

Uitvoeringstrends in perspectief

Factsheet productiviteitstrends
uitvoeringsorganisaties, 2006-2022



Jos Blank en Alex van Heezik

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, april 2024

Trends in Uitvoeringsorganisaties uit- en toelicht

De monitor Trends in Uitvoeringsorganisaties (TiU) bevat een schat aan informatie over de ontwikkeling van productie, kwaliteit, kosten, personeelsinzet en productiviteit van organisaties die zich bezig houden met de uitvoering van de publieke dienstverlening. De monitor is voor iedereen toegankelijk via de gebruiksvriendelijke webapplicatie trendsinitvoeringsorganisaties.nl. De in TiU gepresenteerde trends zijn gebaseerd op een groot databestand dat is ontwikkeld door het Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies) in het kader van het programma [Kennis van de Overheid](#) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Op dit moment brengt TiU de trends van veertien belangrijke uitvoeringsorganisaties vanaf 2006 in beeld. In termen van fte's gaat om ongeveer 75% van alle uitvoeringsorganisaties in Nederland (exclusief de uitvoerende dienstonderdelen van de ministeries). Tabel 1 vermeldt de namen van deze organisaties, hun uitvoeringskosten en personeelsomvang (in fte's) in 2022.

Tabel 1 Kosten en fte's van uitvoeringsorganisaties in TiU in 2022

Uitvoeringsorganisatie	Kosten (mln €)	Fte's
Politie (POL)	6.930	63.050
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	2.246	18.718
Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	1.400	3.020
Rijkswaterstaat (RWS)	1.379	10.128
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) Gevangeniswezen*	1.374	10.597
Rechtspraak (RS)	1.248	10.946
Openbaar Ministerie (OM)	671	5.503
Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)	605	4.558
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	416	3.320
Kadaster	314	1.785
RDW	290	1.751
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	214	1.838
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	201	1.271
Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	171	1.210

* Op dit moment beperken de gegevens van TiU over DJI zich nog tot de taken voor het gevangeniswezen.

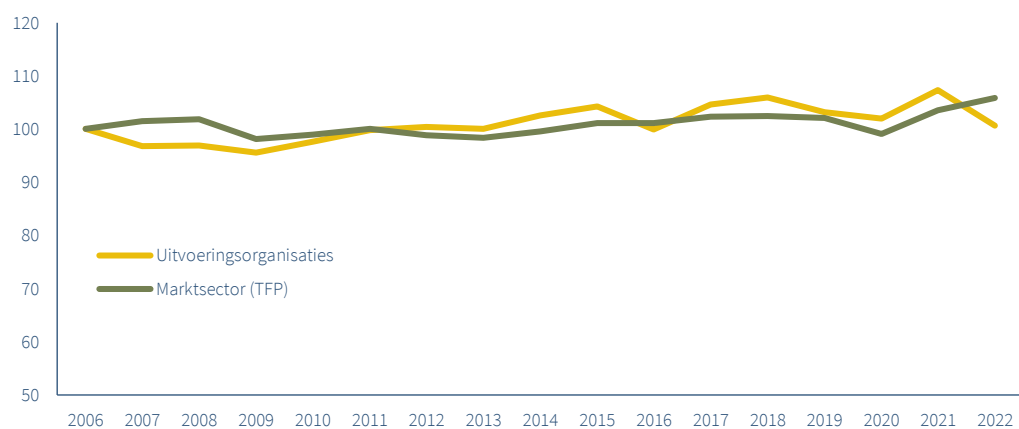
TiU biedt niet alleen zicht op de ontwikkelingen per organisatie. Met de gebruiksvriendelijke 'tools' van de monitor is het ook heel eenvoudig om de trends van de uitvoeringsorganisaties met elkaar te vergelijken. Zo kun je bijvoorbeeld nagegaan of er tussen de organisaties die zich bezighouden met de uitvoering van de sociale zekerheid grote verschillen zijn in productiviteit en of deze verschillen ook tot uitdrukking komen in de ontwikkeling van de productie en de kwaliteit daarvan.

Uiteraard is het ook mogelijk om de trends van alle uitvoeringsorganisaties in TiU met elkaar te vergelijken. Hoewel de organisaties vanwege de verschillende aard van de productie vaak moeilijk te vergelijken zijn, levert een vergelijking van de ontwikkeling in de tijd wel interessante informatie op. Een aantal van deze trends worden in dit factsheet uitgelicht en voorzien van een beknopte toelichting.

Gemiddelde productiviteitsontwikkeling

Figuur 1 toont de (ongewogen) gemiddelde productiviteitsontwikkeling van de 14 uitvoeringsorganisaties in TiU gezamenlijk en de ontwikkeling van de totale factorproductiviteit (TFP) van de marktsector van de totale Nederlandse economie volgens het CBS. De door het CBS gehanteerde berekeningswijze voor de TFP-groei is niet helemaal gelijk aan de methode gebruikt voor de uitvoeringsorganisaties, maar de ontwikkeling in beide kunnen we wel vergelijken. Het is ook mogelijk om een gewogen gemiddelde te berekenen, bijvoorbeeld op basis van kosten of personeelsinzet. We achten dat niet zo zinvol omdat de gemiddelde productiviteitsontwikkeling dan sterk gedomineerd wordt door de veruit grootste uitvoeringsorganisatie: de politie. We proberen hier een beeld te schetsen van de verschillende uitvoeringsorganisaties in de breedte.

Figuur 1 Gemiddelde productiviteitsontwikkeling 14 uitvoeringsorganisaties en marktsector, 2006-2022 (2006=100)



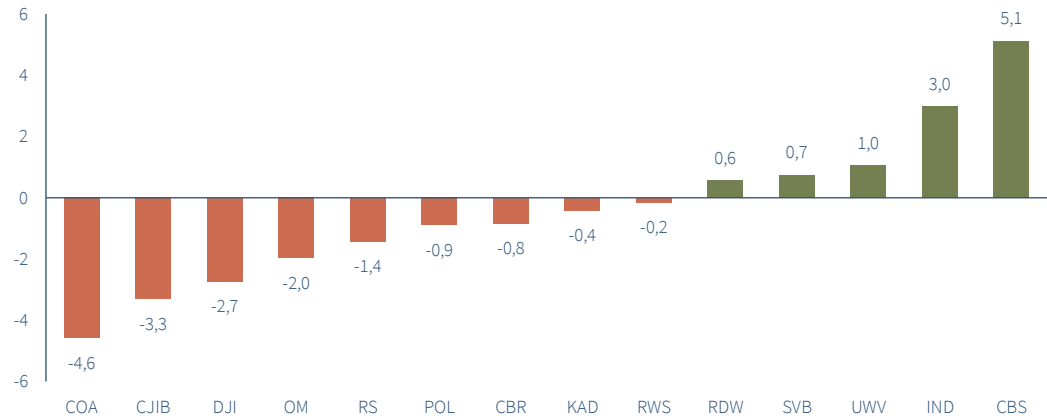
Figuur 1 laat zien dat de gemiddelde productiviteitsontwikkeling van de 14 uitvoeringsorganisaties gezamenlijk en die van de marktsector in de periode 2006-2022 geen grote verschillen vertoont. Wel is bij de uitvoeringsorganisaties sprake van wat meer schommelingen. Zo is er omstreeks 2016 sprake van flinke fluctuaties en een grote terugval in 2022. Een scherpe productiviteitsdaling bij het COA speelt hierbij een rol, maar ook bij de meeste andere uitvoeringsorganisaties ontwikkelt de productiviteit zich in 2022 negatief. Daardoor is de productiviteit van de 14 uitvoeringsorganisaties gezamenlijk in 2022 nauwelijks hoger (+1%) dan in 2006. In 2021 was dat nog 7 procent. De gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei van de uitvoeringsorganisaties tussen 2006 en 2022 komt daarmee uit op nog geen 0,1 procent (0,04%), terwijl dat tussen 2006 en 2021 nog 0,5 procent was.

Omdat de productiviteit van de marktsector in 2022 wel stijgt, is hier sprake van een grotere groei ten opzichte van 2006 (+6%). In 2021 was dat 4 procent. De gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei van de marktsector tussen 2006 en 2022 is met 0,4 procent dan ook sterker dan die van de uitvoeringsorganisaties, terwijl dit in de periode 2006-2021 (0,2%) nog achterbleef bij het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van de uitvoeringsorganisaties (0,5%).

Productiviteitsgroei per organisatie

Hoewel de 14 uitvoeringsorganisaties gemiddeld genomen niet veel onderdoen voor de marktsector zijn er tussen de organisaties wel grote verschillen in productiviteitsgroei. Figuur 2 geeft de gemiddelde jaarlijkse procentuele groei weer per uitvoeringsorganisatie.

Figuur 2 Gemiddelde jaarlijks productiviteitsgroei per uitvoeringsorganisatie, 2006-2022 (procent)

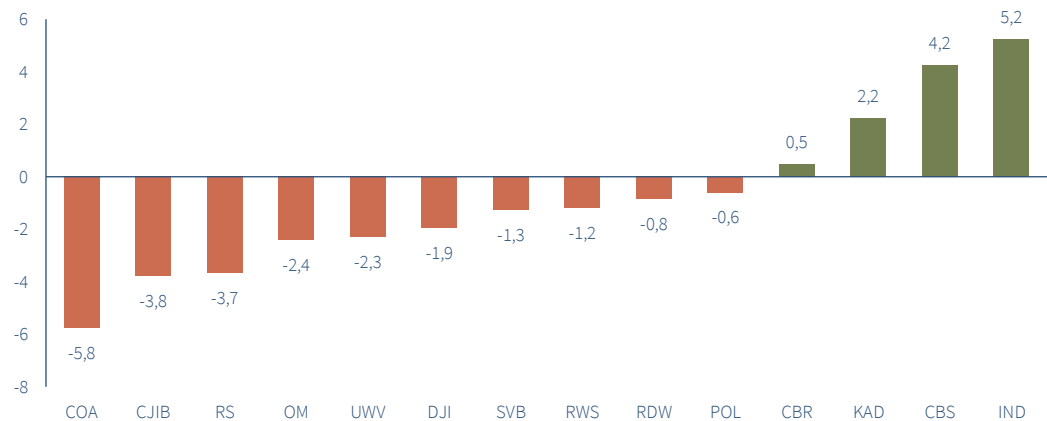


Uit figuur 2 blijkt dat de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei in de periode 2006-2022 bij 9 van de 14 uitvoeringsorganisaties negatief is. Opvallend is dat de meeste daarvan (6 van de 9) actief zijn op het terrein van justitie en veiligheid. De IND vormt echter een uitzondering. Dit agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid realiseert in deze periode juist een aanzienlijke productiviteitsgroei (gemiddeld bijna 3% per jaar), een groei die alleen overtroffen wordt door het CBS. De productiviteitsgroei van de andere uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB en RDW) is geringer, maar wel hoger dan de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei van de marktsector (0,4%). Evenals de J&V-organisaties laten ook Rijkswaterstaat, het Kadaster en het CBR een productiviteitsdaling zien, al is die relatief beperkt.

Productiviteitsgroei 2014-2022

Als we kijken naar de productiviteitsgroei van de laatste jaren (2014-2022), zoals getoond in figuur 3, wordt het beeld voor veel uitvoeringsorganisaties ongunstiger.

Figuur 3 Gemiddelde jaarlijks productiviteitsgroei per uitvoeringsorganisatie, 2014-2022 (procent)

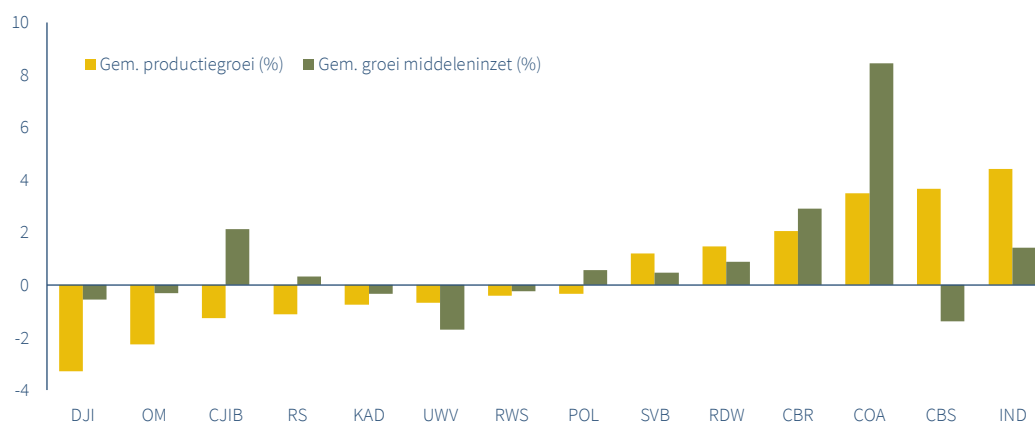


In de periode 2014-2022 is nu ook bij het UWV, SVB en RDW een negatieve productiviteitsgroei waar te nemen. Daarentegen is bij het CBR en het Kadaster in deze periode wel sprake van een positieve productiviteitsgroei. Samen met het CBS en IND zijn zij de enige vier organisaties waarbij de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei positief is. Bij drie daarvan (het Kadaster, CBS en de IND) is deze groei wel aanzienlijk sterker dan die van de marktsector in dezelfde periode (0,8%). Bij de overige tien uitvoeringsorganisaties is sprake van een negatieve groei. De gemiddelde (ongewogen) productiviteitsgroei van de 14 uitvoeringsorganisaties gezamenlijk is in deze periode dan ook negatief: -0,2 procent per jaar.

Productie en ingezette middelen

Als maat voor de productiviteit van de uitvoeringsorganisaties hanteren we de verhouding tussen de totale (gewogen) productie en het volume aan ingezette middelen (de kosten gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen). Figuur 4 laat zien hoe de productie en de ingezette middelen zich per uitvoeringsorganisatie gemiddeld hebben ontwikkeld sinds 2006.

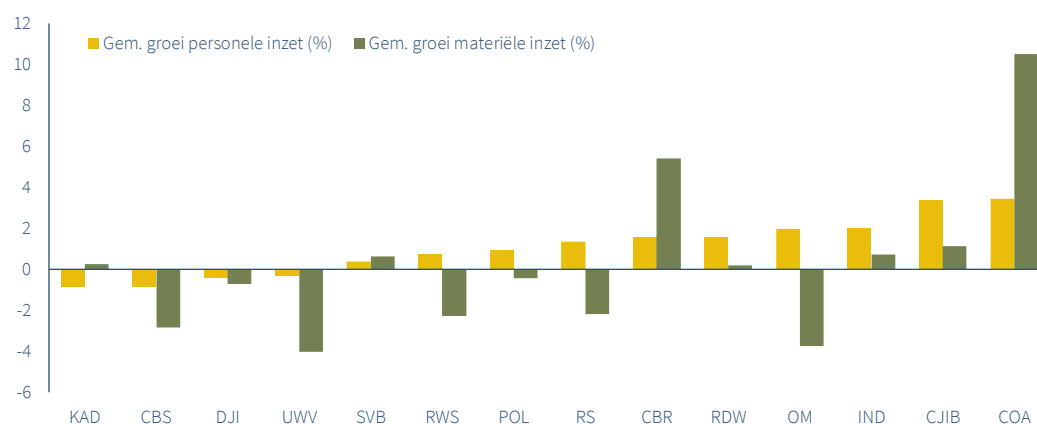
Figuur 4 Gemiddelde groei productie en ingezette middelen per uitvoeringsorganisatie, 2006-2022



Uit figuur 4 blijkt dat in de periode 2006-2022 de productie bij de meeste uitvoeringsorganisaties (8 van de 14) is gedaald. Omdat de ingezette middelen in dezelfde periode minder afnamen (bij DJI, OM, Kadaster, RWS) resulteert dit in een negatieve productiviteitsgroei, zoals getoond in figuur 2. Dit geldt uiteraard ook als de productiekrimp gepaard gaat met een groei van de middeleninzet (bij CJIB, Rechtspraak en politie). Alleen bij het UWV is de productiedaling minder sterk dan de afname van de ingezette middelen, zodat hier sprake is van productiviteitsgroei. Van de zes uitvoeringsorganisaties die een productiegroei laten zien zijn er vier waarbij de groei van de inzet van middelen achterblijft (SVB, RDW en IND) of zelfs daalt (CBS). Bij deze vier organisaties groeit de productiviteit dan ook. Bij het CBR en het COA wordt de productiegroei overtroffen door de groei van de ingezette middelen, waardoor de productiviteitsgroei bij beide organisaties dus negatief is.

De ingezette middelen bestaan uit personele en materiele middelen. Figuur 5 laat zien dat er in de periode 2006-2022 grote verschillen zijn tussen de groei van beide middelen.

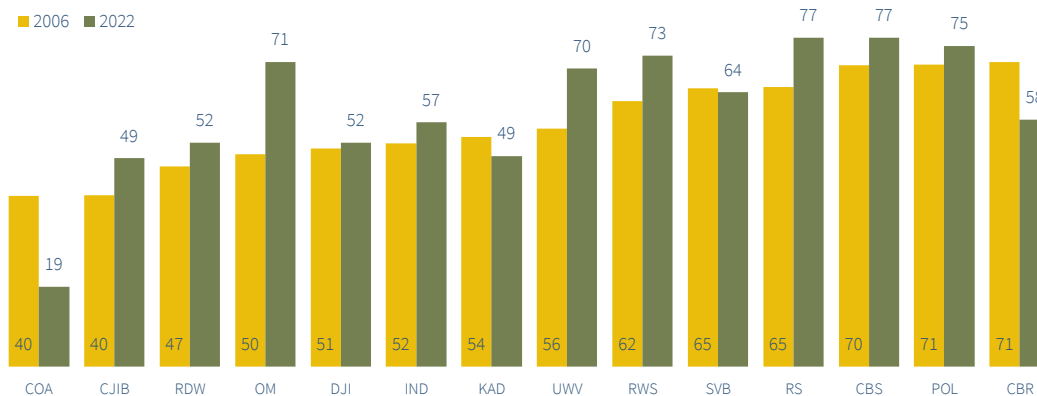
Figuur 5 Gemiddelde procentuele groei personele en materiële inzet per uitvoeringsorganisatie, 2006-2022



Bij de meeste uitvoeringsorganisaties groeit de personele inzet harder dan de materiële of neemt de materiële inzet sterker af dan de personele. Uitzonderingen zijn het Kadaster, de SVB, het CBR en het COA. Vooral bij de laatste twee is sprake van een sterke groei van de materiële inzet (resp. 5,4% en 10,5%). En niet alleen ten opzichte van de groei van de personele middelen (resp. 1,6% en 3,5%), maar ook in vergelijking met de groei van de materiële inzet van de andere uitvoeringsorganisaties.

De groeiverschillen tussen de materiële en personele middelen komen ook tot uitdrukking in de ontwikkeling van de arbeidsintensiteit van de uitvoeringsorganisaties. Figuur 6 brengt deze ontwikkeling in beeld door het procentueel aandeel van de personele middelen in de totale middeleninzet in 2006 te vergelijken met het aandeel in 2022.

Figuur 6 Aandeel personeelsvolume in totaal volume ingezette middelen per uitvoeringsorganisatie in 2006 en 2022*



* Het lage percentage bij het COA is vooral het gevolg van de relatief zeer hoge kosten van de inzet van materieel, waartoe het COA, naast huisvestings- en onderhoudskosten, ook uitkeringen en verstrekkingen aan asielzoekers rekent.

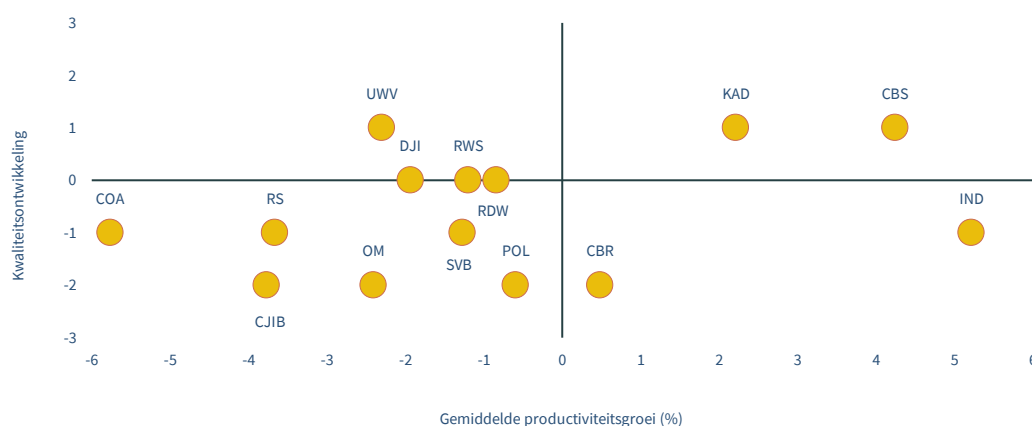
Figuur 6 laat zien dat er tussen 2006 en 2022 bij de meeste uitvoeringsorganisaties sprake is van een toenemende arbeidsintensiteit. Van de 14 organisaties zijn er 10 waarvan het aandeel van de factor arbeid stijgt. Vooral het aandeel van de personeelsinzet van het OM, UWV, CJIB, Rechtspraak en Rijkswaterstaat is sterk toegenomen. In veel beleidsstukken wordt erop gewezen dat uitvoeringsorganisaties steeds vaker te maken hebben met een toenemende complexiteit van beleid en wet- en regelgeving. Mogelijk speelt dit een rol bij de groei van de arbeidsintensiteit omdat daardoor meer personeel nodig is om hetzelfde werk te verzetten. Dit zet de productiviteit onder druk en de

geringe of negatieve productiviteitsgroei van de uitvoeringsorganisaties in de periode 2006-2022 is daar dan ook misschien deels aan toe te schrijven.

Productiviteit en kwaliteit

Gegevens over de kwaliteit van de dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties zijn over de periode 2006-2022 beperkt beschikbaar. Vanaf 2014 zijn er wel meer data voorhanden, al blijven die bij sommige organisaties beperkt tot slechts een of enkele indicatoren. Op basis van de beschikbare gegevens hebben we voor elke organisatie een taxatie gemaakt van de kwaliteitsontwikkeling in de periode 2014-2022. Figuur 9 toont de uitkomsten van de taxatie op een vijfpuntsschaal en relateert deze aan de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei in deze periode. De getallen op de y-as geven aan of sprake is van een sterk positieve (+2) of matig positieve ontwikkeling (+1) of van een sterk negatieve (-2) of licht negatieve ontwikkeling (-1). Bij een nulwaarde vindt geen verandering in de kwaliteit van de dienstverlening plaats.

Figuur 7 Samenhang gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei en kwaliteitsontwikkeling



Figuur 7 laat zien dat de kwaliteit van de dienstverlening zich bij de meeste uitvoeringsorganisaties (8 van de 14) ongunstig ontwikkelt. Bij zes daarvan gaat deze ontwikkeling gepaard met een negatieve productiviteitsgroei. Dat geldt ook voor de drie organisaties waarbij de kwaliteit geen verandering ondergaat. Dit zou een aanwijzing kunnen zijn voor een positieve samenhang tussen productiviteit en kwaliteit: als de productiviteit zich negatief ontwikkelt gaat dit samen met een negatieve kwaliteitsontwikkeling en vice versa. Voor het omgekeerde effect zijn echter geen duidelijke aanwijzingen. Bij twee organisaties gaat een positieve productiviteitsgroei gepaard met een positieve kwaliteitsontwikkeling, maar ook zijn er twee waarbij de productiviteitsgroei samengaat met een negatieve kwaliteitsontwikkeling

Conclusies

- Er is in de periode 2006-2022 weinig verschil tussen de (ongewogen) gemiddelde productiviteitsontwikkeling van de 14 uitvoeringsorganisaties gezamenlijk en die van de marktsector. Door sterke productiviteitsdaling in 2022 valt de productiviteitsgroei van de uitvoeringsorganisaties wel lager uit.
- Er zijn aanzienlijke verschillen in productiviteitsgroei tussen de uitvoeringsorganisaties.

-
- Het merendeel van de organisaties laat tussen 2006 en 2022 een negatieve productiviteitsgroei zien, twee derde daarvan is actief op het terrein van justitie en veiligheid.
 - Vanaf 2014 neemt de productiviteitsgroei bij veel uitvoeringsorganisaties (verder) af. De gemiddelde (ongewogen) jaarlijkse productiviteitsgroei van de 14 uitvoeringsorganisaties gezamenlijk ontwikkelt zich in de periode 2014-2022 dan ook negatief.
 - Bij veel organisaties is sprake van een dalende productie, die echter zelden gepaard gaat met een (evenredige) daling van de ingezette middelen.
 - Bij de meeste uitvoeringsorganisaties groeit de personele inzet sneller dan de materiële inzet, of neemt de materiële inzet sterker af dan de personele inzet. Hierdoor neemt de arbeidsintensiteit van deze organisaties toe, met vaak negatieve gevolgen voor de productiviteitsgroei. Mogelijk hangt dit onder andere samen met de toenemende complexiteit van beleid en wet- en regelgeving. Niettemin is dit een opvallende tendens in een tijd van digitalisering en sterke groei van automatiseringsmogelijkheden, waardoor eerder een verlaging van het personeelsaandeel zou worden verwacht.
 - Een negatieve ontwikkeling in productiviteit valt bij de uitvoeringsorganisaties vaak samen met een negatieve ontwikkeling in kwaliteit, maar het omgekeerde effect is minder duidelijk.