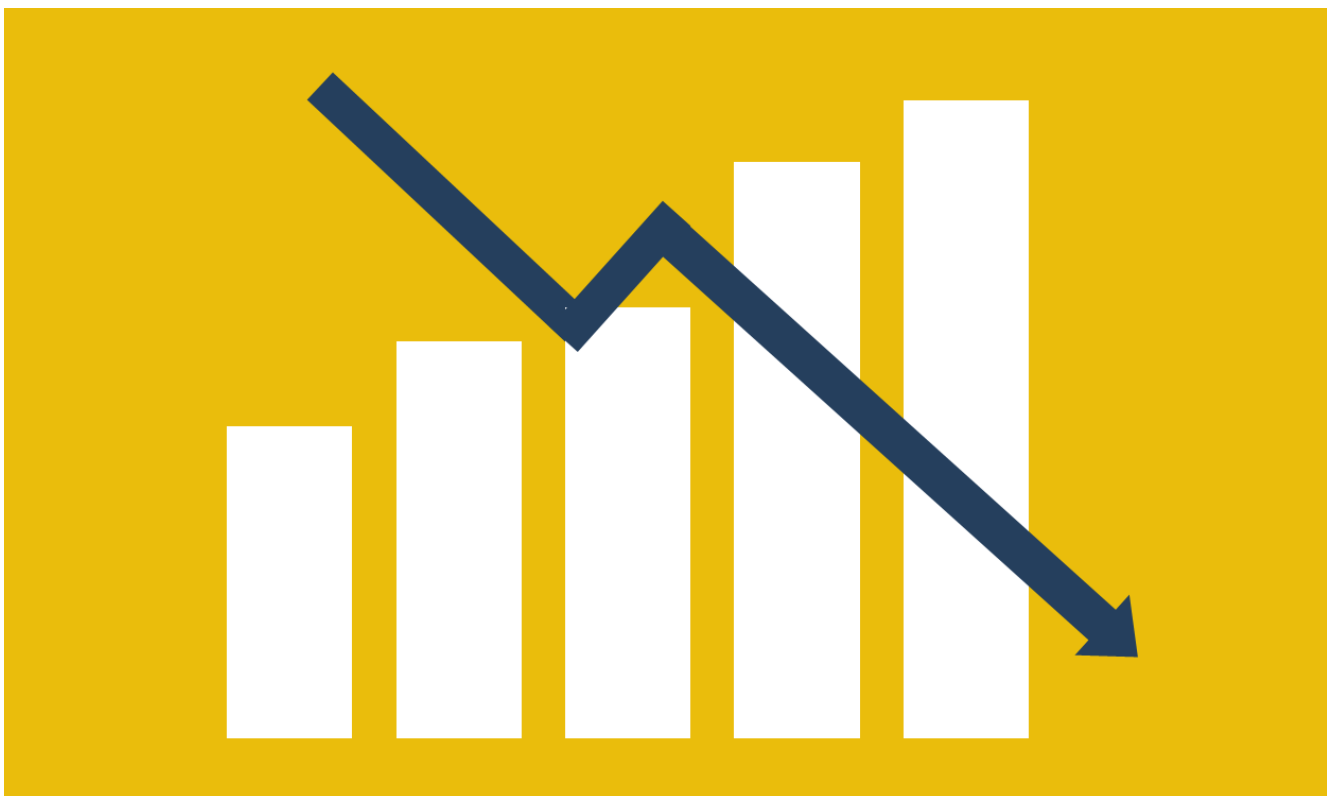


Presteren met publieke middelen

Factsheet productiviteitstrends publieke
dienstverlening



Jos LT Blank en Alex AS van Heezik
Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, november 2025

Publieke dienstverlening: wie doet het, wat kost het en hoe productief is het?

Wat is publieke dienstverlening, wie is verantwoordelijk en wie voert het uit?

Publieke dienstverlening omvat het leveren van diensten en goederen die grotendeels gefinancierd worden met publieke middelen (belasting- en premiegeld). Publieke dienstverlening vindt voornamelijk plaats in sectoren als zorg, onderwijs, sociale zekerheid, veiligheid & justitie en infrastructuur en milieu.

De Rijksoverheid is eindverantwoordelijk voor deze dienstverlening en (de hoofdlijnen van) het beleid, maar laat de uitvoering grotendeels over aan decentrale overheden (provincies, waterschappen, gemeenten) en publieke organisaties. In het onderwijs en de zorg zijn dit meestal semipublieke instellingen: organisaties die niet volledig onder de overheid vallen maar wel publiek gefinancierd en gereguleerd worden, zoals onderwijsinstellingen en ziekenhuizen. In de andere sectoren zijn uitvoeringsorganisaties - zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen - de belangrijkste publieke dienstverleners. Zo leveren UWV en SVB een grote bijdrage aan de uitvoering van de sociale zekerheid, spelen politie, OM, rechtspraak en DJI een cruciale rol op het terrein van veiligheid en justitie en is Rijkswaterstaat belast met een belangrijk deel van de uitvoering van het infrastructuur- en milieubeleid op nationaal niveau.

Uitgaven publieke dienstverlening

In 2023 bedragen de totale uitgaven aan publieke dienstverleners ongeveer 420 miljard euro, 40 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Het grootste deel - circa 300 miljard euro - betreft overheidsgefinancierde uitgaven aan publieke instellingen, exclusief overdrachtsuitgaven voor sociale bescherming zoals AOW en bijstand. De resterende 120 miljard euro bestaat hoofdzakelijk (circa 70%) uit publiek gefinancierde zorguitgaven op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Het overige deel omvat rechtstreekse betalingen van burgers aan publieke dienstverleners, waaronder zorguitgaven buiten het verzekeringspakket (zoals eigen risico en niet-vergoede zorg), collegegeld aan onderwijsinstellingen en betalingen aan decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties als het Kadaster, het CBR en de RDW.

Productiviteit publieke dienstverlening

De publieke dienstverlening kost de Nederlandse burger dus veel geld. Gemiddeld bijna 24.000 euro per inwoner. Daarvoor krijgen de burgers natuurlijk ook heel veel diensten en producten geleverd die van groot maatschappelijk belang zijn. Een goed opgeleide en gezonde beroepsbevolking, samen met een solide infrastructuur en rechtsorde, vormen essentiële pijlers voor een goed functionerende economie. De publieke dienstverlening draagt daar in hoge mate aan bij.

Het belang hiervan wordt breed erkend. De meeste burgers zijn dan ook bereid de prijs hiervoor te betalen, zolang de overheid ervoor zorgt dat het geld goed wordt besteed en men niet teveel betaald. Om dat te monitoren is onderzoek naar de productiviteit van de publieke dienstverlening onmisbaar. Productiviteit is de verhouding tussen de geleverde prestaties en de inzet van middelen. Hoe hoger de productiviteit hoe lager de kosten per eenheid geleverde dienst of product.

IPSE studies doet al sinds 2007 onderzoek naar de productiviteit en kwaliteit van publieke organisaties en sectoren. De resultaten daarvan worden, behalve in tal van rapporten en artikelen, ook gepubliceerd via de monitors [Trends in de Publieke Sector](#) (TiPS) en [Trends in Uitvoeringsorganisaties](#) (TiU). TiPS bevat een grote hoeveelheid gegevens over ontwikkelingen in het onderwijs en de ziekenhuiszorg. TiU bevat gegevens over ontwikkelingen van zestien belangrijke uitvoeringsorganisaties van de overheid. Beide monitors tonen gegevens over prestaties, inzet van middelen, kwaliteit en productiviteit over een periode van meerdere decennia en brengen ook ontwikkelingen in beleid en omgeving in beeld. Samen omvatten de TiPS-sectoren en TiU-organisaties ongeveer een kwart van de totale uitgaven aan publieke dienstverleners.

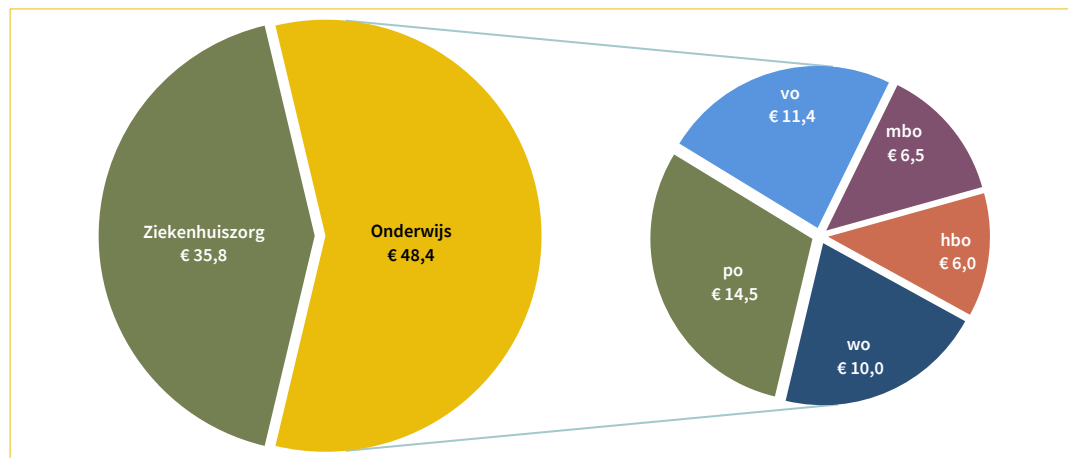
Onlangs zijn zowel TiPS als TiU geactualiseerd met data over het jaar 2023. TiU is bovendien uitgebreid met twee ‘nieuwe’ uitvoeringsorganisaties: de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). In dit factsheet reflecteren we op een aantal kenmerkende en opvallende trends die uit de geactualiseerde monitors naar voren komen.

Trends in Publieke Sector

Omvang ziekenhuiszorg en onderwijs

Zoals hiervoor vermeld brengt TiPS de trends van de ziekenhuiszorg en de onderwijssectoren in beeld. De ziekenhuizen en onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de publieke dienstverlening. In termen van kosten gaat het in 2023 om een totaalbedrag van 84,2 miljard euro.

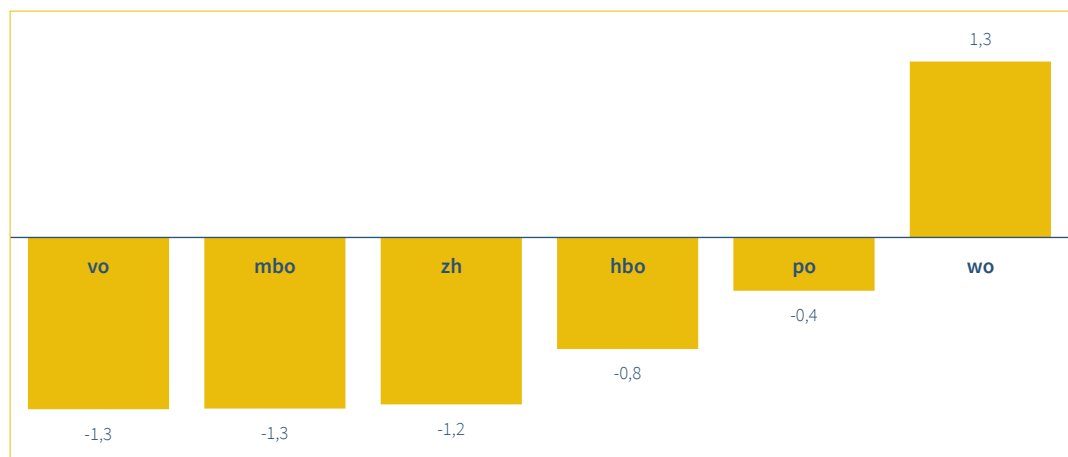
Figuur 1 Kosten ziekenhuiszorg en onderwijs(sectoren) in 2023 in miljarden euro's



Figuur 1 laat zien dat de totale kosten van de ziekenhuiszorg 35,8 miljard euro bedragen die van het onderwijs 48,4 miljard. Binnen het onderwijs zijn de kosten van het primair onderwijs (po) het hoogst, gevolgd door het voortgezet onderwijs (vo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). De kosten van het middelbaar en hoger beroepsonderwijs (mbo en hbo) liggen ongeveer op hetzelfde niveau.

Productiviteitsgroei

Figuur 2 Gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei van onderwijssectoren en ziekenhuizen in procenten, 2000-2023

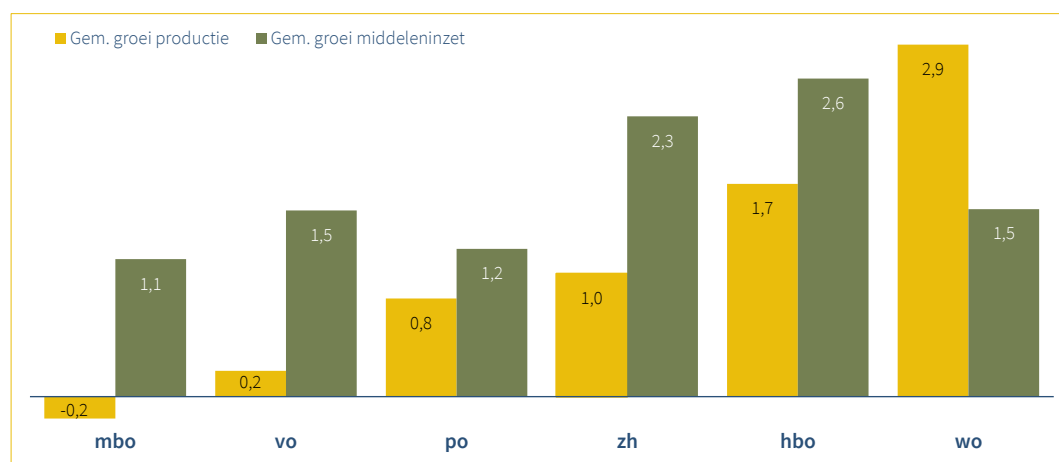


Uit Figuur 2 blijkt dat de productiviteitsgroei in de meeste sectoren negatief is. In vijf van de zes sectoren is in de periode 2000-2023 sprake van een gemiddelde jaarlijkse daling van de productiviteit. Vooral bij het vo, het mbo en de ziekenhuizen is de negatieve groei aanzienlijk. Het hbo en het po weten het productiviteitsverlies nog te beperken tot minder dan 1 procent. Alleen het wo laat een positieve ontwikkeling zien (1,3%).

Productie en ingezette middelen

De productiviteitsgroei van de sectoren is berekend aan de hand van de jaarlijkse verhouding tussen de totale (gewogen) productie en het volume aan ingezette middelen (de kosten gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen). Figuur 3 laat zien hoe de productie en de ingezette middelen zich sinds 2000 gemiddeld per sector hebben ontwikkeld.

Figuur 3 Gemiddelde jaarlijkse groei van productie en middeleninzet in procenten, 2000-2023



Uit de figuur blijkt dat de negatieve productiviteitsgroei van de meeste sectoren wordt veroorzaakt doordat de groei van de middeleninzet sterker is dan de productiegroei. De grootste verschillen zijn te zien bij het mbo, vo en de ziekenhuizen, die dan ook de meest negatieve productiviteitsgroei laten zien. De productiegroei in het wo is het sterkst van alle zes sectoren, maar in tegenstelling tot de andere sectoren blijft de groei van de inzet van middelen hierbij achter, wat dus resulteert in een positieve productiviteitsgroei.

Kwaliteit

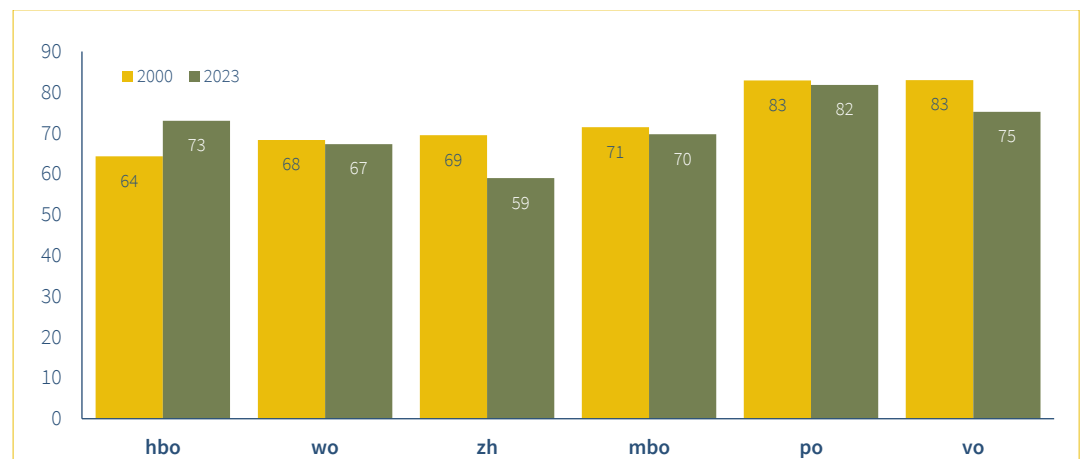
De groei van de middeleninzet is in alle sectoren grotendeels terug te voeren op beleid gericht op het verbeteren van de kwaliteit. Als dat inderdaad tot verbeteringen heeft geleid zou dat ook moeten worden meegewogen in de productie. Goede data daarvoor ontbreken echter vaak. Uit de data die wel beschikbaar zijn, blijkt in de meeste sectoren geen duidelijke prestatieverbetering op te treden. In sectoren als het po en vo zijn leerprestaties zelfs gedaald en in het mbo en hbo zijn studiesuccesscores stabiel gebleven of licht verslechterd. Uitzondering is het wo: ondanks een relatief geringe groei aan middelen neemt het studiesucces hier wel toe. Voor de ziekenhuiszorg wijzen kwaliteitsindicatoren - zoals overlevingskansen bij kanker, hart- en herseninfarcten - op duidelijke vooruitgang in de afgelopen decennia. Dit verklaart mogelijk een (beperkt) deel

van de forse groei van de middeleninzet. Daarnaast kan de toenemende zorgzwaarte, mede veroorzaakt door vergrijzing, hierbij een rol spelen, al verwijzen ziekenhuizen patiënten met een grotere en langdurige zorgvraag doorgaans snel door naar andere zorgsectoren.

Arbeidsintensiteit

Een groot deel van de publieke dienstverlening kenmerkt zich door een hoge arbeidsintensiteit. Vooral in het onderwijs en in de zorg is het werk sterk afhankelijk van menselijke interactie en is het aandeel van personele middelen in de totale middeleninzet vaak een stuk hoger dan in andere sectoren. Binnen het onderwijs en de zorg is echter wel sprake van aanzienlijke verschillen in arbeidsintensiteit. Ook treden er in de loop van de tijd veranderingen op. Figuur 4 brengt dit in beeld.

Figuur 4 Procentueel aandeel personele middelen in de totale middeleninzet in 2000 en 2023



Uit de figuur blijkt dat in 2000 de arbeidsintensiteit veruit het hoogst is in het po en vo. In beide sectoren gaat in dat jaar 83 procent van de totale middelen naar personele inzet. De personeelsaandelen van het mbo (71%), ziekenhuizen (69%) en het wo (68%) verschillen weinig van elkaar. Opvallend laag is het aandeel van het hbo (64%).

In 2023 is dit beeld aanzienlijk verschoven. Nog steeds zijn de aandelen van de personele middelen in de totale middeleninzet in het funderend onderwijs het hoogst, maar vooral in het vo sterk afgenomen (-8 procentpunt). Nog sterker is de daling in de ziekenhuiszorg: van 69 procent in 2000 naar 59 procent in 2023. Dit relatief lage percentage, ook in vergelijking met andere zorgsectoren, lijkt vooral het gevolg van de groeiende inzet van technologische middelen in de ziekenhuizen. Behalve in de ziekenhuiszorg en het vo vindt ook bij het mbo, po en wo een daling van de arbeidsintensiteit plaats, maar hier gaat het slechts om een geringe afname.

De meest opmerkelijke verschuiving treedt op in het hbo: waar deze sector in 2000 nog het laagste personeelsaandeel kende, is dat in 2023 gestegen naar 73 procent. Daarmee is het hbo in personele inzet inmiddels vergelijkbaar met het mbo en wo, en nadert het zelfs het niveau van het vo.

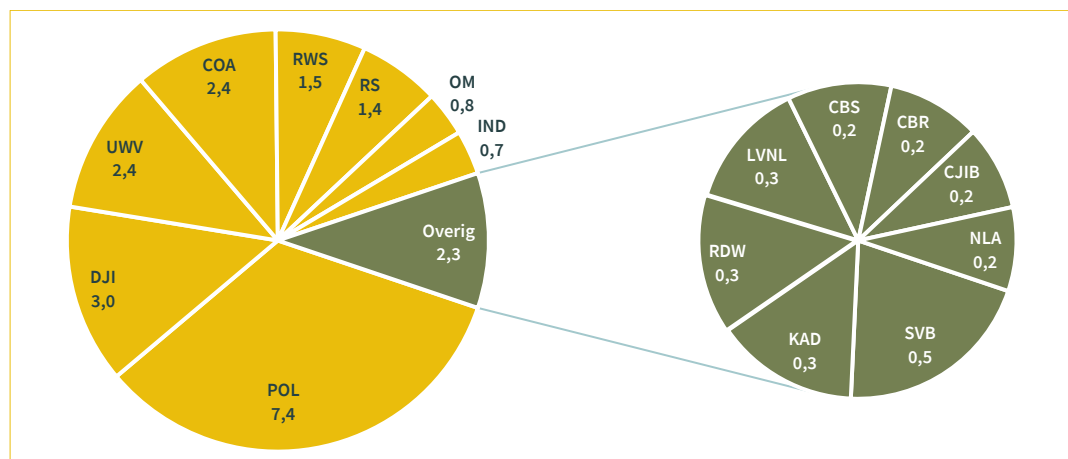
Opvallend is dat de dalende arbeidsintensiteit ogenschijnlijk geen positief effect teweeg brengt op de productiviteitsgroei. Alleen bij het wo gaat de (geringe) daling van de relatieve personeelsinzet gepaard met productiviteitsgroei. Bij de andere sectoren is dat niet het geval en laten het vo en de ziekenhuizen, waar de arbeidsintensiteit het sterkste is afgenomen, zelfs een fors negatieve productiviteitsgroei zien.

Trends in Uitvoeringsorganisaties

Omvang uitvoeringsorganisaties

Ook de 16 uitvoeringsorganisaties opgenomen in TiU zijn verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de publieke dienstverlening. De daarmee gemoeide kosten bedragen in 2023 in totaal 21,9 miljard euro, ongeveer twee derde van de totale kosten van alle uitvoeringsorganisaties agentschappen en zbo's) in Nederland. Het grootste deel daarvan (72%) betreft kosten van organisaties die vallen onder het ministerie van Justitie en Veiligheid (POL, DJI, COA, RS, OM, IND en CJIB). Figuur 5 toont de kosten per uitvoeringsorganisatie in miljarden euro's.

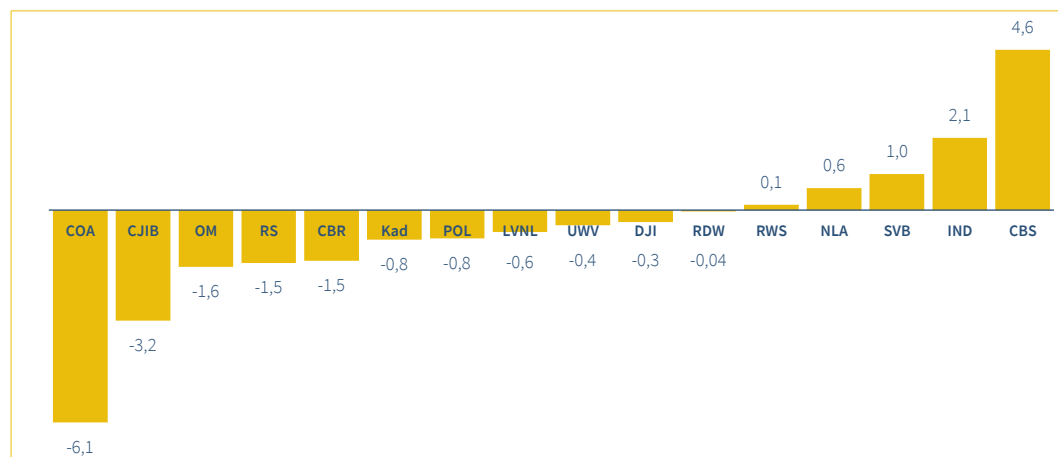
Figuur 5 Kosten uitvoeringsorganisaties in 2023 in miljarden euro's



Verklaring afkortingen: CBR: Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen; CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek; CJIB: Centraal Justitieel Incassobureau; COA: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers; DJI: Dienst Justitiële Inrichtingen; IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst; KAD: Kadaster; LVNL: Luchtverkeersleiding Nederland; NLA: Nederlandse Arbeidsinspectie; OM: Openbaar Ministerie; POL: Politie; RDW: Dienst Wegverkeer; RS: Rechtspraak; RWS: Rijkswaterstaat; SVB: Sociale Verzekeringsbank; UWV: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

Productiviteitsgroei

Figuur 6 Gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei van uitvoeringsorganisaties in procenten, 2006-2023

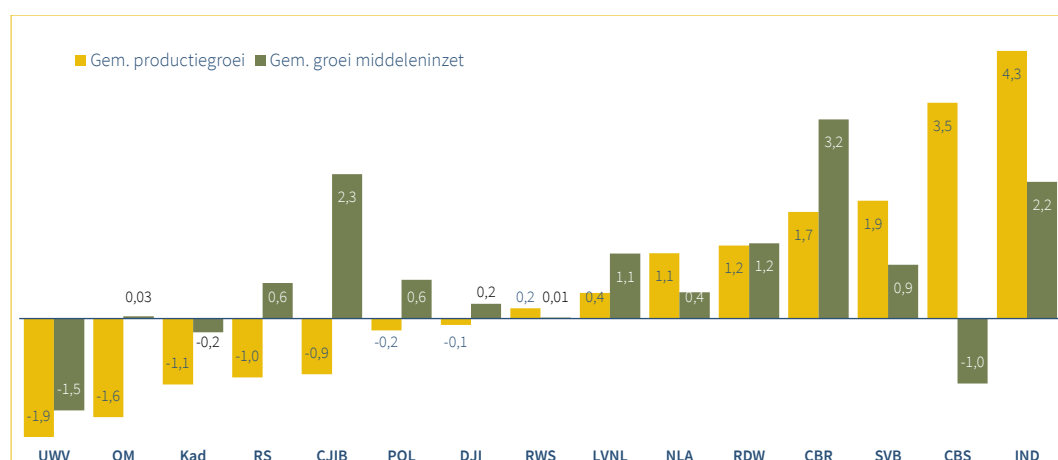


Figuur 6 toont vergelijkbare bevindingen als weergegeven in Figuur 2: bij het grootste deel van de uitvoeringsorganisaties in TiU (11 van de 16) is in de periode 2006–2023 sprake van een negatieve productiviteitsgroei. Het meest opmerkelijk zijn de negatieve cijfers van het COA (-6,1%) en het CJIB (-3,2%). Opvallend positief zijn daarentegen de productiviteitsgroei cijfers van de IND (2,1%) en het CBS (4,6%). Naast het grote aandeel van organisaties met negatieve cijfers valt ook de grote variatie op. Dit doet vermoeden dat bij verschillende organisaties relatief eenvoudig productiviteitswinst te behalen is.

Productie en ingezette middelen

Figuur 7 presenteert de gemiddelde jaarlijkse groei van de productie en de ingezette middelen van de 16 uitvoeringsorganisaties vanaf 2006. Voor een duidelijker weergave zijn de cijfers van het COA (productiegroei: 4,3% en groei middeleninzet: 11%) hierin niet opgenomen.

Figuur 7 Gemiddelde jaarlijkse groei van productie en middeleninzet in procenten, 2000-2023



Uit de figuur blijkt dat in de periode 2006-2023 bij de meeste de uitvoeringsorganisaties (9 van de 16) sprake is van een gemiddelde jaarlijkse productiegroei. Bij vijf daarvan groeit de inzet van de middelen minder hard of is sprake van negatieve middelengroei. Zij laten dan ook productiviteitsgroei zien. Bij de andere vier uitvoeringsorganisaties wordt de productiegroei wel overtroffen door de groei van de ingezette middelen. Bij RDW is dat verschil marginaal, maar bij LVNL en CBR aanzienlijk groter. Dit geldt nog veel sterker voor het COA, waardoor deze organisatie ook de meest negatieve productiviteitsgroei vertoont.

Opvallend is dat de zeven organisaties die te maken hebben met een krimpende productie geen evenredige afname in ingezette middelen laten zien. Bij vijf van hen is tussen 2006 en 2023 zelfs sprake van een jaarlijkse toename in middeleninzet. Met name het CJIB valt op: ondanks dalende productie stijgt de middeleninzet substantieel.

Kwaliteit

Over de hele periode 2006-2023 zijn er maar beperkt gegevens beschikbaar over de kwaliteit van de dienstverlening van uitvoeringsorganisaties. Dat maakt het lastig om de ontwikkeling hiervan stevig te onderbouwen. Op basis van wat er wél aan data beschikbaar is, kunnen we wel een voorzichtige inschatting maken. Figuur 8 toont de uitkomsten van de taxatie op een vijfpuntsschaal en relateert deze aan de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei in deze periode. De cijfers op de horizontale as geven aan of de kwaliteit sterk is verbeterd (+2), licht is verbeterd (+1), gelijk is gebleven (0), licht is verslechterd (-1) of sterk is verslechterd (-2).

Figuur 8 Samenhang gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei en kwaliteitsontwikkeling



Uit de figuur blijkt dat evenveel uitvoeringsorganisaties een positieve als een negatieve kwaliteitsontwikkeling laten zien. Bij de IND en DJI is de kwaliteit van de dienstverlening min of meer stabiel gebleven. Opvallend is dat bij vrijwel alle organisaties met een positieve of stabiele kwaliteitsontwikkeling sprake is van productiviteitsgroei of slechts een beperkte krimp (minder dan -0,5%). Daarentegen komt negatieve kwaliteitsontwikkeling vrijwel uitsluitend voor bij organisaties met een substantiële productiviteitsdaling (meer dan -0,5%). Dit wijst op een positieve samenhang tussen

productiviteit en kwaliteit, zoals we die ook al in verschillende andere onderzoeken signaleerden.

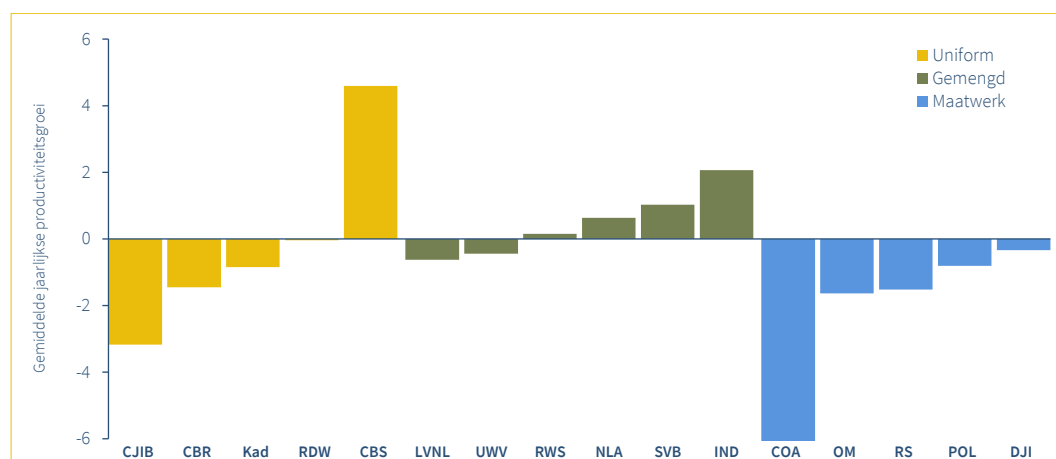
Karakter van de uitvoering

Om de productiviteitsverschillen tussen uitvoeringsorganisaties beter te begrijpen, kan het verhelderend zijn om na te gaan of de aard van de werkzaamheden hierbij een rol speelt. Daarvoor hanteren wij een driedeling naar uitvoeringskarakter: uniform, gemengd of maatwerk. Deze typologie maakt het mogelijk om organisaties die min of meer dezelfde soort activiteiten verrichten met elkaar te vergelijken.

Uniforme uitvoerders voeren hoofdzakelijk sterk gestandaardiseerde taken uit, gemengde uitvoerders combineren gestandaardiseerd werk met enige mate van maatwerk en maatwerkorganisaties houden zich voornamelijk bezig met meer complexe, casusgerichte dienstverlening. Door de productiviteitsgroei per typologie te analyseren ontstaat inzicht in welk type uitvoeringsorganisatie veel of weinig mogelijkheden zijn om productiviteitsgroei te realiseren en is te zien welke organisaties hiervan afwijken.

Figuur 9 brengt de productiviteitsgroei van de uitvoeringsorganisaties in beeld, ingedeeld volgens de drie genoemde categorieën.

Figuur 9 Productiviteitsgroei per uitvoeringsorganisatie naar uitvoeringskarakter, 2006-2023



Uit de figuur komt naar voren dat er een vrij duidelijke samenhang bestaat tussen het type uitvoering en de mate van productiviteitsgroei. Organisaties met een maatwerkprofiel, zoals COA, OM, RS, POL en DJI, laten vrijwel allemaal een negatieve productiviteitsontwikkeling zien. Dit wijst erop dat maatwerkorganisaties structureel moeite hebben om hun productiviteit te verhogen, mogelijk door de complexiteit van hun taken en het beperkte potentieel voor standaardisatie.

Gemengde uitvoerders, zoals RWS, SVB, IND en NLA, scoren overwegend positief, wat suggereert dat een gemengd uitvoeringsmodel beter in staat is om productiviteitswinst te realiseren.

Bij uniforme uitvoerders is het beeld wisselend: CBS laat een sterke productiviteitsgroei zien en RDW slechts een geringe daling, maar bij de andere uitvoeringsorganisaties in

deze categorie is sprake van vrij forse negatieve groei, vooral bij het CJIB. Dit impliceert dat standaardisatie op zichzelf geen garantie is voor productiviteitsgroei. Mogelijk speelt bij sommige organisaties ook een verschuiving in het uitvoeringskarakter een rol, waarbij in de loop der jaren minder uniform wordt gewerkt dan voorheen.

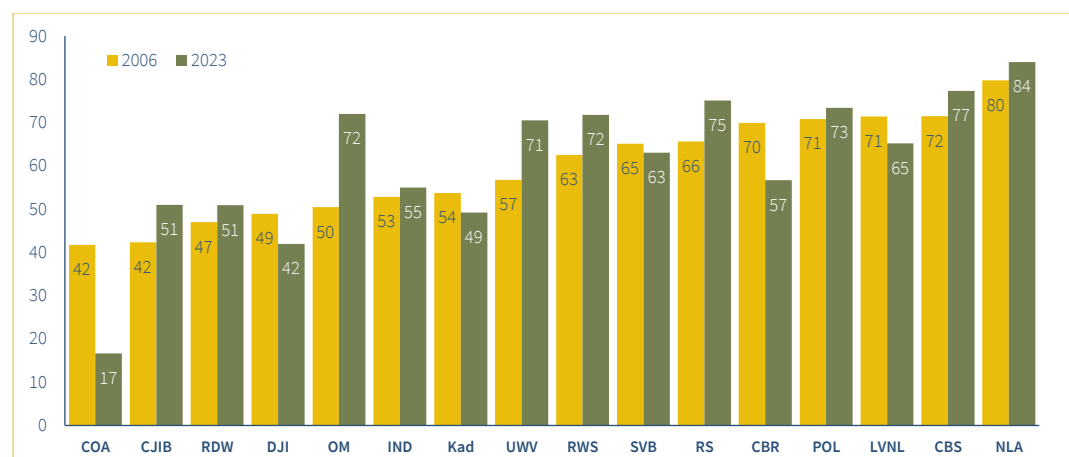
De typologieanalyse onderstreept dat maatwerkorganisaties het meest kwetsbaar zijn qua productiviteit, terwijl gemengde uitvoerders het beste lijken te presteren. Overigens valt op dat alle maatwerkorganisaties ressorteren onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit suggereert dat maatwerkuitvoering vooral binnen het domein van Justitie en Veiligheid voorkomt. Dat is waarschijnlijk ook een belangrijke verklaring voor de lagere gemiddelde productiviteitsgroei van de JenV-uitvoeringsorganisaties ten opzichte van die van andere departementen.

Arbeidsintensiteit

Het leveren van maatwerk gaat in veel gevallen gepaard met een hoge arbeidsintensiteit. De arbeidsintensiteit bij maatwerkorganisaties als de politie, OM en rechtspraak is dan ook hoog. In 2023 is het aandeel van de personele middelen in de totale middeleninzet van deze drie organisaties respectievelijk 72, 73 en 75 procent. Dat is een hoger percentage dan alle andere uitvoeringsorganisaties, met uitzondering van het CBS (77%). Ook valt op dat de arbeidsintensiteit van deze organisaties in de loop van de jaren is toegenomen, in het bijzonder bij het OM. De groei van de arbeidsintensiteit vindt echter ook bij verschillende andere uitvoeringsorganisaties plaats, zelfs bij uniforme uitvoerders als het CJIB en RDW.

Figuur 10 toont de veranderingen die tussen 2006 en 2023 optreden in de arbeidsintensiteit van de uitvoeringsorganisaties.

Figuur 10 Procentueel aandeel personele middelen in de totale middeleninzet in 2006 en 2023



Uit de figuur blijkt dat er tussen 2006 en 2023 bij de meeste uitvoeringsorganisaties (10 van de 16) sprake is van een toenemend aandeel van de personele middelen in de totale middeleninzet. De grootste stijging doet zich voor bij het OM waar het aandeel personeelsvolume toeneemt van 50 naar 72 procent. Ook bij het UWV is een sterke stijging zichtbaar: van 57 naar 71 procent. Andere aanzienlijke stijgers zijn de Rechtspraak,

RWS en CJIB, die elk 9 procentpunt stijgen. Bij de overige 5 stijgers is de toename van het personeelsaandeel meer beperkt.

Van de zes uitvoeringsorganisaties met een dalend personeelsaandeel is die van het COA het meest opmerkelijk. Hier neemt het personeelsaandeel af met maar liefst 25 procentpunten (van 42% naar 17%). Dit is vooral toe te schrijven aan de forse stijging van de materiële kosten tussen 2022 en 2023. Deze toename wordt grotendeels veroorzaakt door sterk gestegen huisvestingskosten, met name door de uitbreiding van (duurdere) noodopvanglocaties vanwege het tekort aan reguliere opvangplekken.

Bij de andere dalers valt vooral de sterke afname van de arbeidsintensiteit bij het CBR op: van 70 procent in 2006 naar 57 procent in 2023. Verder zijn bij DJI, LVNL en het Kadaster vrij substantiële dalingen van het personeelsaandeel waar te nemen. Bij het SVB is de daling gering.

Vergelijken we de veranderingen in arbeidsintensiteit met de productiviteitsgroei dan komt een wisselend beeld naar voren. Van de zes organisaties met een dalende arbeidsintensiteit is alleen bij de SVB sprake van positieve productiviteitsgroei. Bij de overige vijf dalers gaat de afname van arbeidsintensiteit gepaard met een daling van de productiviteit. Onder de tien organisaties met een toenemend personeelsaandeel zijn er zes waarbij dit samengaat met productiviteitsdaling. Bij de andere vier stijgers blijkt wel productiviteitsgroei mogelijk. Wel is de stijging van de arbeidsintensiteit bij deze organisaties, met uitzondering van RWS, relatief beperkt. Er is dus geen sprake van een eenduidige relatie tussen veranderingen in de arbeidsintensiteit en de productiviteit.

Samenvatting en conclusie

Een goed opgeleide en gezonde beroepsbevolking, een solide infrastructuur en rechtsorde, zijn cruciaal voor een goed functionerende economie. De publieke dienstverlening levert hieraan een grote bijdrage en is dan ook van grote maatschappelijke waarde. Daarvoor wordt echter ook een forse prijs betaald: in 2023 bedragen de totale uitgaven aan publieke dienstverleners circa € 420 miljard. De enorme omvang van deze uitgaven – goed voor 40 procent van het bruto binnenlands product – roept de vraag op of deze prijs wel in verhouding staat tot het maatschappelijk nut van de geleverde diensten. Wordt er niet teveel betaald, of anders gezegd: worden de publieke middelen wel zo doelmatig mogelijk ingezet?

De productiviteitstrends in de dashboards TiPS en TiU bieden hiervoor belangrijke aanwijzingen. De kosten van de daarin gemonitorde sectoren en organisaties omvatten ongeveer een kwart van de totale uitgaven aan publieke dienstverleners. TiPS monitort het onderwijs en de ziekenhuiszorg (ruim € 84 miljard). TiU volgt zestien uitvoeringsorganisaties met een gezamenlijke kostenpost van bijna € 22 miljard, wat neerkomt op zo'n twee derde van de totale kosten van alle uitvoeringsorganisaties in Nederland.

Productiviteitsgroei overwegend negatief

Uit beide dashboards blijkt dat de productiviteit in de publieke dienstverlening zich overwegend negatief ontwikkelt.

In vijf van de zes onderwijs- en zorgsectoren is tussen 2000 en 2023 sprake van een gemiddelde jaarlijkse daling van de productiviteit. Vooral het vo, mbo en ziekenhuiszorg laten forse negatieve trends zien. Alleen het wo kent een positieve ontwikkeling (+1,3%).

Bij uitvoeringsorganisaties is het beeld niet veel anders: elf van de zestien organisaties laten tussen 2006 en 2023 een daling zien. COA (-6,1%) en CJIB (-3,2%) vallen op door hun sterke negatieve ontwikkeling. CBS (+4,6%) en IND (+2,1%) zijn de meest positieve uitzonderingen.

Middeleninzet groeit structureel harder dan de productie

De negatieve productiviteitsontwikkeling wordt in de meeste onderzochte sectoren en organisaties veroorzaakt doordat de middeleninzet sneller toeneemt dan de productie.

Bij de sectoren zijn de grootste verschillen te zien bij het mbo, vo en de ziekenhuizen, die dan ook de meest negatieve productiviteitsgroei laten zien. In het mbo daalt de productie zelfs, terwijl de middeleninzet met ruim 1 procent per jaar stijgt. Alleen in het wo groeit de productie sneller dan de middeleninzet.

Een vergelijkbaar patroon is te zien bij de uitvoeringsorganisaties: negen van de zestien organisaties laten productiegroei zien, maar bij de meeste stijgt de middeleninzet sterker. Slechts vijf organisaties realiseren productiegroei bij een gelijkblijvende of dalende

middeleninzet, waardoor hier wel productiviteitsstijging plaatsvindt. Opvallend is dat organisaties met krimpende productie (zoals CJIB en COA) hun middeleninzet niet evenredig verlagen, bij sommigen neemt deze zelfs toe.

Overwegend positieve samenhang kwaliteit en productiviteit

De relatie tussen kwaliteit en productiviteit is overwegend positief. Sectoren en organisaties met stijgende productiviteit laten vaak ook kwaliteitsverbetering zien, en vice versa. Dit geldt vooral voor de uitvoeringsorganisaties.

Hoewel in het onderwijs extra middelen zijn ingezet voor kwaliteitsverbetering, wijzen beschikbare data niet op een significant effect. In het po en vo zijn leerprestaties zelfs gedaald. Het mbo en hbo tonen stabiele tot licht verslechterde studiesuccesscores. Alleen het wo, de enige sector met productiviteitsgroei, laat een duidelijke verbetering van studiesucces zien. In de ziekenhuiszorg zijn er, ondanks de negatieve productiviteitsontwikkeling, wél positieve ontwikkelingen in kwaliteitsindicatoren zichtbaar, zoals betere overlevingskansen bij ernstige aandoeningen.

Bij uitvoeringsorganisaties is een vrij duidelijk positieve samenhang waar te nemen: organisaties met een stabiele of verbeterde kwaliteit (zoals IND en CBS) kennen ook een stabiele of positieve productiviteitsontwikkeling, terwijl een negatieve kwaliteitsontwikkeling vooral voorkomt bij organisaties met forse productiviteitsverliezen (zoals CJIB en COA).

Geen samenhang arbeidsintensiteit en productiviteit

Publieke dienstverlening is vaak arbeidsintensief, wat zich meestal vertaalt in een hoog aandeel personele middelen in de totale middeleninzet. Dit geldt in het bijzonder voor het onderwijs en de zorg. Binnen deze domeinen bestaan echter aanzienlijke verschillen en ook treden in de loop der tijd duidelijke verschuivingen op. Zo daalt tussen 2000 en 2023 het personeelsaandeel in de ziekenhuiszorg fors en is ook in het vo sprake van een substantiële daling. In het hbo daarentegen is juist een aanzienlijke toename zichtbaar.

De samenhang met productiviteit is onduidelijk. Alleen het wo combineert een dalende arbeidsintensiteit met stijgende productiviteit. Bij de andere sectoren is dat niet het geval en laten het vo en de ziekenhuizen, waar de arbeidsintensiteit het sterkste is afgenomen, zelfs een fors negatieve productiviteitsgroei zien.

Bij de uitvoeringsorganisaties zien we tussen 2006 en 2023 vooral een toename van de arbeidsintensiteit. Tegelijkertijd zijn er ook organisaties waar het personeelsaandeel afneemt. Dit gaat echter meestal niet gepaard met productiviteitsgroei. Wel gaat een toenemende arbeidsintensiteit vaak samen met een negatieve productiviteitsgroei, al zijn er ook gevallen waarin de productiviteit desondanks toeneemt. Ook bij de uitvoeringsorganisaties blijkt er dus geen eenduidige relatie tussen veranderingen in de arbeidsintensiteit en de productiviteit.

Uitvoeringskarakter en productiviteit

Opvallend zijn de samenhangen tussen productiviteit en het type organisatie. Maatwerkorganisaties, zoals COA, Politie, OM, DJI, Rechtspraak, kennen vrijwel zonder uitzondering negatieve productiviteitsgroei. De aard van hun werk - complex, casusgericht en persoonsafhankelijk - beperkt de mogelijkheden voor standaardisatie en schaalvoordelen.

Gemengde uitvoerders als de SVB, IND, NLA en Rijkswaterstaat laten positieve of stabiele productiviteitsgroei zien. Hun combinatie van standaardisatie en maatwerk biedt mogelijk meer ruimte voor innovatie en efficiëntie.

Opmerkelijk is dat uniforme uitvoerders, zoals CBS, RDW, CJIB, wisselend presteren. Zo groeit de productiviteit van het CBS sterk, terwijl die bij het CJIB fors daalt.

Conclusie

De analyse van de productiviteitstrends van een substantieel deel van de publieke dienstverleners wijst uit dat de productiviteit van de publieke dienstverlening in Nederland structureel onder druk staat. In de meeste sectoren en organisaties is zelfs sprake van negatieve productiviteitsgroei.

Dat gaat bovendien vaak gepaard met een afnemende kwaliteit van de dienstverlening. Omgekeerd blijkt een positieve productiviteitsontwikkeling meestal hand in hand te gaan met een toenemende of gelijkblijvende kwaliteit. Dit wijst op een positief verband tussen productiviteit en kwaliteit.

Ook het karakter van de dienstverlening lijkt van invloed op de productiviteitsgroei. Maatwerkorganisaties als Politie, OM en Rechtspraak, laten vrijwel zonder uitzondering negatieve productiviteitsgroei zien. De complexiteit en het persoonsafhankelijke karakter van hun werk beperken de mogelijkheden tot standaardisatie. Gemengde uitvoerders (combinatie van standaardisatie en maatwerk), zoals SVB, IND en Rijkswaterstaat, presteren daarentegen overwegend positief. Uniforme uitvoerders vertonen een wisselend beeld: zo is de productiviteitsgroei van het CJIB sterk negatief, terwijl die van het CBS juist fors positief is. Dit illustreert dat standaardisatie op zichzelf geen garantie biedt voor productiviteitsgroei.

Ondanks de sterke technologische ontwikkelingen van de afgelopen decennia blijken met name veel uitvoeringsorganisaties niet te profiteren van de vaak arbeidsbesparende mogelijkheden die deze bieden. Bij de meeste organisaties is juist sprake van een toenemende arbeidsintensiteit, soms zelfs fors. Dit gaat in veel gevallen gepaard met productiviteitsverlies, al zijn er verschillende uitzonderingen op deze regel. Opmerkelijk, en wellicht ook zorgelijk, is dat een dalende arbeidsintensiteit bij zowel organisaties als sectoren zelden samengaat met productiviteitsgroei. Mogelijk hangt dit deels samen met een verschuiving van vaste formatie naar inhuur, die doorgaans tot de materiële kosten wordt gerekend.

Naast arbeidsintensiteit, uitvoeringskarakter en kwaliteit van de dienstverlening beïnvloeden ook diverse andere factoren de ontwikkeling van de productiviteit. De

resultaten van deze analyse wijzen erop dat met name de politieke reflex om telkens weer meer geld beschikbaar te stellen, in de hoop hiermee de prestaties te laten toenemen, een hoofdrol speelt. Dit mechanisme verklaart ongetwijfeld een aanzienlijk deel van de brede groei van middeleninzet in de sectoren en organisaties. Uit de analyse blijkt echter dat die groei zich zelden vertaalt in een evenredige toename van prestaties - noch in kwantiteit, noch in kwaliteit. Zolang deze politieke reflex niet wordt doorbroken, blijft structurele verbetering van de productiviteit buiten bereik.

Colofon

Uitgave

Stichting IPSE Studies

ISBN

978-90-835037-4-5

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2025 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.