

PARACETAMOL VOOR BAUMOL

B.L. van Hulst en J.L.T. Blank*

Samenvatting

Met de ‘ziekte van Baumol’ wordt bedoeld dat de verbetering van de arbeidsproductiviteit in dienstverlenende sectoren doorgaans achterblijft bij die in de rest van de economie. Vooral de publieke sector is vatbaar voor deze aandoening. Een analyse van veertien deelsectoren van de publieke sector met gegevens over een periode van twintig tot dertig jaar levert een genuanceerd beeld op. Lang niet al deze deelsectoren lijden aan de ziekte van Baumol. Een bovengemiddelde groei van de productieomvang gaat vaak gepaard met een verbetering van de productiviteit. Per sector zijn verschillende waarnemingsperiodes onderscheiden. De productiviteitsontwikkeling in elke periode is afgezet tegen typerende institutionele kenmerken uit die periode. In een tijd van economische voorspoed (midden jaren negentig) daalt de productiviteit. Bij economische tegenspoed (jaren tachtig) geldt het omgekeerde. In slechte tijden staan bezuinigingen voorop, met als zichtbaar resultaat een toenemende productiviteit. De hamvraag met welke instrumenten de productiviteit in de publieke sector valt te verbeteren is lastig te beantwoorden; daarvoor blijkt de praktijk te weerbarstig te zijn.

Trefwoorden: arbeidsproductiviteit in de publieke sector; ziekte van Baumol

1 Inleiding

Overheidsinstellingen – kortweg: de publieke sector – gaan bij uitstek gebukt onder het fenomeen dat bekendstaat als de ziekte van Baumol. De kern van deze aandoening is dat de arbeidsproductiviteit bij de voortbrenging van veel diensten doorgaans aanmerkelijk minder verbetert dan elders in de economie. De gangbare verklaring is dat bij arbeidsintensieve dienstverlening minder mogelijkheden bestaan voor mechanisering en automatisering van het productieproces. Bij minder arbeidsintensieve producten – kortweg: in de marktsector – maakt een stijgende arbeidsproductiviteit loonsverhogingen mogelijk, zonder dat kapitaalverschaffers tekortkomen. Op markten voor diverse soorten arbeid concurreert de publieke sector met de marktsector. Om concurrerend te blijven, dienen de salarissen in de publieke sector min of meer gelijke tred te houden met die in de marktsector. De verbetering van de arbeidsproductiviteit in de publieke sector blijft echter achter. Het onvermijdelijke gevolg is een groeiend kostenaandeel van de overheidsdiensten in het bruto binnenlands product, het symptoom bij uitstek van de ziekte van Baumol.

De ziekte van Baumol wordt dikwijls als een soort economische natuurwet gezien. Genezing zou niet mogelijk zijn. Nauwgezette lezing van een van de artikelen van Baumol (1993) maakt duidelijk dat hij daar zelf anders over denkt. Zo schrijft hij over ‘*a looming crisis for public choice*’ dat ‘... both an explanation and solution in principle are available’ en dat ‘... we can afford even more abundant education, even more adequate support of the indigent, and all this along with a growing profusion of private comfort and luxuries. It is only an illusion that we cannot do so ...’. De auteur wijst er in het bijzonder op dat door de groei van de arbeidsproductiviteit in de overige sectoren van de economie automatisch een verbreding van de belastinggrondslag optreedt waaruit de extra arbeidskosten van de publieke sector kunnen worden gefinancierd. Ook geeft Baumol de uitvoering van een strijkkwartet van Mozart als voorbeeld. Daarvoor is nog precies hetzelfde aantal musici nodig als in het verleden en er wordt ook niet sneller gespeeld dan vroeger. Wel is het door aanzienlijk kortere

reistijden mogelijk meer concerten te geven in hetzelfde tijdsbestek. Hierbij blijft dan nog buiten beschouwing dat het tegenwoordig overal ter wereld mogelijk is te luisteren/kijken naar het concert via internet en beeld- en geluidsdragers.

Sommige onderzoekers menen zelfs dat in de commerciële dienstverlening de ziekte van Baumol overwonnen is. Zo laten Triplett en Bosworth (2003; 2006) zien dat in de laatste decennia in het bank- en verzekeringswezen, de transportsector, de communicatiesector en het winkelbedrijf sprake was van een forse productiviteitsgroei. De opmars van de informatietechnologie heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. De vraag is of vergelijkbare ontwikkelingen zich (kunnen) voordoen in de Nederlandse publieke sector en zo ja, hoe dat kan worden bevorderd.

Verder geldt dat de publieke sector op een indirecte manier bijdraagt aan de verbetering van de arbeidsproductiviteit in de marktsector. Uitstekend onderwijs, goede zorgvoorzieningen, adequate infrastructuur en rechtshandhaving door onkreukbare autoriteiten zijn van essentieel belang voor de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de marktsector.

Dit artikel analyseert de productiviteitsontwikkeling in de Nederlandse publieke sector in de afgelopen twintig tot dertig jaar¹. Daarbij wordt gebruik gemaakt van veertien studies die de afgelopen vier jaar zijn uitgevoerd door het onderzoeksinstituut IPSE Studies.² De ontwikkeling van de productiviteit in verschillende sectoren wordt geplaatst in de context van beleidsmatige en institutionele ontwikkelingen.

2 Sectorale productiviteitsontwikkeling

Productiviteit is het quotiënt van productie en ingezette middelen. Van belang is dus hoe de productie wordt gemeten, in het bijzonder wanneer verschillende producten worden voortgebracht met de ingezette middelen. Bij de ingezette middelen telt om welke middelen het gaat. Worden de totale kosten in aanmerking genomen, dan gaat het om de (totale) productiviteit. Wordt de geproduceerde hoeveelheid alleen gerelateerd aan de factor arbeid, dan gaat het om de arbeidsproductiviteit. Het is goed om op te merken dat bij de analyses in dit artikel het uitgangspunt de totale productiviteit is.

Productiviteitsonderzoek vindt vaak plaats op het niveau van afzonderlijke instellingen *casu quo* bedrijven. Centrale vragen zijn daarbij: hoeveel en welke middelen gebruikt een instelling en wat levert dit op in termen van geleverde diensten of opbrengsten? De focus is gericht op de gevolgen van beslissingen van het management en hoe resultaten van een instelling worden beïnvloed door de omgeving, zoals de situatie op de arbeidsmarkt. Dezelfde onderzoeksmethode is beschikbaar bij het zoeken naar antwoorden op sectorniveau. Een voordeel van een analyse op sectorniveau is dat in de regel gegevens over een lange periode (25 à 40 jaar) beschikbaar zijn. Een analyse van de ontwikkeling van de productiviteit over zo'n lange periode maakt het mogelijk de invloed te traceren van institutionele ontwikkelingen binnen een sector.

Tijdreeksanalyses over een lange periode kunnen weliswaar meer inzicht verschaffen in de invloed van institutionele *settings*, maar ze kennen ook nadelen. Het detailniveau van de analyse vermindert. Het is niet mogelijk om veel effecten tegelijkertijd te analyseren. Verder is het dikwijls erg lastig om consistente tijdreeksen te creëren. Registraties veranderen nogal

¹ In de analyses zijn ook twee sectoren meegenomen, die buiten de publieke sector vallen. Wel bemoeit de overheid zich indringend met deze sectoren. Daarnaast zijn (of waren tot voor kort) de aandelen van de bedrijven die in beide sectoren opereren in handen van overheidslichamen.

² IPSE Studies is een samenwerkingsplatform van de Technische Universiteit Delft en de Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP). Alle veertien rapporten die verslag doen van onderzoek naar de deelsectoren zijn opgenomen in de literatuurlijst, ook wanneer in de tekst niet expliciet naar een rapport wordt verwezen.

eens door de tijd. Daar moeten dan *ad-hoc*-oplossingen voor worden bedacht. Over meer subtiele veranderingen in de aard van de dienstverlening (de *casemix*, het kwaliteitsniveau) is sowieso weinig bekend.

De confrontatie van veranderingen in de productiviteit met institutionele hervormingen kent eveneens haken en ogen. Hervormingen worden niet van de ene op de andere dag ingevoerd, maar geleidelijk, waardoor ook de effecten niet gelijk zichtbaar zijn. Overigens is het ook mogelijk dat agenten al (lang) van tevoren anticiperen op door principalen aangekondigde institutionele veranderingen. De hervorming van instituties gaat bovendien vaak gepaard met veranderingen van nog andere relevante factoren. Dat gegeven kan de test van gepostuleerde causale relaties vertroebelen.

Voor de tijdreeksanalyses zijn voor veertien deelsectoren historische reeksen verzameld over kosten, inzet van middelen, prijsontwikkeling en productie. Het gaat om jaargegevens met totalen per sector. Deze gegevens zijn gestructureerd, volgens een vast stramien verzameld. Op de kosten, productiecijfers en prijzen is een statistische analyse losgelaten om de verschillende componenten cijfermatig in beeld te brengen en de ontwikkeling van de productiviteit uit te rekenen. Hierbij wordt uitgegaan van een bepaalde relatie tussen de productie en de ingezette middelen, en van het streven naar kostenminimalisatie. Dit economische model is vervolgens vertaald naar een empirische specificatie van de kostenfunctie. Voor de details van de gehanteerde kostenfunctie en schattingsmethode wordt verwezen naar één van de trendstudies.³

De analyse laat per sector zien hoe de kosten zich hebben ontwikkeld als gevolg van:

- veranderingen van lonen en prijzen;
- veranderingen in de omvang van de dienstverlening;
- productiviteitsontwikkelingen.

De productiviteitsontwikkeling is hier gedefinieerd als de kostengroei, gecorrigeerd voor mutaties van lonen en prijzen en veranderingen in de omvang van de dienstverlening (het 'volume'). In de analyses zijn twee componenten van de productiviteitsontwikkeling onderscheiden: de structurele ontwikkeling van de productiviteit en de incidentele productiviteitsontwikkeling. De structurele ontwikkeling van de productiviteit geeft de globale trend in de groei van de productiviteit weer over een langere periode. De incidentele productiviteitsontwikkeling betreft kleine veranderingen van jaar op jaar. Voor een tijdsbestek van 25 tot 30 jaar ligt het niet voor de hand dat de structurele ontwikkeling van de productiviteit ongewijzigd blijft. Daarom is bij het vaststellen van de structurele ontwikkeling de analyseperiode in stukken geknipt. De subperioden zijn zo bepaald dat de structurele ontwikkeling van de productiviteit een goede afspiegeling is voor de desbetreffende subperiode.

Vervolgens is de ontwikkeling in de verschillende subperioden vergeleken met de institutionele context. Die context is getypeerd met een aantal stelselbepalende instrumenten die de centrale overheid hanteert. Op basis van Blank *et al.* (2010) onderscheiden we het BEMO-model, dat bestaat uit de volgende instrumenten:

- **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), ze hebben een open eind (*ex-post*-verrekeningen) of kennen gebruikersbijdragen.
- **Eigendomsverhoudingen** verwijzen naar de rechtsvorm, zoals overheidsinstelling, semi-overheid, privaat (al dan niet met winstoogmerk).

³ Zie bijvoorbeeld Blank en Eggink (2011).

- Marktstructuur heeft betrekking op de inrichting van de markt. In welke mate is sprake van concurrentie, zijn prijzen gereguleerd, vindt (verplichte) *benchmarking* plaats, is eventueel sprake van maatstafconcurrentie, hoe wordt toezicht gehouden op de markt?
- Omgeving is een containerbegrip voor externe ontwikkelingen of omstandigheden die de productiviteit beïnvloeden, maar waar instellingen zelf geen invloed op kunnen uitoefenen. Het gaat hierbij vooral om instrumenten die aan de vraagzijde aangrijpen, zoals eigen risico's, eigen bijdragen, kwaliteitseisen, regionale planning en spreiding van voorzieningen. Veelal gaat het om instrumenten die beogen de rol van coproductanten te beïnvloeden.⁴

3 Resultaten

Tabel 1 toont de resultaten van de productiviteitsanalyse per sector. Voor details hoe de resultaten per sector zijn verkregen, wordt verwezen naar de onderliggende studies. Omdat voor iedere sector de periode van onderzoek kan variëren, zijn de uitkomsten omgerekend naar jaarlijkse groeicijfers voor de bij de sector horende analyseperiode. De tabel toont per sector de kostenontwikkeling door de verandering van lonen en prijzen, veranderingen in het productievolume en de ontwikkeling van de productiviteit (dit is de som van genoemde structurele en incidentele productiviteitsontwikkeling). De totale kostenontwikkeling is dus uiteengelegd in het effect van lonen en prijzen, wijzigingen in de productieomvang en de productiviteitsontwikkeling. Als de productiviteitsontwikkeling positief is, heeft zij de kostenontwikkeling afgeremd, bij een negatieve productiviteitsontwikkeling is sprake van additionele kosten. Uit tabel 1 kan ook de totale kostenontwikkeling worden gehaald: bij benadering is de kostenontwikkeling de som van de bijdragen van prijs- en productieontwikkeling min die van de productiviteitsontwikkeling.

Tabel 1 Jaarlijkse prijs-, productie- en productiviteitsontwikkeling per sector

<i>Sector</i>	<i>Bron</i>	<i>Periode</i>	<i>Prijs</i>	<i>Productie</i>	<i>Productiviteit</i>
Energiesector	Dumaij, van Heezik, & Felsö (2012)	1988-2011	3,6	1,6	2,2
Ziekenhuizen	Blank & Eggink (2011)	1972-2008	5,1	3,7	1,7
GGZ	Niaounakis (2013)	1982-2010	3,0	4,2	1,6
MBO	Blank, Felsö, & Aa (2012)	1980-2010	2,0	3,5	1,1
Drinkwater	Dumaij & Van Heezik (2012)	1985-2010	2,1	1,1	1,3
WO	Blank & Niaounakis (2011)	1982-2009	4,4	2,4	1,0
Spoorwegen	Blank, Dumaij, & van Heezik (2013)	1985-2012	2,1	2,0	0,7
HBO	Niaounakis (2012)	1975-2010	2,8	2,9	0,2
Politie	Urlings (2012)	1985-2011	3,0	0,5	-1,3
Gehand. zorg	Dumaij & Niaounakis (2013)	1975-2010	3,7	2,3	-1,4
VO	Wilschut & Urlings (2012)	1980-2010	1,9	-0,9	-1,8
PO	Hulst van & Urlings (2012)	1970-2010	3,8	-0,2	-1,9
VVT	Dumaij (2011)	1972-2010	5,0	2,2	-2,5
Rechtbanken	Dumaij, Niaounakis, & Urlings (2014)	1983-2011	2,7	0,2	-4,5

Legenda: GGZ geestelijke gezondheidszorg VO voortgezet onderwijs
MBO middelbaar beroepsonderwijs PO primair onderwijs
WO wetenschappelijk onderwijs VVT verpleging, verzorging en thuiszorg
HBO hoger beroepsonderwijs

⁴ Zie bijvoorbeeld Davis en Ostrom (1991).

Tabel 1 toont een brede spreiding in de verandering van de productiviteit, variërend van een verbetering met 2,2 procent per jaar in de energiesector tot een verslechtering met 4,5 procent per jaar voor de rechtbanken. Verder valt op dat de groei van de productiviteit en die van de productie sterk zijn gecorreleerd. De partiële correlatiecoëfficiënt tussen beide variabelen is 0,62. Bij een toenemende productieomvang wordt vaak een stijgende productiviteit waargenomen, en omgekeerd. In de verschillende trendstudies wordt met name voor de sectoren met een krimpende productie geconstateerd dat de capaciteit maar moeizaam wordt aangepast aan de vraag. Dit vertaalt zich in een dalend productiviteitscijfer.

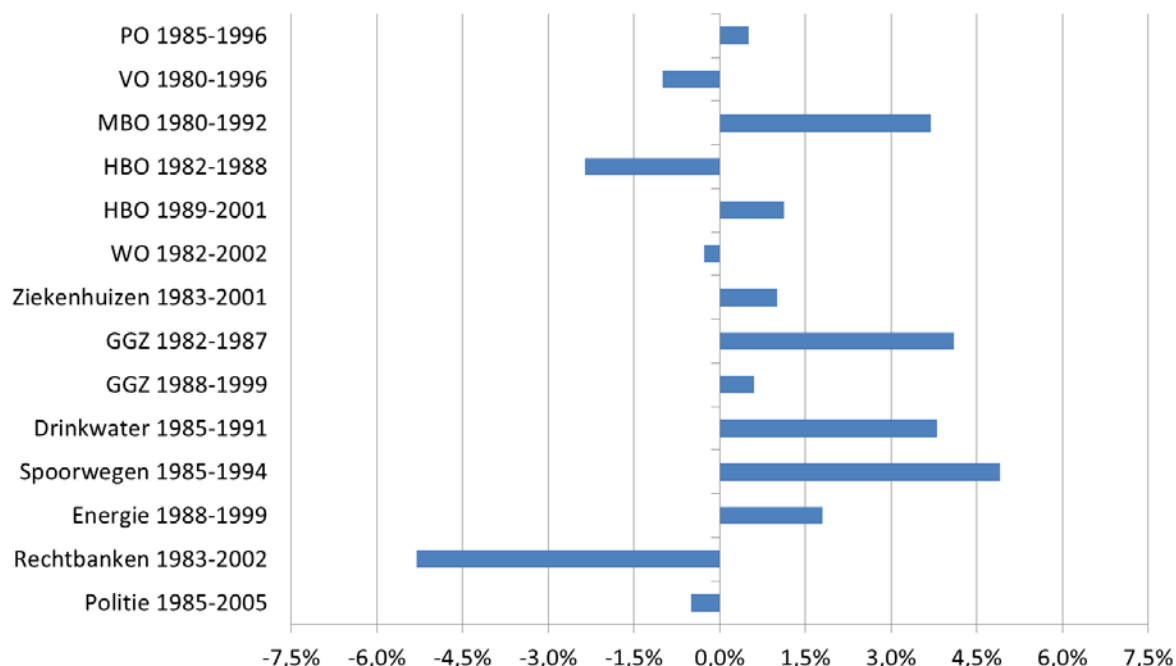
Daarnaast is een waarschuwing op haar plaats. Het achterliggende doel van productiviteitsverbetering is de kosten te beheersen. Aangezien de productiviteit vooral verbetert wanneer de productie toeneemt, spreekt het lang niet vanzelf dat de overheidsuitgaven voor de desbetreffende deelsector zullen dalen.

Dat in een aantal sectoren de productiviteit over een langere periode verbetert, laat in elk geval zien dat niet de gehele publieke sector lijdt aan de ziekte van Baumol. Sterker nog: een analyse van de subperioden van de structurele productiviteitsontwikkeling leert dat – op een enkele deelsector na – voor elke deelsector wel een periode bestaat waarin de structurele productiviteit is verbeterd. De figuren 1 tot en met 3 tonen per sector de jaarlijkse structurele ontwikkeling van de productiviteit, uitgesplitst naar de onderscheiden subperioden. Zij laten de jaarlijkse ontwikkeling van de productiviteit te zien in de subperioden, die in de drie onderscheiden decennia beginnen. De gedachte is dat jaren waarin de politieke besluitvorming over hervormingen heeft plaatsgevonden bepalend zijn voor de effecten. Daadwerkelijke implementatie van die hervormingen is evenwel goed mogelijk op een later tijdstip. Zichtbare effecten van hervormingen kunnen eerder (anticipatie-effecten) of later (bestuurlijke vertraging) optreden, dan in het jaar waarin formeel het besluit over die hervormingen valt.

Jaren tachtig

Aan het begin jaren tachtig staan de overheidsfinanciën onder druk. Een lange reeks maatregelen, hervormingen en bezuinigingen beoogt de toestand van de overheidsfinanciën te verbeteren. Zij gaan gepaard met productiviteitsverbeteringen in verschillende van de onderzochte deelsectoren (figuur 1). In andere deelsectoren is de daling van de productiviteit tamelijk beperkt. Dat geldt evenwel niet voor de rechtbanken, terwijl ook de productiviteitsdaling in het hoger beroepsonderwijs in de periode 1982-1988 vrij fors is.

Figuur 1 Structurele productiviteitsontwikkeling in de jaren tachtig



Per sector zijn verschillende instrumenten gebruikt om de kostengroei te beteugelen. In de onderwijssectoren is bezuinigd. Nog niet alle onderwijssectoren zijn overigens in de jaren tachtig al gebudgetteerd. Veelal is in de declaratiestelsels ingegrepen om de kostengroei aan banden te leggen. In vrijwel alle onderwijssectoren wordt ingezet op schaalvergroting. In het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en het primair onderwijs (PO) verbetert de productiviteit, terwijl zij slechts weinig verslechtert in het voortgezet onderwijs (VO) en het wetenschappelijk onderwijs (WO). Voor het hoger beroepsonderwijs (HBO) is er aanvankelijk een periode (1982-1988) met een dalende productiviteit; in deze periode gaat het HBO tegelijkertijd behoorlijk op de schop. Het wordt losgemaakt uit het voortgezet onderwijs; de beslissingsvrijheid van HBO-instellingen wordt verruimd. Later, vanaf 1989, begint een periode met productiviteitsverbeteringen.

In de zorgsectoren krijgt de overheid op een iets andere manier grip op de kostenontwikkeling. In deze sectoren worden openeinderegelingen vervangen door budgetten, waarop beter kan worden gestuurd. De ziekenhuissector laat een lichte verbetering van de productiviteit zien, de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) een forse verbetering. In de laatste sector is dan ook sprake geweest van een sterke focus op kostenbeheersing. Tegen het einde van het decennium zwakt de productiviteitsverbetering in de GGZ fors af.

Voor de netwerksectoren zijn de gebruikte beleidsinstrumenten heterogeen van aard. In de energiesector en de drinkwatersector is sprake van schaalvergroting. Daarnaast wordt in de energiesector een begin gemaakt met de introductie van marktprikkels. Voor de spoorwegen is een ingreep aan de vraagzijde de motor achter de waargenomen forse toename van de productiviteit. In de geanalyseerde periode (1985-1994) krijgen defensiepersoneel en studenten een ov-jaarkaart. Dit geeft een enorme impuls aan de bezettingsgraad van het reizigersvervoer.

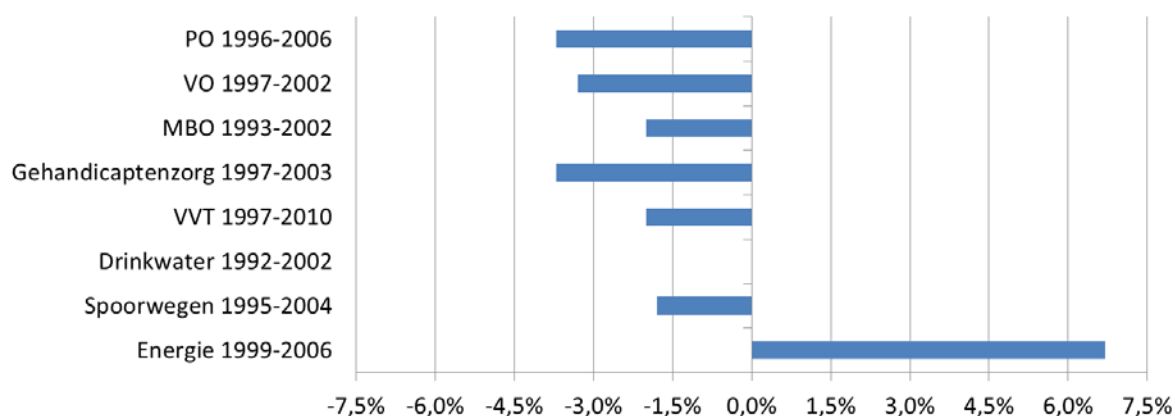
In de veiligheidssectoren, politie en rechtbanken, daalt de productiviteit gedurende een lange periode, bij de politie overigens in lichte mate. Jarenlang nemen de uitgaven voor de politiezorg sterk toe, maar door een vergelijkbare toename van de productie blijft het effect op de arbeidsproductiviteit beperkt. De daling bij de rechtbanken is fors. De hoofdoorzaak ligt bij

een forse toename van de materiaalkosten (ICT en huisvesting). Ook aan de vraagkant zijn ontwikkelingen te melden. Zo vermindert door de Wet-Mulder het aantal kantonzaken – kleine zaken worden administratief afgehandeld door het Centraal Justitieel Incassobureau. Ook de afschaffing van het betalingsbevelrekest en de verruiming van transactiemogelijkheden spelen een rol. Door deze ontwikkelingen is de gemiddelde behandelde zaak naar alle waarschijnlijkheid zwaarder geworden, iets waarvoor in de analyse beperkt is gecorrigeerd. Tegelijkertijd blijkt uit de analyses dat de kostenontwikkeling nauwelijks verband houdt met productieontwikkelingen. De productiegroei fluctueert, terwijl de kostenontwikkeling vrijwel constant is.

Jaren negentig

Halverwege de jaren negentig begint de regeringsperiode van de paarse kabinetten. Zij hebben economisch de wind mee. Door de forse groei van de economie stapelen de inkomstenmeevallers zich op, en nemen de werkloosheidsuitgaven af. De meevallers worden niet alleen voor lastenverlichting en aflossing van de overheidsschuld gebruikt, maar bieden ook de mogelijkheid om meer geld uit te geven en de strak aangehaalde budgettaire teugels iets te laten vieren. Dit resulteert in productiviteitsverliezen (figuur 2).

Figuur 2 Structurele productiviteitsontwikkeling in de jaren negentig



In het onderwijs vinden hervormingen plaats en wordt geïnvesteerd in kwaliteit. Bij zowel het MBO als het VO wordt de wetgeving aangepast, met het oogmerk de (financiële) vrijheid en de autonomie van de scholen te vergroten. In het kielzog hiervan vindt verdere schaalvergroting plaats. De beleidswijzigingen in het MBO starten aan het begin van de jaren negentig, met in 1990 de Wet sectorvorming en vernieuwing middelbaar onderwijs, in 1992 de *lumpsum*bekostiging en uiteindelijk in 1996 de Wet educatie beroepsonderwijs. Vergelijkbare ontwikkelingen doen zich voor bij het voortgezet onderwijs – de invoering van de basisvorming in 1993 en van *lumpsum*bekostiging in 1996. Het primair onderwijs krijgt een impuls om de kwaliteit te verhogen. Hiertoe komen vanaf 1997 extra middelen beschikbaar voor klassenverkleining.

In de zorg zijn in de jaren negentig als gevolg van de stringente budgetten wachtlijsten ontstaan. Tegen het eind van de jaren negentig is het beleid erop gericht deze wachtlijsten weg te werken met extra middelen. Verder is er een trend om de zorg steeds meer te bieden buiten de muren van instellingen ('extramuralisering'). In 1997 doen bovendien de persoonsgebonden budgetten hun intrede. Specifiek voor de gehandicaptenzorg geldt een beleid waarbij aanbod op kleinschalige locaties prioriteit heeft. In de verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT-sector) heeft het terugdringen van meer-persoonskamers prioriteit. Bij de

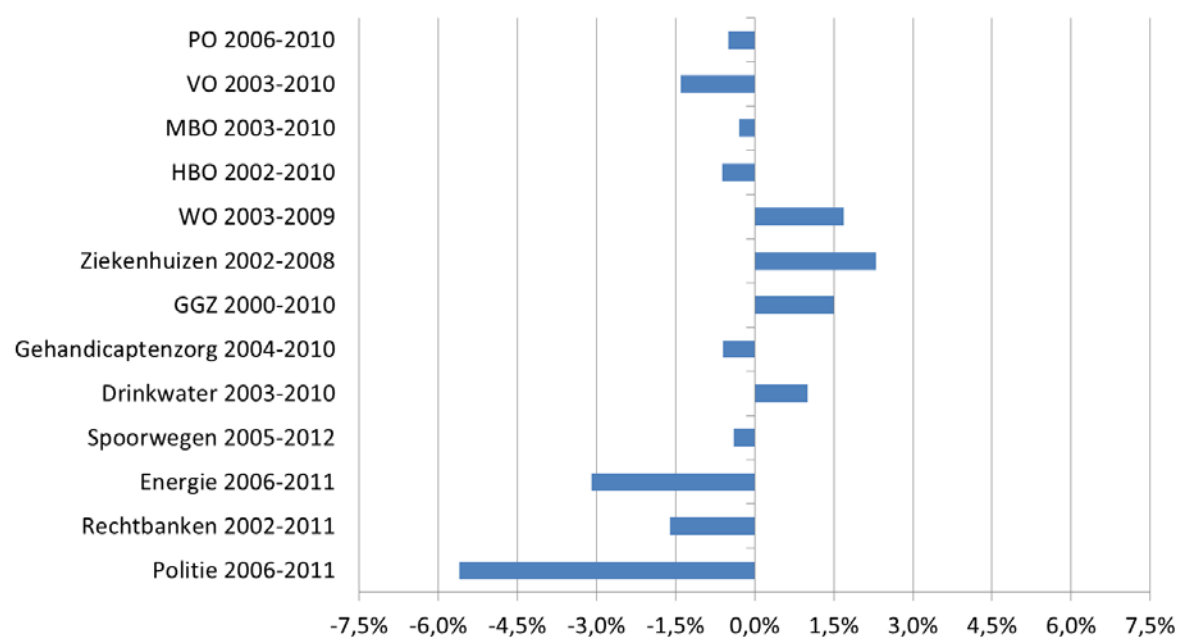
gehandicaptenzorg en in de VVT-sector loopt de productiviteit terug. Mogelijk als gevolg van de kwaliteitsimpulsen (kleinschaligheid en eenpersoonskamers), maar mogelijk ook als een gevolg van de ontwikkeling in de zorgzwaarte – door de extramuralisering verblijven alleen de meest hulpbehoevende patiënten in instellingen.

De netwerksectoren laten qua productiviteitsontwikkeling grote verschillen zien. Bij het railvervoer vinden grote hervormingen plaats: in 1995 worden de Nederlandse Spoorwegen verzelfstandigd en het railbeheer afgesplitst. Deze hervormingen gaan gepaard met grote problemen; rond de eeuwwisseling is sprake van een zware crisis. De productiviteit in deze deelsector daalt dan aanhoudend. In de drinkwatersector is discussie over privatisering, maar deze voornemens worden uiteindelijk afgeblazen. Wel gaat de sector (in eerste instantie vrijwillig) aan *benchmarking* doen. Effecten op de productiviteit blijven in de drinkwatersector uit. In de energiesector is, qua ontwikkeling van de productiviteit, sprake van een succesverhaal. Met de liberalisering en gedeeltelijke privatisering van de sector is niet alles aan de markt overgelaten. De Dienst Toezicht Energie (DTe), later de energiekamer van de NMa, houdt toezicht en dwingt via doelmatigheidskortingen productiviteitsverbeteringen in de energiesector af.

Jaren nul

Kort na de eeuwwisseling stagneert de economische groei in Nederland; in 2002-2003 heeft Nederland te maken met de laagste economische groei sinds de crisis van begin jaren tachtig. Dit beperkt de ruimte voor extra uitgaven in de publieke sector. De focus van bezuinigingen ligt overigens vooral bij de sociale zekerheid. In 2004 dienen de eerste tekenen van economisch herstel zich aan, en de economie blijft het goed doen totdat in 2008 een wereldwijde economische crisis uitbreekt. De jaren na de eeuwwisseling kennen kabinetten met een korte levensduur, van wisselende politieke kleur. Dit heeft het niet eenvoudiger gemaakt om grote beleidswijzigingen tot stand te brengen.

Figuur 3 Structurele productiviteitsontwikkeling in de jaren nul



In de meeste onderwijssectoren loopt de productiviteit iets terug. Wel zijn de productiviteitsverliezen nu vaak geringer dan in de voorafgaande periode. In het onderwijs

vinden over het algemeen geen ingrijpende institutionele veranderingen plaats. Behalve dan in het primair onderwijs, waar in 2006 de *lumpsum* bekostiging is ingevoerd. De relatieve rust in de sector komt de ontwikkeling van de productiviteit blijkbaar ten goede. Bij het MBO is de verslechtering van de productiviteit beperkt gebleven door fijnafstemming van de bekostiging (met prestatie-elementen) en beheersing van het macrobudget. Binnen het onderwijs vormt het WO een uitzondering met een jaarlijkse productiviteitsverbetering na 2003. In het WO nemen de studentenaantallen sneller toe dan de budgetten.

In de zorg zijn de veranderingen er vooral op gericht dat vraagsturing de tot dan toe geldende aanbodsturing vervangt. Rond de eeuwwisseling zijn prikkels ingevoerd en extra middelen beschikbaar gesteld om de wachtlijsten weg te werken. In de op genezing gerichte zorg (ziekenhuizen en GGZ) wordt geleidelijk aan een nieuwe vorm van bekostiging geïntroduceerd: de diagnosebehandelcombinatie (DBC). Een en ander prikkelt zorgaanbieders om hun productie op te schroeven. In het kielzog van deze trend verbetert ook de productiviteit.

Bij de netwerksectoren zakt de productiviteit in de energiesector weg. De effecten van de liberalisering van de sector en van opgelegde doelmatigheidskortingen lijken voorlopig weggeëbd. Een verklaring kan zijn dat maatstafconcurrentie lastig is geworden door de krimp van het aantal aanbieders. Een andere oorzaak kunnen de perikelen rond de Splitsingswet zijn. Via deze wet kunnen de energiebedrijven worden gedwongen het netwerkbeheer los te maken van hun productie- en verkoopactiviteiten. De wet stuitte op grote weerstand bij de energiebedrijven, met een slepend juridisch conflict als gevolg. De drinkwatersector laat een afnemende productiviteitsverbetering zien. In de sector wordt intensief gebenchmarkt. Deelname aan de *benchmark* is sinds 2004 verplicht.

De veiligheidssector kent sinds de jaren tachtig een aanhoudende productiviteitsdaling. Vanaf 2006 daalt de productiviteit van de politie sterk. Het aantal geregistreerde misdrijven loopt terug, zonder dat de ingezette middelen hierop worden aangepast, terwijl het aantal opgehelderde misdrijven of geregistreerde overtredingen niet groeit. Dit hoeft overigens niet *per se* slecht te zijn voor de veiligheid, mogelijk vond een verschuiving plaats van repressie naar preventie. De politiesector is bij uitstek een sector waarbij meetbare *output* en gewenste *outcome* verschillende zaken zijn. Overigens laat een studie van Urlings en Blank (2013) zien dat extra middelen in de periode 2002-2011 niet hebben geleid tot grotere veiligheid. Ook bij de rechtbanken blijft de productiviteit teruglopen, zij het minder sterk dan in de voorgaande periode. Net na de eeuwwisseling is de organisatie van de rechtspraak grondig herzien.

4 Conclusies

Dit artikel presenteert resultaten van onderzoek naar de ontwikkeling van de productiviteit in een aantal deelsectoren van de publieke sector. De waarnemingen betreffen ontwikkelingen in de afgelopen drie decennia. Per sector zijn verschillende perioden onderscheiden. Trends uit deze perioden zijn gerelateerd aan de institutionele context waarmee de desbetreffende deelsector in deze perioden te maken had. Door allerlei factoren is het verklaren van de productiviteitsontwikkeling uit institutionele kenmerken te kort door de bocht. Institutionele wijzigingen vinden niet plaats van de ene op de andere dag. Niet alleen instituties veranderen, maar de hele omgeving waarin producenten van publieke diensten opereren. Bovendien is de vastgestelde productiviteit een grove maat; de meer subtiele veranderingen in de dienstverlening (*casemix*, kwaliteit) blijven buiten beschouwing. Een en ander noopt tot terughoudendheid bij het trekken van conclusies.

De grote lijn die uit de analyses naar voren komt is dat de productiviteit in de publieke sector niet per definitie daalt of achterblijft. Er zijn, afhankelijk van de beschouwde periode en deelsector, aanwijsbare momenten waarop de productiviteit duidelijk verbetert. Er is dus geen 'natuurwet' van Baumol, zoals de Amerikaanse econoom ook zelf heeft aangegeven.

Hooguit hebben dienstverlenende sectoren last van de ziekte van Baumol, die in bepaalde omstandigheden met een stevige paracetamol (beleidsinstrumenten) te bestrijden is.

Vaak gaat een productiviteitsverbetering samen met een bovengemiddelde groei van de productie. Wellicht is bij een groeiende productie een betere bezettingsgraad haalbaar. Productiviteitswinsten leiden niet automatisch tot lagere overheidsuitgaven. Wel scheppen zij ruimte om ter beschikking gestelde budgetten neerwaarts aan te passen. Zo'n beleid kan worden aangevuld met maatregelen om het gebruik van publieke diensten te beperken, bijvoorbeeld door een ruime toepassing van het profijtbeginsel en eigen betalingen ('remgelden').

Wanneer in de rest van de economie de arbeidsproductiviteit gemiddeld sneller toeneemt dan in de publieke sector, ontstaat extra economische groei, waardoor de belastingontvangsten ook bij gelijkblijvende tarieven toenemen. Uit deze bron kan worden geput voor de financiering van de oplopende arbeidskosten in de publieke sector. In een tijd van economische voorspoed (midden jaren negentig) is er ruimte om te investeren in de publieke sector en zien we de ziekte van Baumol oplaaien. Bij economische tegenspoed (jaren tachtig) geldt het omgekeerde en krijgen bezuinigingen prioriteit. De publieke sector wordt afgeknepen, met als zichtbaar resultaat productiviteitsverbeteringen.

De hamvraag met welke instrumenten de productiviteit in de publieke sector valt te verbeteren, blijkt lastig te beantwoorden. Hoewel voor bijna iedere deelsector sprake is van één of meer perioden waarin de productiviteit verbetert (of in elk geval minder hard terugloopt), zijn in de afgelopen decennia heel verschillende beleidsinstrumenten ingezet. Een instrument dat op een gegeven moment in een bepaalde sector effectief blijkt te zijn, kan later zijn uitgewerkt en zal vaak ook niet zonder meer naar andere deelsectoren kunnen worden getransplanteerd. Een goed voorbeeld is de schaalvergroting in de jaren tachtig in het onderwijs die aanvankelijk effect lijkt te hebben, maar later in de jaren negentig te ver doorschiet. Een ander voorbeeld is de sterke groei van de productiviteit in de energiesector door doelmatigheidsprikkels, die later stomp worden. Een voorbeeld dat de effectiviteit van een en hetzelfde instrument in vergelijkbare sectoren toch verschillend kan uitpakken is de *lumpsum*bekostiging. De invoering daarvan in het voortgezet onderwijs ging gepaard met fors productiviteitsverlies, maar in het primair onderwijs bleef productiviteitsverlies beperkt. Daar is dan wel weer een verklaring voor. Bij de invoering van de *lumpsum*bekostiging heeft het voortgezet onderwijs ook geïnvesteerd in kwaliteit (ICT en huisvesting), en zijn de basisvorming en het voortgezet middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) geïntroduceerd. In het primair onderwijs is de *lumpsum*bekostiging ingevoerd, nadat aan het eind van de jaren negentig eerst al in kwaliteit was geïnvesteerd (klassenverkleining).

Dat instrumenten niet altijd hetzelfde uitpakken heeft natuurlijk te maken met de eerdere constatering dat de dynamiek van diverse factoren samenloopt. Of een beleidsinstrument werkt of niet, hangt doorgaans van heel specifieke omstandigheden af. Een grondige analyse van de gehele omgeving is daarom een *conditio sine qua non*, wanneer beleidsmakers gaan sleutelen aan de vormgeving van instituties. Dit is wat beleidsmakers tot hun schade wel eens over het hoofd zien. Hoe dit alles zij, de besproken analyses leren één les. Willen overheden productiever worden, dan moeten zij de geldkraam voor een stukje dichtdraaien. In de praktijk blijkt dit zegenrijke gevolgen voor de productiviteit te hebben.

Bart van Hulst
Jos Blank

* De eerstgenoemde auteur is onderzoeker aan de TU Delft. De tweede auteur is universitair hoofddocent aan de TU Delft, en universitair hoofddocent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

LITERATUUR

- Baumol, W.J. (1993), Health care, education and the cost disease. A looming crisis for public choice, *Public Choice*, 77(1), 17-28
- Blank, J.L.T., F. Felsö, en R. van der Aa (2012), *Productiviteitstrends in het middelbaar beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Blank, J.L.T., A.C.M. Dumaij, C. Haelermans, A. van Heezik, B.L. van Hulst, en P. Koot (2010), *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te vergroten*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Blank, J.L.T., A.C.M. Dumaij, en A.A.S. van Heezik (2013), *Productiviteitstrends in de spoorsector. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1985 en 2012*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Blank, J.L.T., en E. Eggink (2011), *Productiviteitstrends in ziekenhuiszorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1972 en 2008*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Blank, J.L.T., en T.K. Niaounakis (2011), *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1982 en 2009*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Davis, G., en E. Ostrom (1991), A Public Economy Approach to Education. Choice and Co-Production, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 12(4), 313-335
- Dumaij, A. (2011), *Productiviteitstrends in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op productiviteit 1972-2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Dumaij, A.C.M., T. Niaounakis, en T. Urlings (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*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Dumaij, A., A.A.S. van Heezik, en F.A. Felsö (2012), *Productiviteitstrends in de energiesector. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1988 en 2011*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Dumaij, A.C.M., en A.S. Van Heezik (2012), *Productiviteitstrends in de drinkwatersector. Een empirische studie naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1985 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Dumaij, A.C.M., en T.K. Niaounakis (2013), *Productiviteitstrends in de gehandicaptenzorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010*, IPSE Studies/TU Delft
- Hulst van, B.L., en T.H. Urlings (2012), *Productiviteitstrends in het primair onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Niaounakis, T.K. (2012), *Productiviteitstrends in het hoger beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Niaounakis, T.K. (2013), *Productiviteitstrends in de geestelijke gezondheidszorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft

- Triplett, J.E., en B.P. Bosworth (2003), Productivity Measurement Issues in Services Industries. 'Baumol's Disease' Has Been Cured, *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 9(3), 23-33
- Triplett, J.E., en B.P. Bosworth (2006), 'Baumol's Disease' Has Been Cured. IT and Multifactor Productivity in US Services Industries, in Dennis W. Jansen (red.), *The New Economy and Beyond. Past, Present and Future*, Bush School Series in the Economics of Public Policy, vol. 5, Cheltenham, U.K. en Northampton, Mass.: Edward Elgar, 34-71
- Urlings, T.H. (2012), *Productiviteitstrends bij de politie. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1955 en 2011*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Urlings, T.H., en J.L.T. Blank (2013), *Samen sterk voor sociale veiligheid. Empirisch onderzoek naar netwerk-aspecten en effecten van ketenpartners op sociale veiligheid tussen 2002 en 2011*, Delft: IPSE Studies/TU Delft
- Wilschut, J., en T.H. Urlings (2012), *Productiviteitstrends in het voortgezet onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010*, Delft: IPSE Studies/TU Delft