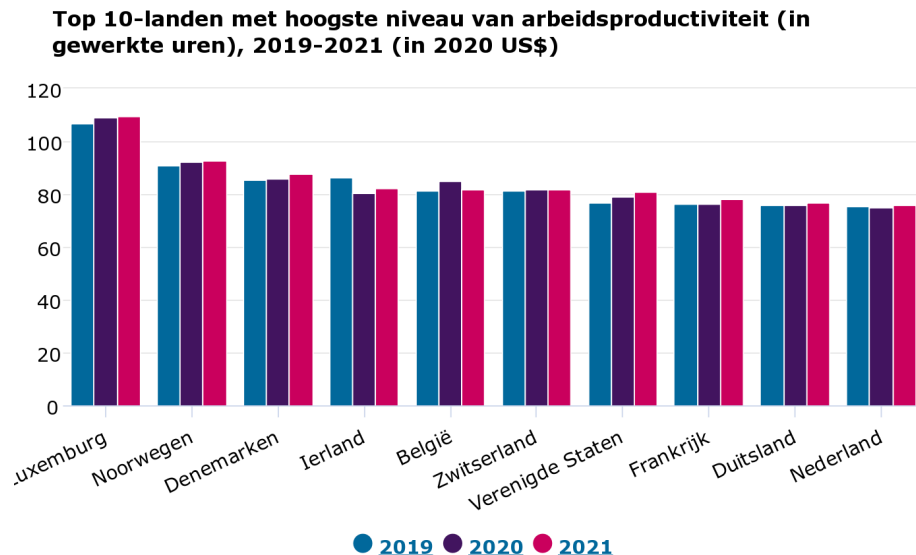
x_n = hoeveelheid van ingezet middel n .

Een voorbeeld

$$Prod = \frac{500 * fietsen + 15000 * auto's}{30000 * medewerkers + 50 * metaal}$$

Onderzoeksubjecten + type vragen

- macro: nationaal;
- meso: sectoren (bijvoorbeeld gezondheidszorg) of regio's;
- micro: instellingen en bedrijven (bijvoorbeeld ziekenhuizen);
- operationeel: afdelingen binnen instellingen en bedrijven;
- professional-niveau.



Bron: The Conference Board

Waarvoor kan de productiviteit verschillen?

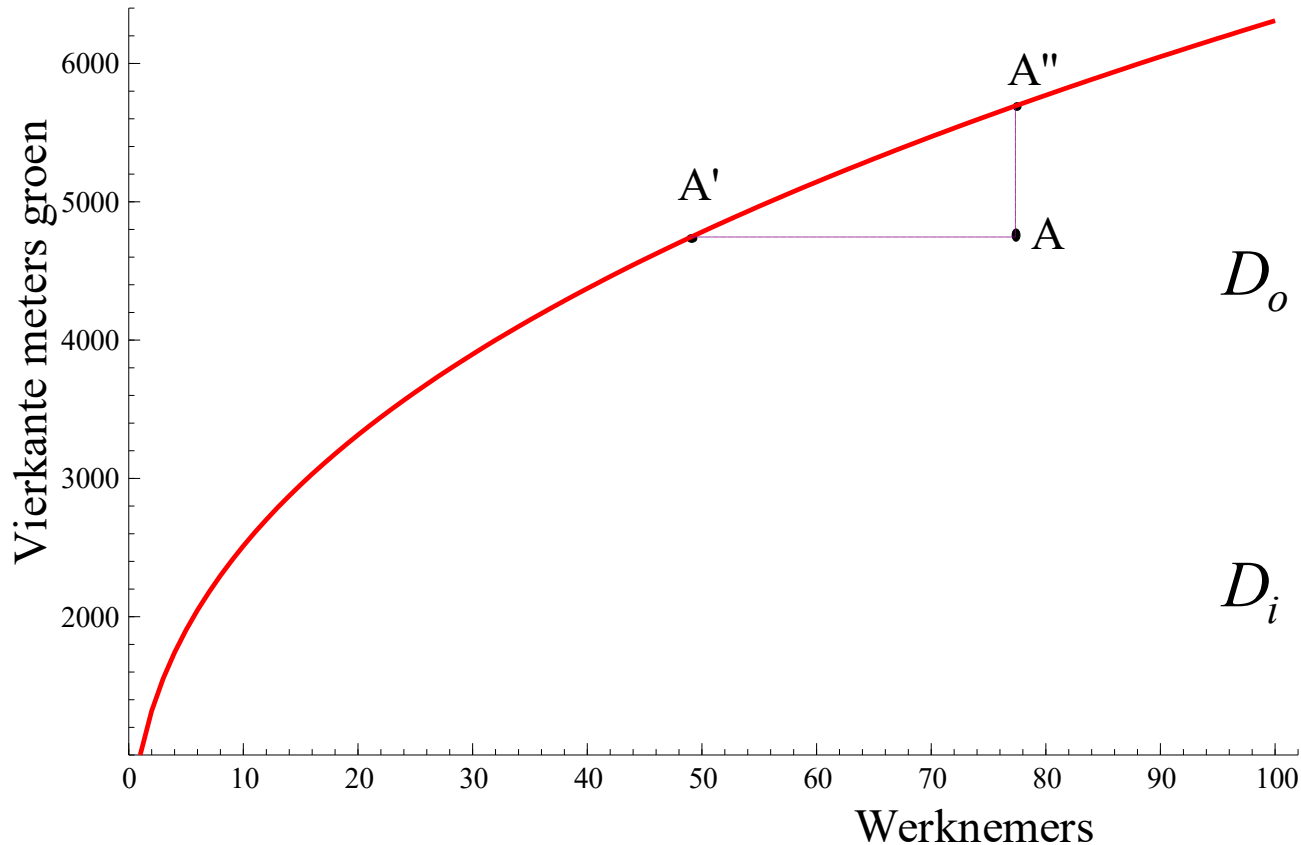
Statisch (bij een gegeven technologie)

- ☐ Schaal
- ☐ Bedrijfsvoering (inkoop, outsourcing, flexwerk)
- ☐ Organisatie
- ☐ Strategisch (samenwerking)

Dynamisch (bij een veranderende technologie)

- ☐ Werkprocessen
- ☐ IT-implementatie
- ☐ Robotica

Doelmatigheid (bedrijfsvoering)



$$D_o = \frac{OA}{OA''}$$

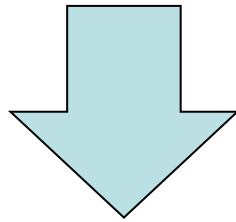
$$D_i = \frac{O'A}{O'A''}$$

Voorbeeld partiële kengetallen

<i>variabele</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
leerlingen	500	800	1.200	1.500
kosten per leerling (in €)	7.000	6.000	6.000	6.000
management (in %)	3	7	8	10
onderwijsgevend personeel (in %)	60	65	55	70
onderwijsondersteunend personeel (in %)	10	5	17	2
ondersteunend personeel (in %)	27	23	20	18
aandeel havo-leerlingen (in %)	50	60	40	20
rendement onderbouw (in %)	70	70	80	90
rendement havo (in %)	90	80	90	70
rendement vwo (in %)	90	80	75	95

Conclusie

Partiële kengetallen

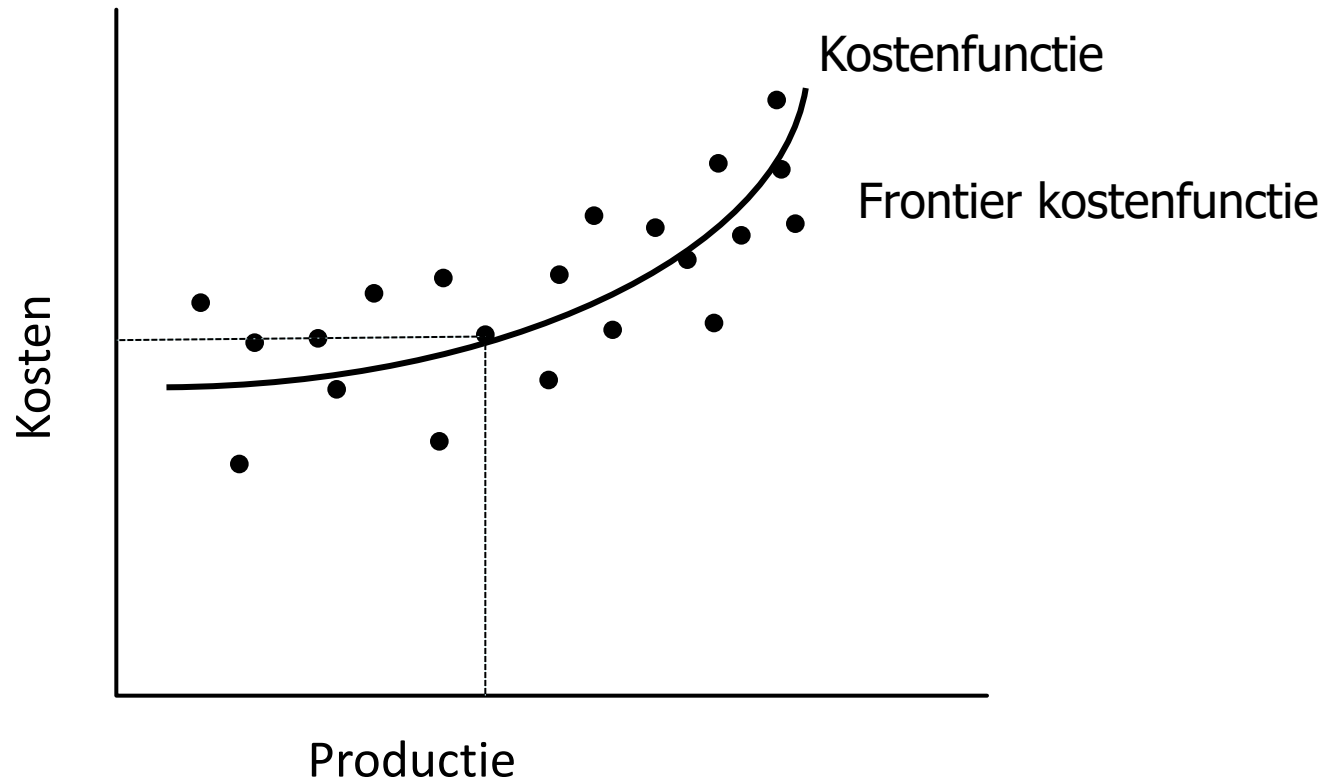


Geen eenduidig antwoord

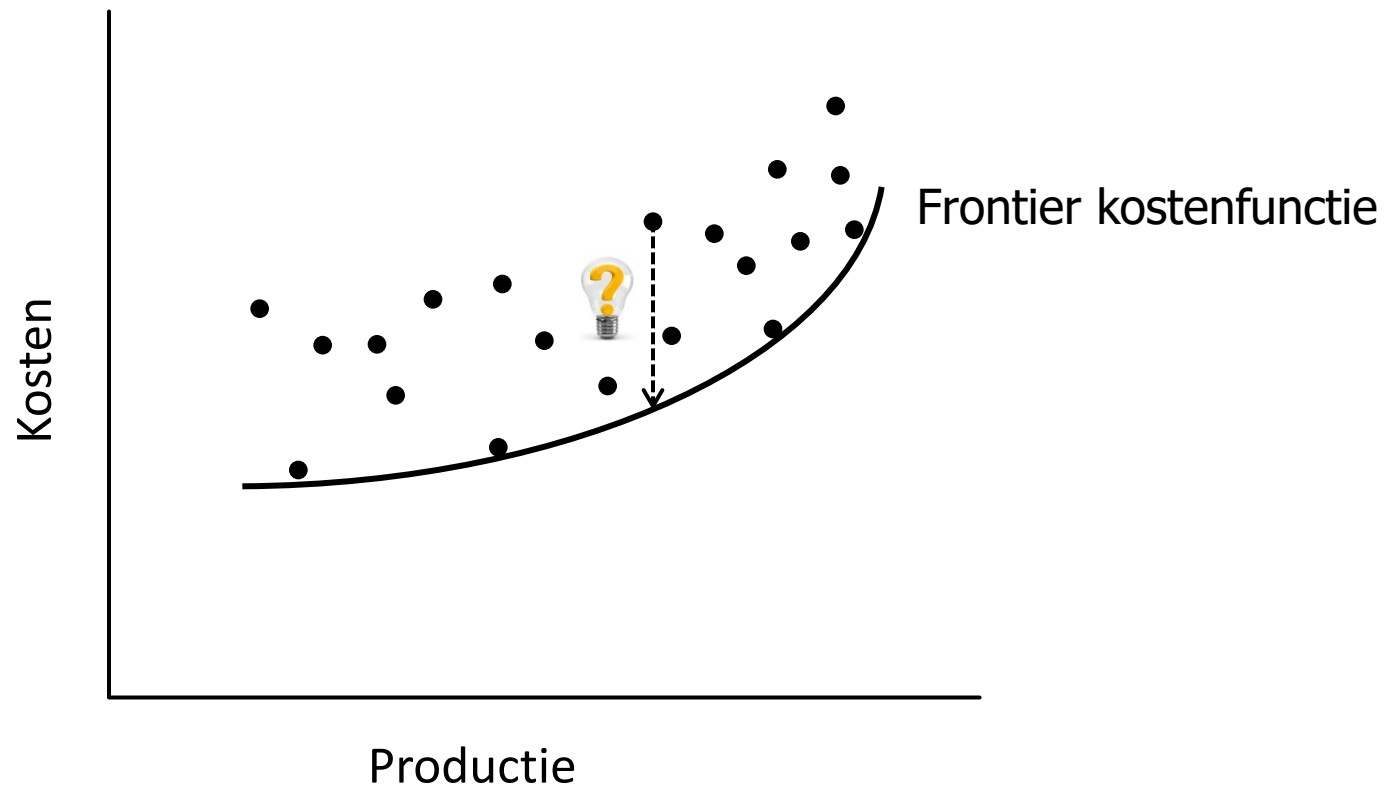
Integrale kengetallen

- Maak gebruik van een integraal kengetal: de efficiëntie (doelmatigheid) van een instelling;
- Hoe: door instelling met een beste praktijk te vergelijken;
- Hoeveel het beter kan in vergelijking tot de beste praktijk van een instelling is een maat voor de efficiëntie;
- Globaal twee technieken om de beste praktijk voor een instelling te bepalen: Stochastic Frontier Analysis (SFA) en Data Envelopment Analysis (DEA).

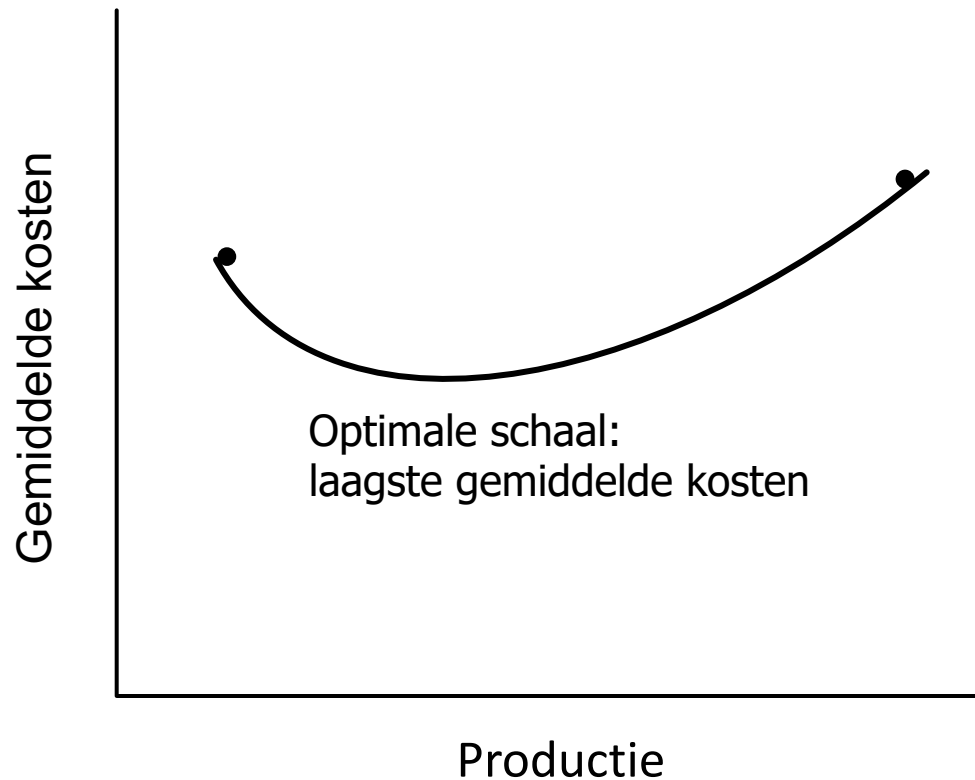
Kostenfunctie



Efficiëntie



Schaalvoordelen, Schaalnadelen



Empirisch onderzoek

Keuzes:

- Economisch model;
- Meting productie en productprijzen;
- Meting ingezette middelen en middelenprijzen;
- Meting omgevingskenmerken;
- Meting verklaringsvariabelen;
- ~~Schattingmethode;~~
- Gegevensverzameling.

Meting productie en productprijzen

Wat speelt een rol:

- Focus van de studie (tussenproducten; eindproducten);
- Heterogeniteit van dienstverlening;
- Beschikbaarheid van indicatoren;
- Beschikbaarheid van waarnemingen.

Productprijzen spelen bijna nooit een rol

Meting omgevingskenmerken

Omstandigheden waarop actor geen invloed kan uitoefenen:

- Fysieke omgeving (huisvesting onderwijs, netwerken);
- Culturele omgeving;
- Institutionele omgeving;
- Bestuurlijke omgeving.



Gegevensverzameling

Niveaus:

- Nationaal;
- Sectoraal;
- Bedrijfsniveau;
- Afdelingsniveau;
- Persoonsniveau.

Waarnemingseenheid:

- Dwarsdoorsnede;
- Tijdreeks;
- Panel.

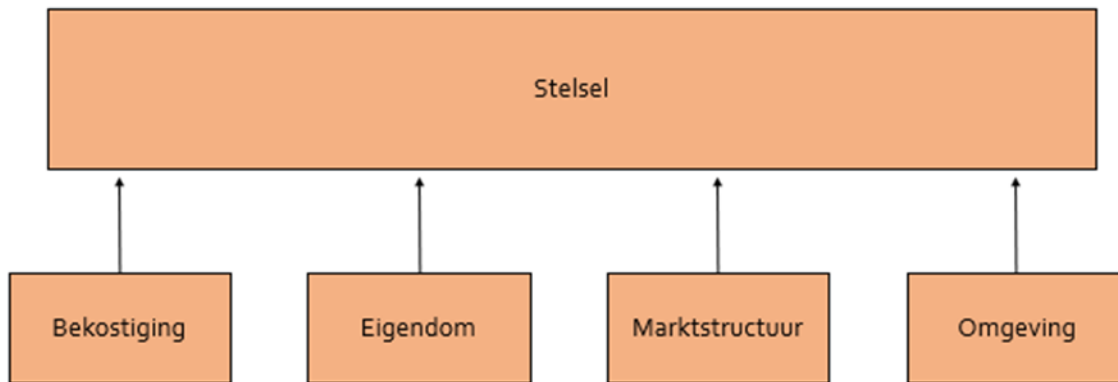
Gegevensverzameling: varia

- Efficiënte gegevensverzameling en enquêtedruk;
- Jaarverslagen, jaarrekeningen;
- Registraties ivm bekostiging (DUO);
- Strategie-gevoelige gegevens verzamelen;
- Kwaliteit.

Controle en bewerking gegevens

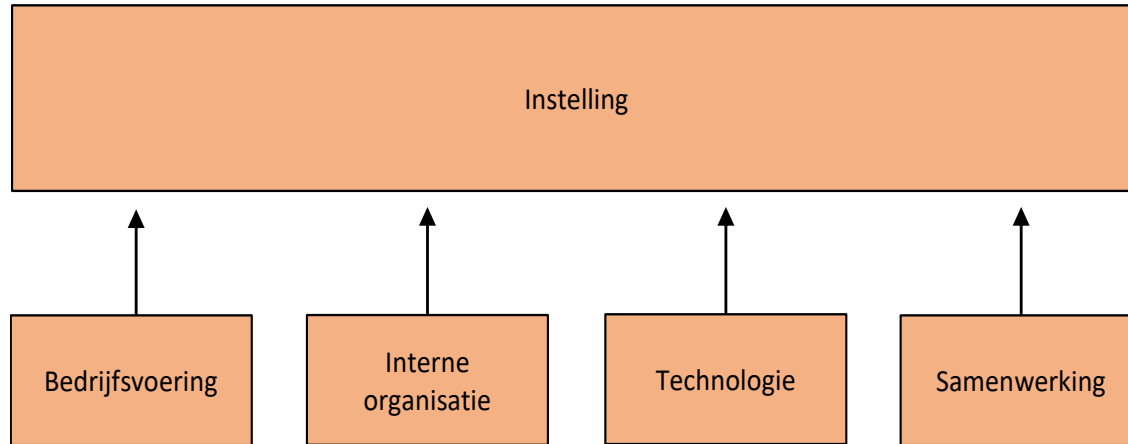
- Detectie van uitbijters;
- Imputeren van ontbrekende gegevens;
- Indikken van gegevens;
 - Min of meer homogene groepen;
 - Statistische groepering;
 - Informatie-, ongelijkheids- en concentratie-indices.

Schema van het BEMO-model



- Bekostiging:
 - Middel gebonden financiering;
 - Lump sum financiering;
 - Open einde regelingen;
 - eigen bijdrage financiering.
- Eigendomsverhoudingen
 - Publiek
 - Publiek-zelfstandig
 - Privaat- non-profit
 - Privaat for-profit
- Marktordening:
 - Transparantie;
 - Aanbieders;
 - Toetreding;
 - Vrije prijsvorming;
 - Schaal.
- Omgevingsfactoren

Schema van het BITS-model



Bedrijfsvoering:

- Personeelsbeleid;
- Uitbestedingen;
- Inkoop;
- Bezettingsgraad;

Interne organisatie

- Hiërarchie/gelaagdheid
- RvT/RvB (omvang, ervaring,..)

Technologie

- Innovaties

Strategie/samenwerking:

- Schaal;
- Diversiteit;
- Samenwerking.

Tabel belangrijkste aspecten onderzoek voortgezet onderwijs

Sector	Voortgezet onderwijs
Data	Cfi dataset scholenpanel 2003-2006
Productie	Aantal studenten per type onderwijs
Kwaliteit	Uitstroom vervolgonderwijs, toetsscores
Ingezette middelen	Management, docenten, ondersteuning, materiële inzet
Omgevingsfactoren	Omvang bestuur, achterstandswijken
Doelmatigheidsfactoren	Anciënniteit docenten, ziekteverzuim, deeltijdwerk
Schaalvoordelen	Omvang school
<i>Technische en institutionele veranderingen</i>	<i>Productiviteitsgroei 0-1.9% per jaar</i>
<i>Doelmatigheidsscore</i>	<i>Score tussen 0.55 en 1</i>

Productie meten

Wat doen die ambtenaren in Den Haag eigenlijk?

1. ontwikkelen van beleid;
2. instrumenteren van het beleid, vooral via wet- en regelgeving;
3. aansturing, financiering en toezicht van de uitvoering van beleid;
4. (aansturen van het) evalueren van beleid.

Brieven, nota's, wetsvoorstellen, Kamervragen, moties, voorbereiden debatten, circulaires, overleggen departementen, maatschappelijke instanties, adviesorganen, internationale gremia. Verder nog WOB-verzoeken, werkbezoeken, convenanten, BNCfiches (Zie Blank, 2009).

- ➔ over de 100 indicatoren ➔ monnickenwerk + niet te analyseren
- ➔ Het kan ook anders

Spaarzaamheid

- Veel activiteiten hangen met elkaar samen;
- Beperk je tot de werkelijke output (en dus geen throughputs gaan meten);
- Gebruik proxies.

In dit geval:

- Documenten;
- Kamervragen;
- Programma-uitgaven.

Eerdere studie uit 2009 liet zien dat met 6 indicatoren meer dan 90% van de informatiewaarde bewaard bleef van over de 100 indicatoren.

Gegevens beschikbaar uit officiële bekendmakingen en jaarverslagen ministeries

Kwaliteit/heterogeniteit

- Integriteit van het ambtenarenapparaat;
- Kwaliteit van wetgeving;
- Snelheid WOB-verzoeken, burgerbrieven etc.;
- Snelheid TK-vragen.

Echter:

- Politieke randvoorwaarden;
 - Deelactiviteit;
 - Geen data.
-
- Heterogeniteit (case mix): geen indicatoren
 - Wel via een statistisch trucje (voordeel van de twijfel principe)

Ingezette middelen en omgevingsfactoren

1. Personeel (fysiek en in termen van kosten)
2. Materiële inzet (in termen van kosten)
3. Kapitaal (rol van het Rijksvastgoedbedrijf)

Alleen 1. en 2.

Gegevens beschikbaar uit jaarrekeningen ministeries

Omgevingsfactoren: Geen (we hadden verkiezingsjaar)

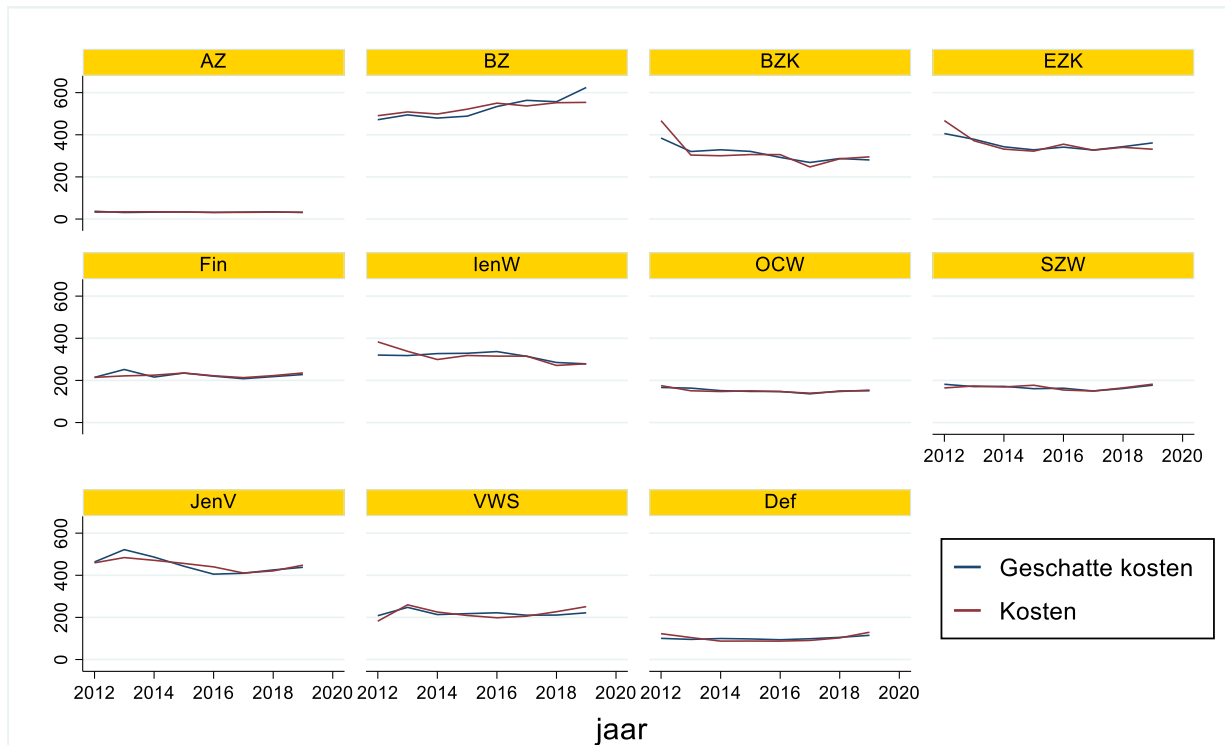
Doelmatigheidsfactoren

- Personeelsmonitor P-direct en TOS
- Uiteindelijk vijf gehanteerd

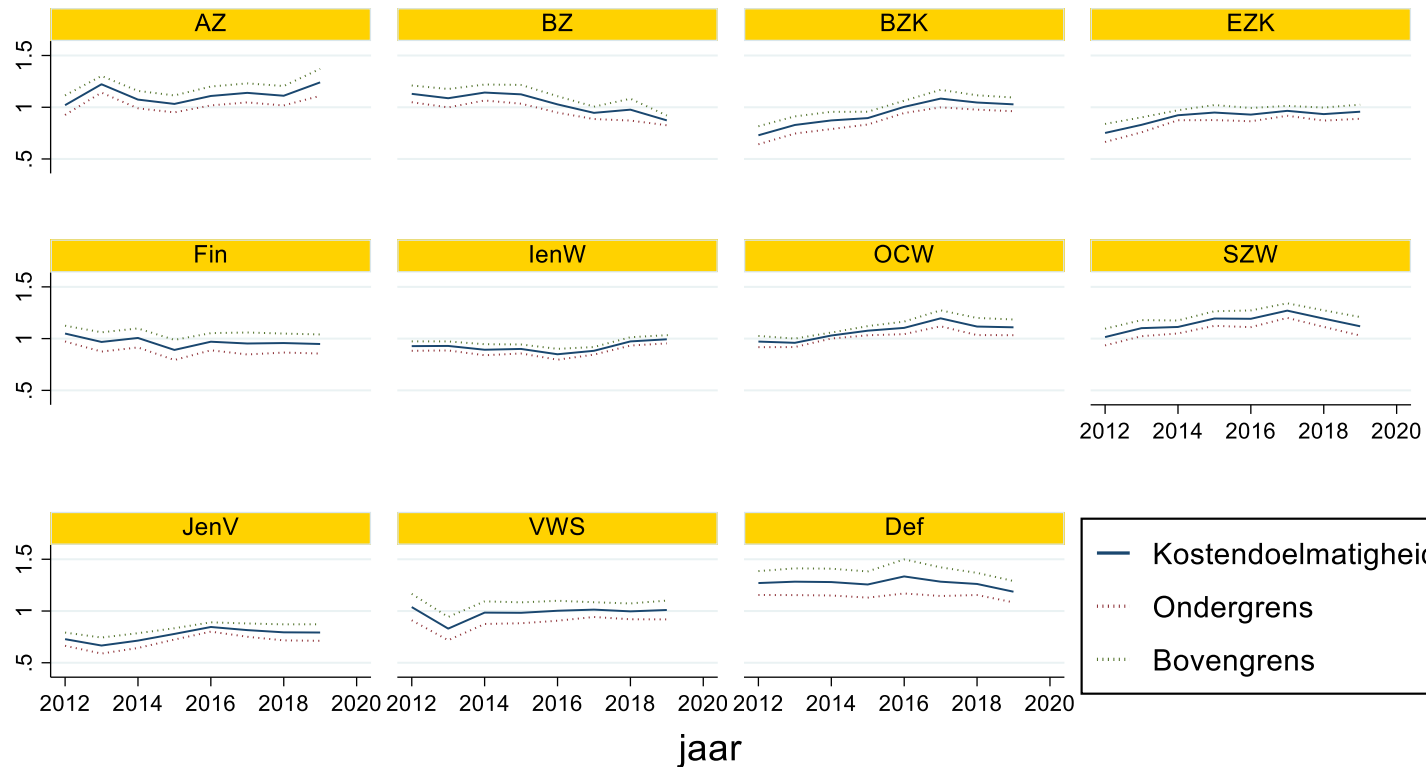
Samenstelling	Karakteristieken	Arbeidsrelatie
9F<=DNIGMD=F	8A<Q=N-JRME J9LAG	5 =JQAB>9; LGJ
9F<=DLGHMF; LA&K	%E A<=B=D=>LAB	9F<=D=PL=JF H=JKGF=D
9F<=DNIGMD=F A LGHMF; LA&K	'FKIJGE J9LAG	) GK=F99F<=DE 9L=JA9D
9F<=DGF<=JKL=MF=F< H=JKGF=D	3AKIJGE J9LAG	

Resultaten

Statistisch goede resultaten voor de kostenmodellering:



Kostendoelmatigheid



Generieke productiviteitstrend

0