

Alle veranderingen, reorganisaties en hervormingen sinds 1980 ten spijt, veel geholpen hebben ze niet om de productiviteit in de publieke sector te verbeteren. En toch was dat vaak wel de uitdrukkelijke bedoeling. In plaats van een productiviteitsverbetering laten veel sectoren zelfs een verslechtering zien.



PRODUCTIVITEITSGROEI OVERHEID VANAF 1980 TELEURSTELLEND

VEEL BELEID NIET SUCCESVOL

BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 51 | 2019

Het is de treurige conclusie van de onderzoekers Jos Blank en Alex van Heezik van IPSE Studies. Zij namen de beleids- en productiviteitstrends van vijftien publieke voorzieningen onder de loop in de periode 1980 tot heden. Met die vijftien voorzieningen is een groot deel – circa 90 procent – van de totale kosten voor de Nederlandse publieke dienstverlening gemoeid. De effecten van het aanpassen van bekostigingssystemen, het privatiseren en verzelfstandigen van voorzieningen, het invoeren van vormen van concurrentie en het fors opschalen van instellingen zijn volgens hen over het algemeen teleurstellend. Ja, er worden ook successen geboekt. In sommige sectoren is de productiviteitsgroei zelfs bovengemiddeld. Maar van de vijftien sectoren kennen slechts zes een hogere productiviteitsgroei dan het gemiddelde van de Nederlandse economie – 0,4 procent – over die periode van veertig jaar. Een dieptepunt vormt de rechterlijke macht. Daar is de productiviteit blijkens de studie de afgelopen vier decennia met gemiddeld 2,1 procent gedaald. Ook het onderwijs, met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs, scoort negatief. En datzelfde geldt voor

de politie, zij het in net iets mindere mate. In de kopgroep van productiviteitsgroei zijn vooral de meer technische, kapitaalintensieve sectoren vertegenwoordigd. Maar ook het wetenschappelijk onderwijs en de geestelijke gezondheidszorg (ggz) scoren bovengemiddeld. De groeicijfers lijken volgens Blank en Van Heezik op het eerste oog de Wet (of Ziekte) van Baumol te bevestigen. Volgens die economische wet is het voor arbeidsintensieve sectoren – zoals de publieke sector – veel moeilijker om de productiviteit te verbeteren dan voor kapitaalintensieve sectoren. Om op de arbeidsmarkt te kunnen concurreren met andere sectoren moeten steeds hogere salarissen worden betaald, zonder dat daar een navenante productiviteitsgroei tegenover staat. Daardoor lopen de kosten van de publieke dienstverlening snel op. Uit een andere theorie, die van Laffer, is bekend dat de publieke sector niet verder kan uitdijen dan tot een bepaald niveau. De hoge belasting- en premiedruk ontmoedigen het arbeidsaanbod en daarmee de economische groei.

ZELDZAAM

Toch is het ook niet zo dat kapitaalintensieve sectoren per definitie een grotere productiviteitsgroei realiseren dan arbeidsintensieve sectoren. 'De productiviteitsgroei van het wo en de ggz laat zien dat dit geen wet van Meden en Perzen is', aldus de

‘De ziekte van Baumol is tot op zekere hoogte te genezen’

onderzoekers. Zo is de productiviteitsgroei van de drinkwatersector aanvankelijk minder sterk dan de groei in meerdere arbeidsintensieve sectoren. Na de invoering van een benchmark in 1997 verandert dat. 'Beleid kan er dus toe doen', stellen ze. 'De ziekte van Baumol is dan ook tot op zekere hoogte te genezen.' Maar als gezegd, positieve beleidseffecten in de publieke sector blijken vrij zeldzaam. Veel instrumenten hebben geen of hooguit een beperkt (tijdelijk) effect. Zo levert het sleutelen aan de bekostigingssystemen nauwelijks productiviteitseffecten op. Bij bekostiging gaat het om instrumenten die prikkels bevatten om de productiviteit te verhogen. Bekostigingssystemen kunnen zijn gebaseerd op prestaties, budgetten, ingezette middelen, een bedrag per potentiële gebruiker of op gebruikersbijdragen. Blank en Van Heezik: 'Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de verandering



GROEIJAREN
De bezuinigingen van de kabinetten Lubbers verhoogden de productiviteit

in de wijze van bekostiging vaak weinig verschil maakt.' En prestatiebekostiging dan? Dat werkt alleen als die wordt gekoppeld aan duidelijke prestaties. Het hoger beroepsonderwijs is er volgens de onderzoekers een voorbeeld van. Maar een dergelijk effect treedt dan weer niet op in andere sectoren waar een vorm van prestatiebekostiging werd ingevoerd. Wijzigingen in eigendomsverhoudingen of meer autonomie sorteren evenmin veel effect. Slechts in die sectoren waar dat gekoppeld was aan vormen van concurrentie lijkt dat volgens de onderzoekers zoden aan de dijk te zetten, bijvoorbeeld op het gebied van energie. Schaalvergroting is in een aantal sectoren succesvol geweest, maar het beleid is op dit punt volgens de onderzoekers veel te ver doorgeschoten – met name op het gebied van onderwijs, politie en zorg. Sterker nog, het levert inmiddels een negatieve bijdrage aan de productiviteitsgroei.

GOEDE CRISIS

Een grotere invloed dan van beleid blijkt volgens de studie uit te gaan van de economische ontwikkeling. Een goede crisis helpt. In tijden van laagconjunctuur krijgt de publieke sector namelijk doorgaans te maken met allerlei bezuinigingen. 'Dat noopt tot efficiënt gedrag, waardoor de productiviteit sterk groeit. Het succesvolste beleidsinstrument is daarom ongetwijfeld 'de hand op de knip' –

het beleid dat in de jaren tachtig van vorige eeuw werd gevoerd', aldus Blank en Van Heezik. In tijden van hoogconjunctuur geven politici daarentegen extra belastingopbrengsten maar al te graag uit aan publieke dienstverlening. Dat komt de productiviteit niet ten goede, hetgeen met name blijkt uit de ontwikkelingen tijdens de twee paarse kabinetten. Nederland kent tussen 1990 en 2002 een heel sterke economische ontwikkeling. Bij een groot deel van de publieke dienstverlening is in die periode sprake van een achterblijvende productiviteit ten opzichte van het eerste onderzochte tijdvak. Die vermindering van de budgetten als gevolg van de economische ontwikkeling – en dus hogere belastinginkomsten – leidt echter niet tot een evenredige groei van de geleverde productie. Een uitwas van dat beleid is zichtbaar in het primair onderwijs. Dat ontvangt vanaf 1997 veel extra middelen voor de invoering van de groepsverkleining in het basisonderwijs. In die jaren vinden veel hervormingen plaats, zoals de invoering van een nieuwe politiewet, de vorming van het ROC in het middelbaar beroepsonderwijs, onderwijsvernieuwingen en lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs, verzelfstandiging van de NS en liberalisering van de energievoorziening. Een groot deel van de extra middelen gaat daardoor op aan de zogeheten transitiekosten. Het spiegelbeeld daarvan is vooral te zien in de jaren tachtig. De economie verkeert dan in

SLECHTER

De prestaties van de leerlingen in de afgelopen tien, vijftien jaar zijn zowel in het basisonderwijs als voortgezet onderwijs achteruit gegaan. Zorgwekkend is vooral de ontwikkeling van de prestaties in het voortgezet onderwijs op het gebied van rekenen en wiskunde. Die ontwikkeling laat een continue daling zien. Mede op basis van die cijfers trekt de Onderwijsinspectie de conclusie dat niet langer kan worden ontkennd dat de resultaten van het Nederlandse onderwijs door de jaren heen afglijden. Het percentage opgeheerdeleerde misdrivingen bij de politie is in de loop van de tijd flink afgenomen. De sterkste daling vindt plaats tussen 1980 en 2000. Daarna is even sprake van een stijgende lijn, maar die vlakkt al snel af en vanaf 2010 zien we de percentages weer afnemen. 'Afgemeten aan het ophelderingspercentage is de kwaliteit van de politie dus achteruitgegaan', zo concluderen de onderzoekers.

BETER

Sinds het eind van de jaren tachtig is een forse progressie 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. Dat is volgens de onderzoekers een belangrijke indicatie voor de verbetering van de medisch-specialistische zorg verleend door ziekenhuizen. Diezelfde trend is ook te zien bij veel andere diagnoses. Uit de IPSE-analyses blijkt dat de waterbedrijven de sector is met de grootste productiviteitsgroei. Het is een voorbeeld van een sector die vooral door innovaties en benchmarking, en niet gehinderd door allerlei overheidsingrijpen als marktwerking en schaalvergroting haar werk heeft kunnen doen. Het heeft geleid tot beter water, tegen een lagere prijs.

zwaar weer. Het strenge bezuinigingsbeleid van de kabinetten Lubbers draagt bij aan een groei van de productiviteit. Dat manifesteert zich met name in het wetenschappelijk onderwijs, de ziekenhuissector, de geestelijke gezondheidszorg, het gevangeniswezen en de politie. Ook tijdens de recente financiële crisis is volgens Blank en Van Heezik sprake van hogere productiviteitsgroei. Die wordt echter weer teniet gedaan door de ontwikkelingen in de laatste jaren. 'Ruimere budgetten leiden weer tot een lagere productiviteit', zo stellen ze vast. Oké. Extra beschikbare middelen leiden dus

BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 51 | 2019

Samen werken aan de toekomst?

Wij zijn vóór



A&O
fonds
Gemeenten

De samenleving verandert en de rol van gemeenten transformeert. Hoe blijf je als gemeente wendbaar en benut je ieders talent? Kijk hoe wij kunnen ondersteunen op **aeno.nl**.

'Ruimere budgetten leiden tot lagere productiviteit'

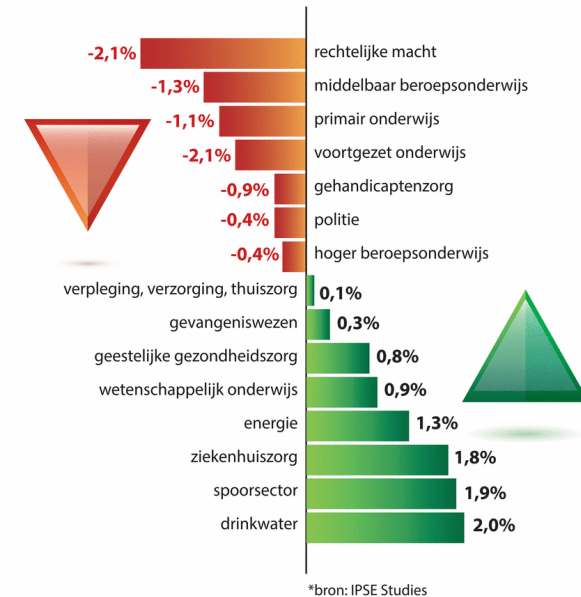
in de regel niet tot productiviteitsgroei. Omdat veel van dat extra geld doorgaans is bedoeld voor verbetering van de dienstverlening, zou daar een opwaartse beweging zichtbaar moeten zijn. Maar helaas, de onderzoekers vonden geen aanwijzingen dat de productiviteitsdalingen worden 'gecompenseerd' door kwaliteitsverbeteringen. 'Eerder lijkt het erop dat productiviteit en kwaliteit hand in hand gaan met elkaar. Verbeteringen in de drinkwatersector zijn zichtbaar zowel bij de productiviteit als de kwaliteit. In het onderwijs gaan productiviteitsdalingen juist gepaard met een verslechtering van kwaliteit.'

HAND OP DE KNIP

De belangrijkste conclusie is volgens de IP-SE-onderzoekers dan ook dat de mogelijkheden voor het beleid om op productiviteit te sturen beperkt zijn en er zeker geen uniforme oplossingen voorhanden zijn. Productiviteitsbeleid, zo stellen ze, is maatwerk. Daarbij zijn goede benchmarks van instellingen en sectorale trendmonitors onontbeerlijk. Hun aanbeveling is dat politici en beleidsmakers daar veel meer aandacht voor zouden moeten hebben. Het succesvolste beleidsinstrument? De hand op de knip. 'Ongetwijfeld.'

SPECIAL 41

GEMIDDELDE JAARLIJKSE PRODUCTIVITEITSGROEI IN PROCENTEN, SINDS 1980*



*bron: IPSE Studies

BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 51 | 2019

HOE VOORKOM JE PRODUCTIVITEITSVERLIES?

Belangrijke bronnen van productiviteitsverlies bij publieke organisaties zijn ziekteverzuim, overhead en een lage bevoegdheid van medewerkers. Mark Huijben en Johan Strieker ontwikkelden, gebaseerd op die analyse, een model om de productiviteit te verhogen. Ze geven overigens vooraf wel een waarschuwing mee. Het werkt niet bij overheidsorganisaties waar een opeenstapeling van beleidskaders heeft geleid tot een onwerkbaar situatie. Om te bepalen of winst te behalen is, is volgens hun model allereerst een benchmark nodig van de omvang en kwaliteit van de overhead. Daarna kan worden onderzocht in hoeverre de waarde van de overhead in verhouding staat tot de kosten. Die benchmark – en eventueel verdiepende onderzoeken – resulteren idealiter in een norm voor de overhead, waarop vervolgens kan worden gestuurd. 'Zonder die sturing blijkt vaak sprake van autonome groei', stellen ze. Zaak is het verder op de organisatie zo eenvoudig mogelijk in te richten. Dat voorkomt dat er allerlei overleg-gremia in het leven moeten worden geroepen. Er zijn grote verschillen in het ziekteverzuim tussen organisaties. Diverse waterschappen zitten rond van de 3,5 procent. Tegelijk is het gemiddelde van gemeenten gestegen naar 5,8 procent in 2018.

In gesprekken met managementteams van gemeenten valt op dat men een niveau van 5-7 procent normaal is gaan vinden, aldus Huijben en Strieker. Een deel daarvan is volgens hen echter wel de-gelijk beïnvloedbaar, bijvoorbeeld door het naleven van een strakker verzuimprotocol, door signalen uit medewerkersonderzoek op te pakken, door frequent ziekmelders te identificeren en het gesprek aan te gaan en door te werken aan een gezonde cultuur. Productiviteitswinst kan volgens hen ook worden behaald door maatschappelijke waarde te realiseren zonder een individuele dienst te hoeven leveren. Als voorbeeld noemen ze de verlenging van de geldigheid van het paspoort van vijf naar tien jaar en vergunningvrij bouwen. Aangevoerd is dat tevredenheid van medewerkers leidt tot een duidelijk hogere productiviteit. Onderzoek leert dat de betrokkenheid van medewerkers in Nederland veel hoger kan, zeker vergeleken met koploper Denemarken. Daarin is met name en belangrijke rol weggelegd voor de leidinggevende. Een medewerker heeft zowel richting, ruimte als goede faciliteiten en bedrijfsvoering nodig om daadwerkelijk bevoegd aan de slag te gaan', aldus Huijben en Strieker.