

Productiviteit in de publieke dienstverlening

Een nadere analyse van de effectiviteit van 40 jaar beleidshervormingen

Jos Blank

IPSE Studies

Webinar, 11 december 2020

Onderzoeksvragen en rapporten

1. Hoe ontwikkelt de productiviteit zich in de verschillende publieke sectoren?
2. Beïnvloedt de wijze van aansturing door de overheid de productiviteitsgroei in de verschillende sectoren?
3. Welke andere factoren beïnvloeden de productiviteitsgroei?

Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. Van. (2019). *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*. Delft: Stichting IPSE Studies.

https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2019/10/IPSE1801-3_Productiviteit-overheid.pdf

Blank, J. L. ., & Heezik, A. A. S. van. (2020). *De effecten van Baumol, Verdoorn en Robinson in de publieke dienstverlening. Een verdiepende analyse van productiviteitstrends*. Delft.

<https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2020/05/IPSE2003rap.pdf>

<https://www.trendsinpubliekesector.nl/>

Productiviteit is een simpel kengetal dat de verhouding tussen *output* en *input* weergeeft

$$\text{Productiviteit} = \frac{y}{x} = \frac{\textit{index productie}}{\textit{index ingezette middelen}}$$

Wat is een index van de productie?

- De productie bestaat uit de levering van verschillende goederen en diensten die we met indicatoren meten, zoals:
 - het aantal kubieke meters drinkwater;
 - het aantal opgeleide studenten;
 - Het aantal door de rechter uitgesproken vonnissen.
- De productie in een sector bestaat dan uit een aantal verschillende indicatoren, rekening houdend met de heterogeniteit
- De index van de productie is een gewogen optelling van de verschillende indicatoren

Wat is de index van ingezette middelen?

- De inzet van middelen bestaat uit de inzet van personeel, materiaal en kapitaal
- Deze zijn eenvoudig tot een index samen te voegen, namelijk de kosten. De prijzen van personeel, materiaal en kapitaal zijn bekend en kunnen als gewichten dienen
- Om kosten over de jaren te kunnen vergelijken is uiteraard wel een correctie nodig voor de algehele prijsontwikkeling
- Overheid en publieke diensten zijn slechte boekhouders als het gaat om het meten de inzet van kapitaal

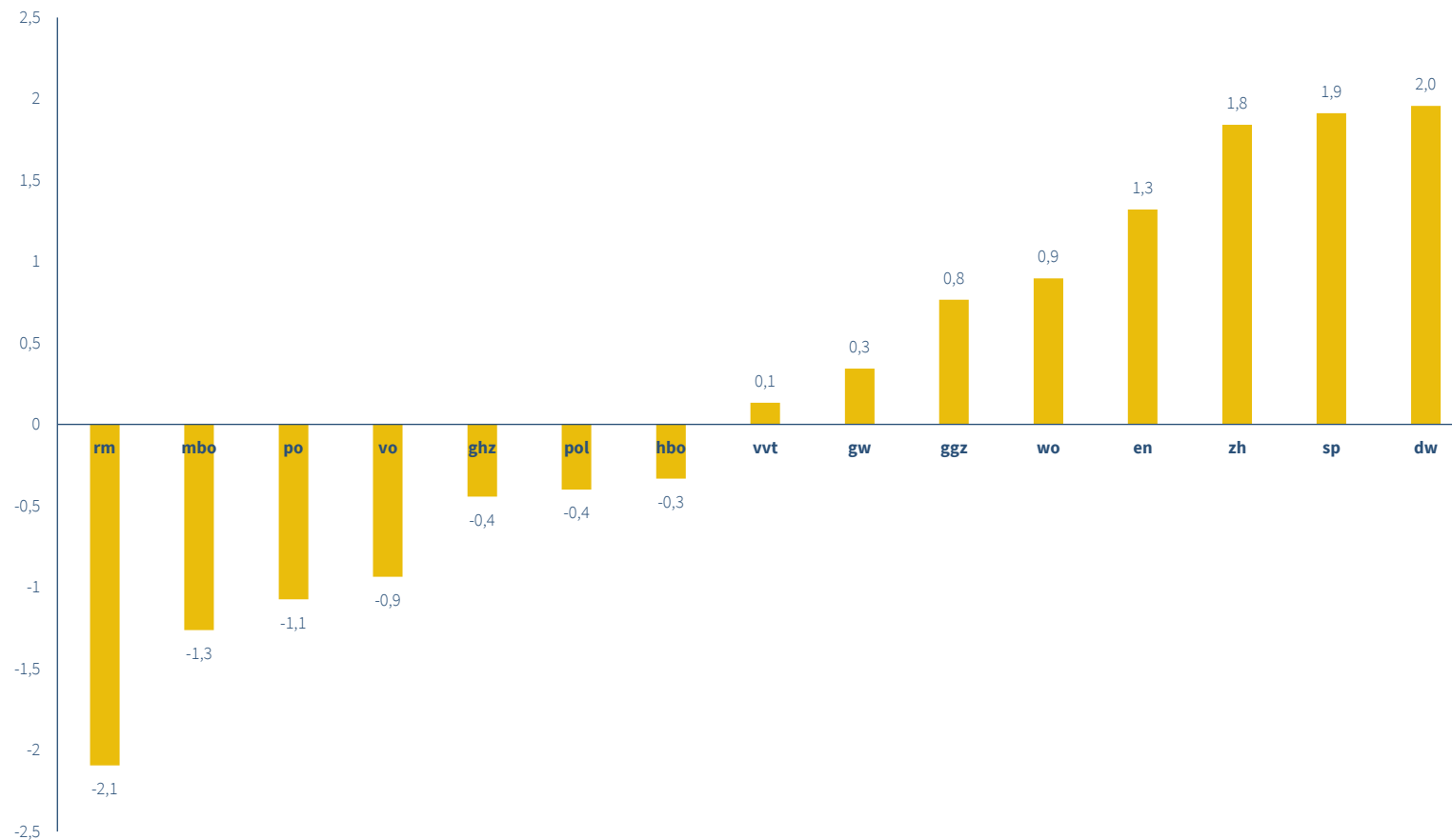
Maar hoe zit het met kwaliteit?

- Kwaliteit is *in principe* een onderdeel van de productie-index
- Kwaliteit is een complex en controversieel begrip
- Over kwaliteit bestaan veelal geen consistente reeksen met gegevens
- Kwalitatieve of partiële kwantitatieve beschrijvingen van kwaliteit zijn dan veelal het maximaal haalbare

Overige noties

- Productiviteit en doelmatigheid hebben helaas een negatieve connotatie (luie werknemers, falende managers)
- Opvatting dat inzicht in productiviteit altijd leidt tot budgetbeperkingen:
 - Lage productiviteit → straf
 - Hoge productiviteit → er kan wel wat af
- Inzicht in productiviteit zegt vooral iets over sturing, management en beleid
- Productiviteit disciplineert denken over wat overheid en publieke diensten eigenlijk moeten leveren

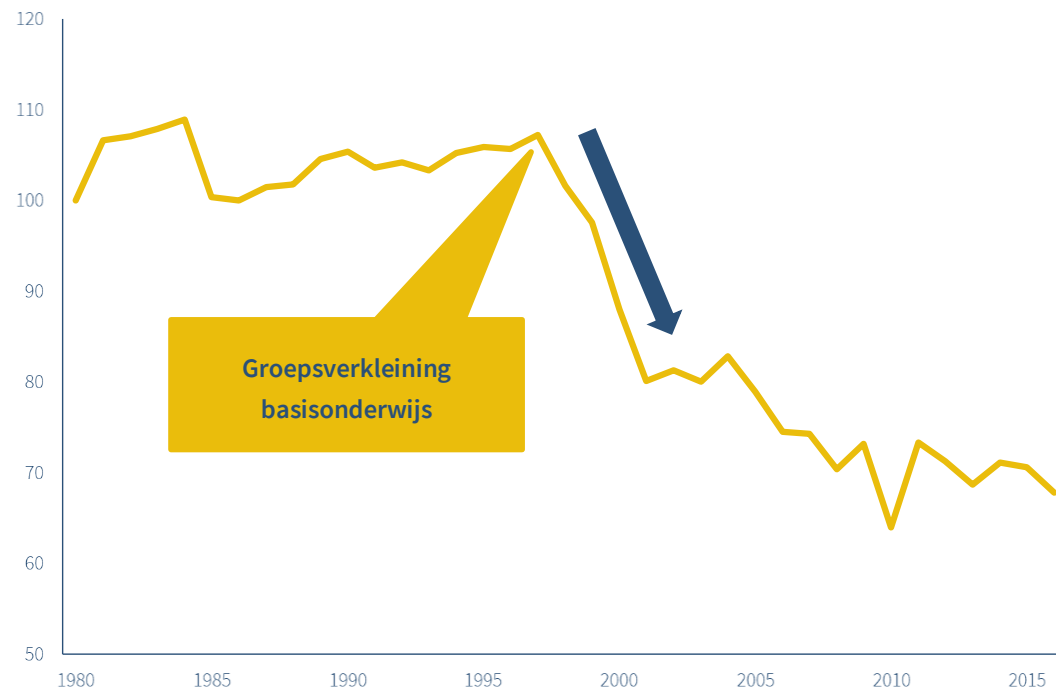
Figuur 1 Gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei in procenten, 1980-2016



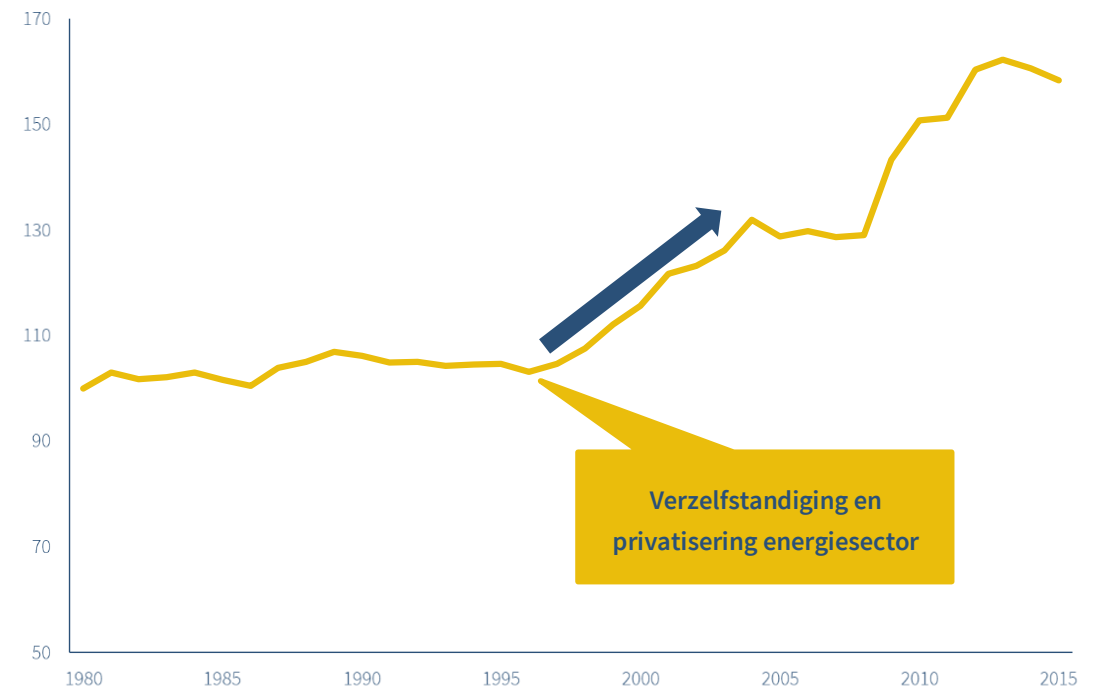
primair onderwijs (**po**)
voortgezet onderwijs (**vo**)
middelbaar beroepsonderwijs (**mbo**) hoger beroepsonderwijs (**hbo**) wetenschappelijk onderwijs (**wo**) ziekenhuiszorg (**zh**)
verpleging, verzorging en thuiszorg (**vvt**)
gehandicaptenzorg (**ghz**)
geestelijke gezondheidszorg (**ggz**) drinkwater (**dw**)
energie (**en**)
spoorwegen (**spoor**)
politie (**pol**)
rechterlijke macht (**rm**)
gevangeniswezen (**gw**).

Effecten van beleidshervormingen

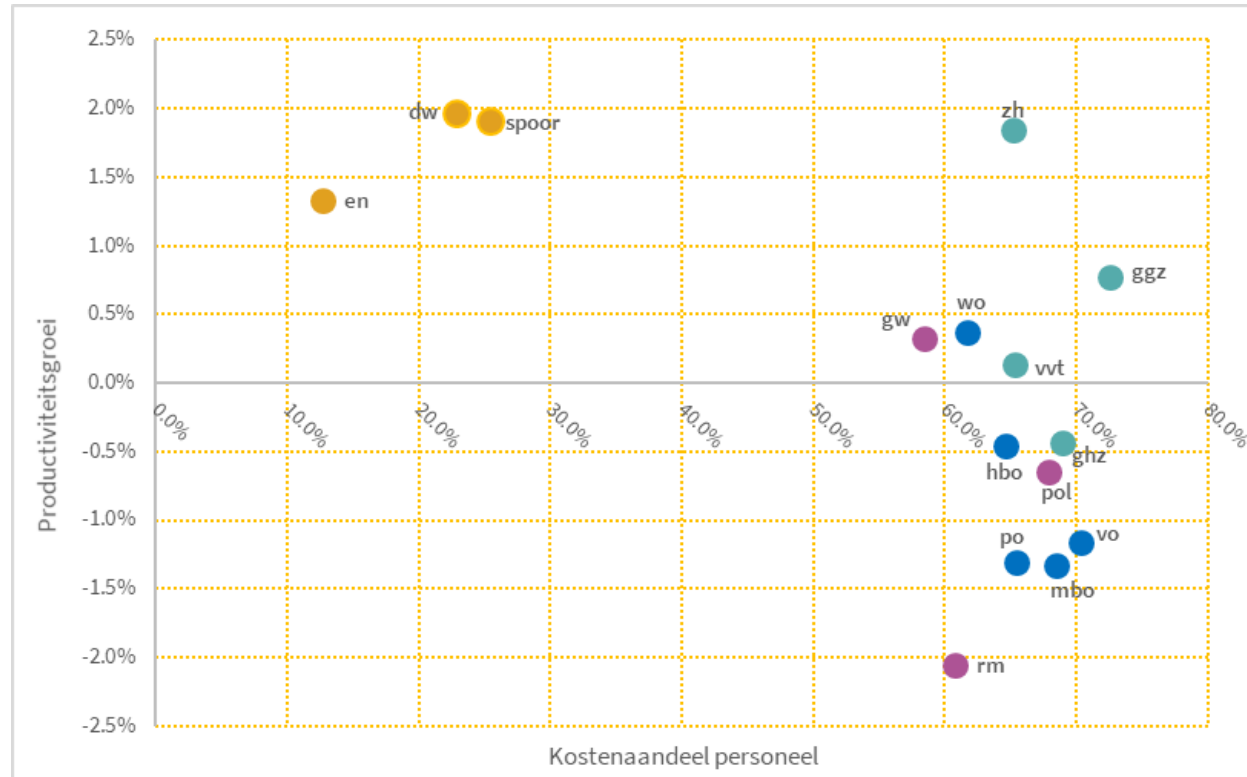
Figuur 1 Effect van groepsverkleining in het basisonderwijs op productiviteit



Figuur 1 Effect Invoering verzelfstandiging en privatisering energiesector op productiviteit

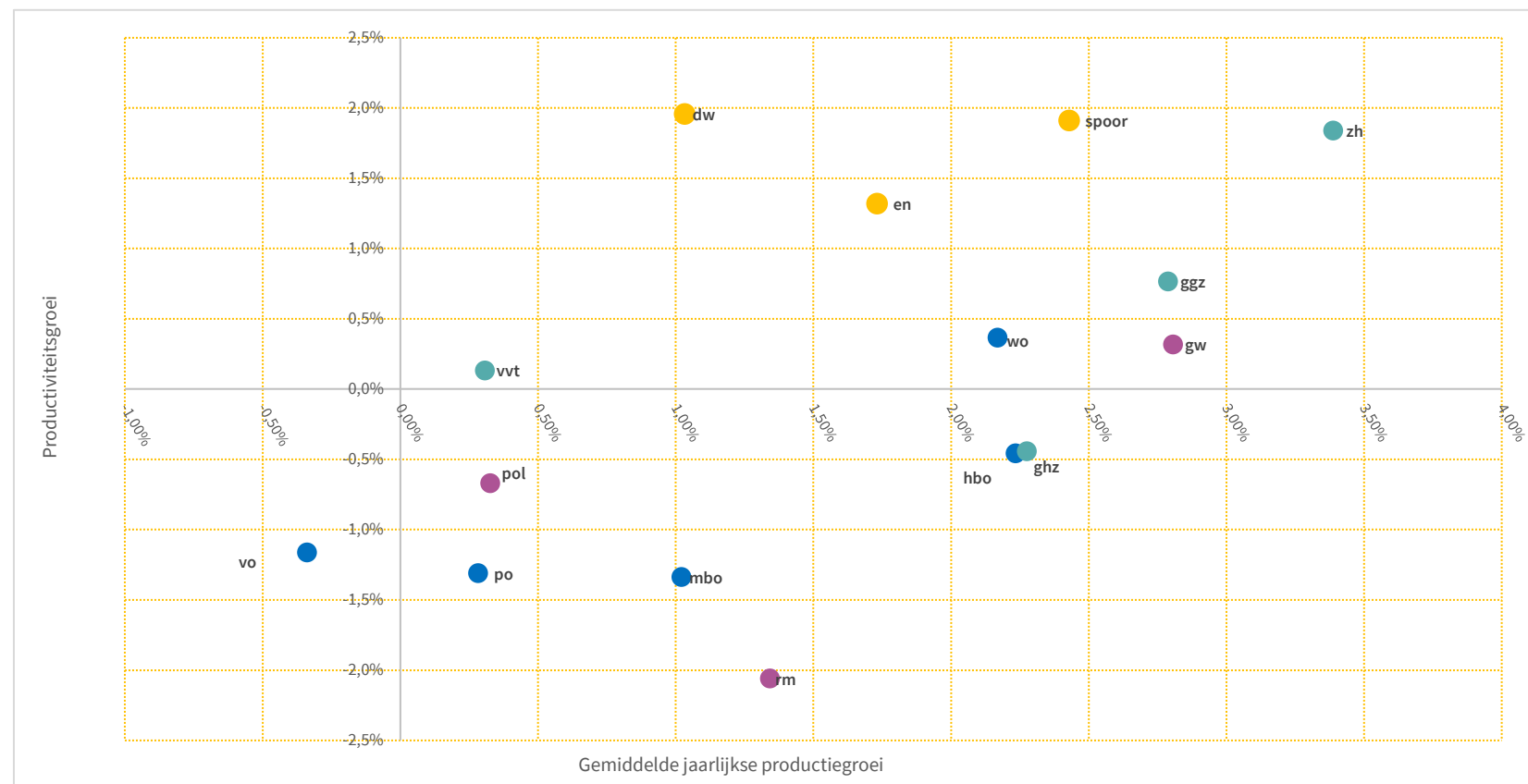


Samenhang tussen jaarlijkse productiviteitsgroei en kostenaandeel personeel; vijftien sectoren 1980-2017 (Baumol-effect)



primair onderwijs (po)
voortgezet onderwijs (vo)
middelbaar beroepsonderwijs (mbo)
hoger beroepsonderwijs (hbo)
wetenschappelijk onderwijs (wo)
ziekenhuiszorg (zh)
verpleging, verzorging en thuiszorg (vvt)
gehandicaptenzorg (ghz)
geestelijke gezondheidszorg (ggz)
drinkwater (dw)
energie (en)
spoorwegen (spoor)
politie (pol)
rechterlijke macht (rm)
gevangeniswezen (gw).

Figuur 4-2 Samenhang tussen jaarlijkse productiviteitsgroei en gemiddelde jaarlijkse groei van de productie; vijftien sectoren 1980-2017 (Verdoorn-effect)



primair onderwijs (**po**)
 voortgezet onderwijs (**vo**)
 middelbaar beroepsonderwijs (**mbo**) hoger beroepsonderwijs (**hbo**) wetenschappelijk onderwijs (**wo**) ziekenhuiszorg (**zh**)
 verpleging, verzorging en thuiszorg (**vvt**)
 gehandicaptenzorg (**ghz**) geestelijke gezondheidszorg (**ggz**) drinkwater (**dw**) energie (**en**)
 spoorwegen (**spoor**) politie (**pol**) rechterlijke macht (**rm**) gevangeniswezen (**gw**).

Conclusies

Beleidsinstrumenten	Productiviteitseffect
Bekostiging	Krappe bekostiging leidt tot productiviteitsgroei. Ruime bekostiging tot productiviteitsdaling (regel van Bowen). Vormgeving bekostiging doet er weinig toe, al kan prestatiebekostiging wel invloed hebben.
Eigendom	Wijzigingen in eigendomsverhoudingen hebben op zichzelf gering effect . Gaan dikwijls gepaard met andere instrumenten, zoals marktwerking en dus vormen van concurrentie.
Vormen van concurrentie	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)
Schaalvergroting	Schaalvergroting bevordert de productiviteit tot een bepaald punt . Voorbij dit punt daalt de productiviteit. In veel sectoren is het omslagpunt al lang bereikt.
Omgeving	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.

Exogene factoren	Productiviteitseffect
Rol van arbeid/kapitaal	In kapitaalintensieve sectoren , zoals netwerksectoren, is meer productiviteitsgroei te realiseren dan in arbeidsintensieve sectoren.
Natuurlijk monopolie	Bij natuurlijke monopolies (politie, rechterlijke macht) ligt de productiviteitsgroei laag (zelfs negatief). Het is moeilijk hier economische prikkels in te bouwen.
Economische groei	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.
Exogene groei vraag	Exogene vraag 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).