

Samenvatting

Het doel van het onderzoek is een verkenning naar de mogelijkheden om voor de taakorganisaties van het ministerie van Justitie en Veiligheid (minJenV) tot een eenduidige maatstaf van productiviteitsontwikkeling te komen ter ondersteuning van de taken van de financiële afdeling. Veel organisaties berekenen zelf een vorm van (arbeid)productiviteit. Echter de wijze van berekenen is niet altijd helder en al zeker niet uniform. Vanwege het verkennende karakter is het niet de bedoeling van dit onderzoek om organisaties met elkaar te vergelijken. Het is vooral een inventarisatie van de mogelijkheden om per organisatie invulling te geven aan een uniforme maatstaf voor productiviteitsontwikkeling. De hoofdvragen van het onderzoek luiden:

Is het mogelijk om de (arbeids)productiviteitsontwikkeling van de taakorganisaties van minJenV in de periode 2013-2017 te berekenen? Zijn hiervoor genoeg data beschikbaar en welke data zijn idealiter nodig?

Een productiviteitsindex meet de groei in de outputs die niet verklaard kan worden door de groei in de inputs. In de literatuur zijn veel verschillende indicatoren voor productiviteitsontwikkeling voorgesteld. De meeste geschikte indicator is de Fisher-totale-factorproductiviteitsgroei (TFPG), vanwege de relatief eenvoudige berekeningswijze en vanwege de symmetrie. Symmetrie houdt in dat je dezelfde uitkomsten krijgt, als je periode t beschouwt ten opzichte van periode s of andersom. De Fisher-TFPG is het meetkundig gemiddelde van de Paasche- en Laspeyres-TFPG, twee indices die ook vaak gebruikt worden voor het meten van productiviteitsontwikkeling, maar die beide als nadeel hebben, dat ze niet symmetrisch zijn.

Omdat de Fisher-TFPG kijkt naar de verhouding tussen inputs en outputs, zijn gegevens nodig over zowel de inputs als de outputs. Bij outputs moet gedacht worden aan het productievolume per product(groep) met bijbehorende kostprijs of werklast-indicatie. De belangrijkste inputs in het productieproces zijn voor de meeste taakorganisaties van minJenV arbeid en uitgaven aan informatie- en communicatietechnologie (ICT). Daarom zijn ook gegevens nodig over de inzet van personeel (in fte) en over de apparaatslasten, met een uitsplitsing naar personele en materiële lasten. Bij voorkeur worden de personele lasten nog uitgesplitst naar eigen personeel en externe inhuur en worden de materiële lasten uitgesplitst naar investeringen in ICT, ICT-onderhoud en overige materiële kosten.

Er is bewust gekozen om alleen naar de periode 2013-2017 te kijken, aangezien in de rijksbegroting sinds 2013 beter onderscheid wordt gemaakt tussen programma-kosten en apparaatsuitgaven en tussen personele lasten, waaronder uitgaven aan eigen personeel, en materiële uitgaven waaronder uitgaven aan informatie- en communicatietechnologie. Ook moeten de meeste rijksoverheidsorganisaties voldoen aan de begrotingsvoorschriften van het ministerie van Financiën. De gegevens van de organisaties die niet aan deze voorschriften hoeven te voldoen, zijn zo veel mogelijk daarmee in lijn gebracht.

In eerste instantie waren zeventien justitiële organisaties geselecteerd waarvoor zou worden getracht met behulp van deze gegevens op uniforme wijze de productiviteitsontwikkeling te berekenen. Het Centraal Planbureau heeft een viertal randvoorwaarden voor productiviteitsonderzoek geformuleerd, onder andere ten aanzien van de meetbaarheid, beschikbaarheid, toerekenbaarheid, uniformiteit, en toegan-

kelijkheid van de data. In de praktijk blijken de benodigde gegevens voor de taakorganisaties van minJenV vaak niet beschikbaar en soms zelfs niet of beperkt meetbaar te zijn. Ook gegevens die wel gepubliceerd zijn, blijken soms iets anders voor te stellen dan men op basis van de toelichting zou verwachten. Zo vermelden sommige jaarverslagen cohortanalyses in plaats van productiecijfers. Definitiewijzigingen in producten worden vaak niet gemeld. Kostprijzen bevatten soms oneigenlijke elementen, zoals financiële overdrachten van de ene naar de andere partij. Soms sluiten de productdefinities niet aan op de kostprijzen: productievolumes worden in aantallen gemeten, terwijl de kostprijs per uur of per geïnde euro wordt berekend. Soms is er discussie over de teleenheid van het productievolume. Sommige organisaties worden geheel of deels lumpsum gefinancierd. Van sommige organisaties vallen de apparaatslasten onder de apparaatslasten van het kerndepartement en kunnen dus niet makkelijk apart worden onderscheiden. Niet alle organisaties hanteren een kostprijsmodel. Ook het alternatief, een werklasmeting per product, was niet altijd voorhanden.

De uitgaven aan ICT bleken sterk te schommelen in de onderzochte periode, vermoedelijk omdat niet alle ICT-uitgaven op de post ICT worden geboekt en omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen incidentele grootschalige investeringen in ICT en regulier onderhoud van ICT. Daarom is ICT op dit moment niet bruikbaar als productiefactor.

Van de zeventien beoogde organisaties zijn zeven organisaties afgefallen vanwege niet beschikbaarheid of niet meetbaarheid van de belangrijkste gegevens. Van de overgebleven tien organisaties bleek het slechts voor drie organisaties mogelijk om uitsluitend op basis van openbare bronnen de productiviteitsontwikkeling te berekenen. Voor de andere zeven organisaties waren in beperkte mate aanvullende interne gegevens nodig.

Desondanks blijkt het, met af en toe een extra aanname en wat aanvullende interne informatie, heel goed mogelijk om voor een tiental organisaties op uniforme wijze de Fisher-TFPG te berekenen. Voor veel organisaties was dit echter de eerste keer dat men op deze manier naar hun productiviteitsontwikkeling kijkt. Duiding van de resultaten bleek dan ook nog lastig. De periode waarover gemeten wordt is vrij kort. En er spelen soms veel verschillende ontwikkelingen tegelijkertijd. Jaarverslagen, zowel van minJenV als van de organisaties zelf, bieden meestal te weinig aanknopingspunten voor een verklaring van de ontwikkelingen. Over het algemeen lijken de organisaties qua uitgaven wat traag te reageren op veranderingen in het productievolume, maar dat is niet ongebruikelijk en dit verschijnsel doet zich ook voor bij bedrijven. Het specifieke geval, waarin de productie daalt en het arbeidsvolume navenant wordt aangepast, staat in de literatuur bekend als 'labor hoarding'.

DFEZ overweegt om de Fisher-TFPG aan het instrumentarium toe te voegen. Uit dit onderzoek blijkt dat dit heel goed mogelijk is, maar dat qua datadefinitie- en verzameling nog veel werk te verrichten is. MinJenV zal samen met zijn taakorganisaties moeten kijken hoe productdefinities en registraties op dit punt verbeterd kunnen worden. Producten dienen goed omschreven en goed meetbaar te zijn. En er dient enige indicatie van de werklasmeting en/of uitgaven per product(groep) te zijn. In de kostprijzen moeten bij voorkeur zo veel mogelijk alle uitgaven aan het desbetreffende product zijn verrekend. Aan de inputkant moet meer aandacht zijn voor het onderscheid naar verschillende productiefactoren, zoals eigen personeel en extern ingehuurd personeel en in het bijzonder het onderscheid tussen incidentele grootschalige investeringen in ICT en uitgaven aan regulier onderhoud van ICT.

1 Inleiding

Langzamerhand komt er steeds meer aandacht voor de economische aspecten van de afhandeling van zaken binnen de veiligheidsketen en in het bijzonder de productiviteit. In 1989 publiceerde het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) een onderzoek naar de doelmatigheid van dienstverlening van de overheid, waaronder ook politie (Goudriaan et al., 1989). Hierin kregen de beleidsmatige aspecten ook meer aandacht. Andere publicaties op dit terrein zijn SCP (2002, 2007), Van der Torre et al. (2007), Blank & Van Heezik (2017), Mellens & Stoel (2017) en Mellens et al. (2018). Op 1 januari 2018 is de comptabiliteitswet 2016 in werking getreden. Daarmee krijgen aspecten als doelmatigheid, doeltreffendheid, de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren meer aandacht in de ontwikkeling van nieuw beleid.

1.1 Definitie van economische begrippen

Begrippen als productiviteit, doeltreffendheid en doelmatigheid worden vaak door elkaar gehaald, op één hoop gegooid of ten onrechte gebruikt. Daarom wordt in deze paragraaf ingegaan op definities van een aantal veel gebruikte economische begrippen. Om de onderlinge verschillen duidelijk te maken en verwarring te voorkomen worden ook aantal begrippen gedefinieerd die verder in dit rapport niet worden uitgewerkt.

- *Inputs (ook wel: productiefactoren, ingezette middelen)* zijn:
 - natuurlijke hulpbronnen, bv. land, delfstoffen, bossen, planten, dieren, energie etc.;
 - arbeid;
 - kapitaal, bv. informatie- en communicatietechnologie (ICT), huisvesting, etc.
- *Outputs (ook wel: productie, geproduceerde goederen, geleverde diensten)* zijn de goederen die worden geproduceerd of de diensten die wordt geleverd.
- *Inputprijzen* zijn de prijzen die betaald moet worden voor het gebruik van de inputs.
- *Kostprijs* omvat alle kosten die kunnen worden toegerekend aan de productie van een bepaalde output.
- *Outputprijzen (ook wel: prijzen)* zijn de prijzen die de afnemer/gebruiker van de outputs voor de outputs moet betalen.
- *Omzet (ook wel: opbrengst)* is de som van alle outputs vermenigvuldigd met de outputprijzen.
- *Lasten (ook wel: kosten)* is de som van alle inputs vermenigvuldigd met de inputprijzen.
- *Winst* is het verschil tussen omzet en lasten.
- *Productiefuncties* geven de relatie weer tussen de outputs (ofwel de geproduceerde producten en/of diensten) enerzijds en de inputs (ofwel productiefactoren) anderzijds.
- *Productiviteit* is de verhouding tussen de outputs en alle inputs die hieraan zijn besteed (Blank, 2010).
 - *Arbeidsproductiviteit* is de verhouding tussen de outputs en de arbeid die hieraan is besteed.

- *Productiviteitsgroei* is de groei in de outputs die niet verklaard kan worden door de groei in de inputs.
 - *Arbeidsproductiviteitsgroei* is de groei in de outputs die niet verklaard kan worden door de groei in de productiefactor arbeid.
 N.B. de groei kan ook negatief zijn.
- *Doeltreffendheid* (ook wel: *effectiviteit*, *outcome*) is de mate waarin het doel wordt bereikt als gevolg van de ingezette inputs.
- *Doelmatigheid* (ook wel: *efficiëntie*) is de mate waarin het doel wordt bereikt met minimale middelen.

1.2 Doelstelling en probleemstelling

De Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (minJenV) wil graag meer inzicht hebben in de (arbeids)productiviteitsontwikkelingen bij de taakorganisaties van minJenV om een betere invulling te geven aan zijn taak als concerncontroller.¹ De meting van de productiviteit is geen doel op zich, maar inzicht in onder andere productiviteitsontwikkelingen zouden een mogelijk uitgangspunt kunnen zijn voor beslissingen over financiering. De huidige informatie uit de planning&control-cyclus is niet toereikend, omdat dit vaak informatie over de realisatie ten opzichte van de begroting betreft. Interessanter is de informatie over de ontwikkeling van de (belangrijkste) inputkosten in verhouding tot de ontwikkeling van de productie: hebben zich bijvoorbeeld schaalvoordelen voorgedaan, zijn medewerkers productiever geworden, zijn processen flexibeler en/of slimmer ingericht, etc.? De oorspronkelijke hoofdvraag van het onderzoek luidde bij de start van het onderzoek dan ook:

Hoe heeft de (arbeids)productiviteit zich bij de taakorganisaties van minJenV in de periode 2011-2015 ontwikkeld?

Gaandeweg het onderzoek bleek dat om deze vraag te beantwoorden er nog veel voorwerk moest worden verricht. Daarom is de focus van het onderzoek verlegd naar een verkenning naar de mogelijkheden om binnen minJenV tot een eenduidige maatstaf van productiviteitsontwikkeling te komen ter ondersteuning van de taken van DFEZ. Veel organisaties berekenen zelf een vorm van (arbeids)productiviteit. Andere organisaties zijn nog niet zo ver. Maar bij de organisaties die dat wel doen, is de wijze van berekenen niet altijd helder en al zeker niet uniform. In dit onderzoek zal worden getracht om tot een uniforme berekeningswijze te komen, maar het is nadrukkelijk niet de bedoeling om organisaties met elkaar te vergelijken. Het is vooral een inventarisatie van de mogelijkheden om per organisatie invulling te geven aan een uniforme maatstaf voor productiviteitsontwikkeling. De hoofdvraag en de daaruit afgeleide subvragen van het uiteindelijk uitgevoerde onderzoek luiden dan:

Is het mogelijk om de (arbeids)productiviteitontwikkeling van de taakorganisaties van minJenV in de periode 2013-2017 te berekenen?

- *Wat is de meest geschikte methode?*

¹ Dit is een update en verdere uitwerking van eerdere onderzoeken. In beperktere omvang is dit onderzoek door medewerkers van DFEZ zelf gedaan (ca. tien jaar geleden), naar aanleiding van de publicatie van het SCP (2002) waarin productiviteitsontwikkelingen van het gevangeniswezen en het OM waren opgenomen die het ministerie van Justitie destijds niet kon verklaren. Een beperkte update voor het CJIB is door het WODC verricht (ca. zes jaar geleden). Geen van deze berekeningen zijn gepubliceerd.

- *Zijn hiervoor genoeg data beschikbaar?*
- *Welke data zijn idealiter nodig?*

Er is bewust gekozen om alleen naar de periode 2013-2017 te kijken, aangezien in de rijksbegroting sinds 2013 beter onderscheid wordt gemaakt tussen programma-kosten en apparaatsuitgaven en tussen personele lasten, waaronder eigen personeel, en materiele uitgaven waaronder ICT. Ook moeten de meeste rijksoverheidsorganisaties voldoen aan de begrotingsvoorschriften van het ministerie van Financiën (minFin). De gegevens van de organisaties die niet aan deze voorschriften hoeven te voldoen, zijn zo veel mogelijk daarmee in lijn gebracht.

De te onderzoeken justitieonderdelen zijn:

- Openbaar Ministerie (OM);
- Nederlands Forensisch instituut (NFI);
- Justitiële Informatiedienst (JustID);
- Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (Justis);
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB);
- Raad voor de Kinderbescherming (RvdK);
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI);
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V);
- Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO);
- Raad voor Rechtsbijstand (RvR);
- HALT;
- Reclasseringsorganisaties;
- Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM);
- Slachtofferhulp Nederland (SHN);
- Hoge Raad (HR);
- Politie.

De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) doet eigen productiviteitsonderzoek en is derhalve buiten beschouwing gelaten.

Het is overigens geen vanzelfsprekendheid dat de productiviteit van organisaties steeds toeneemt. Op de lange termijn zijn technologische ontwikkelingen de enige bron van permanente productiviteitsgroei. Het is aan de organisaties zelf om aan te geven waar de grens aan de productiviteitsontwikkeling ligt gegeven de middelen en omstandigheden en dit te bespreken met eigenaar en opdrachtgever. Inzicht in redenen achter de geconstateerde productiviteitsontwikkeling vereist ook inzicht in de verschillen tussen voor- en nacalculatorische kostprijzen (jaarlijkse verschillenanalyse) en een actuele kostprijsystematiek.

1.3 Werkwijze en leeswijzer

Om te beginnen is er een literatuurstudie gedaan. Op basis van de wetenschappelijke literatuur en de beschikbare data is een keuze gemaakt voor de te volgen aanpak voor het berekenen van de productiviteitsontwikkeling in de afgelopen jaren (zie hoofdstuk 2). Er is een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd voor de directeuren en/of hoofden van de financiële afdelingen van de betreffende organisaties met als doel de (methodologische) achtergrond van de productiviteitsindicatoren en het proces toe te lichten.

Om de methodiek te illustreren wordt een aantal voorbeelden uitgewerkt (hoofdstuk 3). De benodigde data is zo veel mogelijk verzameld uit openbare bronnen

maar her en der wel aangevuld met interne informatie van de in paragraaf 1.2 genoemde organisaties. De berekende productiviteitsindices zijn besproken met de betrokken organisaties (zie bijlage 3). De conclusie staat in hoofdstuk 4.