

# Productiviteit van de overheid

Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren



**Prof. dr. Jos L.T. Blank en dr. Alex A.S. van Heezik**  
Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, oktober 2019

---

---

# Productiviteit van de overheid

Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren

**Prof. dr. Jos L.T. Blank en dr. Alex A.S. van Heezik**

---

# Colofon

---

## **Vormgeving en lay-out**

Hollands Lof en Orange Pepper

## **Uitgave**

Stichting IPSE Studies

## **ISBN/EAN**

9789082725865

## **JEL-codes**

C3, C33, D24, H1, H4, H5, I1, I2, L94, L95

## **IPSE Studies**

E: [info@ipsestudies.nl](mailto:info@ipsestudies.nl)

W: [www.ipsestudies.nl](http://www.ipsestudies.nl)

© 2019 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.

---

# Inhoudsopgave

---

	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
	<b>Summary</b>	<b>9</b>
	<b>Dankbetuiging</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1	Achtergrond	13
1.2	Doel van essay en onderzoeksvragen	14
1.3	Over de aanpak van het trendonderzoek	15
1.4	Opzet van het essay	17
<b>2</b>	<b>Productiviteitstrends in beeld</b>	<b>19</b>
2.1	Productiviteitsgroei van vijftien publieke sectoren	19
2.2	Waar komen de groeiverschillen vandaan?	22
<b>3</b>	<b>Kwaliteit in beeld</b>	<b>33</b>
3.1	Enige opmerkingen vooraf	33
3.2	Opmerkelijke kwaliteitsontwikkelingen	34
3.3	Een grof totaalbeeld	39
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>43</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>47</b>



---

# Samenvatting

---

Om de publieke dienstverlening in Nederland financieel duurzaam te maken, is het noodzakelijk de productiviteit te verbeteren. Een belangrijke beleidsvraag is hoe de overheid systemen zo kan inrichten dat ze prikkels bevatten die de productiviteit verbeteren zonder dat de kwaliteit van de dienstverlening hierbij onder druk komt te staan. In de afgelopen decennia heeft de overheid een groot aantal hervormingen doorgevoerd met dit oogmerk. Zo werden onder meer bekostigingssystemen aangepast, werd er geprivatiseerd en verzelfstandigd, werden vormen van concurrentie ingevoerd en instellingen fors opgeschaald. De vraag is of deze hervormingen het beoogde effect hebben gehad.

Dit essay beantwoordt deze vraag aan de hand van een reflectie op een groot aantal onderzoeken die IPSE Studies op dit terrein heeft uitgevoerd. Hierbij stonden de meting van de productiviteit en de duiding hiervan in een aantal belangrijke publieke sectoren centraal. De belangrijkste bevindingen zijn hier samengevat.

Een aantal sectoren laat een behoorlijke groei van de productiviteit zien en doet het zelfs beter dan het gemiddelde van de Nederlandse economie. Het betreft hier vooral technische sectoren, zoals drinkwater, energie en spoorwegen. Onder aan de lijst bungelen sectoren met een natuurlijk monopolie, zoals rechtspraak en politie. Deze doen het ronduit slecht in termen van productiviteit. Opvallend is wel dat de ontwikkeling in de tijd niet heel consistent is. Zo doen de drinkwaterbedrijven het tamelijk matig in de eerste twintig jaar van de onderzoeksperiode. Na de invoering van de benchmark in 1997 treedt daar een aanzienlijke groei op. Beleid kan er dus toe doen. De ziekte van Baumol is dan ook tot op zekere hoogte te genezen.

Een belangrijke factor in de productiviteitsontwikkeling is de economische ontwikkeling. In tijden van laagconjunctuur krijgt de publieke sector te maken met allerlei bezuinigingen en kortingen. Dit noopt tot efficiënt gedrag en kostenbesparende innovaties. In deze tijden groeit de productiviteit sterk. De periode onder de kabinetten Lubbers levert een sterk bewijs voor deze stelling. Aan dit beleid zit wel een ondergrens, omdat niet alleen de productiviteit verbetert, maar mogelijk ook de kwaliteit onder druk komt te staan. In de periode Lubbers zijn hier ook aanwijzingen voor te vinden. In tijden van hoogconjunctuur geven politici maar al te graag geld uit voor nieuw beleid, ook in de publieke dienstverlening. De productiviteit daalt hierdoor. Onder de paarse kabinetten wordt dit duidelijk zichtbaar, maar ook onder de meest recente economische opleving worden de eerste tekenen alweer zichtbaar.

Sommige sectoren hebben te maken met een permanente groei van de productie, zoals de ziekenhuiszorg. De beschikbare middelen ijlen wat na in deze sectoren. Deze ontwikkeling vraagt van de betreffende sectoren continu creatief en innovatief te zijn om aan de groeiende vraag te kunnen voldoen. Dit leidt tot een continue verbetering van de productiviteit. Dit staat bekend als de Wet van Verdoorn. Ook het spiegelbeeld van deze wet doet opgeld, zoals blijkt uit de ontwikkelingen in de verschillende sectoren. Het primaire en secundaire onderwijs kennen hele periodes van dalende leerlingaantallen. In deze periodes zien we een daling van de productiviteit als gevolg van overcapaciteit in huisvesting en personeel, maar ook een inertie op het gebied van innovaties. Hier manifesteert de regel van Bowen zich: teveel aan budget vertaalt zich in ondoelmatigheden.

---

Het beleid heeft op veel punten getracht de productiviteit via beleidshervormingen te verbeteren. Dit is bepaald niet altijd een succes te noemen. Zo lijkt prestatiebekostiging alleen te werken als deze wordt gekoppeld aan goed definieerbare en meetbare prestaties. Altijd ligt hier ook het gevaar op de loer van perverse uitwerkingen van het bekostigingssysteem. De hoogte van de bekostiging is een belangrijkere determinant dan de vormgeving. Ook zet het beleid dikwijls in op het vergroten van autonomie van instellingen door wijzigingen in eigendomsverhoudingen of verzelfstandiging. Dit heeft echter weinig effect. Slechts in die sectoren waar dit gekoppeld was aan vormen van concurrentie lijkt dit zoden aan de dijk te zetten. Schaalvergroting is in een aantal sectoren succesvol geweest, maar het beleid is op dit punt te ver doorgesloten. Goede bedrijfsvergelijkingen of zogenoemde maatstafconcurrentie werkt in een aantal gevallen. In een aantal gevallen is het ook mogelijk om de productiviteit via de vraagzijde te beïnvloeden, zoals in het geval van de ov-studentenkaart.

Het succesvolste beleidsinstrument is ongetwijfeld 'de hand op de knip'. Verder is het altijd van belang goed zicht te hebben op de geleverde prestaties en de aanwezige prikkels om goede prestaties te leveren. Monitoring en benchmarking kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Voor voorzieningen waar gebruikers gemakkelijk toegang hebben tot andere aanbieders, is de ultieme sanctie het sluiten van een instelling. Daar doet de markt in feite zijn werk. Voor voorzieningen waar dit niet mogelijk is, zal het bestuur veel eerder op de prestaties moeten worden afgerekend. Die bestuurscultuur is in Nederland niet ontwikkeld.

Bij de beoordeling van de productiviteit van verschillende sectoren is het van belang rekening te houden met de aard van de voorziening of dat de voorziening te maken heeft met een scenario van productiegroei. Sommige sectoren hebben de wind mee, andere niet. Daar is met beleidsinstrumenten niet veel aan te veranderen.

Een gebrek aan gegevens maakt het moeilijk een sterk gefundeerd empirisch oordeel te vellen over de kwaliteitsontwikkeling in publieke sectoren. Hierdoor zou een vertekening kunnen ontstaan in de productiviteitscijfers. Verbeteringen in de kwaliteit van de publieke dienstverlening zouden een verklaring kunnen zijn voor een negatieve productiviteitsontwikkeling. Er zou een soort uitruil plaatsvinden tussen kwaliteit en productiviteit. We vinden eerder aanwijzingen voor het tegendeel. Meer kwaliteit gaat gepaard met hogere productiviteit. We hebben zeker geen kwaliteitsontwikkelingen aangetroffen die wijzen op een sterke over- of onderschatting van de feitelijke productiviteitsontwikkeling in de verschillende sectoren. Het geschetste beeld van de productiviteitsgroei behoeft dus waarschijnlijk nauwelijks bijstelling.

---

## Summary

---

To make public services in the Netherlands financially sustainable, it is necessary to improve productivity. An important policy question is how the government can set up systems in such a way that they contain incentives that improve productivity without compromising the quality of services. In recent decades, the government has implemented a large number of reforms with this aim in mind. Among other things, funding systems were adjusted, privatisation and autonomisation were introduced, forms of competition were introduced and institutions were scaled up considerably. The question is whether these reforms have had the intended effect.

This essay answers this question by reflecting on a large number of studies that IPSE Studies has conducted in this field. These studies focused on the measurement of productivity and the interpretation thereof in a number of important public sectors. The most important findings are summarized here.

A number of sectors are showing substantial growth in productivity and are even outperforming the average productivity of the Dutch economy. This mainly concerns technical sectors, such as drinking water, energy and railways. The bottom of the list rank sectors with a natural monopoly, such as the judiciary and the police. These sectors perform poorly in terms of productivity. Noteworthy is that the development over time is not very consistent. For example, the drinking water companies performed rather moderately in the first twenty years of the research period. After the introduction of the benchmark in 1997, there is considerable growth there. Apparently policy can matter. Baumol's disease can therefore be cured to a certain extent.

An important factor in productivity development is also economic development. In times of economic downturn, the public sector is confronted with budget cuts. This requires efficient behavior and cost-saving innovations. Productivity is growing strongly in these times. The period under the Lubbers cabinets provides strong evidence for this statement. There is a lower limit to this policy, because not only does productivity improve, but the quality may also come under pressure. There are also indications for this in the Lubbers period. In times of boom, politicians are more than happy to spend money on new policies, including the public services. This reduces productivity. This is clearly visible under the purple cabinets from the nineties, but also under the most recent economic upturn, the first signs are already visible.

Some sectors have to deal with permanent growth in production, such as hospital care. The available resources are somewhat lagging behind in these sectors. This development constantly requires the relevant sectors to be creative and innovative in order to meet the growing demand. This leads to a continuous improvement of productivity. This is known as the Law of Verdoorn. The mirror image of this law is also significant, as evidenced by developments in the various sectors. Primary and secondary education have entire periods of declining student numbers. In these periods we see a decrease in productivity due to overcapacities in housing and staff, but also an inertia in the field of innovations. This is where Bowen's rule manifests itself: too much budget translates into inefficiencies.

Policy has attempted on many points to improve productivity through policy reforms. These have not always been successful. For example, performance funding only seems to work if it is linked to well-



---

defined and measurable performances. There is always the danger of perverse effects on the funding system. The amount of funding is a more important determinant than the design. The policy also often focuses on increasing the autonomy of institutions through changes in ownership relationships or by granting more independence. However, this has little effect. Only in those sectors where this was linked to forms of competition is this likely to make a difference. Scaling-up has been successful in a number of sectors, but policy has gone too far in this regard. Good business comparisons, or so-called yardstick competition, works in a number of cases. In a number of cases it is also possible to influence productivity via the demand side, such as in the case of the student card for public transport.

The most successful policy instrument is undoubtedly 'to keep the purse strings tight'. Furthermore, it is always important to have a good view of the performances delivered and the incentives for delivering good performances. Monitoring and benchmarking can play an important role in this. In facilities where users have easy access to other providers, the ultimate sanction is to close an institution. Here market forces actually play their role. In facilities where this is not possible, the board will have to be judged on the performance much earlier. That administrative culture has not been developed in the Netherlands. When assessing the productivity of different sectors, it is important to take into account the nature of the facility or that the facility is related to a scenario of production growth. Some sectors operate under favorable conditions, others not. Not much can be changed about that situation with policy instruments either.

A lack of data makes it difficult to provide a good empirical assessment of the quality development in public sectors. This could lead to a bias in the productivity figures. Improvements in the quality of public services could be an explanation for a negative productivity development. There would be a kind of trade-off between quality and productivity. We find stronger indications to the contrary. More quality is coupled with higher productivity. In any case, we have not found any quality developments that indicate a strong overestimation or underestimation of the actual productivity development in the various sectors. The outlined picture of productivity growth therefore probably hardly needs any adjustment.

---

# Dankbetuiging

---

Dit essay is een onderdeel van een door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerd onderzoeksprogramma. Graag willen wij de leden van de Programmaraad prof. (em.) mr. Roel Bekker, prof. dr. Raymond Gradus (Vrije Universiteit), prof. dr. Sandra van Thiel (Radboud Universiteit) en drs. Frans van Dongen (Ministerie van BZK) hartelijk danken voor hun waardevolle opmerkingen en commentaar op een eerdere versie van dit essay. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit essay volledig bij de auteurs.



---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Achtergrond

De afgelopen decennia is er steeds meer aandacht gekomen voor het functioneren van de publieke sector. Een van de oorzaken is de grote invloed van de publieke sector op de economie als geheel. Een goede rechtsorde, een goed opgeleide en gezonde beroepsbevolking en een goede infrastructuur zijn belangrijke pijlers voor een goed draaiende economie. Een andere oorzaak is het toenemende beroep op publieke voorzieningen. Sociale rechtvaardigheid, zoals het recht op toegang tot een goede gezondheidszorg voor iedere burger, speelt hierin een grote rol. De vergrijzing leidt bijvoorbeeld tot een steeds verder uitdijende gezondheidszorg. De toegankelijkheid voor de groep ouderen wordt voornamelijk gemotiveerd door overwegingen van sociale rechtvaardigheid. Het belang van de publieke dienstverlening komt ook tot uitdrukking in het bruto binnenlands product (bbp). Bekeken vanuit de productie is het aandeel van de publieke sector in het bbp ongeveer een vijfde, vanuit consumptie bekeken gaat het om circa een kwart. Zorg en onderwijs nemen het grootste deel voor hun rekening (CBS, 2016).

De keerzijde van een omvangrijke publieke sector is dat deze voorzieningen 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 sterk onder druk zetten. Het is daarom van belang de publieke sector op een zo productief mogelijke wijze in te richten en ervoor te zorgen dat prikkels zodanig zijn dat deze doelmatig en innovatief gedrag uitlokken. Indien de productiviteit niet voldoende stijgt, dan bestaat het gevaar dat de ziekte van Baumol (zie kader) optreedt. In de publieke dienstverlening moeten met de marktsector vergelijkbare arbeidsvoorwaarden worden aangeboden, anders dreigt een tekort aan aanbod van personeel. Bij niet voldoende groei van de arbeidsproductiviteit nemen de kosten voor de publieke dienstverlening steeds verder toe. 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 (zie kader).

### **Ziekte van Baumol**

Baumol betoogt dat het vanwege de hoge arbeidsintensiteit in de dienstensector veel moeilijker is om productiviteitsgroei te realiseren. 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 dienstensector lopen daardoor snel op. De publieke sector zou met zijn hoge personeelsinzet juist heel bevattelijk zijn voor deze ziekte (Baumol, 1993).

In de afgelopen decennia voerde de overheid een groot aantal hervormingen door in de publieke dienstverlening. Veel van deze hervormingen richtten zich op publieke waarden, zoals toegankelijkheid, voorzieningszekerheid, rechtsgelijkheid, kwaliteit, gelijke kansen, maar dikwijls ook op verbeteringen van productiviteit en doelmatigheid. Ook in het huidige beleid is bevordering van de doelmatigheid nog steeds een belangrijk aandachtspunt. De Miljoenennota 2019 (Tweede Kamer, 2018a, 2018b) verwijst

---

maar liefst 47 keer naar het begrip doelmatigheid. Opvallend is echter dat er bij de evaluaties van beleid veel minder belangstelling is voor de doelmatigheid en productiviteit. Waarschijnlijk heeft dit maken met de weerbarstige aard van het productiviteitsvraagstuk. Hoe de productiviteit zich heeft ontwikkeld, is een vaak lastig te beantwoorden vraag en kent bovendien een hoge mate van politieke en maatschappelijke gevoeligheid.

#### Laffer curve

Arthur Laffer was een adviseur van Ronald Reagan tijdens zijn presidentschap.

Hij is de bedenker van de Laffercurve. Hij tekende deze curve op een servet in een bar in Washington. Op het servetje laat hij zien dat een hogere belastingdruk tot een bepaald punt tot hogere inkomsten leidt voor de overheid. Als dit punt bereikt is dan leidt een verdere verhoging van de belastingdruk tot een daling van de inkomsten van de overheid. De prikkel om te werken en produceren verdwijnt en er ontstaat steeds meer belastingontduiking. Laffer zelf wijst de credits voor zijn werk bescheiden af met verwijzing naar de veertiende-eeuwse islamitische filosoof Ibn Khaldun en iets recenter John Maynard Keynes.

## 1.2

### Doel van essay en onderzoeksvragen

Dit mag uiteraard geen reden zijn een studie naar de ontwikkeling van de productiviteit uit de weg te gaan. Analyse van trends en trendbreuken in de productiviteitsontwikkeling levert immers belangrijke bouwstenen voor het bepalen van het huidige en toekomstige beleid. Het belang daarvan kan bovendien nog worden vergroot door deze trends in verband te brengen met de ontwikkelingen in het beleid. Deze relatie tussen de ontwikkeling in productiviteit en beleid vormde het hoofdthema van het trendonderzoek dat de afgelopen jaren door IPSE Studies is uitgevoerd.

In totaal zijn vijftien publieke sectoren op vier belangrijke beleidsterreinen onderzocht: onderwijs (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs), zorg (ziekenhuizen, verpleging, verzorging en thuiszorg, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg), veiligheid & justitie (politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen) en netwerksectoren (drinkwater-, energie- en spoorsector) (Blank & Eggink, 2011; Blank & Niaounakis, 2011; Blank et al., 2012, 2013; Dumaij & Niaounakis, 2013; Dumaij, 2011; Dumaij & Van Heezik, 2012; Dumaij et al., 2012, 2014; Niaounakis, 2012, 2013; Niaounakis et al., 2014; Urlings, 2012; Van Hulst & Urlings, 2012; Wilschut & Urlings, 2012).

In een volgend onderzoeksprogramma zijn de verschillende sectortrends binnen de domeinen onderwijs, zorg, veiligheid en justitie en netwerken onderling met elkaar vergeleken. Binnen deze vier domeinen zijn de sectoren in de loop van de tijd in meer of mindere mate geconfronteerd met beleid dat veel overeenkomsten vertoont, zoals de sturing op bekostiging, verzelfstandiging, concurrentie en schaalvergroting. Zo hebben alle sectoren in het onderwijs in de loop der tijd een vorm van lumpsumbekostiging gekregen. Om de effectiviteit van deze generieke instrumenten in beeld te krijgen is voor elk domein een integrale productiviteitsanalyse van de onderscheiden sectoren uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn beschreven in de vierdelige serie *Productiviteit van overheidsbeleid* (Blank & Van Heezik, 2015; Blank et al., 2016; Blank & Van Heezik, 2017; Blank & Van Heezik, 2018).

---

Dit onderzoek heeft een groot aantal waardevolle en beleidsrelevante inzichten opgeleverd. In dit essay willen we de belangrijkste daarvan de revue laten passeren en op basis daarvan een totaalbeeld schetsen van de relatie tussen beleid en productiviteit in de publieke sector. Uitgangspunt voor deze schets zijn de volgende drie vragen:

1. Hoe ontwikkelt de productiviteit zich in de verschillende sectoren?
2. Beïnvloedt de wijze van aansturing door de overheid de productiviteitsgroei in de verschillende sectoren?
3. Zijn er op grond van de ontwikkelingen in de verschillende sectoren algemene conclusies te trekken over de invloed van de wijze van aansturing?

### 1.3

#### Over de aanpak van het trendonderzoek

Deze vragen vormden ook steeds het vertrekpunt van genoemde trendstudies. Voor de beantwoording hiervan moest een enorme berg gegevens worden verzameld, zowel kwalitatief als kwantitatief. Het kwalitatief onderzoek richtte zich op het in kaart brengen van een groot aantal beleidsmaatregelen die waarschijnlijk van invloed zijn geweest op de productiviteitsontwikkeling. Uitgebreid literatuur- en bronnenonderzoek, aangevuld met informatie uit gesprekken en diepgaande discussies met wetenschappers, beleidsmakers en bestuurders uit de publieke dienstverlening liggen hieraan ten grondslag. De discussies met experts vonden plaats tijdens gerichte interviews, bijeenkomsten van begeleidingscommissies en tijdens speciaal georganiseerde seminars en expertmeetings. Bij het bronnenonderzoek is vooral gebruikgemaakt van parlementaire documenten, jaarverslagen en inspectierapporten. De literatuurstudie richtte zich vooral op de wetenschappelijke literatuur. Hierin spelen onderzoeken naar het functioneren van de publieke dienstverlening in het buitenland een grote rol.

Bij het kwantitatief onderzoek stond uiteraard het verzamelen, verwerken en analyseren van alle cijfers die nodig zijn om de productiviteit te kunnen bepalen centraal. Omdat er nogal eens misverstanden bestaan over het begrip productiviteit en het niet iedereen duidelijk is hoe dit bij de publieke dienstverlening is te meten, stellen we hier nog even beknopt een paar basisprincipes van productiviteitsmeting aan de orde.

De productiviteit is niets anders dan de verhouding tussen de geleverde prestaties (productie of output) en de ingezette middelen. Omdat er in het algemeen sprake is van levering van verschillende diensten met verschillende ingezette middelen moeten er eerst twee indices worden geconstrueerd om die vervolgens op elkaar te delen. De productiviteit is dan gelijk aan:

$$\pi = \frac{\textit{Index productie}}{\textit{Index middelen}}$$

Waarbij:

$\pi$  = productiviteit

Voor de index voor productie maken we gebruik van een gewogen samenstelling van de onderliggende indicatoren. Zo tellen we in het onderwijs bijvoorbeeld leerlingen (of diploma's) van verschillende opleidingen gewogen bij elkaar op. Iedere onderliggende productie-indicator krijgt daarbij een gewicht.

---

Dit gewicht representeert in feite de maatschappelijke waarde die we aan het product toekennen. Voor de index van ingezette middelen maken we gebruik van de totale kosten die gemoeid zijn met de geleverde productie. Omdat kosten mede worden bepaald door ontwikkelingen in lonen en prijzen (bijvoorbeeld voor energie) is hiervoor een correctie nodig. Dit doen we met de prijsindex lonen en prijzen.

Het grootste probleem bij productiviteitsmeting is de definitie van de geleverde diensten. Daar is niet altijd consensus over. Als deze consensus er wel is, dan is het dikwijls ook nog lastig te meten. Een begrip als kwaliteit laat zich namelijk niet altijd even eenvoudig in een aantal indicatoren vatten. De keuze van de indicatoren wordt ook in belangrijke mate bepaald door de vraagstelling. De vraag kan zijn of een instelling productief is uit het oogpunt van de levering van concrete diensten (aantal leerlinglessen op een school), uit oogpunt van geleverde kwaliteit (aantal geslaagden) of uit beoogde maatschappelijke effecten (arbeidsmarktparticipatie). Er is dus een soort continuüm van producten naar effecten te construeren, waarbij het meetprobleem bij een verschuiving in de richting van effecten steeds groter wordt.

De gewichten voor de productie-indicatoren leiden we af uit een zogenoemde kostenfunctie en ze worden op een statistische manier bepaald. Kostenfuncties zijn geschikt om tegelijkertijd met verschillende prestaties en met verschillende ingezette middelen rekening te houden. Aan de basis van de schattingen ligt een zeer uitgebreide dataverzameling over de publieke dienstverlening in Nederland. Het betreft hier tijdreeksen over de periode 1980-2016 over de inzet en prijzen van middelen, de geleverde productie en relevante omgevingsfactoren (bijvoorbeeld demografie). Dit databestand is grotendeels ontsloten en te raadplegen via de website [Trends in Publieke Sector.nl](https://www.trendsinepubliekesector.nl) (TiPS). Behalve de tijdreeksen over middelen en productie zijn hier de productiviteitsreeksen te vinden. Daarnaast bevat TiPS veel gegevens over de kwaliteit van de dienstverlening en biedt de site ook (visuele) informatie over het gevoerde beleid. Voor details over hoe deze gegevens zijn gebruikt en omgezet naar de productiviteitsindex verwijzen wij naar de eerdergenoemde studies (Blank & Van Heezik, 2015; Blank et al., 2016; Blank & Van Heezik, 2017; Blank & Van Heezik, 2018).

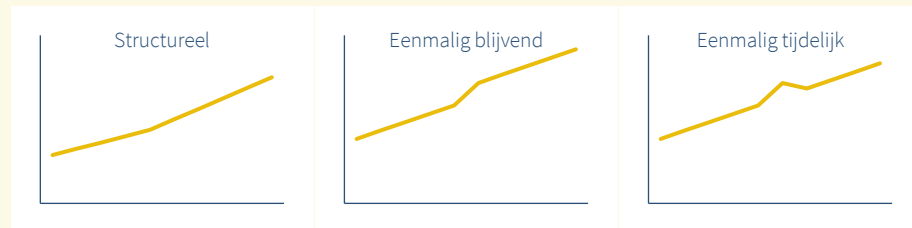
De productiviteitsontwikkeling kan verschillende patronen aannemen. Dikwijls zien we een heel volatiel patroon, veroorzaakt door allerlei incidentele veranderingen van jaar op jaar. Waar we vooral in geïnteresseerd zijn, is de structurele ontwikkeling (de trend) en hoe beleidsinstrumenten deze structurele ontwikkeling kunnen beïnvloeden. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een eenmalige sprong in de productiviteit of juist een langdurige hogere groei. De verschillende mogelijkheden zijn in het kader aangegeven.

### Typen productiviteitsontwikkeling

Het is van belang het onderscheid tussen autonome productiviteitsontwikkeling en doelmatigheidsverbetering te maken. Instrumenten van overheidsbeleid kunnen leiden tot:

- structurele verbetering van de productiviteitsgroei (autonome groei);
- eenmalige sprong met blijvende verbetering van de productiviteit (ook wel doelmatigheid);
- eenmalige sprong met tijdelijke verbetering van de productiviteit.

In het laatste geval zien we dikwijls eerst een verbetering en dan na één of twee jaar weer een verslechtering optreden. Hieronder zijn de verschillende situaties grafisch weergegeven.



## 1.4

### Opzet van het essay

Het volgende hoofdstuk geeft de productiviteitstrends weer van vijftien belangrijke publieke sectoren in de periode 1980-2016. Ook gaan we in op mogelijke verklaringen voor verschillen in trends. Het hoofdstuk larderen we met diverse voorbeelden van beleidseffecten die al dan niet succesvol zijn gebleken voor het verbeteren van de productiviteit. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de kwaliteit van de dienstverlening. Kwaliteit laat zich niet eenvoudig systematisch in cijfers vangen, maar is wel van betekenis voor de uitkomsten van de productiviteitstrends. In dit hoofdstuk proberen we daarvan een voorzichtige inschatting te maken. Hoofdstuk 4 presenteert ten slotte een aantal conclusies en aanbevelingen voor beleid.





## 2 Productiviteitstrends in beeld

### 2.1 Productiviteitsgroei van vijftien publieke sectoren

IPSE Studies heeft de afgelopen jaren de productiviteitstrends van de publieke dienstverlening op vier belangrijke domeinen gemonitord: het onderwijs, de zorg, veiligheid en justitie en infrastructuur. In totaal gaat het om vijftien publieke sectoren, die samen zo'n 90 procent van de totale kosten van de Nederlandse publieke dienstverlening voor hun rekening nemen. Deze sectoren zijn weergegeven in tabel 1, aangevuld met twee belangrijke karakteristieken: de arbeidsintensiteit en het, al dan niet, bestaan van een natuurlijk monopolie. Deze kenmerken spelen – zo zal later blijken – een belangrijke rol bij de verklaring van de productiviteitsgroei.

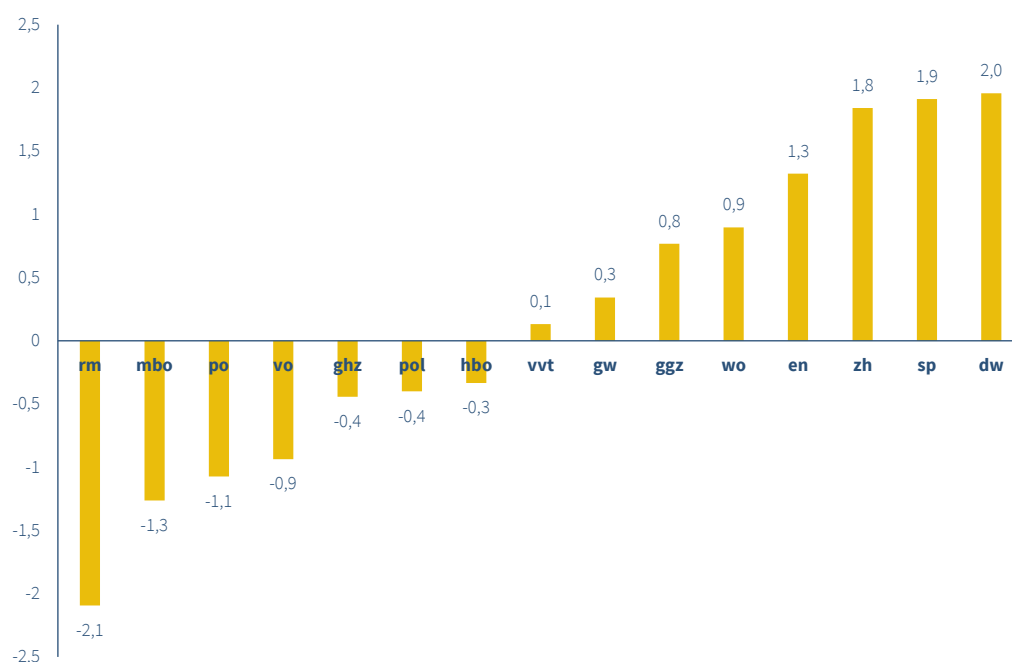
Tabel 1 Overzicht van onderzochte publieke voorzieningen met enkele karakteristieken

Sector	Afkorting	Arbeidsintensiteit*	Natuurlijk monopolie
<b>Onderwijs</b>			
Primair onderwijs	po	72% in 2016	nee
Voortgezet onderwijs	vo	74% in 2016	nee
Middelbaar beroepsonderwijs	mbo	72% in 2016	nee
Hoger beroepsonderwijs	hbo	75% in 2016	nee
Wetenschappelijk onderwijs	wo	66% in 2016	nee
<b>Zorg</b>			
Ziekenhuiszorg	zh	59% in 2013	nee
Verpleging, verzorging en thuiszorg	vvt	69% in 2013	nee
Gehandicaptenzorg	ghz	70% in 2013	nee
Geestelijke gezondheidszorg	ggz	74% in 2013	nee
<b>Veiligheid en justitie</b>			
Politie	pol	77% in 2016	ja
Rechterlijke macht	rm	73% in 2016	ja
Gevangeniswezen	gw	45% in 2016	ja
<b>Infrastructuur</b>			
Drinkwatersector	dw	23% in 2015	ja
Energiesector	en	13% in 2015	nee
Spoorsector	sp	29% in 2015	nee

\* Uitgedrukt in het aandeel van de personeelskosten in de totale kosten van de sector.

Figuur 1 geeft de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei weer van deze sectoren in de periode 1980-2016.

Figuur 1 Gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei in procenten, 1980-2016<sup>1,2</sup>



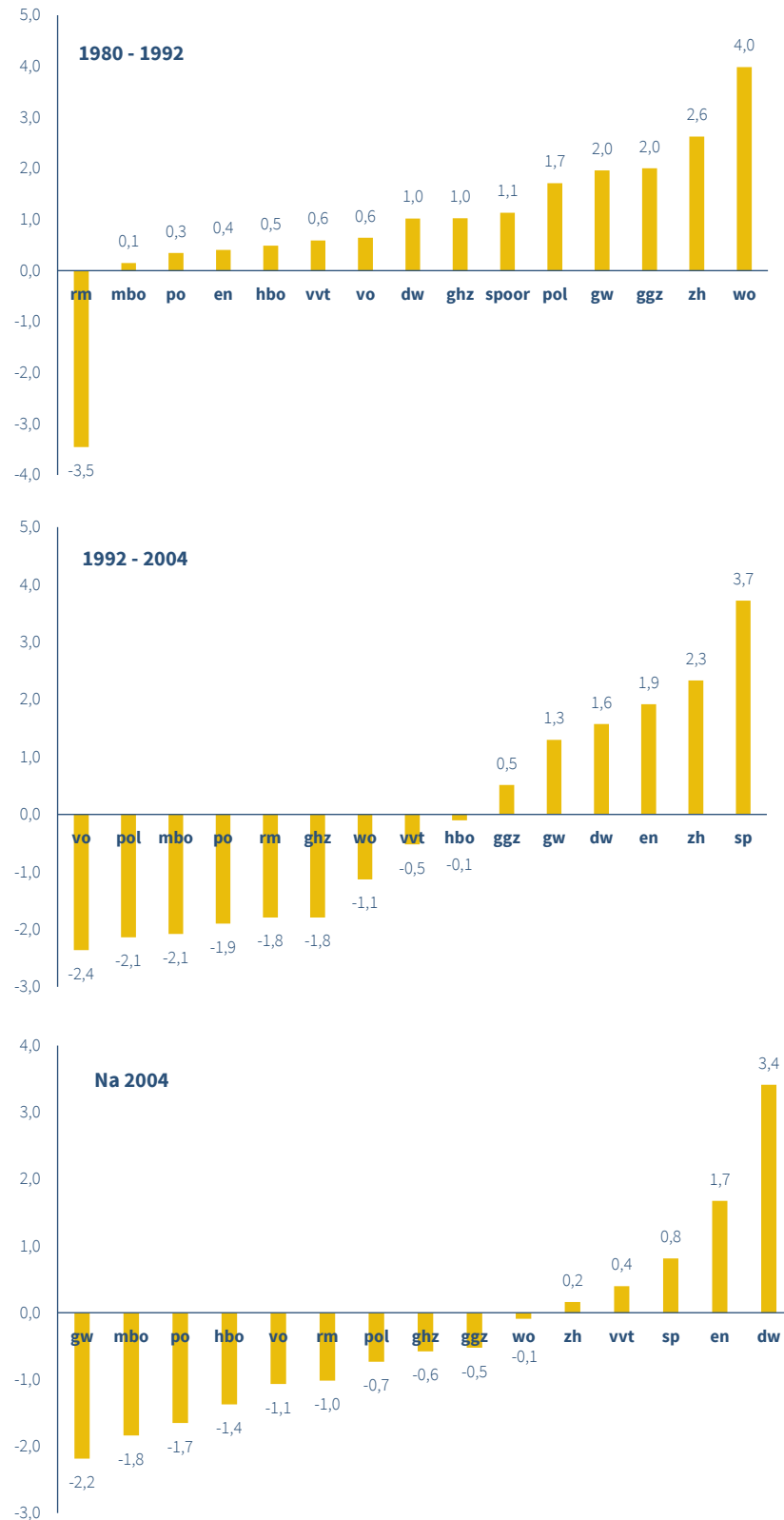
1 Voor de zorgsectoren betreft dit de groei tussen 1980-2013. Voor de netwerksectoren is dit de periode 1980-2015.

2 Zie tabel 1 voor verklaring van de afkortingen.

Figuur 1 en figuur 2 maken duidelijk dat de productiviteit in de publieke sector niet per definitie laag is. Sommige sectoren realiseren aanzienlijke groeicijfers, terwijl andere sectoren zelfs een negatief beeld laten zien. Ook zijn de patronen niet consistent door de tijd heen. Uit figuur 2 blijkt bijvoorbeeld dat in de eerste periode de productiviteitsgroei hoger ligt dan in de tweede periode. Ook de rangorde van de voorzieningen verandert door de tijd heen. Het wetenschappelijk onderwijs moet in de tweede periode een groot aantal plaatsen op de ranglijst prijsgeven. Daar staat tegenover dat de energiesector een aantal plaatsen in de rangorde stijgt. De eerste belangrijke conclusie is dan ook dat de ziekte van Baumol geen ‘natuurwet’ is, zoals de Amerikaanse econoom ook zelf heeft aangegeven (Baumol, 1993).

De productiviteitsontwikkeling in de derde periode strookt voor de meeste sectoren met de bevindingen in het vorig jaar verschenen rapport *Publiek Voorzien* van het SCP (Evelien Eggink et al., 2018). Ook in dit rapport, waarin het SCP uitgaven- en productietrends van 27 publieke voorzieningen tussen 1998 en 2015 in beeld brengt, zien we dat vooral in de sectoren op het terrein van veiligheid en justitie en in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs sprake is van sterk groeiende (reële) uitgaven per verleende dienst. Verder wijzen ook de SCP-cijfers op wat betere prestaties van de zorgsectoren. Productiviteitsgroei wordt echter alleen waargenomen in de geestelijke gezondheidszorg. Dit verschil in uitkomsten heeft voor een belangrijk deel te maken met het gebruik van andere afbakeningen en definities. De netwerksectoren zijn in het SCP-rapport buiten beschouwing gebleven.

Figuur 2 Gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei in procenten per deelperiode, 1980-2016<sup>1,2</sup>



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

2 Zie tabel 1 voor verklaring van de afkortingen

---

Interessant is ook om na te gaan hoe de publieke dienstverlening zich verhoudt tot de economie als geheel. Het Groningen Growth and Development Centre (GGDC) publiceert cijfers over de totale factor productiviteit (TFP) van 182 landen over een hele reeks van jaren, waaronder ook Nederland (Feenstra et al., 2015). Hoewel de berekeningswijzen niet geheel met elkaar overeenkomen (het gaat hier om macrogegevens), is het toch interessant om de uitkomsten van de publieke dienstverlening hiermee te vergelijken. Zo blijkt de TFP van Nederland tussen 1980 en 2016 gemiddeld met 0,4 procent per jaar te zijn gegroeid. De nutssectoren en ziekenhuizen doen het dus beter dan het gemiddelde van de Nederlandse economie.

In de onderscheiden perioden bedragen de TFP-cijfers voor Nederland 0,6 procent (1980-1992), 0,6 procent (1992-2004) en 0,0 procent (2004-2016). In de periode 1980-1992 blijken dus nog veel meer publieke sectoren het beter te doen dan het gemiddelde van de Nederlandse economie. De fundamentele (financiële) herstructurering van de publieke dienstverlening in die tijd wordt hiermee nogmaals zichtbaar. Na 1992 zijn het de nutssectoren en de ziekenhuizen die het beter doen dan het Nederlandse gemiddelde. De lage TFP-cijfers voor de Nederlandse economie in de laatste periode hebben vanzelfsprekend te maken met de economische crisis en de daarmee gepaarde gaande vraaguitval, waardoor lage bezettingsgraden en overcapaciteiten ontstaan. Waarschijnlijk is dit effect bij de publieke dienstverlening groter dan in de markt, omdat marktprikkels ontbreken om overcapaciteiten zo snel mogelijk weg te werken.

## 2.2

### Waar komen de groeiverschillen vandaan?

Het is interessant om na te gaan waarom er verschillen in productiviteitsgroei zijn. Hierbij maken we een onderscheid tussen niet-beïnvloedbare en beïnvloedbare factoren. De niet-beïnvloedbare factoren hebben betrekking op de aard van de dienstverlening (arbeidsintensief versus kapitaalintensief en de aan- of afwezigheid van een natuurlijk monopolie), de algemene economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de vraag (bijvoorbeeld vergrijzing). Beïnvloedbare factoren verwijzen naar beleidsinstrumenten, zoals de bekostiging of eigendomsverhoudingen.

#### Niet-beïnvloedbare factoren

##### *Aard van de dienstverlening*

Figuur 2 laat zien dat in de kopgroep van productiviteitsgroei vooral de technische, kapitaalintensieve sectoren, zoals drinkwater, energie, spoorwegen en ziekenhuizen te vinden zijn. Blijkbaar zijn in deze sectoren innovaties eenvoudiger door te voeren. Dit beeld past goed bij de oorspronkelijke gedachte van Baumol (1993). Dit beeld zien we echter niet in alle periodes terug. In de eerste 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.

Sectoren die door de aard van de dienstverlening als monopolist opereren, zoals de rechterlijke macht en de politie, vinden we terug in de staart van de productiviteitsgrafiek. De spoor- en drinkwatersector – die eveneens een monopolistisch karakter hebben – doen het daarentegen een stuk beter. We memoerden al aan het kapitaalintensieve karakter van deze sectoren, maar wellicht is er nog een andere belangrijke verklaring. Spoorwegen en energie- en drinkwatervoorziening leveren een veel transparanter en homogener product dan politie en rechterlijke macht. Het monitoren en afrekenen op prestaties is daarom veel eenvoudiger. Verder worden de nutssectoren (energie en drinkwater) bekostigd via kostendeckende tarieven. Merk overigens op dat de netwerksectoren in de eerste periode 1980-1992 ook

---

een matige productiviteitsontwikkeling laten zien. Pas na de verzelfstandiging/privatisering verbetert de productiviteit in deze sectoren.

### **Economische ontwikkeling**

Nederland kent tussen 1990 en 2002 een heel sterke economische ontwikkeling. De extra belastingopbrengsten verschaffen de publieke dienstverlening ook extra middelen. Deze extra middelen leiden tot ruimere budgetten voor de voorzieningen, in het bijzonder voor voorzieningen waar grootschalige operaties plaatsvinden. Denk hierbij aan de invoering van de nieuwe Politiewet, de ROC-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs, de schaalvergroting in het basisonderwijs, de lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs, de verzelfstandiging van de NS en de liberalisering van de energievoorziening. Deze hervormingen – het zijn slechts een paar voorbeelden – gaan gepaard met hoge transitiekosten, waarvoor op dat moment financiële ruimte aanwezig was.

Figuur 2 laat zien dat bij een groot deel van de publieke dienstverlening sprake is van een achterblijvende productiviteit ten opzichte van de eerste periode. De verruiming van de budgetten leidt kennelijk niet tot een evenredige groei van de geleverde productie. Dit staat bekend als *Bowen's regel*. Simpel gezegd komt deze regel neer op het zoveel mogelijk opmaken van de extra middelen. In het gunstigste geval leidt dit tot meer kwaliteit, maar dikwijls ook tot een geringere efficiëntie.

#### **Bowen's regel**

De regel van Bowen, ook wel aangeduid als de opbrengstentheorie van kosten, stelt dat de kosten van hoger onderwijs direct volgen uit de opbrengsten per student. Er is altijd een streven naar meer prestige en kwaliteit. Overwegingen over noodzaak, technologische vernieuwing, efficiency en prijzen spelen daarbij een ondergeschikte rol. Uiteraard strekt deze theorie verder dan alleen het hoger onderwijs (Archibald & Feldman, 2008; Bowen, 1980).

Een uitwas van dit beleid vindt plaats in de zorg met de invoering van de zogenoemde boter-bij-de-vis-regeling in 2000. Daarmee staat er een bonus op het hebben van wachtlijsten. Iedere prikkel om binnen de beschikbare middelen doelmatiger en innovatiever te gaan werken, wordt hiermee ontnomen. Een nog negatiever productiviteitseffect treedt op in het primair onderwijs na de invoering van de groepsverkleining in het basisonderwijs in 1997 (zie figuur 3).

Het spiegelbeeld van dit fenomeen zien we vooral in de jaren tachtig van de vorige eeuw, als de economie in zwaar weer verkeert. Vooral de kabinetten Lubbers voeren in deze periode een streng bezuinigingsbeleid. Het achterblijven van de budgetten bij de geleverde prestaties leidt tot een groei van de productiviteit. Dit manifesteert zich vooral in het wetenschappelijk onderwijs, de ziekenhuissector, de geestelijke gezondheidszorg, het gevangeniswezen en de politie. De vraag is overigens in zo'n situatie of hetzelfde kwaliteitsniveau blijft gehandhaafd. Er zijn verschillende aanwijzingen voor kwaliteitsverslechteringen in de jaren tachtig. Bovendien worden bezuinigingen vaak ingevuld met besparingen op onderhoud en vervanging. De effecten hiervan laten zich dikwijls pas op termijn voelen.

Figuur 3 Effect van groepsverkleining in het basisonderwijs op productiviteit



Na 2005 is sprake van zowel laag- als hoogconjunctuur. Na het uitbreken van de financiële crisis in 2008 volgen flinke bezuinigingen op overheidsuitgaven. Net als in de jaren tachtig zorgt dit voor hogere productiviteitsgroei. Deze wordt echter weer tenietgedaan door de ontwikkelingen in de jaren daarna. Door de economische groei van de laatste jaren zien we voor verschillende publieke sectoren weer ruimere budgetten beschikbaar komen en komt de productiviteit weer onder druk te staan.

#### ***Vraagontwikkeling naar publieke dienstverlening***

Een groeiende vraag naar publieke diensten leidt doorgaans tot een sterkere groei van de productiviteit (*Wet van Verdoorn*). Sterke groei van de vraag treffen we vooral aan in het wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs, de zorgsectoren (vooral ziekenhuizen) en de spoorsector. Deze sectoren treffen we vooral aan in de bovenste helft van figuur 1 en 2. In de oorspronkelijke analyses werd dit effect voor iedere publieke dienst apart geschat. Het effect ligt dikwijls in de grootteorde van 0,4. Dit wil zeggen dat een groei van de vraag van 1 procent gepaard gaat met een groei van de productiviteit met 0,4 procent. In een paar sectoren, zoals de rechterlijke macht, geldt dat deze coëfficiënt veel lager is en het effect zich niet voordoet. De hypothese is dat in deze sectoren de productie het budget volgt in plaats van het budget de kosten. Nader onderzoek moet hierover uitsluitsel geven.

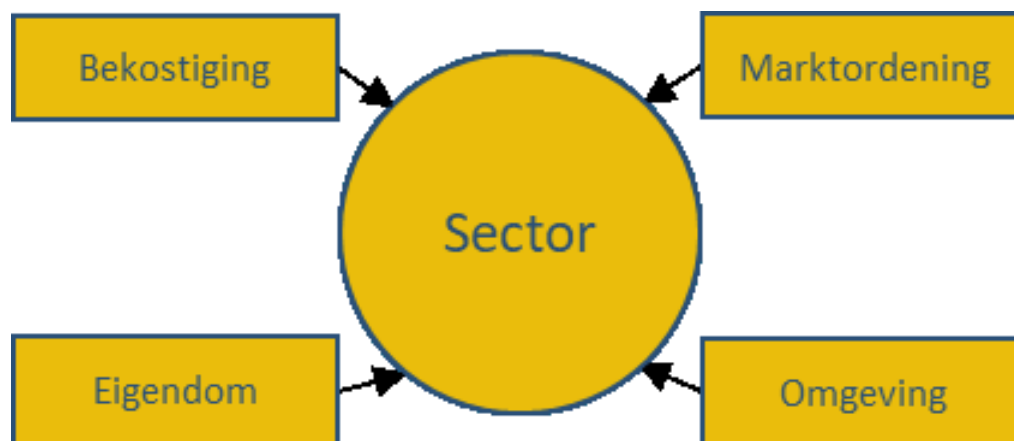
#### **Wet van Verdoorn**

De gedachte achter de Wet van Verdoorn is dat een groei van de vraag naar goederen en diensten een economie, in het bijzonder ondernemers, prikkelt om productiever te gaan werken en zo versneld innovaties door te voeren of om ook nieuwe technologieën te ontwikkelen (Blank, 2017; Verdoorn, 2002).

### Beïnvloedbare factoren: effecten van beleidsinstrumenten

De vraag die in deze beschouwing centraal staat is, of het beleid een bijdrage heeft geleverd aan de verbetering van de productiviteit en welke instrumenten daarbij zijn toegepast. Om hierin meer inzicht te krijgen maken we gebruik van het zogenoemde BEMO-model (zie figuur 4).

Figuur 4 BEMO-model



Dit model onderscheidt vier categorieën beleidsinstrumenten waarmee de productiviteit op sectorniveau kan worden beïnvloed:

- bekostiging;
- eigendomsverhoudingen;
- marktordening;
- omgeving.

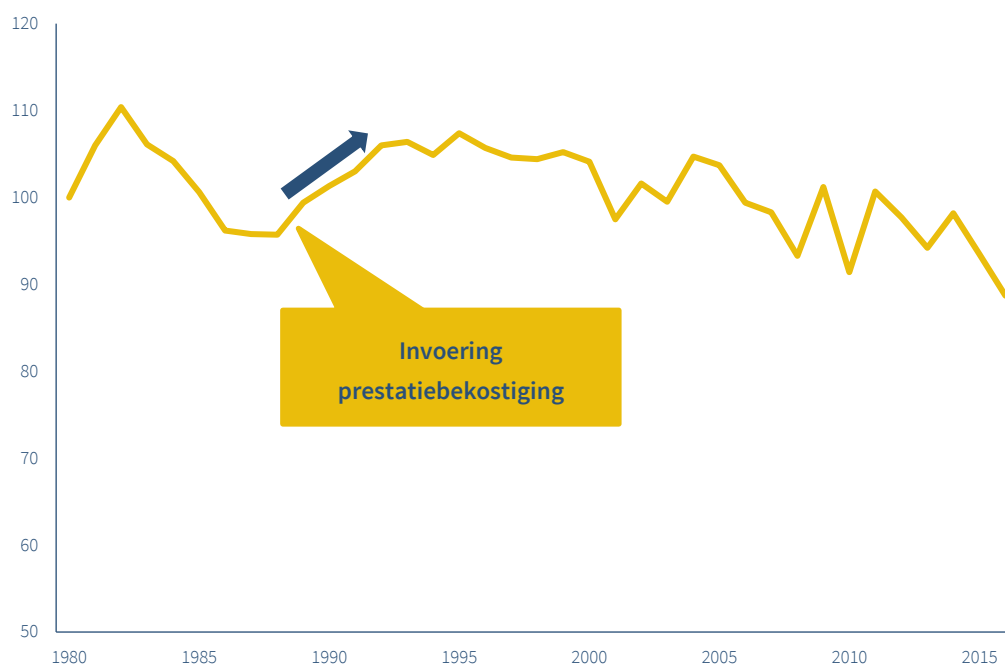
Daarnaast richten we ons nog even op een apart fenomeen: transitie naar een nieuw systeem.

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 (toegestane personeelsformatie en middelen voor huisvesting zijn bijvoorbeeld vastgelegd), een bedrag per potentiële gebruiker (bijvoorbeeld per hoofd van de bevolking), open-einderegelingen of kennen gebruikersbijdragen.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat verandering in de wijze van bekostiging vaak weinig verschil maakt. De introductie van een strak voorgeschreven inzet van middelen of de invoering van lumpsumbekostiging leveren bijvoorbeeld geen trendbreuk op in de productiviteitsgroei. Wel kan een systeem met directe koppeling aan prestaties van invloed zijn. Het hoger beroepsonderwijs is hiervan een voorbeeld (zie figuur 5). Een dergelijk effect treedt echter niet op in andere sectoren waar een vorm van prestatiebekostiging wordt ingevoerd.



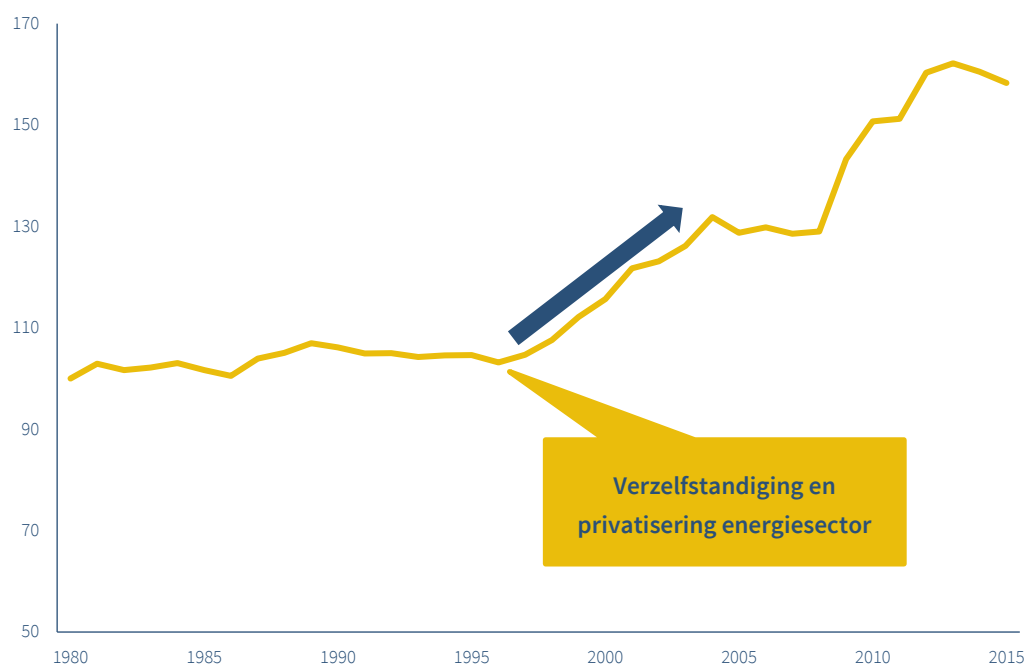
Figuur 5 Effect Invoering prestatiebekostiging in het hoger beroepsonderwijs op productiviteit



Instrumenten in de groep *eigendom* grijpen aan op de eigendomsverhoudingen. Daarmee doelen we op de mate waarin organisaties zelfstandig, 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 op afstand geplaatst van de overheid (verzelfstandigd) en sommige deels geprivatiseerd. In geen van de onderzochte sectoren vindt volledige privatisering plaats. Wel is in veel sectoren in zekere mate sprake van verzelfstandiging. Dat geldt in het bijzonder voor de netwerksectoren. Na splitsing van activiteiten, vindt bovendien privatisering van een deel van de energie- en spoorsector plaats. Figuur 6 laat zien dat de verzelfstandiging/privatisering in de energiesector zijn vruchten lijkt af te werpen op de productiviteit van de sector.

Uit figuur 6 blijkt dat de productiviteit van de energiesector tussen 1980 en 2015 met meer dan 50 procent is toegenomen. Een sterke groei vindt vanaf het midden van de jaren negentig plaats, ten tijde van de (verdergaande) verzelfstandiging en later ook (gedeeltelijke) privatisering van de sector. Er is overigens geen harde cesuur aan te brengen. Het hele proces van verzelfstandiging/privatisering is al in de jaren tachtig in gang gezet en heeft jaren in beslag genomen.

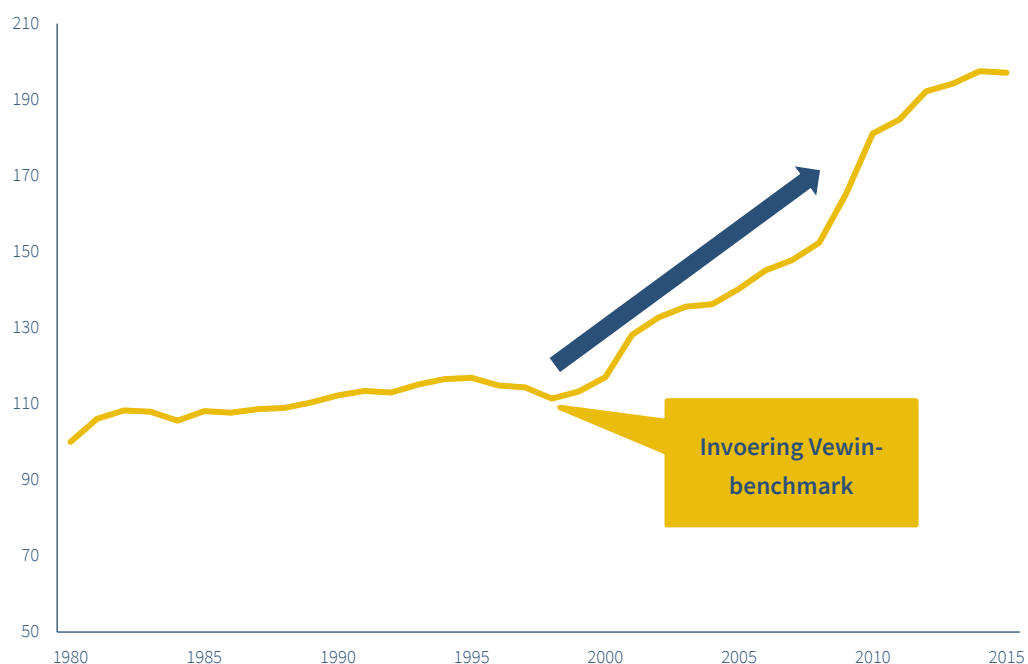
Figuur 6 Effect Invoering verzelfstandiging en privatisering energiesector op productiviteit



*Marktordening* heeft betrekking op de inrichting van de markt, zoals de mate van concurrentie, de schaal van de instellingen, de mate van prijsregulering, verplichte maatstafconcurrentie en de organisatie van toezicht op de markt. In grote delen van de publieke sector is sprake van een forse opschaling (Blank, 2015). Soms is dat een organisch proces, maar veelal stuurt het beleid hier heel nadrukkelijk op met de gedachte dat een grotere schaal tot doelmatigheids- en/of kwaliteitsvoordelen leidt. Blank (2015) laat op basis van een uitgebreide analyse van microstudies zien dat dit maar ten dele waar is. Vanwege de zogenoemde U-vormige gemiddelde kostencurve is het zinvol om kleine instellingen op te schalen. Voorbij een bepaalde (optimale) schaal werkt opschaling juist averechts: de gemiddelde kosten per eenheid product stijgen dan. Veel van de schaalvergrotingsoperaties hebben dan ook in eerste instantie een gunstig effect gehad op de kosten, maar zijn vervolgens te ver doorgeslagen. Inmiddels zijn in een aantal sectoren veel grote bureaucratische en dus dure instellingen ontstaan. 'Doorgeslagen' sectoren zijn de rechterlijke macht, drinkwatervoorziening, verpleging- en verzorging, politie, het hoger beroepsonderwijs en de ziekenhuizen.

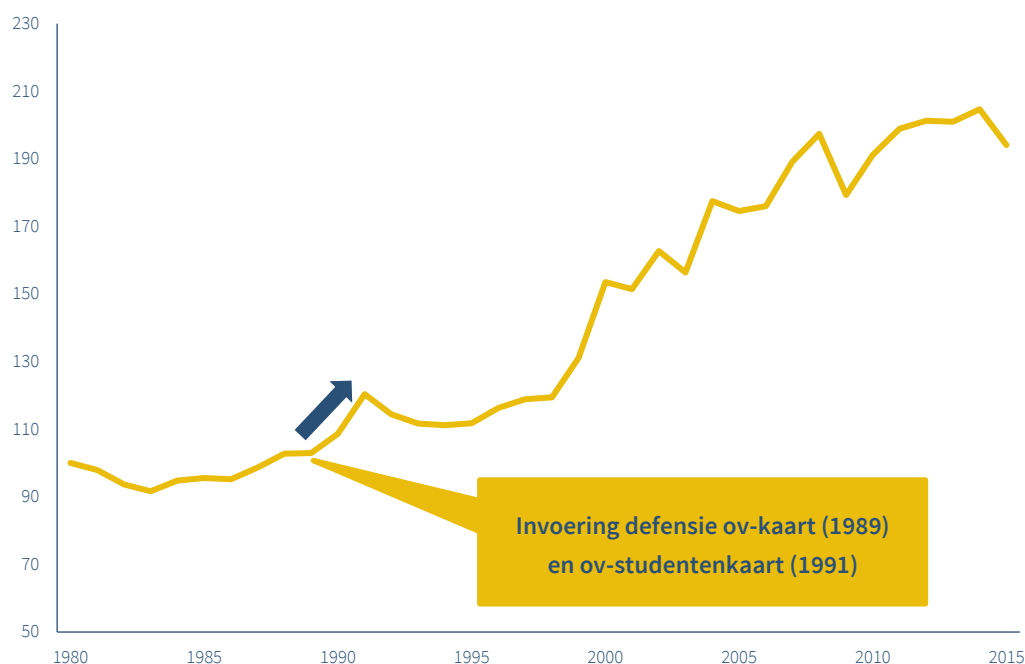
Een heldere illustratie van het effect van de introductie van concurrentieprikkels is de invoering van de benchmark in de drinkwatersector, ook wel aangeduid als maatstafconcurrentie. Tussen 1980 en 1998 kabbelt de productiviteit jarenlang door op min of meer hetzelfde niveau. Uit figuur 7 blijkt dat na de invoering van de maatstafconcurrentie de productiviteit aanzienlijk groeit (zie ook: Blank et al., 2019).

Figuur 7 Effect Invoering maatstafconcurrentie drinkwatersector op productiviteit



*Omgeving* is een containerbegrip voor externe ontwikkelingen of omstandigheden die de productiviteit beïnvloeden, maar waarop instellingen zelf meestal weinig of geen invloed kunnen uitoefenen. Hiertoe rekenen we ook ontwikkelingen die het gevolg zijn van beleidsinstrumenten die op de vraagzijde aangrijpen, zoals eigen risico's, eigen bijdragen, kwaliteitseisen, regionale planning en spreiding van voorzieningen. Veelal gaat het om instrumenten die beogen gebruikers bewuster te laten worden van de kosten van publieke voorzieningen door hen een eigen bijdrage te laten betalen. Zo kunnen hoge collegegelden een stimulans zijn voor studenten extra hun best te doen snel af te studeren. Maar er zijn ook andere beleidsinterventies die de vraag kunnen beïnvloeden. Een pregnant 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, waardoor de productiviteit in de spoorsector groeit vanwege hogere bezettingsgraden van treinen (zie figuur 8).

Figuur 8 Effect Invoering gratis OV-kaarten op productiviteit van spoorsector



Naast de effecten van de beleidsinstrumenten hebben hervormingen een tijdelijk effect vanwege het *transitieproces*. Soms verloopt dit transitieproces tamelijk glad. Het aanpassen van een paar bekostigingsparameters heeft meestal niet zoveel voeten in de aarde, maar een sectorbrede opschaling van instellingen heeft dat wel. Transitiekosten ontstaan bijvoorbeeld door het harmoniseren van (software)systemen en arbeidsvoorwaarden, gedwongen ontslag van personeel, vormen van kapitaalvernietiging en de (soms militante) weerstand van personeel tegen de veranderingen. Anekdotisch is het verhaal van twee bestuurders van een gefuseerd drinkwaterbedrijf dat personeel van beide oorspronkelijke bedrijven dertien jaar na de fusie elkaar nog steeds als een inferieur soort beschouwde. Dit aspect wordt nogal eens vergeten. Door sommige hervormingen wordt een hele sector 'op zijn kop gezet'. De vraag is dan gewettigd of de hiermee gepaarde gaande (ook sociale) kosten wel voldoende worden gecompenseerd door de structurele voordelen. Beleidsmakers moeten in dat geval wel heel zeker zijn van hun zaak. Een van de meest pregnante voorbeelden waarbij de productiviteit van de sector jaren geleden heeft onder een ingrijpende hervorming is de ROC-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs.

#### **Completer beeld beleidseffecten**

In het voorgaande hebben we steeds voorbeelden laten zien van ingrepen die – al dan niet positief – een vrij forse impact op de productiviteitsontwikkeling hebben gehad. Daarmee blijven minder 'spectaculaire' beleidseffecten buiten beschouwing. Om een wat completer beeld te schetsen hebben we de verschillende productiviteitseffecten van de toegepaste beleidsinstrumenten samengevat in tabel 2. Ook staan in de tabel de effecten van exogene krachten samengevat.

Tabel 2 Overzicht effecten van exogene factoren en beleidsinstrumenten op productiviteitsgroei

Exogene factoren	Productiviteitseffect
<b>Rol van arbeid/kapitaal</b>	In kapitaalintensieve sectoren, zoals netwerksectoren, is meer productiviteitsgroei te realiseren dan in arbeidsintensieve sectoren.
<b>Natuurlijk monopolie</b>	Bij natuurlijke monopolies (politie, rechterlijke macht) ligt de productiviteitsgroei laag (zelfs negatief). Het is moeilijk hier economische prikkels in te bouwen.
<b>Economische groei</b>	In tijden van economische groei is er lagere productiviteitsgroei. Tijden van voorspoed induceren nieuw beleid. De hiermee gepaarde gaande kosten vertalen zich niet in een evenredige groei van de dienstverlening. Het omgekeerde geldt ook. Crisistijden laten productiviteitsgroei zien.
<b>Exogene groei vraag</b>	Exogene vraaggroei leidt tot productiviteitsgroei (Wet van Verdoorn). Indien vraag de groei van extra middelen volgt, dan geldt deze wet niet (bijv. politie krijgt extra geld voor verhoging aantal op te lossen misdrijven).
Beleidsinstrumenten	Productiviteitseffect
<b>Bekostiging</b>	Krappe bekostiging leidt tot productiviteitsgroei. Ruime bekostiging tot productiviteitsdaling (regel van Bowen). Vormgeving bekostiging doet er weinig toe, al kan prestatiebekostiging wel invloed hebben.
<b>Eigendom</b>	Wijzigingen in eigendomsverhoudingen hebben op zichzelf gering effect. Gaan dikwijls gepaard met andere instrumenten, zoals marktwerking en dus vormen van concurrentie.
<b>Vormen van concurrentie</b>	Werkt alleen goed als sprake is van vrije prijsvorming. Energiesector (retail) lijkt een goed voorbeeld. Bij ziekenhuizen is het effect beperkter. Maatstafconcurrentie en benchmarking werken in sommige gevallen wel (drinkwater, rechterlijke macht), soms ook niet (politie)
<b>Schaalvergroting</b>	Schaalvergroting bevordert de productiviteit tot een bepaald punt. Voorbij dit punt daalt de productiviteit. In veel sectoren is het omslagpunt al lang bereikt.
<b>Omgeving</b>	Soms kunnen gebruikers bijdragen aan een verhoging van de productiviteit. Zo nam het aantal gebruikers toe door de invoering van de gratis ov-kaarten en verbeterde de bezettingsgraad van het ov. Daarentegen hebben ingrepen zoals de prestatiebeurs en verhoging van de collegegelden geen zichtbaar effect op de productiviteit.

Uit tabel 2 is op te maken dat ingrepen in de bekostiging in een aantal gevallen zoden aan de dijk zetten. Het betreft hier dan vooral maatregelen die de bekostiging versoberen of waar hardere eisen aan de te leveren productie worden gesteld. Een andere vormgeving van de bekostiging, zoals een lumpsum, heeft doorgaans geen effect. Prestatiebekostiging kan misschien wel prikkelen tot grotere doelmatigheid, maar een duidelijk gunstig effect hiervan is slechts bij één sector (hbo) te constateren.

In de eigendomsverhoudingen van publieke sectoren is wel sprake van veranderingen, maar de productiviteitseffecten daarvan zijn over het algemeen gering. In de netwerksectoren is wellicht wel sprake van een positief effect van (gedeeltelijke) privatisering en verzelfstandiging, al is onvoldoende duidelijk in welke mate de productiviteitsverbetering in deze sectoren hieraan toe te schrijven is.

---

Wijzigingen in de eigendomsverhoudingen zijn op zich waarschijnlijk niet voldoende om een substantiële productiviteitsverhoging te realiseren.

Belangrijker lijkt het om elementen van concurrentie in te bouwen. Dit werkt het best bij vrije prijsvorming, zoals in de energiesector (retail) het geval is. Bij ziekenhuizen is daar nog nauwelijks sprake van en is het effect ook veel beperkter. Productiviteitsgroei daar is eerder het gevolg van de sterk groeiende vraag.

Bij de drinkwatervoorziening heeft de maatstafconcurrentie goed gewerkt. Dit instrument wordt echter langzaam uitgehold vanwege de forse opschaling die in de loop der tijd heeft plaatsgehad. De energiesector kent wel echt commerciële activiteiten en vormen van (internationale) maatstafconcurrentie. Ook hier is echter sprake van sterke schaalvergroting, waardoor de concurrentie wordt ondermijnd. De spoorsector heeft weliswaar nog steeds een monopolioïde karakter, maar er is inmiddels wel sprake van concurrentiedruk van een openbare aanbesteding.

Ook in andere delen van de publieke dienstverlening dan de netwerksectoren lijken vormen van maatstafconcurrentie vruchten af te werpen. Zo komt met de focus op de bedrijfsvoering en de instelling van de Raad voor de rechtspraak een einde aan de jarenlange daling van de productiviteit in die sector. Daar staat tegenover dat dit instrument bij de politie in zijn geheel niet heeft gewerkt. Al sinds de invoering van de Politiewet in 1993 blijft de productiviteit dalen, ongeacht de uitgebreide bedrijfsvergelijkingen in de jaarverslagen.

Waarschijnlijk zijn vanwege hun bijzondere karakter vooral politie en rechtsspraak voorbeelden van voorzieningen waar prikkels op het niveau van instellingen (korpsen, rechtbanken) niet veel soelaas bieden. De enige uitweg is dan instrumenten in te zetten die vooral het management raken, zoals Micklethwait & Wooldridge (2015) voorstellen in *De vierde revolutie*. In Nederland hebben we daar weinig tot geen ervaring mee. Er is geen bedrijfscultuur bij deze voorzieningen waarbij bestuurders worden afgerekend op hun prestaties.

Tot de marktordening rekenen we ook de schaal van instellingen. In bijna alle publieke voorzieningen is sprake van vergaande opschaling. Uit het door ons gepresenteerde cijfermateriaal is niet direct op te maken wat het effect hiervan is geweest. De oorzaak hiervan ligt in het gegeven dat schaalvergroting zich langzaam manifesteert door de jaren heen. Uit microstudies wordt echter duidelijk dat het effect van schaal aanzienlijk kan zijn. De inschatting op basis van deze studies is dat schaalvergroting in de meeste gevallen aanvankelijk bijdraagt aan een verhoging van de productiviteit, maar voorbij een bepaald punt omslaat in een negatieve bijdrage. Dit geldt in het bijzonder voor een grote voorziening als de ziekenhuissector, maar ook in het onderwijs, de rechtsspraak en bij de politie lijkt het omslagpunt de afgelopen jaren gepasseerd (Blank, 2015). Vandaar dat in de trendstudies steeds een negatief schaaleardeffect is gemeten.

Over omgevingsfactoren meldden we eerder al het positieve effect van de invoering van de ov-studentenkaart. In het rijtje omgevingsfactoren passen waarschijnlijk ook de verschillende maatregelen ten aanzien van collegegelden en studiefinanciering in het hoger onderwijs. Deze maatregelen zouden moeten bijdragen aan een grotere inzet van studenten om snel hun studie af te ronden. Het productiviteitseffect van deze maatregelen blijkt echter niet uit de cijfers.



---

## 3 Kwaliteit in beeld

---

### 3.1 Enige opmerkingen vooraf

Bij de hervormingen die het beleid de afgelopen decennia heeft doorgevoerd staat de verbetering van de doelmatigheid van de publieke dienstverlening in veel gevallen voorop. Wel is vaak de verwachting dat dit hand in hand kan gaan met verhoging van de kwaliteit van de diensten en producten. Toch is daarnaast nog veel beleid ontwikkeld dat zich specifiek op kwaliteitsverbetering richt. Zo noemden we hiervoor al de groepsverkleining in het basisonderwijs, die daar moest zorgen voor een grote kwaliteitsimpuls. Deze interventie ging gepaard met een sterke verhoging van de kosten. Dat geldt ook voor veel andere maatregelen die de kwaliteit moeten stimuleren. Als dat beleid inderdaad tot kwaliteitsverbetering leidt, en dit niet (voldoende) in de prestaties tot uitdrukking komt, dan wordt de productiviteit onderschat. Het zou dus kunnen zijn dat de geschetste productiviteitsdaling in het primair onderwijs, na de invoering van de groepsverkleining, in werkelijkheid helemaal niet optreedt. De kwaliteit van het onderwijs kan hierdoor immers zodanig zijn verbeterd dat dit de kosten van het kwaliteitsbeleid volledig compenseert en misschien zelfs wel overtreft.

Behalve van onderschatting kan er sprake zijn overschatting van de productiviteit. Forse bezuinigingen op de budgetten, zoals tijdens de crisis in de jaren tachtig en in de periode 2008-2012, kunnen ertoe hebben geleid dat er onvoldoende middelen beschikbaar waren om de kwaliteit van de dienstverlening op niveau te houden. Bij gelijkblijvende of hogere productie zorgt dit voor een toename van de productiviteit, maar als de achteruitgang in kwaliteit daarin niet is verdisconteerd is feitelijk sprake van een overschatting.

Een ander, aan kwaliteit gerelateerd aspect van de dienstverlening is de casemix. Hiermee wordt bedoeld op de samenstelling van de productie waarmee de 'zwaarte' of moeilijkheid hiervan is aan te geven. De casemix is vooral van belang bij het vaststellen van de productie van de zorgsectoren. De moeilijkheidsgraad van de behandeling kan per groep patiënten namelijk nogal verschillen. De casemix indicator brengt de relatieve moeilijkheid van behandeling van de verschillende patiëntgroepen in kaart, zodat er een accuratere inschatting van de productieomvang mogelijk is. Ook in het onderwijs, en vooral in het primair onderwijs, is de casemix van invloed op de productie. Zo is het duidelijk dat de scholing van kinderen uit een achterstandssituatie (bijvoorbeeld kinderen met een migratieachtergrond) hoger moet worden gewaardeerd.

Om recht te doen aan deze aspecten, en daardoor de daadwerkelijke productiviteitsontwikkeling beter te benaderen, is het dus zaak de kwaliteitsverbeteringen (of -verslechtingen) en veranderingen in de casemix zoveel mogelijk mee te nemen bij het meten van de prestaties. In principe is dat goed mogelijk, mits hierover voldoende kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn. Wat betreft de casemix blijkt dit vaak nog wel het geval, al hebben we soms een beroep moeten doen op indirecte cijfers (bijvoorbeeld samenstelling bevolking). De kwaliteitsveranderingen zijn meestal nog veel lastiger te kwantificeren (zie ook Eggink et al., 2018), zeker als we ze over een lange periode in kaart moeten brengen. In de meeste sectoren vindt de registratie van kwaliteitsindicatoren pas vanaf de jaren negentig op vrij uitgebreide schaal plaats. In de jaren daarna worden deze indicatoren echter – als gevolg van verschuivende



inzichten over het operationaliseren van de kwaliteit (of vanwege een ongunstige ontwikkeling van de gekozen indicatoren) – met vrij grote regelmaat gewijzigd.

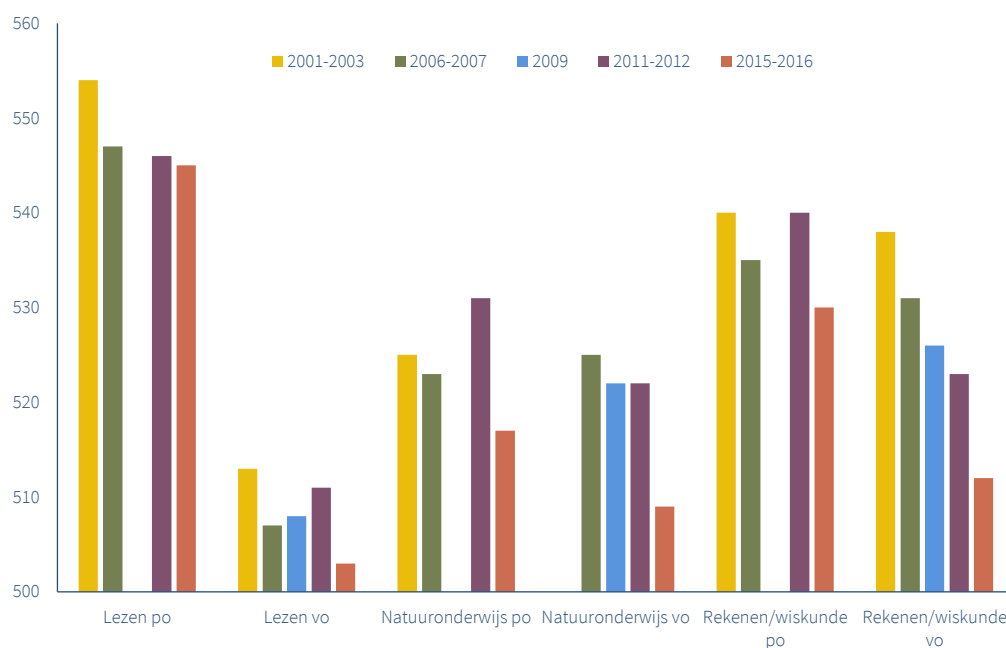
## 3.2 Opmerkelijke kwaliteitsontwikkelingen

Dit alles maakt het bijzonder lastig de ontwikkelingen in de kwaliteit in de verschillende publieke sectoren in beeld te brengen. Toch hebben we geprobeerd uit de gebrekkige gegevens nog iets te distilleren wat althans enige indicatie geeft van de kwaliteitsontwikkeling. In het navolgende geven we voor elk van de vier hoofdsectoren een aantal opvallende kwaliteitstrends weer.

### Onderwijs

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 (Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) en het OECD Programme for International Student Assessment (PISA).

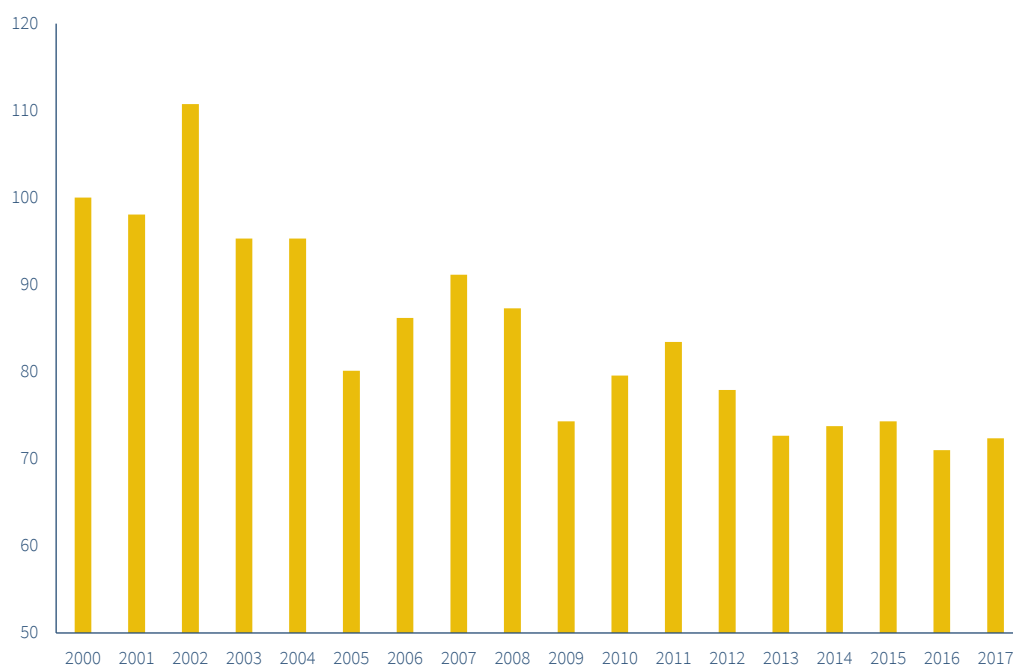
Figuur 9 Prestaties leerlingen in het funderend onderwijs, 2001-2016



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

Een positieve onderwijstrend is daarentegen waar te nemen in figuur 10, die de ontwikkeling van de ongediplomeerde uitstroom in het mbo weergeeft.

Figuur 10 Ongediplomeerde uitstroom mbo, 2000-2017 (indexcijfers: 2000 = 100)

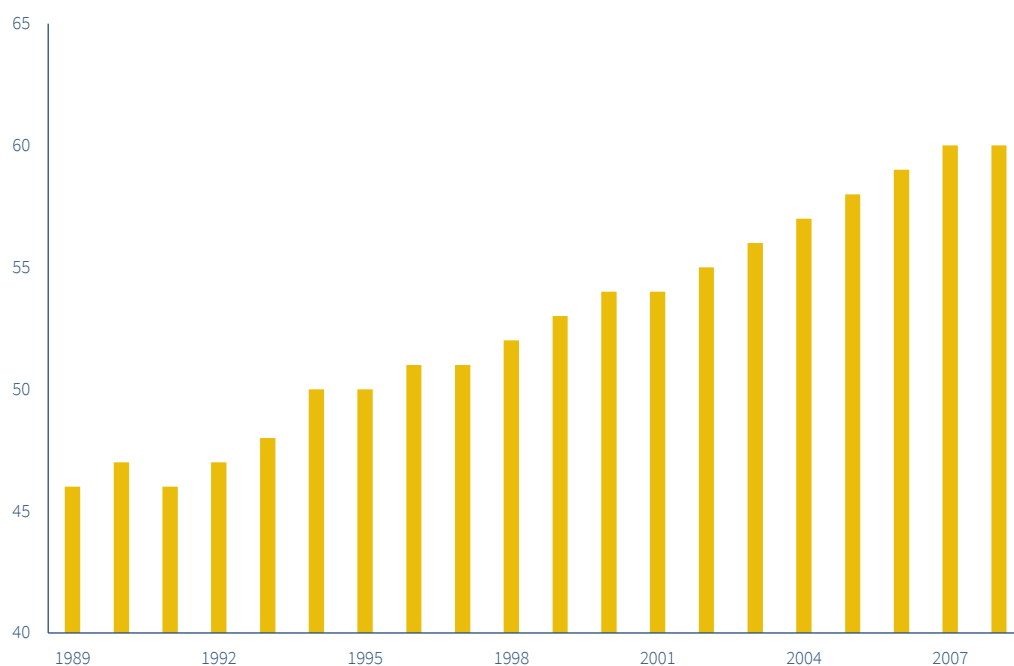


De figuur laat zien dat de laatste vijftien jaar een aanzienlijke daling is opgetreden in de ongediplomeerde uitstroom van het mbo. Steeds minder mbo'ers verlaten hun school dus zonder diploma. Net als bij het vo zijn er in het mbo gedurende deze periode verschillende maatregelen getroffen om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Dat heeft kennelijk bij het mbo vruchten afgeworpen. Sinds 2000 is de uitval met ruim een kwart verminderd. In dat opzicht is de kwaliteit van het onderwijs dus duidelijk verbeterd.

### Zorg

Figuur 11 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 procent. Van de patiënten bij wie in 2008 kanker is vastgesteld leeft vijf jaar later (in 2013) nog 60 procent. Dit is een belangrijke indicatie voor de verbetering van de medisch-specialistische zorg verleend door ziekenhuizen. Daaraan zijn nog diverse andere gunstige ontwikkelingen ten aanzien van behandelingen van ziekten en (acute) aandoeningen toe te voegen.

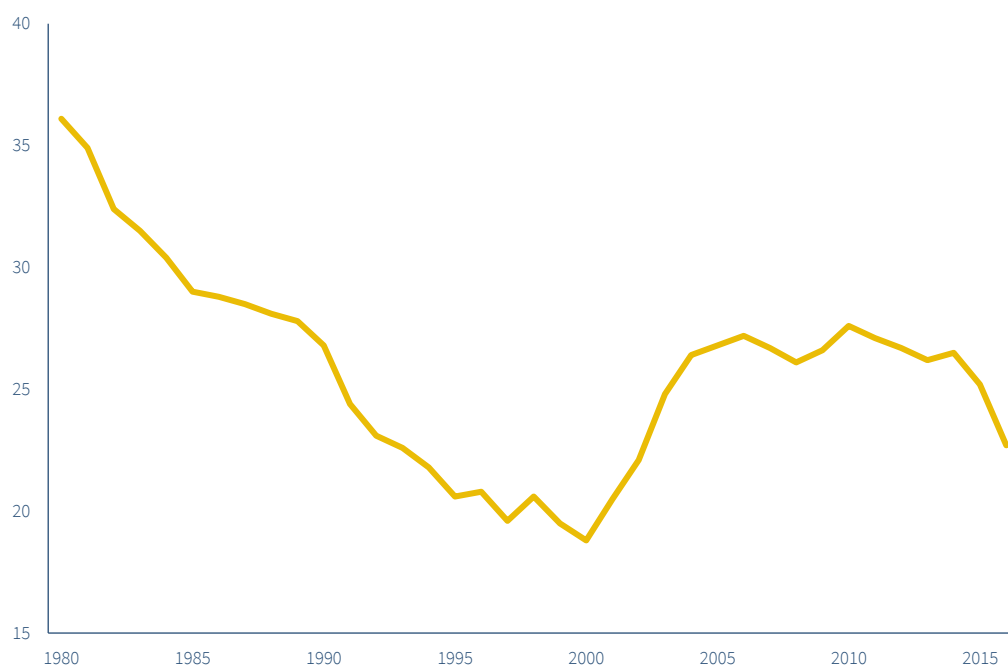
Figuur 11 Percentage kankerpatiënten dat na vijf jaar nog in leven is, 1989-2008



### Veiligheid en justitie

De politie verricht verschillende taken (preventie, hulpverlening, ordehandhaving), maar het opsporen van misdadigers en daarmee het ophelderen van misdrijven is van oudsher toch een van de voornaamste. De prestaties die de politie levert op het gebied van ophelderingen geven dan ook een belangrijke aanwijzing van de kwaliteit van het functioneren van de politie. Figuur 12 toont de ontwikkeling van deze prestaties aan de hand van het percentage opgehelderde misdrijven.

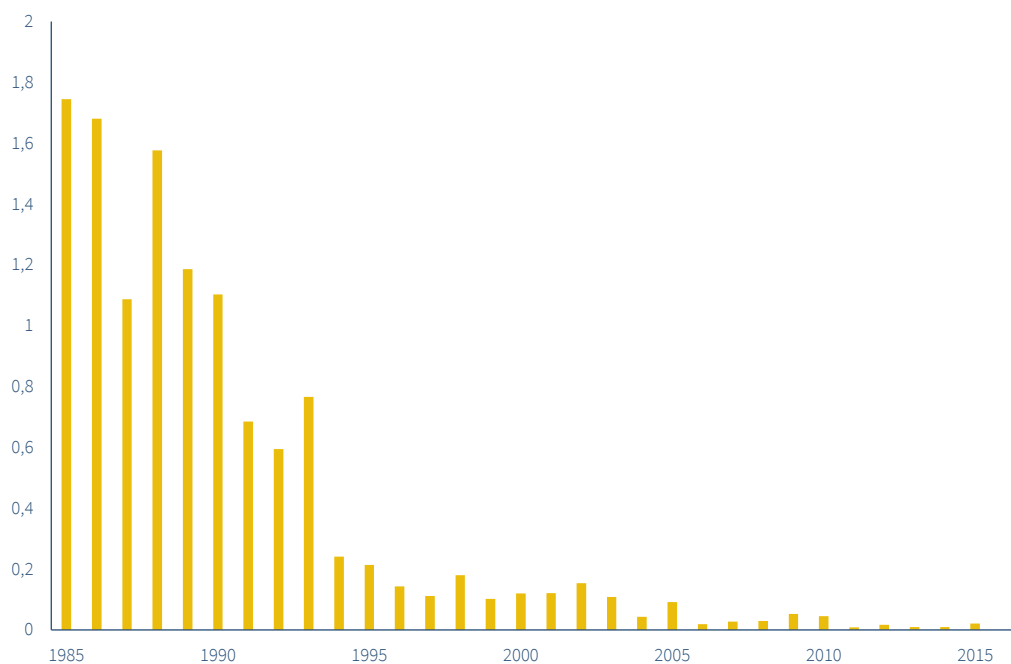
Figuur 12 Percentage opgehelderde misdrijven, 1980-2016



Uit figuur 12 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. Maar, zoals gezegd, de politie houdt zich niet alleen bezig met opsporing en het kan dus zijn dat er in de loop van de tijd meer aandacht is uitgegaan naar andere taken. Ook is bekend dat de politie al lange tijd een hogere prioriteit geeft aan de opheldering van niet-vermogensmisdrijven. Het ophelderingspercentage daarvan is aanzienlijk hoger.

Figuur 13 geeft de ontwikkeling weer van het percentage ontvluchtingen uit gevangnissen. De registratie van het aantal ontvluchtingen vindt al lange tijd plaats en wordt dan ook beschouwd als een belangrijke indicator voor de kwaliteit van het gevangeniswezen. Uit de figuur blijkt dat het aantal ontsnappingen vooral sinds het midden van de jaren negentig sterk afneemt. De oprichting van de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in 1993, waar gedetineerden worden geplaatst met een extreem vluchtrisico, speelt hierbij onder andere een rol.

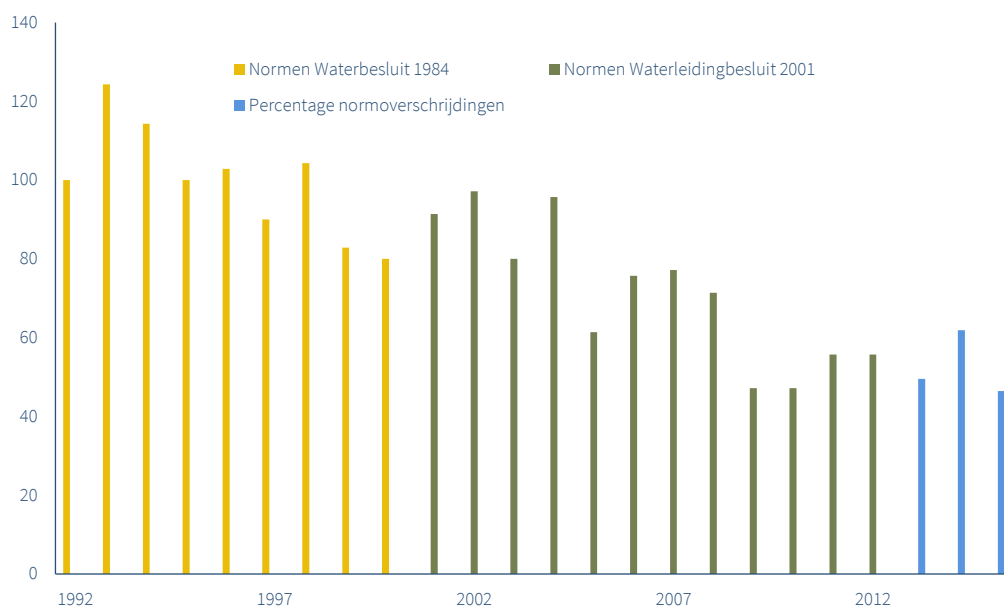
Figuur 13 Percentage ontvluchtingen gedetineerden, 1985-2016



### Netwerksectoren

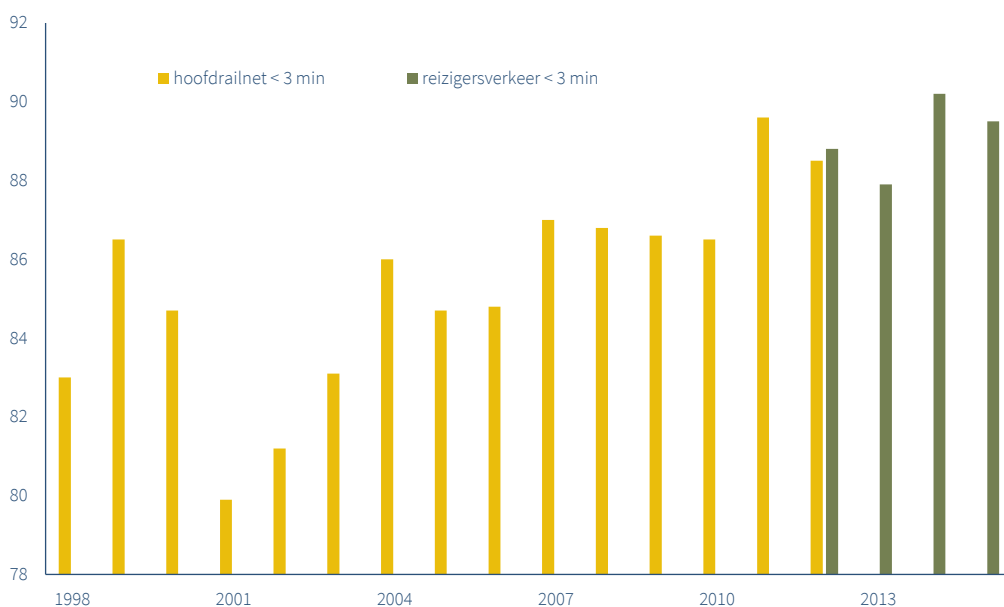
De belangrijkste maat voor de kwaliteit van de drinkwatervoorziening is uiteraard de kwaliteit van het drinkwater zelf. Afgemeten aan de overschrijdingen van de normen voor de drinkwaterkwaliteit treedt hierin sinds het begin van de jaren negentig verbetering op. Het aantal normoverschrijdingen neemt in de loop van de tijd aanzienlijk af, zoals figuur 14 laat zien. Ook na het aanscherpen van de norm (in 2001) zet deze ontwikkeling zich voort, al is in eerste instantie nog even sprake van een toename.

Figuur 14 Normoverschrijdingen drinkwaterkwaliteit, 1992-2015 (indexcijfers: 1992=100)



Het op tijd aankomen (en vertrekken) van de treinen geldt als een van de belangrijkste criteria om de prestaties van de spoorsector op het gebied van het reizigersvervoer te meten. Figuur 15 geeft de ontwikkeling hiervan, de punctualiteit (het percentage treinen dat met minder dan drie minuten vertraging op de geplande tijd aankomt op de stations), weer.

Figuur 15 Punctualiteit reizigersvervoer, 1998-2015 (percentage treinen met minder dan drie minuten vertraging)



Uit de figuur blijkt dat het rond 2000 slecht gesteld is met de punctualiteit. Vooral problemen rond het onderhoud van het spoor, die voortvloeien uit de verzelfstandiging van de NS in 1995, zijn hier debet aan. Na het historisch dieptepunt in 2001 gaat het langzaam weer wat beter. De belangrijkste vooruitgang wordt echter pas na 2010 geboekt.

Naast de hiervoor genoemde kwaliteitsontwikkelingen, hebben we in de trendstudies nog tal van andere kwaliteitstrends in kaart gebracht, zowel aan de hand van kwantitatieve als kwalitatieve gegevens. Ondanks de grote hoeveelheid informatie die hieruit naar voren komt, zijn er geen harde empirisch gefundeerde conclusies uit te trekken. Daarvoor kent de kwaliteit in sommige sectoren te veel dimensies en zijn de beschikbare gegevens niet voldoende dekkend (zie ook: Eggink et al., 2013, 2018; Kuhry et al., 2012; Pommer et al., 2008).

Zo is het moeilijk te zeggen of de kwaliteit van het onderwijs in de loop der jaren is verbeterd. Het beleid om de prestaties te verbeteren lijkt in ieder geval in het funderend onderwijs weinig effect te hebben gehad. Er zijn bijvoorbeeld geen duidelijke aanwijzingen gevonden dat het onderwijsachterstandenbeleid, de groepsverkleining in het basisonderwijs en de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs het onderwijspeil positief hebben beïnvloed (zie ook: Kuhry & Herweijer, 2012a, 2012b). Wat betreft de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs (basisvorming, tweede fase, vmbo) constateert een parlementaire onderzoekscommissie in 2008 zelfs een negatieve invloed. De commissie baseert zich daarbij onder andere op de cijfers van de internationale vergelijkingsstudies, die we in figuur 9 presenteren. Daaruit blijkt ook dat de leerlingprestaties in de jaren daarna niet verbeteren en vooral de laatste jaren sterk achteruit zijn gegaan (Blank & Van Heezik, 2019).

Deze ontwikkeling blijft ook niet zonder gevolgen voor de prestaties van de deelnemers aan het vervolgonderwijs. Vooral het hoger beroepsonderwijs heeft mede daardoor veel problemen om de prestaties op peil te houden. Dit geldt ook voor het middelbaar beroepsonderwijs, al is daar de afgelopen jaren wel een verbetering opgetreden, waaronder een forse reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters. Het wetenschappelijk onderwijs lijkt tot nu toe weinig last te ondervinden van de afnemende prestaties in het voorbereidend onderwijs. Zo is het studierendement de afgelopen jaren flink toegenomen. Tegelijkertijd zien we ook dat de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek aan de Nederlandse universiteiten internationaal steeds hoger wordt gewaardeerd (Blank & Van Heezik, 2019).

Over de kwaliteitstrends in de verpleging, verzorging en thuiszorg, de gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg kunnen we alleen tentatieve uitspraken doen. Over de ziekenhuiszorg zijn wel voldoende gegevens beschikbaar om te kunnen vaststellen dat de kwaliteit daarvan in de loop van de jaren flink is verbeterd (zie ook Eggink & Blank, 2012). Bij politie en rechterlijke macht lijkt sprake van een achteruitgang, ook al moeten we hier enige voorzichtigheid in acht nemen (zie bijvoorbeeld: Torre, 2012; Tulder & Torre, 2012). Bij het gevangeniswezen zijn er indicaties dat de kwaliteit verbeterd is. Een minder diffuus beeld leveren de kwaliteitsgegevens van de netwerksectoren op. Vooral de prestaties van de drinkwatersector zijn goed te bepalen aan de hand van de ontwikkeling van de drinkwaterkwaliteit. Zoals we hiervoor zagen, is die er in de loop van de jaren steeds meer op vooruitgegaan. De kwaliteitsontwikkeling van de spoorsector is voor een belangrijk deel af te lezen aan de punctualiteit van het reizigersvervoer, die eveneens een verbetering laat zien. In de energiesector is sprake van tegenstrijdige ontwikkelingen, waardoor het lastig is een algemeen oordeel over de prestaties te geven.

Op basis van alle beschikbare gegevens uit inspectierapporten, evaluaties, gefragmenteerd kwantitatief materiaal en literatuur over (het burgeroordeel over) de kwaliteit van de publieke dienstverlening in

Nederland (Eggink et al., 2013, 2018; Kuhry & De Kam, 2012; Pommer et al., 2008) hebben we voor elke sector een tentatief oordeel gevormd over de kwaliteitsontwikkeling in de onderzoeksperiode. Deze oordelen zijn samengevat in tabel 3, waarbij groen staat voor kwaliteitsverbetering, geel voor min of meer constante kwaliteit en rood voor kwaliteitsverslechtering. Daarnaast hebben we een kolom geplaatst met kleuren voor de productiviteitsontwikkeling vanaf 1980. Groen geeft aan een gemiddelde jaarlijkse groei van meer dan 1 procent, geel tussen 0 en 1 procent en rood een negatieve groei.

Tabel 3 Kwaliteit- versus productiviteitsontwikkeling

	Kwaliteit	Productiviteit
<b>Onderwijs</b>		
Basisonderwijs	Red	Red
Voortgezet onderwijs	Red	Red
Middelbaar beroepsonderwijs	Yellow	Red
Hoger beroepsonderwijs	Red	Red
Wetenschappelijk onderwijs	Green	Yellow
<b>Zorg</b>		
Ziekenhuiszorg	Green	Green
Verpleging, verzorging, thuiszorg	Yellow	Yellow
Gehandicaptenzorg	Yellow	Red
Geestelijke gezondheidszorg	Yellow	Red
<b>Veiligheid en justitie</b>		
Politie	Red	Red
Rechterlijke macht	Red	Red
Gevangeniswezen	Green	Yellow
<b>Netwerksectoren</b>		
Drinkwatersector	Green	Green
Energiesector	Yellow	Green
Spoorsector	Green	Green

Tabel 3 geeft een interessant beeld van de kwaliteitsontwikkeling en de relatie tussen kwaliteit en productiviteit. Een aantal onderdelen van de publieke dienstverlening baart grote zorgen. Zo daalt de kwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs en hoger beroepsonderwijs, de politie en de rechterlijke macht. Duidelijke kwaliteitsverbeteringen zien we bij het wetenschappelijk onderwijs, de ziekenhuiszorg en de drinkwater- en spoorsector.

De productiviteitsontwikkeling is negatief bij alle vormen van onderwijs, behalve wetenschappelijk onderwijs, en de gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg, politie en rechterlijke macht. Een gematigde productiviteitsgroei zien we bij wetenschappelijk onderwijs, verpleging, verzorging en thuiszorg en gevangeniswezen. Ziekenhuiszorg en alle netwerksectoren geven een heel positief beeld van de productiviteitsgroei. Opvallend is dat bij deze sectoren ook sprake is van een positieve kwaliteitsontwikkeling. Daarentegen zien we bij de sectoren die slecht presteren op productiviteit dat ze dat ook op kwaliteit doen. Deze gegevens, met alle mitsen en maren, geven geen aanleiding te veronderstellen dat er een soort automatische uitruil is tussen kwaliteit en productiviteit. Die kunnen

---

heel goed samengaan (zie bijvoorbeeld ook: Van der Torre et al., 2007; Tulder & Torre, 2012). Oud-minister Klink van VWS wees er in het verleden meermaals op dat sturen op kwaliteit in de zorg ook zorgt voor meer doelmatigheid (Tweede Kamer, 2010). Dit is iets anders dan sturen op kwaliteit via extra beleid en dus extra geld, zoals in het verleden zo dikwijls is gebeurd in het onderwijs. Dan wordt het beleid slachtoffer van Bowen's regel.





---

## 4

# Conclusies en aanbevelingen

---

Om de publieke dienstverlening in Nederland financieel duurzaam te maken, is het noodzakelijk de productiviteit te verbeteren. Dit kan door bij gegeven technische mogelijkheden zo doelmatig mogelijk te werken en door op termijn technologische vernieuwingen door te voeren. Een belangrijke beleidsvraag is hoe de overheid systemen zo kan inrichten dat ze prikkels bevatten die de productiviteit verbeteren zonder dat hierbij de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt te staan. In de afgelopen decennia heeft de overheid met dit oogmerk een groot aantal hervormingen doorgevoerd. Hierbij valt te denken aan aanpassingen van bekostigingssystemen, autonomievergroting door privatisering en verzelfstandiging, aanpassingen in de marktordering (concurrentie en schaal) en aanpassingen in de omgeving (gebruikerstarieven).

Een duurzame samenleving heeft een duurzame publieke sector nodig. In een duurzame publieke sector zijn productiviteit en doelmatigheid sleutelbegrippen. Het beleid heeft hier veel te weinig oog voor.

Een aantal sectoren laat een behoorlijke groei van de productiviteit zien en doet het zelfs beter dan het gemiddelde van de Nederlandse economie. Het betreft hier vooral technische sectoren, zoals drinkwater, energie en spoorwegen. Onderaan de lijst bungelen sectoren met een natuurlijk monopolie, zoals rechtspraak en politie. Deze doen het ronduit slecht in termen van productiviteit. Opvallend is wel dat de ontwikkeling in de tijd niet heel consistent is. Zo doen de drinkwaterbedrijven het tamelijk matig in de eerste twintig jaar van de onderzoeksperiode. Na de invoering van de benchmark in 1997 treedt daar een aanzienlijke groei op. Eenzelfde soort patroon zien we bij de rechterlijke macht, waar de aanvankelijke productiviteitsdaling omslaat in een tamelijk constante productiviteitsontwikkeling. Ook dit is een gevolg van beleid met meer focus op de bedrijfsvoering (oprichting van de Raad voor de rechtsspraak). De ziekte van Baumol is tot op zekere hoogte dus ook nog te genezen.

De ziekte van Baumol ligt altijd op de loer in de publieke dienstverlening. De ziekte van Baumol is echter te genezen. Hiervoor bestaat een aantal goede medicijnen. De ene patiënt reageert hier beter op dan de andere. Zo kennen technische sectoren een hogere productiviteitsgroei.

Ook de economische ontwikkeling is een belangrijke factor in de productiviteitsontwikkeling. In tijden van laagconjunctuur krijgt de publieke sector te maken met allerlei bezuinigingen en kortingen. Dit noopt tot efficiënt gedrag en kostenbesparende innovaties. In deze tijden groeit de productiviteit sterk. De periode onder de kabinetten Lubbers levert een sterk bewijs voor deze stelling. Aan dit beleid zit wel een ondergrens, omdat niet alleen de productiviteit verbetert, maar mogelijk ook de kwaliteit onder druk komt te staan. In de periode Lubbers zijn hiervoor aanwijzingen te vinden.

Ook in tijden van hoogconjunctuur wordt het effect van de conjunctuur goed zichtbaar. De extra opbrengsten uit de belastingen worden door politici maar al te graag uitgegeven aan de publieke

---

dienstverlening. De productiviteit daalt hierdoor. Onder de paarse kabinetten wordt dit duidelijk zichtbaar, maar ook onder de meest recente economische opleving worden de eerste tekenen alweer zichtbaar. Recente cijfers over het onderwijs laten zien dat de productiviteit daar de afgelopen jaren is gedaald.

Slechte economische tijden zijn goed voor de productiviteit van de publieke dienstverlening en vice versa. In de meest recente jaren zien we de productiviteitsgroei dan ook weer afnemen.

Sommige sectoren hebben te maken met een permanente groei van de productie, zoals de ziekenhuiszorg. De beschikbare middelen ijlen wat na in deze sectoren. Deze ontwikkeling vraagt de betreffende sectoren continu om creatief en innovatief te zijn om aan de groeiende vraag te kunnen voldoen. Dit leidt tot een continue verbetering van de productiviteit, wat bekendstaat als de Wet van Verdoorn. Ook het spiegelbeeld van deze wet doet opgeld, zoals blijkt uit de ontwikkelingen in de verschillende sectoren. Het primaire en secundaire onderwijs kennen hele periodes van dalende leerlingaantallen. In deze periodes zien we een daling van de productiviteit als gevolg van overcapaciteiten in huisvesting en personeel, maar ook een inertie op het gebied van innovaties. Hier manifesteert de regel van Bowen zich: teveel aan budget vertaalt zich in ondoelmatigheden.

Sectoren met een sterke productiegroei hebben bijna automatisch te maken met een hoge productiviteitsgroei (Wet van Verdoorn).

Het beleid heeft op veel punten getracht via beleidshervormingen de productiviteit te verbeteren. Dit is bepaald niet altijd een succes te noemen. Zo lijkt prestatiebekostiging alleen te werken als deze wordt gekoppeld aan goed definieerbare en meetbare prestaties. Hier loert altijd het gevaar van perverse uitwerkingen van het bekostigingssysteem. De hoogte van de bekostiging is een belangrijkere determinant dan de vormgeving. Ook zet het beleid dikwijls in op het vergroten van autonomie van instellingen door wijzigingen in eigendomsverhoudingen of verzelfstandiging. Dit heeft echter weinig effect. Slechts in die sectoren waar dit gekoppeld was aan vormen van concurrentie lijkt dit zoden aan de dijk te zetten. Schaalvergroting is in een aantal sectoren succesvol geweest, maar het beleid is op dit punt te ver doorgeschoten. Goede bedrijfsvergelijkingen of zogenoemde maatstafconcurrentie werkt in een aantal gevallen. In een aantal gevallen is het ook mogelijk om de productiviteit via de vraagzijde te beïnvloeden, zoals in het geval van de ov-studentenkaart.

Het succesvolste beleidsinstrument is ongetwijfeld 'de hand op de knip'. Verder is het altijd van belang goed zicht te hebben op de geleverde prestaties en de aanwezige prikkels tot het leveren van goede prestaties. Monitoring en benchmarking kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Voor voorzieningen waarin gebruikers gemakkelijk toegang hebben tot andere aanbieders, is de ultieme sanctie het sluiten van een instelling. Daar doet in feite de markt zijn werk. Bij voorzieningen waar dit niet mogelijk is, zal het bestuur veel eerder op de prestaties moeten worden afgerekend. Die bestuurscultuur is in Nederland niet ontwikkeld.

---

Beleid is maatwerk. Zo geldt voor verschillende beleidsinstrumenten:

- er bestaat niet zoiets als 'one size fits all';
- 'the devil is in the details'.

Sommige instrumenten werken helemaal niet, sommige werken alleen in combinatie met andere en sommige zijn na enige tijd uitgewerkt.

Bij de beoordeling van de productiviteit van verschillende sectoren is het van belang rekening te houden met de aard van de voorziening of dat de voorziening te maken heeft met een scenario van productiegroei. Sommige sectoren hebben de wind mee, andere niet. Daar is met beleidsinstrumenten niet veel aan te veranderen.

Verbeteringen in de kwaliteit van de publieke dienstverlening worden vaak aangevoerd als argument om een negatieve productiviteitsontwikkeling te verklaren. Het beleid heeft de afgelopen decennia fors geïnvesteerd in maatregelen om de kwaliteit van de dienstverlening te stimuleren. Dat geldt zeker voor het onderwijs, waar vooral in de jaren negentig veel geld wordt uitgegeven aan allerlei vernieuwingen die tot doel hebben de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Als dat inderdaad tot een kwaliteitsverbetering heeft geleid, zou er sprake zijn van een onderschatting van de productiviteitsontwikkeling. Aanwijzingen daarvoor zijn echter niet gevonden. Eerder lijkt het erop dat de maatregelen, zeker in verhouding tot de hoge kosten, weinig hebben opgeleverd. Van een substantiële kwaliteitsverbetering lijkt geen sprake, en in het funderend onderwijs zien we dat de prestaties de afgelopen vijftien jaar zelfs achteruit zijn gegaan.

Het gebrek aan goede en volledige gegevens maakt het ook moeilijk een algemeen oordeel te vellen over de kwaliteitsontwikkeling in andere publieke sectoren. We hebben echter geen ontwikkelingen aangetroffen die wijzen op een sterke over- of onderschatting van de feitelijke productiviteitsontwikkeling in de verschillende sectoren. Uit een tentatieve analyse doemt eerder een beeld op dat kwaliteit en productiviteit hand in hand gaan met elkaar. Sectoren met een hoge productiviteitsgroei kennen in het algemeen ook een verbetering van de kwaliteit en vice versa.

Dikwijls wordt verondersteld dat er een uitruil is tussen productiviteit en kwaliteit. Uit een uitgebreide analyse van kwaliteitsgegevens blijkt eerder dat er sprake is van het volgende. Sectoren met een hoge productiviteit laten ook een verbetering van de kwaliteit zien en vice versa.



---

# Literatuur

---

- Archibald, R. B., & Feldman, D. H. (2008). Explaining Increases in Higher Education Costs. *The Journal of Higher Education*, 79(3), 268–295.
- Baumol, W. (1993). Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice. *Public Choice*, 77(1), 17–28.
- 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. van Heezik (Ed.), *Beleid en productiviteit in de publieke sector* (pp. 31–54). Delft: Stichting IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., Dumaij, A. C. M., & van Heezik, A. A. S. (2013). *Productiviteitstrends in de spoorsector. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1985-2012* (IPSE Studies Research Reeks No. 2013–3). Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & Eggink, E. (2011). *Productiviteitstrends in de ziekenhuiszorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1972 en 2008* (IPSE Studies Research Reeks No. 2011–2). Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., Enserink, B., & van Heezik, A. A. (2019). Policy Reforms and Productivity Change in the Dutch Drinking Water Industry: A Time Series Analysis 1980–2015. *Sustainability*, 11(12), 3463.
- Blank, J. L. T., Felsö, F. A., van der Aa, R., Wilschut, J. A., & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het middelbaar beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2017). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel III: de Nederlandse veiligheid en justitie, 1980-2014*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J. L. T., & Niaounakis, T. K. (2011). *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1982 en 2009* (IPSE Studies Research Reeks No. 2011–8). Delft: IPSE Studies.
- 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. (2019). Vernieuwingen in het onderwijs. Zegen of vloek? In J. Uijlenbroek & Z. van der Wal (Eds.), *STAD 2019: technische en sociale innovatie. Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2019, nummer 50*. Den Haag: CAOP.
- 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.
- CBS. (2016). *Overheid en economie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dumaij, A. C. M. (2011). *Productiviteitstrends in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg: Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op productiviteit 1972-2010* (IPSE Studies Research Reeks No. 2011–4). Delft: IPSE Studies.
- Dumaij, A. C. M., Urlings, T., & Niaounakis, T. K. (2014). *Productiviteitstrends bij de rechterlijke macht. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling van rechtspraak en Openbaar Ministerie tussen 1965 en 2011* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.
- Dumaij, A. C. M., & van Heezik, A. A. S. (2012). *Productiviteitstrends in de drinkwatersector. Een*

- 
- empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1985 en 2010*. Delft: IPSE Studies.
- Dumaij, A. C. M., van Heezik, A. A. S., & Felsö, F. A. (2012). *Productiviteitstrends in de energiesector. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1988 en 2011* (IPSE Studies Research Reeks No. 2012–11). Delft: IPSE Studies.
- Dumaij, A., & Niaounakis, T. K. (2013). *Productiviteitstrends in de gehandicaptenzorg: een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010*. (IPSE Studies Research Reeks No. 2013–11). Delft: IPSE Studies.
- Eggink, E., & Blank, J. L. T. (2012). Ziekenhuiszorg. In B. Kuhry & F. de Kam (Eds.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (pp. 88–108). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eggink, E., Ooms, I., Putman, L., Ras, M., Torre, A. van der, & Wierda, S. (2018). *Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eggink, E., Verbeek-Oudijk, D., & Pommer, E. (2013). *Burgers over de kwaliteit van publieke diensten. Een terugblik op 2002-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Feenstra, R. C., Inklaar, R., & Timmer, M. P. (2015). The Next Generation of the Penn World: Version 8.0. *American Economic Review*, 105(10), 3150–3182.
- Hulst, B. L. van, & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het primair onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.
- Ivho. (2018). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag. De Staat van het Onderwijs 2016-2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kuhry, B., & Herweijer, L. (2012a). Primair onderwijs. In B. Kuhry & F. de Kam (Eds.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (pp. 32–58). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kuhry, B., & Herweijer, L. (2012b). Voortgezet onderwijs. In B. Kuhry & F. de Kam (Eds.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (pp. 59–85). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kuhry, B., & de Kam, F. (Eds.). (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Micklethwait, J., & Wooldridge, A. (2015). *The fourth revolution: The global race to reinvent the state*. New York: Penguin Books.
- Niaounakis, T. K. (2012). *Productiviteitstrends in het hoger beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.
- Niaounakis, T. K. (2013). *Productiviteitstrends in de geestelijke gezondheidszorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1982 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.
- Niaounakis, T. K., Urlings, T., & van Heezik, A. A. S. (2014). *Productiviteitstrends in het gevangeniswezen. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2012* (IPSE Studies Research Reeks). Den Haag/Delft: IPSE Studies.
- Pommer, E., van Kempen, H., & Eggink, E. (2008). *De staat van de publieke dienst, Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Torre, A. van der. (2012). Politie. In B. Kuhry & F. de Kam (Eds.), *Waar voor ons belastinggeld?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Torre, A. van der, Jonker, J., van Tulder, F., Steeman, T., & Paulides, G. (2007). *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Raad voor de rechtspraak.
- Tulder, F. van, & van der Torre, A. (2012). Rechtspraak. In B. Kuhry & F. de Kam (Eds.), *Waar voor ons belastinggeld. Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (pp. 153–185). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tweede Kamer. (2010). *Vergaderjaar 2009–2010, 31 765, Kwaliteit van zorg, Nr. 19: Brief van minister*
-

- 
- Klink (VWS) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 28 mei 2010.* Den Haag.
- Tweede Kamer. (2018a). *Vergaderjaar 2018–2019, 35000, nr. 1: Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2019).* Den Haag.
- Tweede Kamer. (2018b). *Vergaderjaar 2018–2019, 35000, nr. 2: Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2019) – bijlagen.* Den Haag.
- Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends bij de politie. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1955 en 2011* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.
- Verdoorn, P. J. (2002). Factors that determine the growth of labour productivity. In J. McCombie, M. Pugno, & B. Soro (Eds.), *Productivity growth and economic performance. Essays on Verdoorn's Law* (pp. 28–36). Basington/New York: Palgrave MacMillan.
- Wanniski, J. (1978). Taxes, revenues, and the 'Laffer curve'. *The Politics of American Economic Policy Making*, 50, 221–233.
- Wilschut, J. A., & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het voortgezet onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.



---

Om de publieke dienstverlening in Nederland financieel duurzaam te maken, is het noodzakelijk de productiviteit te verbeteren. Een belangrijke beleidsvraag is hoe de overheid systemen zo kan inrichten dat ze prikkels bevatten die de productiviteit verbeteren zonder dat de kwaliteit van de dienstverlening hierbij onder druk komt te staan. In de afgelopen decennia heeft de overheid een groot aantal hervormingen doorgevoerd met dit oogmerk. Zo werden onder meer bekostigingssystemen aangepast, werd er geprivatiseerd en verzelfstandigd, werden vormen van concurrentie ingevoerd en instellingen fors opgeschaald. De vraag is of deze hervormingen het beoogde effect hebben gehad. De auteurs – beide verbonden aan het Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies) - beantwoorden deze vraag aan de hand van een reflectie op een groot aantal trendanalyses die het instituut op dit terrein heeft uitgevoerd. Hierbij stonden de meting van de productiviteit en de duiding hiervan in een aantal belangrijke publieke sectoren centraal. De belangrijkste bevindingen zijn hier samengevat.

**Prof. dr. Jos L.T. Blank** is hoogleraar Productiviteit van de Publieke Sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, universitair hoofddocent aan de TU Delft en voorzitter van de stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Hij is een erkende autoriteit op het gebied van productiviteitsmeting in de publieke sector en treedt al decennialang op als adviseur voor politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instellingen en organisaties.

**Dr. Alex A.S. van Heezik** is sinds 1993 zelfstandig onderzoeker op het terrein van de publieke dienstverlening. Hij richt zich daarbij voornamelijk op het uitvoeren van historische beleidsevaluaties en (kwantitatieve) trendanalyses. De doelmatigheid en productiviteit van het beleid staan hierin vaak centraal.

---