

Prof. dr. Jos Blank, hoogleraar Productiviteit van de Publieke Sector Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies).
Dr. Alex van Heezik, senior-onderzoeker Centrum voor IPSE Studies.

Productiviteit overheid

Beleid en productiviteit in onderwijs, zorg veiligheid & justitie en netwerksectoren

In de afgelopen decennia voert de overheid een groot aantal hervormingen door in de publieke sector. Verbetering van de productiviteit staat hierbij vaak centraal. Dit artikel laat zien dat het soms droevig gesteld is met de productiviteit, maar ook dat er successen worden geboekt. Veel hervormingsbeleid heeft geen zin en de hand op de knip is vaak de beste methode.

De diensten van de publieke sector zijn van groot belang voor onze samenleving. Een goede rechtsorde, een goed opgeleide en gezonde beroepsbevolking en een goede infrastructuur zijn belangrijke pijlers voor een goed draaiende economie. Daarmee zijn echter veel kosten gemoeid, die voor een groot deel betaald worden uit collectieve middelen. Een hoge belasting- en premiedruk kunnen de economische ontwikkeling negatief beïnvloeden, maar ook de sociale rechtvaardigheid onder druk zetten. Het is daarom van belang de publieke sector op een zo productief mogelijke wijze in te richten.

De ziekte van Baumol

Stijgt de productiviteit niet voldoende, dan bestaat het gevaar van het optreden van de ziekte van Baumol. Baumol (1993) betoogt dat het vanwege de hoge arbeidsintensiteit in de dienstensector veel moeilijker is om productiviteitsgroei te realiseren. Dit geldt bij uitstek voor de publieke sector. Om op de arbeidsmarkt te kunnen concurreren met andere sectoren moeten steeds hogere salarissen worden betaald, zonder dat hier een navenante productiviteitsgroei tegenover staat. De kosten van de publieke dienstverlening lopen daardoor snel op. Uit de theorie van Laffer (Wanniski, 1978) weten we dat de publieke sector niet verder kan uitdijen dan een bepaald niveau. De hoge belasting- en premiedruk ontmoedigt het arbeidsaanbod en daarmee de economische groei.

Het is dan ook niet voor niets dat het verbeteren van de productiviteit van de publieke dienstverlening al decennialang hoog op de beleidsagenda staat. Vooral sinds de jaren tachtig voert de overheid een groot aantal hervormingen door die voor een belangrijk deel hierop zijn gericht, zoals veranderingen van bekostigingssystemen, privatisering en verzelfstandiging en aanpassingen in de marktordening (concurrentieprikkels en opschaling).

Trendanalyse van IPSE Studies

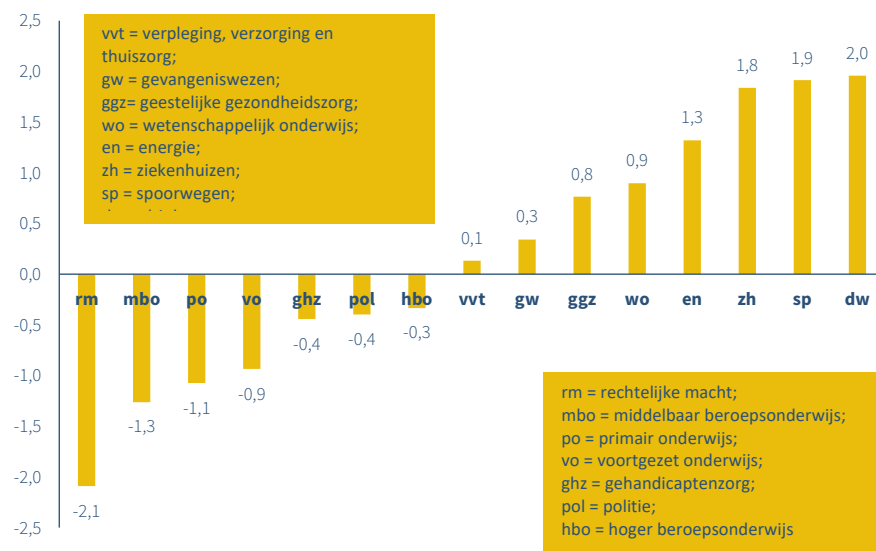
Wat hebben al deze hervormingen opgeleverd? Is de productiviteit inderdaad toegenomen of hebben de ingrepen geen, of zelfs negatief, effect gehad? Welke beleidsinstrumenten werken wel en welke

interventies kan de overheid beter nalaten? Zijn er ook nog andere factoren die van invloed zijn geweest op de productiviteitsontwikkeling van de publieke sector? In dit artikel beantwoorden wij deze vragen aan de hand van een synthese van de trendanalyses die IPSE Studies de afgelopen jaren heeft uitgevoerd (Blank & Heezik van, 2017; Blank & van Heezik, 2015; Blank & Van Heezik, 2018; Blank et al., 2016). Voor een uitgebreidere beschrijving verwijzen we naar Blank & van Heezik (2019).

Productiviteitstrends in beeld

De uitgevoerde trendanalyses betreffen vijftien omvangrijke publieke voorzieningen. Hiermee is een groot deel (circa 90%) van de totale kosten voor onze publieke dienstverlening gemoeid. Figuur 1 toont de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei van deze sectoren in de periode 1980-2016.

Figuur 1 Gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei in procenten, 1980-2016*



* Voor de zorgsectoren betreft dit de groei tussen 1980-2013. Voor de netwerksectoren is dit de periode 1980-2015.

Meten van productiviteit van publieke dienstverlening

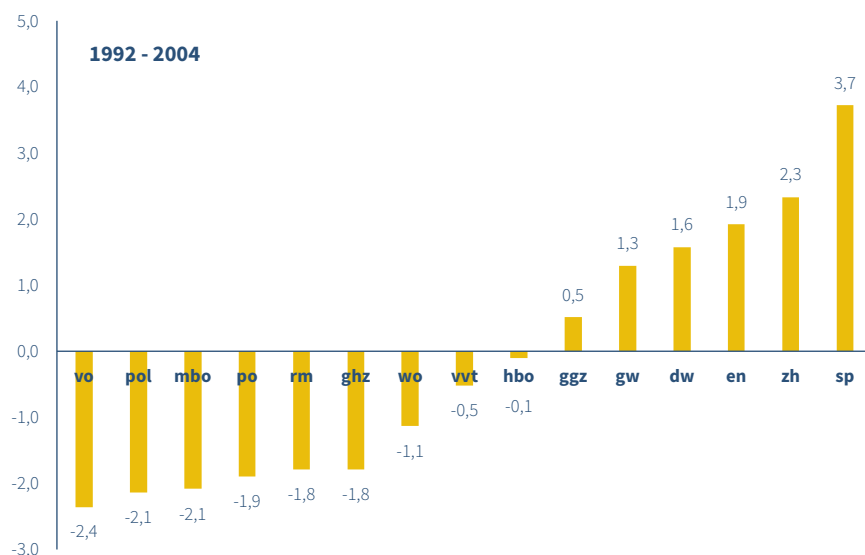
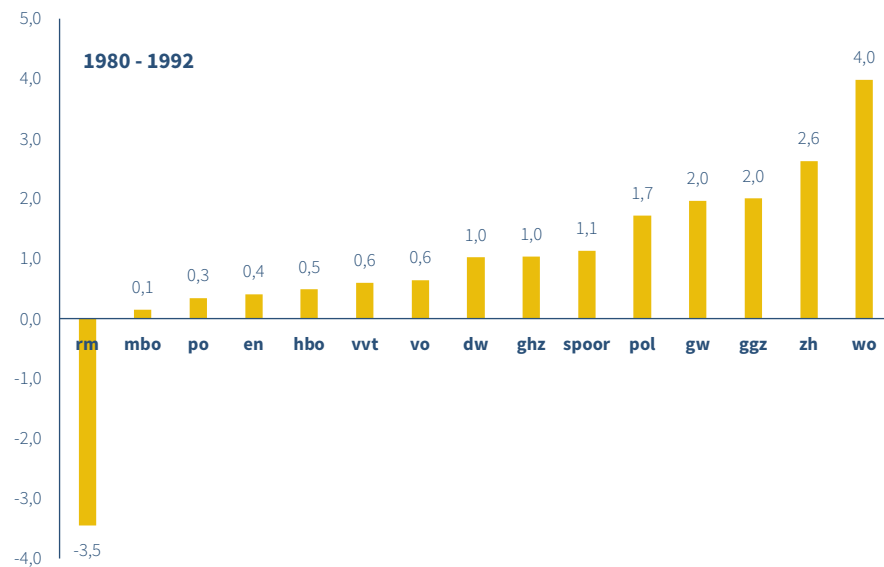
Productiviteit is niets anders dan de verhouding tussen de geleverde prestaties (productie of output) en de ingezette middelen. Omdat er vaak sprake is van levering van verschillende diensten met verschillende ingezette middelen delen we twee indices op elkaar:

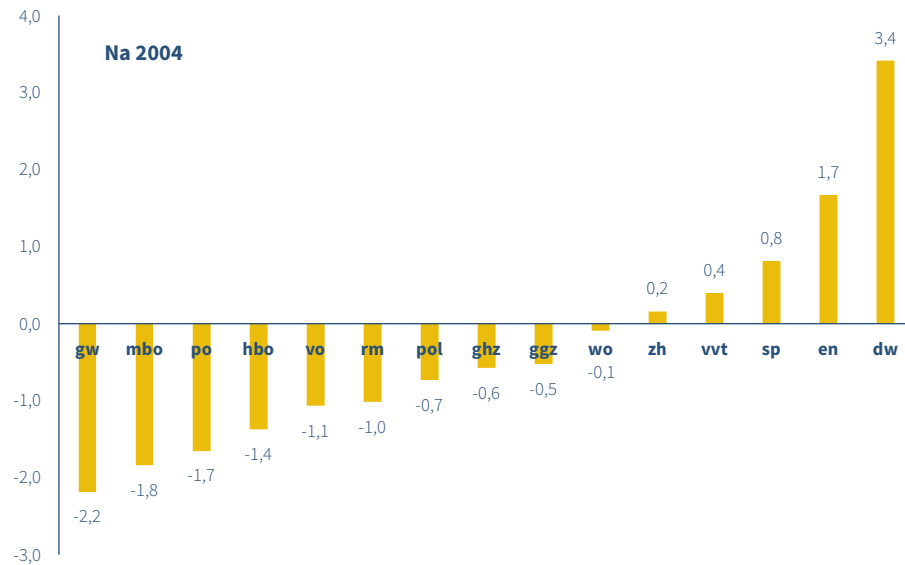
$$productiviteit = \frac{Index\ productie}{Index\ middelen}$$

De productie-index is een gewogen optelling van de onderliggende producten, zoals in het onderwijs het leerlingen (of diploma's) van verschillende opleidingen. Ieder gewicht representeert in feite de maatschappelijke waarde van het product. De gewichten worden geschat met een kostenfunctie (Blank & van Heezik, 2015). Voor de index van ingezette middelen hanteren we de kosten gedeeld met een loon- en prijsindex.

Figuur 1 maakt duidelijk dat de productiviteitsgroei in de publieke sector niet per definitie gering is. Sommige sectoren realiseren aanzienlijke groeicijfers, terwijl bij andere sectoren sprake is van negatieve groei. Deze patronen zijn overigens niet consistent over de tijd, zoals figuur 2 laat zien. In figuur 2 is de onderzoeksperiode in drie stukken geknipt. De groeicijfers van periode 1980-1992 liggen duidelijk boven de andere periodes. Het hand-op-de-knip-beleid van de kabinetten Lubbers is hier duidelijk zichtbaar. Ook zien we dat sommige sectoren het in de ene periode veel beter doen dan in de andere. Zo doet de energiesector het in de periode 1980-1992 een stuk slechter dan in de periodes erna.

Figuur 2 Gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei in procenten per deelperiode, 1980-2016





Verklaringen voor groeiverschillen

Bij de verschillen in productiviteitsgroei onderscheiden we niet-beïnvloedbare en beïnvloedbare factoren. De niet-beïnvloedbare factoren hebben betrekking op de aard van de dienstverlening, de algemene economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de vraag (bijvoorbeeld vergrijzing). Beïnvloedbare factoren verwijzen naar beleidsinstrumenten, zoals aanpassingen in de bekostiging of marktordening.

'Beleidsinterventies om de productiviteit te verbeteren zijn over het algemeen weinig succesvol.'

Aard van de dienstverlening

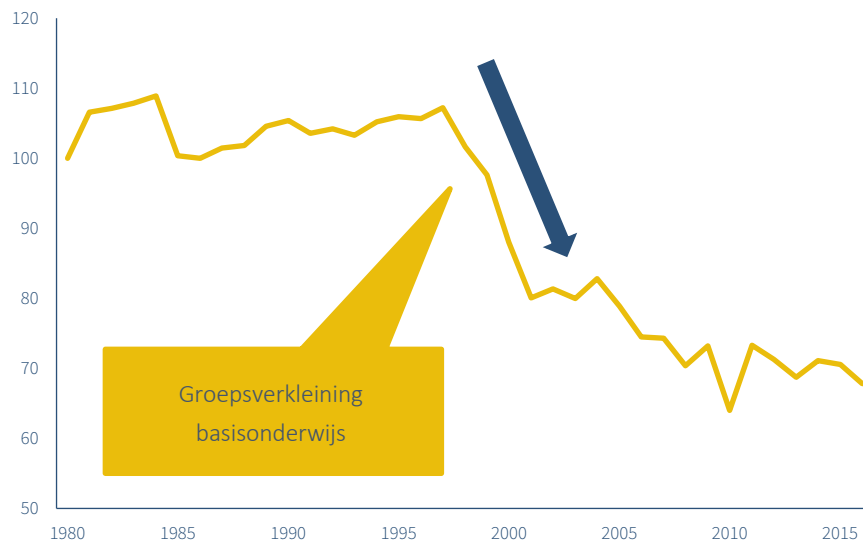
Figuur 1 laat zien dat in de kopgroep van productiviteitsgroei vooral de meer technische, kapitaalintensieve sectoren vertegenwoordigd zijn. Dit beeld past goed bij de oorspronkelijke gedachte van Baumol, dat arbeidsintensieve sectoren zich niet goed lenen voor productiviteitsgroei en kapitaalintensieve wel. Dit beeld zien we echter niet in alle periodes terug. In periode tussen 1980 en 1992 hebben de netwerksectoren geen koppositie. Vooral de energiesector blijft achter bij de rest. Dit is dus geen wet van Meden en Perzen.

Natuurlijke monopolies, zoals de rechterlijke macht en de politie, vinden we terug in de staart van de productiviteitsgrafiek. De spoor- en drinkwatersector – ook met een monopolistisch karakter – doen het daarentegen een stuk beter. Waarschijnlijk vooral vanwege de relatief hoge kapitaalintensiteit, maar wellicht speelt de veel transparantere en homogenere productie ook een rol. Het monitoren en afrekenen op prestaties is daar veel eenvoudiger. Verder worden de nutssectoren (energie en drinkwater) bekostigd via kostendekkende tarieven.

Economische ontwikkeling

Nederland kent tussen 1990 en 2002 een sterke economische ontwikkeling. Figuur 2 laat zien dat bij een groot deel van de publieke dienstverlening in deze periode sprake is van een achterblijvende productiviteit ten opzichte van de eerste periode. Economische ontwikkeling leidt tot meer belastingopbrengsten en tot een verruiming van budgetten. Deze verruiming leidt echter niet tot een evenredige groei van de geleverde productie. Dit staat bekend als Bowens regel (Archibald & Feldman, 2008; Bowen, 1980). Een uitwas van dit beleid vindt plaats in het primair onderwijs, dat vanaf 1997 veel extra middelen ontvangt voor de invoering van de groepsverkleining in het basisonderwijs (figuur 3). Omstreeks dezelfde periode vinden veel hervormingen plaats, zoals de nieuwe politiewet, ROC-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs, onderwijsvernieuwingen en lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs, verzelfstandiging van de NS en liberalisering van de energievoorziening. Daardoor gaat een groot deel van de extra middelen ook op aan transitiekosten.

Figuur 3 Effect van groepsverkleining in het basisonderwijs op productiviteit



Het spiegelbeeld van het bovenstaande zien we vooral in de jaren tachtig als de economie in zwaar weer verkeert. Het strenge bezuinigingsbeleid draagt bij aan een groei van de productiviteit. Dit manifesteert zich vooral in het wetenschappelijk onderwijs, de ziekenhuissector, de geestelijke gezondheidszorg, gevangeniswezen en politie.

Tijdens de recente financiële crisis is sprake van hogere productiviteitsgroei, maar ontwikkelingen in de laatste jaren doen deze echter weer teniet. Ruimere budgetten leiden weer tot een lagere productiviteit.

Vraagontwikkeling naar publieke dienstverlening

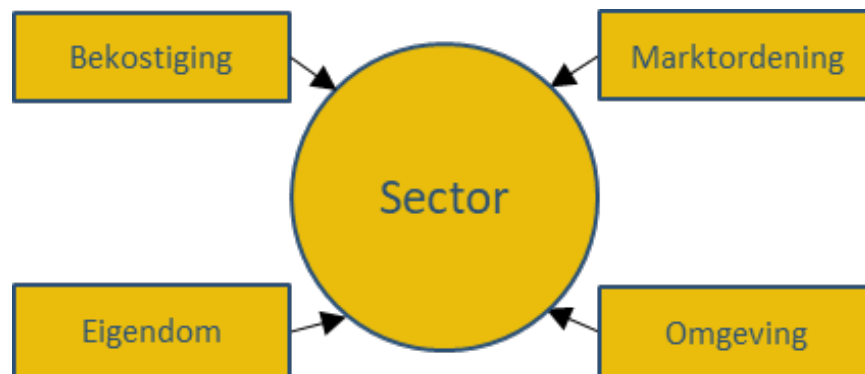
Een groeiende vraag naar publieke diensten leidt doorgaans tot hogere groei van de productiviteit (Wet van Verdoorn; zie Blank, 2017). Het effect ligt dikwijls in de grootteorde van 0,4. Dit wil zeggen dat een groei van de vraag van 1% gepaard gaat met een groei van de productiviteit

met 0,4%. Sterke groei van de vraag treffen we vooral aan in het wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs, ziekenhuizen en de spoorsector. Deze sectoren zien we ook terug in de bovenste helft van figuur 1.

Effecten van beleidsinstrumenten: het BEMO-model

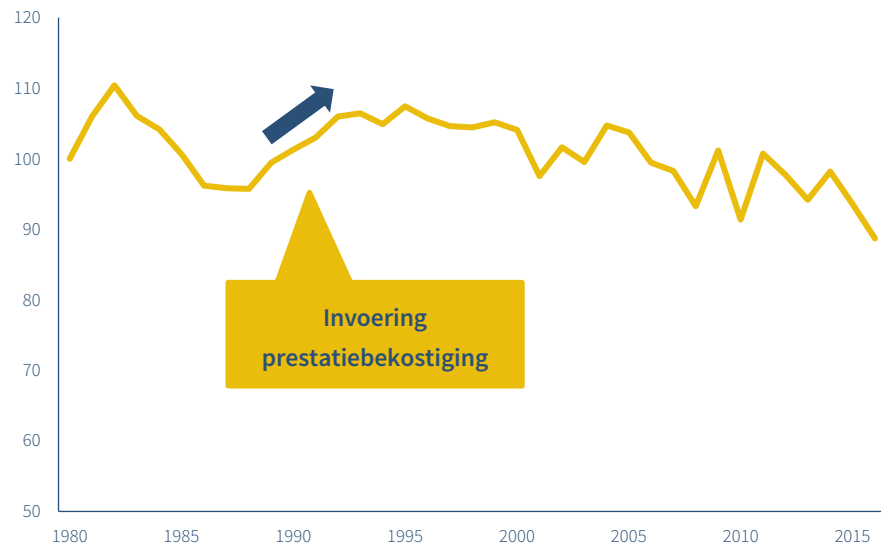
De centrale vraag in dit artikel is of het beleid een bijdrage heeft geleverd aan de verbetering van de productiviteit en welke instrumenten daarbij zijn toegepast. Om hierover meer inzicht te krijgen maken we gebruik van het zogenoemde BEMO-model (figuur 4), dat vier categorieën van beleidsinstrumenten onderscheidt:

Figuur 4 BEMO-model



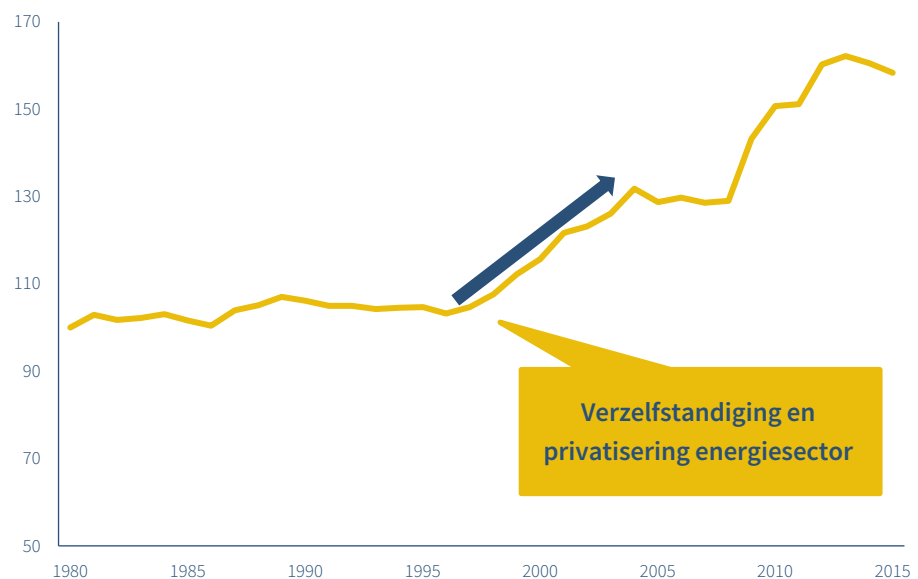
Bij **bekostiging** gaat het om instrumenten die prikkels bevatten om de productiviteit te verhogen. Bekostigingssystemen kunnen zijn gebaseerd op prestaties, budgetten (een vast bedrag, lumpsum), ingezette middelen, een bedrag per potentiële gebruiker of op gebruikersbijdragen. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de veranderingen in de wijze van bekostiging vaak weinig verschil maakt. Wel kan een systeem met directe koppeling aan prestaties van invloed zijn. Het hoger beroepsonderwijs is een voorbeeld hiervan (figuur 5). Een dergelijk effect treedt echter niet op in andere sectoren waar een vorm van prestatiebekostiging wordt ingevoerd.

Figuur 5 Effect Invoering prestatiebekostiging in het hoger beroepsonderwijs op productiviteit



Instrumenten in de groep **eigendom** grijpen aan in de eigendomsverhoudingen. Daarmee doelen we op de mate waarin organisaties onafhankelijk van het overheidsapparaat beslissingen kunnen nemen over hun bedrijfsvoering. Omdat een grotere autonomie zou bijdragen aan de doelmatigheid van de publieke dienstverlening zijn veel voorzieningen verzelfstandigd en sommige ook (gedeeltelijk) geprivatiseerd. Dat geldt in het bijzonder voor de netwerksectoren. Figuur 6 laat zien dat de verzelfstandiging/privatisering in de energiesector zijn vruchten lijkt af te werpen op de productiviteit van de sector.

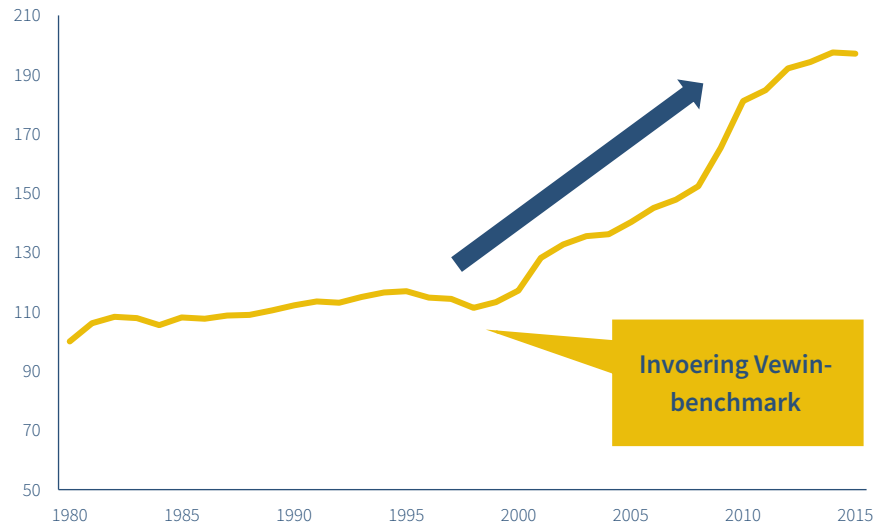
Figuur 6 Effect Invoering verzelfstandiging en privatisering energiesector op productiviteit



Marktordening heeft betrekking op de inrichting van de markt, zoals de mate van concurrentie en de schaal van de instellingen. In grote delen

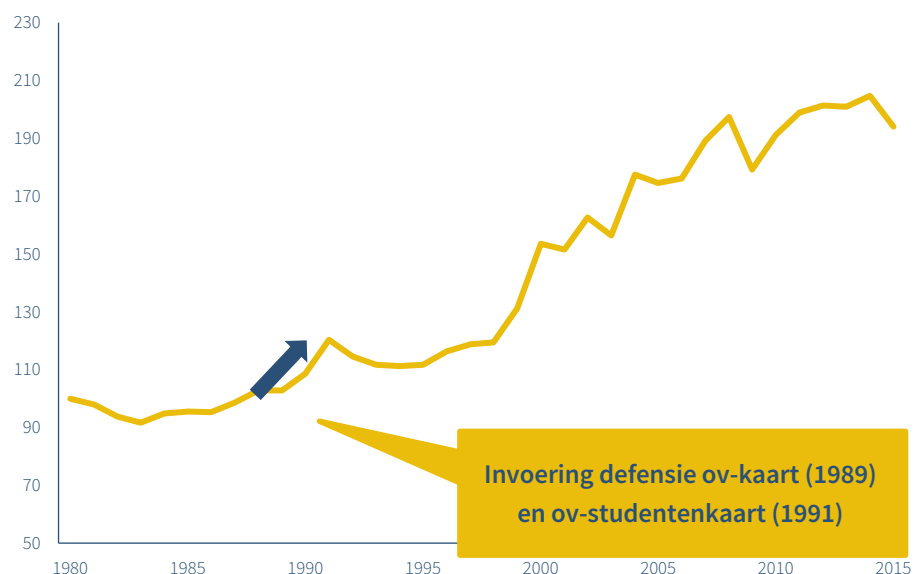
van de publieke sector is sprake van een forse opschaling (Blank, 2015). Soms is dat een organisch proces, maar vaak stuurt het beleid hier heel nadrukkelijk op. Een interessante illustratie van maatstafconcurrentie is te vinden in de drinkwatersector (figuur 7). Na invoering van de maatstafconcurrentie groeit de productiviteit van de sector aanzienlijk (Blank et al., 2019)

Figuur 7 Effect Invoering maatstafconcurrentie drinkwatersector op productiviteit



Tot **omgeving** rekenen we vooral beleidsinstrumenten die aan de vraagzijde aangrijpen. Deze instrumenten beogen de productiviteit te verhogen door gebruikers een deel van de kosten van publieke voorzieningen zelf te laten dragen. Er zijn ook nog andere beleidsinterventies die de vraag kunnen beïnvloeden. Een mooi voorbeeld hiervan is de invoering van de defensie ov-kaart in 1989 en ov-studentenkaart in 1991. Zij veroorzaken een belangrijke toename van de vraag naar treinreizen. Door de hogere bezittingsgraden van treinen groeit de productiviteit in de spoorsector (figuur 8).

Figuur 8 Effect Invoering OV-studentenkaart op productiviteit van spoorsector



Kwaliteit in beeld

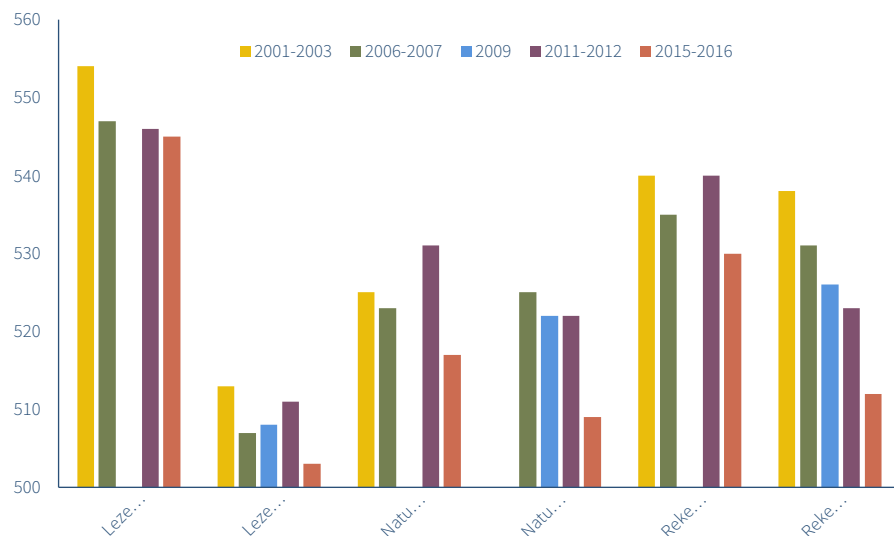
In de loop der tijd treden ook veranderingen op in de kwaliteit van de dienstverlening. Hierover zijn echter niet altijd adequate gegevens beschikbaar. Kwaliteitsverbeteringen of -verslechtingen komen daardoor niet of onvoldoende tot uitdrukking in de (gemeten) productiviteitsontwikkeling. Er kan dus sprake zijn van een onder- of overschatting van de feitelijke productiviteitsgroei. Om enige indicatie hiervan te krijgen zijn bij de trendanalyses afzonderlijke studies verricht naar de kwaliteitsontwikkeling in de verschillende sectoren. In het navolgende geven we enkele opvallende kwaliteitstrends weer.

'Volgens de Onderwijsinspectie kunnen we niet langer ontkennen dat de resultaten van het onderwijs afglijden.'

Resultaten funderend onderwijs glijden af

Figuur 9 toont de ontwikkeling van de prestaties van de leerlingen in het funderend onderwijs (po en vo) vanaf het begin van deze eeuw. Het betreft hier de scores gemeten in het kader van internationaal vergelijkend onderzoek naar de prestaties van leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs.

Figuur 9 Leerlingprestaties in het funderend onderwijs, 2001-2016

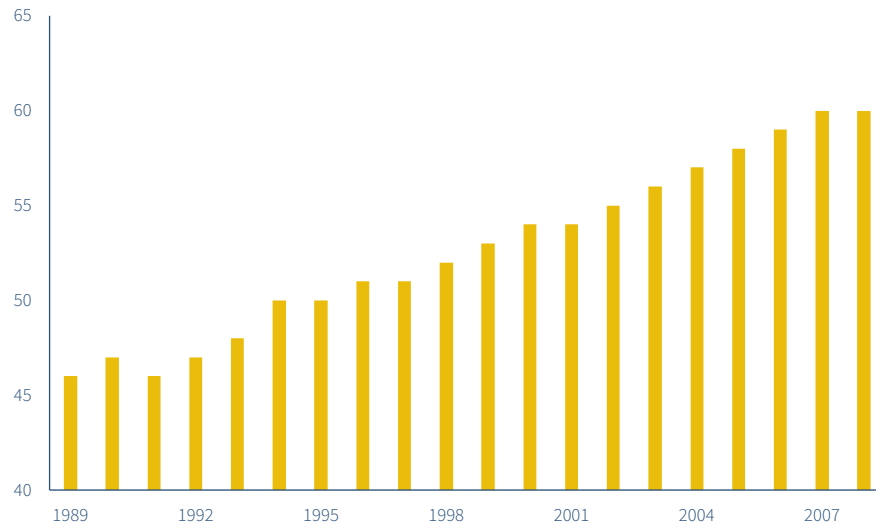


Uit figuur 9 blijkt dat de prestaties van de leerlingen in de afgelopen 10-15 jaar zowel in het basis als voortgezet onderwijs achteruit zijn gegaan. Zorgwekkend is vooral de ontwikkeling van de vo-prestaties op het gebied van rekenen en wiskunde dat een continue daling laat zien. Mede op basis van deze cijfers trekt de Onderwijsinspectie de conclusie dat niet langer kan ontkend worden dat de resultaten van het Nederlandse onderwijs door de jaren heen afglijden (Ivho, 2018).

Forse verbetering medisch-specialistische zorg

Figuur 10 laat zien dat er sinds het eind van de jaren tachtig een forse progressie is geboekt in het succesvol behandelen van kankerpatiënten. Van de patiënten bij wie in 1989 kanker is gediagnosticeerd leeft vijf jaar later (1993) nog 46%. Van de patiënten bij wie in 2008 kanker is vastgesteld leeft vijf jaar later (in 2013) nog 60%. Dit is een belangrijke indicatie voor de verbetering van de medisch-specialistische in ziekenhuizen. Dit is een trend die bij veel andere diagnoses ook te zien is.

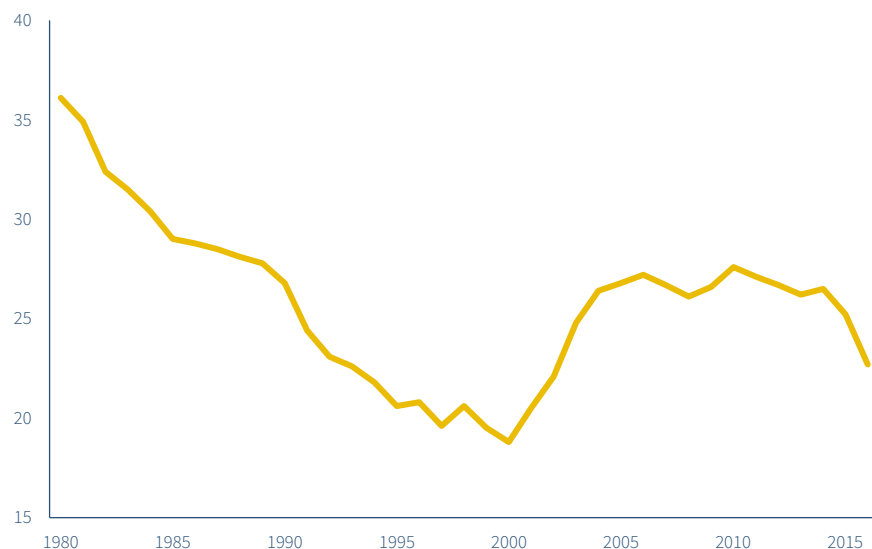
Figuur 10 Percentage kankerpatiënten dat na 5 jaar nog in leven is, 1989-2008



Politie heldert veel minder op

De prestaties die de politie levert op het gebied van opheldering van misdrijven geven een belangrijke aanwijzing van de kwaliteit van het functioneren van de politie. Figuur 11 toont de ontwikkeling van deze prestaties aan de hand van het percentage opgehelderde misdrijven.

Figuur 11 Percentage opgehelderde misdrijven, 1980-2014

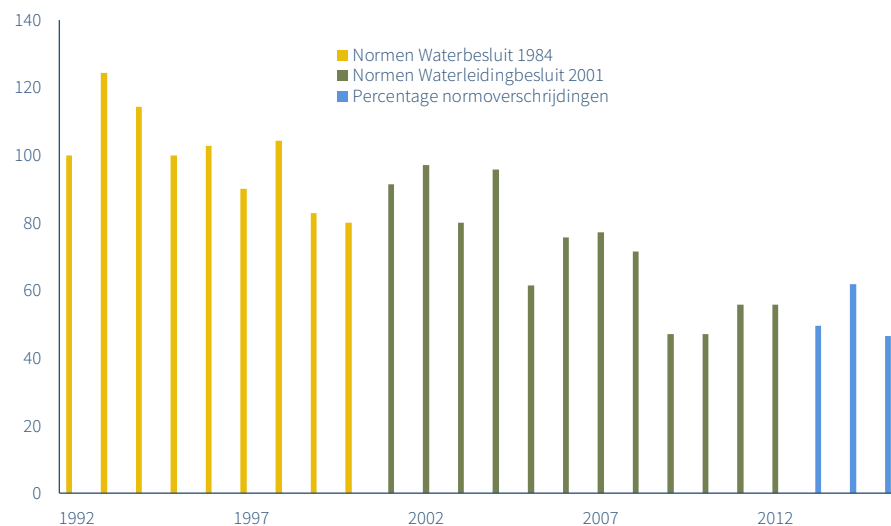


Uit figuur 11 blijkt dat dit percentage in de loop van de tijd flink is afgenomen. De sterkste daling vindt plaats tussen 1980 en 2000. Daarna is even sprake van een stijgende lijn, maar die vlakt al snel af en vanaf 2010 zien we de percentages weer afnemen. Afgemeten aan het ophelderingspercentage is de kwaliteit van de politie dus achteruitgegaan.

Drinkwaterkwaliteit steeds beter

De belangrijkste maat voor de kwaliteit van de drinkwatervoorziening is uiteraard de kwaliteit van het drinkwater zelf. Afgemeten aan de overschrijdingen van de normen voor de drinkwaterkwaliteit treedt hierin sinds het begin van de jaren negentig verbetering op. Het aantal normoverschrijdingen neemt in de loop van de tijd aanzienlijk af (figuur 12).

Figuur 12 Normoverschrijdingen drinkwaterkwaliteit, 1992-2015 (indexcijfers: 1992=100)



Naast deze kwaliteitsontwikkelingen, zijn in de trendstudies nog tal van andere kwaliteitstrends in kaart gebracht. Ondanks de grote hoeveelheid informatie die hieruit naar voren komt, biedt dit weinig houvast om daaruit de grootste gemene deler af te leiden. Daarvoor kent de kwaliteit te veel dimensies en zijn de gegevens daarover te onvolledig of in tegenspraak. We hebben echter niet de indruk dat er in een van de sectoren dusdanige kwaliteitsontwikkelingen hebben plaatsgevonden die tot een grote vertekening van de productiviteitsontwikkeling hebben geleid. Opvallend is wel dat verbeteringen van kwaliteit vooral zijn aan te treffen in sectoren waar de productiviteit groeit en verslechtingen vooral in de 'krimpsectoren'.

Een ander, aan kwaliteit gerelateerd aspect van de dienstverlening is de case mix: de samenstelling van de productie waarmee de moeilijkheid hiervan is aan te geven. Zo zal de scholing van kinderen uit een achterstandssituatie hoger moeten worden gewaardeerd dan van andere kinderen. Bij het bepalen van de sectorproductie is daarmee zoveel mogelijk rekening gehouden, waardoor dit, voor zover van betekenis, ook in de productiviteitsontwikkeling tot uitdrukking komt.

Slotbeschouwingen

De productiviteitsgroei in de publieke dienstverlening wordt vooral bepaald door externe factoren, zoals de aard van de dienstverlening, de economische ontwikkeling en de groei van de vraag.

Arbeidsextensieve sectoren presteren beter dan andere sectoren (Baumol), economische groei leidt tot een lagere productiviteit (Bowen) en een groeiende vraag tot hogere productiviteit (Verdoorn). Typische staatsmonopolies (rechterlijke macht en politie) kennen een heel zorgelijke productiviteitsdaling. Beleidshervormingen om de productiviteit te verbeteren zijn over het algemeen weinig succesvol en werken soms zelfs averechts. Er zijn wel enkele 'spectaculaire' uitzonderingen.

Hand op de knip

Het sleutelen aan de bekostigingssystemen blijkt nauwelijks productiviteitseffecten op te leveren. Prestatiebekostiging werkt alleen als deze wordt gekoppeld aan goed definieerbare en meetbare prestaties. De hoogte van de bekostiging is een belangrijkere determinant dan de vormgeving. Het succesvolste beleidsinstrument is daarom ongetwijfeld "de hand op de knip" (beleid jaren tachtig).

Meer autonomie heeft weinig effect

Wijzigingen in eigendomsverhoudingen of meer autonomie hebben ook weinig effect. Slechts in die sectoren waar dit gekoppeld was aan vormen van concurrentie lijkt dit zoden aan de dijk te zetten (energie). Schaalvergroting is in een aantal sectoren succesvol geweest, maar het beleid is op dit punt (veel) te ver doorgesloten (onderwijs, politie en zorg). Goede bedrijfsvergelijkingen (maatstafconcurrentie) werkt in een aantal gevallen goed (drinkwaterbedrijven). Soms is het ook mogelijk om via de vraagzijde de productiviteit te beïnvloeden (invoering van de ov-kaart voor militairen en studenten).

Productiviteit en kwaliteit gaan hand in hand

Er zijn ook geen aanwijzingen dat de productiviteitsdalingen 'gecompenseerd' worden door kwaliteitsverbeteringen. Eerder lijkt het erop dat productiviteit en kwaliteit hand in hand gaan met elkaar. Verbeteringen in de drinkwatersector zijn zichtbaar zowel bij de productiviteit als de kwaliteit. In het onderwijs gaan productiviteitsdalingen juist gepaard met een verslechtering van kwaliteit.

Meer aandacht voor benchmarks en trendmonitors

De belangrijkste conclusie is dan ook dat de mogelijkheden voor het beleid om op productiviteit te sturen beperkt zijn en er zeker geen uniforme oplossingen voorhanden zijn. Productiviteitsbeleid is maatwerk. Goede benchmarks van instellingen en sectorale monitors over trends zijn daarbij onontbeerlijk. Politici en beleidsmakers zouden hiervoor veel meer aandacht moeten hebben.

Literatuur

Archibald, R. B., & Feldman, D. H. (2008). Explaining Increases in Higher Education Costs. *The Journal of Higher Education*, 79(3), 268–295. <http://doi.org/10.1353/jhe.0.0004>

Baumol, W. (1993). Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice. *Public Choice*, 77(1), 17–28. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1007/BF01049216>

Blank, J. L. T. (2015). *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector (oratie)* (Publicatiereeks Overheid en Arbeid No. 41). Den Haag: CAOP.

Blank, J. L. T. (2017). Tussen wetenschap en beleid: Een reflectie op tien jaar onderzoek naar de productiviteit van de publieke dienstverlening in Nederland. In A. Heezik van (Ed.), *Beleid en productiviteit in de publieke sector* (pp. 31–54). Stichting IPSE Studies. Retrieved from <http://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2017/10/Congresbundel-10-jaar-IPSE-Studies.pdf>

Blank, J. L. T., & Heezik van, A. A. S. (2017). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel III: de Nederlandse veiligheid en justitie, 1980-2014*. Den Haag/Delft: Eburon.

Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. Den Haag/Delft: Eburon.

Blank, J. L. T., & Van Heezik, A. A. S. (2018). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel IV: De Nederlandse netwerksectoren, 1980-2015*. Den Haag/Delft: Eburon.

Blank, J. L. T., van Heezik, A. A. S., & Niaounakis, T. K. (2016). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel II: de Nederlandse zorg, 1980-2013*. Den Haag/Delft: Eburon.

Bowen, H. R. (1980). *The Costs of Higher Education: How much do colleges and universities spend per student and how much should they spend?* San Francisco: Jossey-Bass.

Ivho. (2018). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag. De Staat van het Onderwijs 2016-2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Wanniski, J. (1978). Taxes, revenues, and the "Laffer curve". *The Politics of American Economic Policy Making*, 50, 221–233. Retrieved from <https://search.proquest.com/openview/0111cf21986d944ecd9cedc99073d327/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1817076>