

Bijlage: Doelmatigheid meten bij zbo's

1. Inleiding op doelmatigheid bij zbo's

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de operationalisering van de wettelijke verplichting tot periodieke evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid van zbo's voor betrokken partijen geregeld problematisch is. Departementen constateren dat de vijfjaarlijkse evaluaties vaak onvoldoende inzicht in de doelmatigheid bieden. Ook het jaarlijkse doelmatigheidsverslag van de accountant voldoet doorgaans onvoldoende aan de gestelde eisen van de Kaderwet als het verslag überhaupt wordt opgeleverd. Een belangrijk probleem bij het meten van de doelmatigheid van zbo's is het feit dat zbo's doorgaans unieke uitvoeringsorganisaties zijn. Er bestaan geen andere organisaties waarmee de performance (doelmatigheid en doeltreffendheid) direct vergeleken en gebenchmarkt kan worden.

Onlangs heeft het onderzoeksinstituut IPSE Studies op een creatieve wijze een praktische methode ontwikkeld om het vraagstuk van de doelmatigheidsmeting bij uitvoeringsorganisaties te operationaliseren. Het instituut heeft een methode ontwikkeld voor de meerjarige meting (ca. 20 jaar) van de productiviteitsontwikkeling bij uitvoeringsorganisaties. IPSE Studies heeft dat gedaan voor vijf zbo's en agentschappen. Met deze methode wordt de doelmatigheidsmeting zo goed als mogelijk benaderd, mede doordat er met deze methode een longitudinaal vergelijkend perspectief ontstaat. De productiviteitsontwikkeling van de ene organisatie kan naar bepaalde dimensies en contexten vergeleken worden met die van andere organisaties. Dat kan natuurlijk alleen als de organisaties dezelfde methode hanteren. Zo ontstaat er niet alleen een mogelijkheid voor verantwoording van de productiviteitsontwikkeling, maar ook een mogelijkheid om het leerproces van uitvoeringsorganisaties te stimuleren en het onderlinge gesprek aan te gaan over de vraag welke maatregelen in een gegeven context wel bijdragen aan de productiviteitsontwikkeling en welke niet of minder.

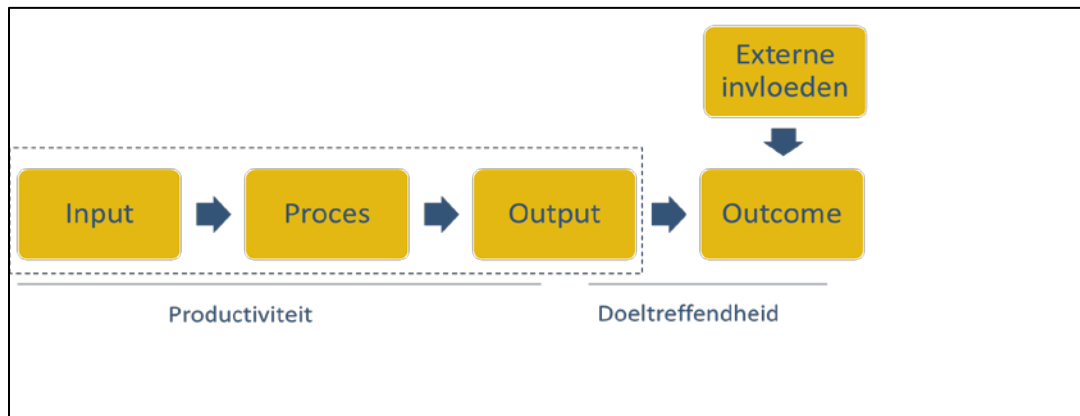
In de voorliggende handreiking wordt de methodiek nader toegelicht en wordt uitgelegd waarom deze aanpak een goede basis biedt om op een uniforme wijze invulling te geven aan zbo-evaluaties ondanks de grote verscheidenheid aan zbo's.

2. Definities

In de praktijk worden begrippen als doelmatigheid, productiviteit en doeltreffendheid vaak verward of gezien als maat voor het algehele functioneren van organisaties (Dunleavy & Carrera, 2013). Wat niet helpt is dat ook in de (beleids)praktijk verschillende definities in omloop zijn, zoals in de regeling agentschappen en de handreiking beleidsdoorlichtingen. Dit leidt tot problemen bij het operationaliseren van de begrippen, waardoor zelfs in sommige evaluaties niet altijd duidelijk is wat men eigenlijk evalueert. Helderheid met betrekking tot de definities van deze kernbegrippen is daarom zeer relevant.

Het begrippenkader met betrekking tot de processtappen van overheidsproductie wordt

verhelderd in onderstaande figuur.



In onderstaande tabel worden de gehanteerde definities weergegeven. Daarmee wordt aangesloten op de wetenschappelijke literatuur op het terrein van productiviteits- en doelmatigheidsonderzoek (productivity and efficiency measurement).

Begrip	Definitie
Productiviteit	De verhouding tussen de totale productie (<i>output</i>) en de daarvoor ingezette middelen (<i>input</i>).
Doelmatigheid	Mate waarin een gegeven productie (<i>output</i>) tegen de laagst mogelijke kosten wordt gerealiseerd (kostendoelmatigheid).
Doeltreffendheid	Mate waarin het beoogde (beleids)doel wordt gerealiseerd (<i>outcome</i>).

Doelmatigheid

De doelmatigheid van een zbo geeft de verhouding weer tussen de huidige prestaties van de organisatie en de potentiële best practice. In termen van kosten (kostendoelmatigheid) gaat het dan om de mate waarin het mogelijk is de huidige productie tegen lagere kosten te realiseren. Om iets te zeggen over de doelmatigheid van een zbo zouden we dus ook moeten weten wat de laagst mogelijke kosten zijn. Daarvoor ligt het voor de hand om zbo's met vergelijkbare organisaties te vergelijken (benchmarken), maar dat is gezien het veelal unieke karakter van de dienstverlening van de zbo's vaak lastig.

Het is praktischer en realistischer om uit te gaan van het meten van de productiviteit: een kengetal dat de verhouding tussen de geleverde productie en ingezette middelen weergeeft. Deze definitie is in feite dezelfde als de doelmatigheidsdefinitie uit de Regeling agentschappen ("verhouding tussen de ingezette middelen en geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit)") en sluit, in mindere mate, ook aan op de definitie van doelmatigheid van de bedrijfsvoering uit de handreiking beleidsdoorlichtingen (www.rijksbegroting.nl).

Door de ontwikkeling van de verhouding tussen de geleverde productie en ingezette middelen in de loop van de tijd te volgen is het mogelijk recht te doen aan het unieke karakter van het zbo en tegelijkertijd ook na te gaan of daarin verbetering (of

verslechtering) optreedt. Bovendien kan deze productiviteitsontwikkeling wél met andere zbo's vergeleken worden.

Doeltreffendheid

Een belangrijke kwestie bij de productiviteits- of doelmatigheidsmeting is de vraag of met de productie ook wordt bereikt wat het departement beoogt, of er sprake is van doeltreffendheid. Vanuit het oogpunt van de evaluatie van de doeltreffendheid van zbo's is het relevant zich ervan bewust te zijn dat er twee verschillende perspectieven van doeltreffendheid zijn, namelijk de volgende: Allereerst streven departementen bij de formulering van het beleid naar het bereiken van (maatschappelijke) doelen/effecten (outcome). Het meten en evalueren van deze doeltreffendheid wordt benoemd als beleidsevaluatie. En zbo's kunnen daarin een functie hebben, maar het is iets anders dan de doeltreffendheid van een zbo. De doeltreffendheid van zbo's wordt bepaald door de mate en wijze waarop een zbo invulling heeft weten te geven aan de vooraf met het departement overeengekomen doelen voor het zbo. Dergelijke doelen kunnen b.v. gaan over de mate waarin de productie voldoet aan de behoeften van de klanten en andere stakeholders (gegeven het beleid), de doorlooptijd van aanvragen, het aantal klachten en bezwaar- en beroepsprocedures. Relevant is daarbij, dat een zbo zelf invloed heeft op de doeltreffendheid, c.q. op het verbeteren ervan. In de praktijk is er soms behoefte om de doeltreffendheid van het beleid en van een zbo in samenhang te evalueren en dat is ook logisch. Voorkomen moet echter worden, dat een zbo afgerekend wordt op de doeltreffendheid van beleid, waar het zelf geen invloed op heeft.

3. Methode voor meting van de productiviteitsontwikkeling van zbo's

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen een methode om de productiviteitsontwikkeling te meten, de volgende paragraaf gaat in op de hiervoor benodigde gegevens.

Meting productiviteit

Centraal bij de meting van de productiviteitsontwikkeling van zbo's staat een decompositie van de kostengroei van een zbo naar de groei van de productie, prijzen van ingezette middelen en tenslotte productiviteit. De productiviteit is dan gelijk aan:

$$\text{Productiviteit} = \frac{\text{productie}}{\frac{\text{ingezette}}{\text{middelen}}} = \frac{\text{index productie}}{\text{reële kosten}}$$

Zbo's produceren meestal meerdere producten. Het is mogelijk om de verschillende producten en daarvoor 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 uitdaging bij productiviteitsmeting in de publieke sector ligt vooral in de meting en weging van de productie. De ontwikkeling van het volume aan ingezette middelen volgt rechtstreeks uit de ontwikkeling van de reële apparaatskosten van een zbo, dat wil zeggen de ontwikkeling van de apparaatskosten gecorrigeerd voor prijsontwikkelingen. IPSE onderscheidt daarbij in de regel drie typen middelen (kosten), die elk met een eigen prijsindex gedefleerd worden: 1) personeel, 2) materiaal (zoals bureaunkosten) en 3) kapitaal (zoals gebouwen in eigen beheer en

geactiveerde software).

Meting productie

De productie van een zbo is een gewogen samenstelling van de verschillende geleverde producten. In de regel dient te worden uitgegaan van eindproducten, zoals het aantal geïnde geldboetes (CJIB), het aantal bediende AOW-klanten (SVB) of het aantal rijbewijzen (RDW). Het aantal onderscheiden producten hangt sterk af van het type zbo, maar ook het detailniveau waarop gegevens beschikbaar zijn. Zo moest IPSE bij de IND uitgaan van het aantal asielaanvragen in plaats van het aantal asielbeslissingen naar herkomst. Het is sowieso wel zaak om niet te veel in detail te gaan. In de praktijk is het zelden wenselijk om meer dan tien productindicatoren te hanteren; meer leidt ook zelden tot een betere analyse maar eerder tot een vorm van schijnbetrouwbaarheid.

Weging productie

Vervolgens is de vraag welke weging aan de verschillende producten dient te worden toegekend. In principe dient het gewicht van een product de maatschappelijke waarde ervan weer te geven. Lastig is dat marktprijzen als objectieve waarderingsgrondslag ontbreken. Een optie is daarom om de verschillende producten van een zbo op basis van relatieve kostprijzen te wegen. Stel bijvoorbeeld dat de tenuitvoeringlegging van een vrijheidsstraf het CJIB 12 keer zoveel kost als de inning van een geldboete, dan krijgt een vrijheidsstraf ook een 12 keer zo hoog gewicht. Deze kostprijzen zijn af te leiden uit jaarverslagen of interne bronnen of kunnen met statistische methoden worden ingeschat.

Het kan zijn dat de gewichten in de loop der tijd aan veranderingen onderhevig zijn. Kostprijzen veranderen over de tijd als gevolg van inflatie, maar mogelijk ook doordat een product verandert, bijvoorbeeld in termen van kwaliteit of werklust (beleidsverzwaringen). Hierdoor kunnen de kostprijzen ook in relatieve zin wijzigen. In het in de inleiding genoemde onderzoek is daarom uitgegaan van de gemiddelde relatieve kostprijzen over alle jaren waarvoor de kostprijzen beschikbaar waren. Het is goed om te beseffen dat hier in de literatuur talloze alternatieve weegschema's (indices) voor zijn ontwikkeld. Zo is het ook mogelijk om de gewichten in de tijd aan te passen, of ze bijvoorbeeld in één jaar te prikken. Ook kunnen de gewichten om de vijf jaar herijkt worden. Het is ook mogelijk om jaarlijks een kwaliteitspremium mee te nemen. Het reikt te ver om deze nuances hier uitgebreid te bespreken, maar het is dus wel goed om daarvan bewust te zijn.

Vanuit oogpunt van transparantie en repliceerbaarheid verdient het in alle gevallen aanbeveling om de gekozen methode en gewichten expliciet te vermelden.

Minder goed meetbare productie

Daarnaast is er nog een andere uitdaging bij het meten van de productie van zbo's. Ondanks het uitvoerende karakter is een deel van de dienstverlening van zbo's niet of slecht uit te drukken in geleverde aantallen, of zijn hierover onvoldoende gegevens beschikbaar. Denk bijvoorbeeld aan advieswerkzaamheden of incidentele projecten. Het ontbreken van deze productiegoegevens kan leiden tot een vertekening van de productiviteitsontwikkeling.

Om hieraan tegemoet te komen is het mogelijk de met deze productie gemoeide kosten in mindering te brengen op de totale apparaatskosten van het zbo. Hierdoor blijft dit deel van de dienstverlening buiten beschouwing van de productiviteitsanalyse. Het is daarbij

wel cruciaal dat er voor de in mindering gebrachte kosten een aantoonbare tegenprestatie (productie) bestaat. Dat is niet altijd vanzelfsprekend. Zo zijn gevallen bekend waar agentschappen of zbo's inputfinanciering krijgen voor een reorganisatie, of is zelfs expliciet sprake van het financieren van bedrijfsmiddelen (zoals ICT-vernieuwingen) zonder dat de organisaties hiervoor een tegenprestatie leveren. Dergelijke kosten dienen niet in mindering gebracht te worden, omdat het hier gaat om middelen ten behoeve van het reguliere productieproces.

Kwaliteit

Een belangrijk aspect bij de productiemeting is ook de kwaliteit van de productie. Producten van hoge kwaliteit moeten eigenlijk hoger worden gewaardeerd dan producten van mindere kwaliteit. Slaagt een zbo erin de kwaliteit van de productie te verhogen tegen dezelfde kosten dan is de kostprijs in feite lager geworden, ofwel de productiviteit toegenomen. In principe is het mogelijk deze kwaliteitsverbeteringen (of -verslechtingen) in de productie te verdisconteren en dus ook in de productiviteitsanalyse mee te nemen. In veel gevallen zijn de mogelijkheden om kwaliteit adequaat in de meting van de productie te betrekken echter beperkt. Dit heeft vooral te maken met het gebrek aan (consistente) gegevens over kwaliteit. Bovendien hebben kwaliteitsindicatoren meestal betrekking op de hele organisatie en niet op afzonderlijke producten. Op basis van de beschikbare gegevens kan wel afzonderlijk een ruwe indicatie van de ontwikkelingen op het gebied van kwaliteit.

4. Benodigde gegevens

Output of Productie

Ten aanzien van de productie zijn de volgende gegevens vereist:

- Geleverde eindproducten in aantallen per jaar;
- Bijbehorende integrale kostprijzen per jaar (proxy voor de maatschappelijke waarde van ieder product)
- Kosten (of omzet) behorend bij de niet-gemeten productie per jaar.

Veruit het belangrijkste zijn gegevens over geleverde aantallen producten. Zonder deze cijfers is een analyse niet haalbaar. Vanuit het oogpunt van transparantie en betrouwbaarheid zijn deze gegevens bij voorkeur afkomstig uit jaarverslagen, maar eventueel kan hiervoor ook uit interne bronnen van de zbo's zelf of het moederdepartement worden geput (denk aan bekostigingsdocumenten of cost accountingsystemen). Zeker bij zbo's die (grotendeels) op basis van output gefinancierd worden, zijn deze gegevens in principe altijd wel ergens voorhanden. Bij input gefinancierde zbo's is dit minder vanzelfsprekend.

Ten aanzien van de kostprijzen is de gegevensbeschikbaarheid wisselend. In de jaarverslagen worden die niet altijd vermeld. Vaak kunnen deze nog wel op basis van omzetaandelen of kostenaandelen ingeschat worden. Uiteindelijk gaat het erom dat het relatieve belang van ieder product geschat kan worden. Het is aan de onderzoeker of beleidsmaker om te beoordelen of de gegevens hiervoor toereikend zijn. Alternatief kan er, bij gebrek aan betrouwbare kostprijzen, gebruik gemaakt worden van econometrische technieken om de kostprijzen in te schatten. Dit vereist wel een lange onderzoeksperiode (minstens twintig jaar) en er zijn dan veel meer beperkingen in relatie tot het aantal

producten dat kan worden onderscheiden.

Input

Ten aanzien van de middelen zijn in ieder geval de volgende gegevens vereist:

- Apparaatskosten naar soort;
- Personele kosten inclusief externe inhuur;
- Materiaalkosten;
- Kapitaalkosten.

De gegevensbeschikbaarheid hierover is vaak goed, omdat deze cijfers altijd in de jaarverslagen zijn opgenomen. Wel zijn er in de tijd dikwijls registratieverschillen, zoals ten aanzien van ingehuurd personeel. Het verschilt per zbo, maar ook in de tijd of deze kosten onder de personele of materiële kosten worden geregistreerd.

Een uitzondering vormt de inzet van kapitaal. In de jaarverslaglegging zijn vaak wel de afschrijvingen opgenomen, maar deze geven meestal geen goede indruk van de werkelijke inzet van kapitaal. Dit omdat de activering van kapitaalgoederen bij overheidsorganisaties vaak op basis van aanschafwaarde is. Een alternatieve benadering is om de inzet van kapitaal af te leiden uit de reële investeringen. Voor een nadere toelichting hierover verwijzen we naar Blank & van Heezik (2018).

Verder zijn dus gegevens over de prijsontwikkeling vereist. De prijs van personeel kan worden afgeleid uit de werkelijke loonkosten per fte, gecorrigeerd voor arbeidsduur (personeelskosten/fte's; in dat geval zijn ook gegevens over fte's nodig), een prijsindex overheidspersoneel of de index van de ontwikkeling van de CAO-lonen (indien het zbo beschikt over een eigen cao). Op voorhand is er geen "juiste" index. Zo groeien de loonkosten per fte over het algemeen wat sterker dan de prijsindex overheidspersoneel in verband met de verzwaring van personeelsbestanden bij de overheid. Door hiermee te defleren kies je ervoor deze verzwaring niet ten laste van het zbo te brengen. De productiviteitsontwikkeling zal dan wat gunstiger uitpakken. Ook hier geldt dat een uitvoerige bespreking te ver reikt voor deze notitie, maar dat het goed is om te beseffen dat deze keuze ertoe doet. Voor de prijs van materiaal kan de consumentenprijsindex gehanteerd worden. De prijs van kapitaal volgt uit de rentestand (opportunitetskosten van kapitaal) en de afschrijvingstermijn van de kapitaalgoederen van het betreffende zbo. Als van afschrijvingen wordt uitgegaan, kan gedefleerd worden met een prijsindex voor overheidsinvesteringen in vaste activa en/of immateriële activa, afhankelijk van de samenstelling van kapitaalgoederen van het zbo (gebouwen, software, ...).

5. Kwaliteit en doeltreffendheid

Zoals hiervoor aangegeven zijn adequate gegevens over de kwaliteit van de productie meestal slechts beperkt beschikbaar. Dit geldt zeker als we deze gegevens over een lange periode moeten verzamelen. Bij de meeste zbo's vindt de registratie van kwaliteitsindicatoren pas vanaf de jaren negentig op vrij uitgebreide schaal plaats. In de jaren daarna worden deze indicatoren echter – onder andere als gevolg van verschuivende inzichten over het operationaliseren van de kwaliteit – met vrij grote regelmaat gewijzigd. Dat betekent dat er doorgaans slechts een klein aantal consistente gegevens overblijven die zicht kunnen geven op de kwaliteitsontwikkeling van het zbo. Meestal zijn dat gegevens over klachten, bezwaren en beroepen en/of (minder vaak)

data over doorlooptijden/tijdigheid, rechtmatigheid en klanttevredenheid. Voor zover hierover afspraken zijn gemaakt met het moederdepartement geven deze gegevens ook een indicatie van de doeltreffendheid van de dienstverlening.

Voor een gedegen periodieke evaluatie van de productiviteitsontwikkeling is het nodig, dat tussen het vakdepartement (eigenaar en opdrachtgever) – voorafgaande aan de 5 jaarlijkse evaluatieperiode - heldere afspraken gemaakt worden over het verzamelen en registreren van bovenstaande gegevens. Deze gegevens dienen bij voorkeur jaarlijks vastgelegd te worden in de jaarverslagen van de zbo's. In bijlage A zijn de noodzakelijke basisgegevens schematisch weergegeven.

6. Reikwijdte en bruikbaarheid

De productiviteitsontwikkeling zoals hierboven beschreven is in feite niets anders dan het omgekeerde van de gemiddelde kostprijsontwikkeling van een zbo, ofwel de kostprijsontwikkeling per eenheid product. Aangevuld met gegevens over de kwaliteitsontwikkeling van de dienstverlening door het zbo geeft dit inzicht in de prestaties van het zbo. Daarbij is het wel zaak om rekening te houden met verschillende factoren die de productiviteitsontwikkeling beïnvloeden kunnen hebben. Relevante factoren zijn bijvoorbeeld beleidsverzwaringen opgelegd door het moederdepartement die de werklust van een product verhogen of conjuncturele ontwikkelingen. Zo is productiviteitsverlaging bij een zbo dat kampt met vraaguitval beter te rechtvaardigen dan bij een zbo waarvan het werkaanbod juist continu toeneemt. Factoren die verder aandacht vereisen zijn onder meer de bekostiging, aard van de dienstverlening (gestandaardiseerd en homogeen of juist diffuus) en mate van autonomie van het zbo. Nuancering bij de toerekening van de productiviteitsontwikkeling aan het zbo is dus van belang.

Het ligt daarom voor de hand om bij evaluaties niet alleen te focussen op ontwikkeling van de productiviteit maar ook aandacht te schenken aan de factoren die hierop van invloed zijn geweest. Het is een uitdaging hierbij om zoveel als mogelijk de uniformiteit in meting van de prestaties van zbo's te waarborgen, zonder afbreuk te doen aan de uniciteit van de zbo's en waar nodig maatwerk toe te laten. Uniformiteit maakt het evaluatieproces eenvoudiger en komt de vergelijkbaarheid van zbo-evaluaties ten goede. En daarmee wordt tevens het gemeenschappelijke leerproces van zbo's ondersteund. Deze handreiking biedt een dergelijk uniform evaluatiekader.

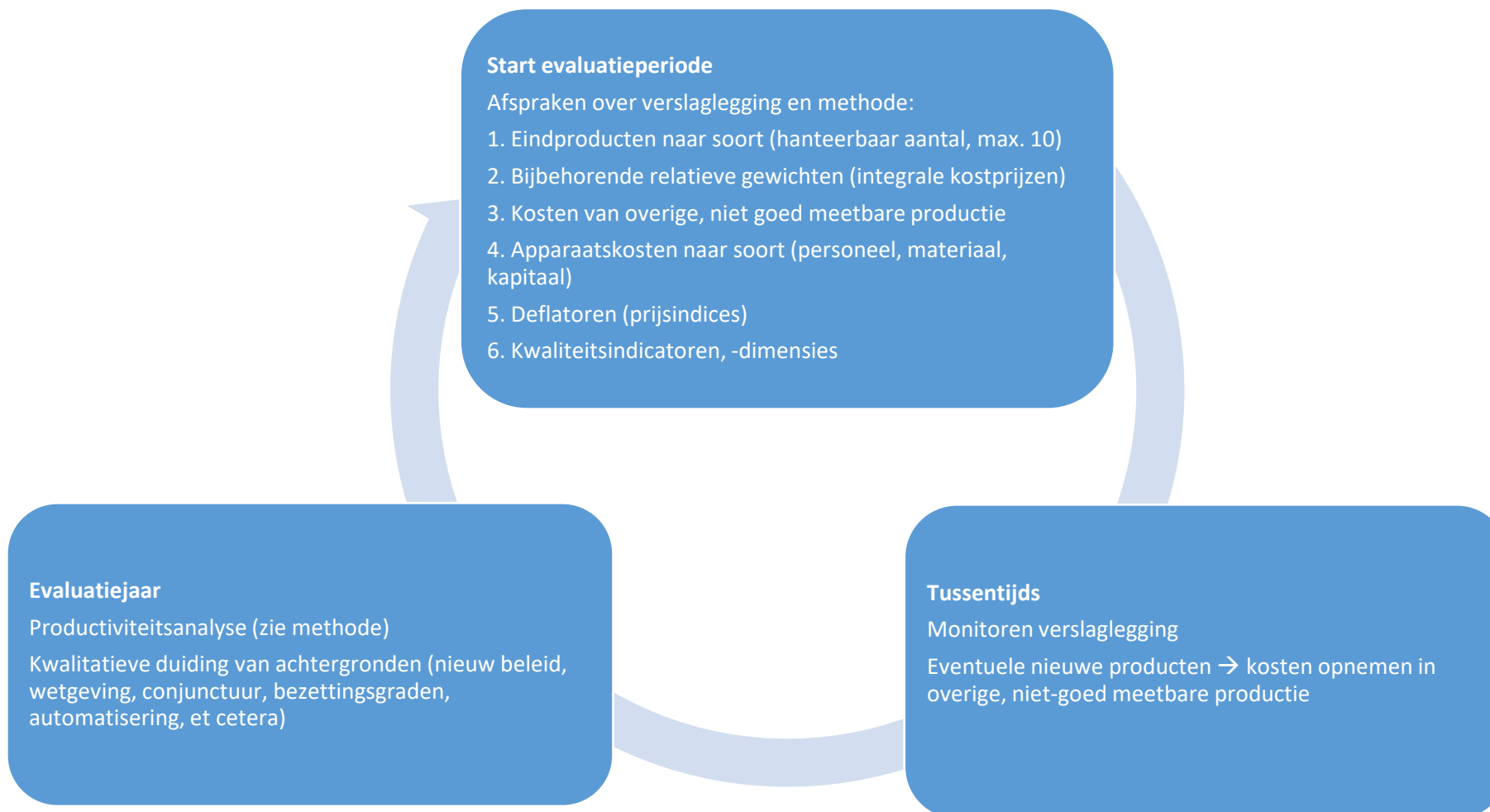
7. Samenvatting processtappen en berekeningswijze

De voorliggende methodiek ter evaluatie van de productiviteitsontwikkeling van zbo's behelst samengevat de volgende processtappen en berekeningswijze.

Bijlage A: Benodigde gegevens productiviteitsanalyse zbo's

	Variabele	Maat	Benodigd	Voorbeeld
Productiviteit	Middelen	Volume ingezette middelen (totale apparaatskosten)	Personeelskosten	Som van personele lasten in- of exclusief inhuur
			Materiële kosten	Bureaunkosten, huur, <i>outsourcing</i> , enzovoort
			Kapitaalkosten	Kosten van kapitaal afgeleid uit afschrijvingen of reële investeringen (PIM-methode)
			Prijzen van ingezette middelen naar soort (deflatoren)	Prijs overheidspersoneel, ontwikkeling CAO-lonen, CPI, prijsindex overheidsinvesteringen
	Productie	Volume meetbare productie	Aantallen eindproducten	Geïnde geldboetes (CJIB) Rijbewijzen (RDW) AOW-klanten (SVB) Hypotheekakten (Kadaster)
			Bijbehorende gewichten	Relatieve kostprijzen, tijdsbestedingsonderzoek, schaduwrijzen
			Omvang niet-gemeten productie	Kosten (of evt. omzet) in euro's
Productkwaliteit	Kwaliteit	Kwaliteitsindicatoren	Maatwerk, vaak beperkte mogelijkheden	Klachten, doorlooptijden, klanttevredenheid, beroeps- en bezwaarprocedures

Bijlage B: Processtappen productiviteitsanalyse ivm evaluatie zbo's



Bijlage C: Schematische weergave stappen meerjarige productiviteitsanalyse zbo's

