

Hoe de Nederlandse overheid al veertig jaar de ziekte van Baumol in de publieke dienstverlening aanwakkert



14 jun 2023

De productiviteit in de publieke sector neemt al decennialang af, terwijl de kwaliteit niet verbetert - of zelfs verslechtert. Dit is volgens Jos Blank het gevolg van maar liefst drie chronische aandoeningen van het overheidsbeleid: beleidsobesitas, het kwaliteitssyndroom en de schaalkwaal.

De publieke sector lijdt aan de ziekte van Baumol

Het onderwijs in Nederland holt al jaren achteruit, de druk in de zorg kunnen we niet meer aan en voor de jongsten in onze samenleving kunnen we niet eens adequate opvang regelen. Grote delen van de publieke dienstverlening verkeren in een diepe crisis als gevolg van mismanagement en irrationeel overheidsbeleid. De publieke dienstverlening functioneert op veel terreinen steeds slechter, kost steeds meer en heeft een negatieve impact op andere delen van de economie (arbeidsmarkt). Belangrijke oorzaak is de zogenoemde *cost disease*, ook wel bekend als de *ziekte van Baumol*. Door achterblijvende productiviteit in verschillende sectoren wordt de dienstverlening steeds duurder, waarbij productiviteit staat voor de hoeveelheid 'waar' die de burger krijgt voor zijn (belasting) euro. Lonen in deze sectoren moeten immers wel in de pas blijven lopen met die in andere sectoren. Vooral Onderwijs, Justitie en Veiligheid en een klein deel van de uitvoeringsorganisaties laten een somber beeld zien. De productiviteit neemt daar al decennialang af, terwijl de kwaliteit niet verbetert - of zelfs verslechtert. Lichtpuntjes zijn de drinkwatervoorziening, de energiesectoren, de spoorwegen en het wetenschappelijk onderwijs. Uitvoeringsorganisaties, zoals het UWV, het Kadaster of het CJIB geven een gemengd beeld. De meeste organisaties zien hun productiviteit jaarlijks wel groeien, maar een deel ook niet. Opvallend is ook dat een sector of organisatie niet per se altijd goed of slecht presteert. De productiviteit kan zich in de loop van de tijd verschillend ontwikkelen.

Drie beleidskwalen

De achterblijvende productiviteit als onderdeel van de ziekte van Baumol is geen natuurwet, maar grotendeels een rechtstreeks gevolg van een gebrek aan kennis of het bewust negeren hiervan door politici, overheidsdienaren en managers in de publieke sector over het functioneren van publieke lichamen. Hoewel hierover veel wetenschappelijke kennis beschikbaar is, kiezen beleidsmakers en managers stelselmatig voor het verkeerde beleid. Dit is het gevolg van maar liefst drie chronische aandoeningen van het overheidsbeleid: beleidsobesitas, het kwaliteitssyndroom en de schaalkwaal.

Simpel samengevat: beschikbare budgetten – ook als ze te ruim zijn – worden altijd uitgegeven. Daarmee vertonen de overheid en de daaraan gelieerde organisaties een sterke gevoeligheid voor obesitas.

Een van de fundamentele kenmerken van de publieke dienstverlening is dat er in de meeste gevallen geen winstoogmerk is en dat er weinig of geen concurrentie is tussen aanbieders. Goed functionerende markten bevatten prikkels die leiden tot klantgericht gedrag en een doelmatige bedrijfsvoering. De publieke dienstverlening draait grotendeels op een sterk intrinsieke arbeidsmotivatie van haar professionals, maar kent daarnaast een aantal ongewenste prikkels. Zo laten politici hun oren dikwijls hangen naar de kiezer en belangengroepen, en richten ambtenaren en managers van organisaties zich op het vergroten van hun budgetten en het verbeteren van hun prestige. Deze motieven en het daarmee samenhangende gedrag zijn niet allemaal strijdig met het collectieve belang, maar in veel gevallen juist wel. Dit betekent dat er een sterke drang is om extra middelen beschikbaar te stellen én daadwerkelijk te besteden, ook als daar geen noodzaak toe is (regel van Bowen). Sectoren die met krimp te maken hebben (minder leerlingen, minder misdrijven) blijken ook een lange remweg nodig te hebben om de uitgaven te verminderen. Simpel samengevat: beschikbare budgetten – ook als ze te ruim zijn – worden altijd uitgegeven. Daarmee vertonen de overheid en de daaraan gelieerde organisaties een sterke gevoeligheid voor *obesitas*.

Een tweede belangrijke aandoening betreft het *kwaliteitssyndroom*: de veronderstelde uitruil tussen kwaliteit en productiviteit. Veel beleidsmakers menen dat het streven naar productiviteit strijdig is met doelstellingen over kwaliteit. Empirisch onderzoek laat zien dat dit op zijn minst een twijfelachtige stelling is. Veeleer zien we voorbeelden dat beide juist hand in hand gaan. Voor de verbetering van de kwaliteit ligt het veel meer voor de hand om tegelijkertijd ook de nadruk te leggen op verbetering van de productiviteit.

De derde aandoening gaat over het onuitroeibare geloof in *big is better*. Schaalvergroting en sturing op fusies en concentratie zijn terugkerende beleidsinstrumenten, waarbij de gedachte is dat grotere organisaties leiden tot lagere kosten per geleverde dienst en hogere kwaliteit. Dit heeft in bijna alle publieke sectoren geleid tot een forse opschaling van organisaties. Uit veel empirisch onderzoek blijkt echter dat de schaalvergroting te ver is doorgeschoten, waardoor de doelmatigheid juist is afgenomen in plaats van toegenomen. Dit duiden we aan met de *schaalkwaal*.

Bestrijden van beleidskwalen

We moeten vaststellen dat er de afgelopen decennia eigenlijk geen enkel kabinet is geweest dat doordrongen was van deze ernstige aandoeningen en bereid was deze beleidsziektes te bestrijden. Wel beseften de kabinetten-Lubbers in de jaren tachtig van de vorige eeuw dat Nederland aan obesitas leed (in de vorm van de *dutch disease*). Via impopulaire maatregelen, vooral in de vorm van bezuinigingen, ontstond een sterke prikkel tot gezonder leven. De productiviteitsgroei die destijds teweeg werd gebracht, is nooit meer geëvenaard. Nadeel van het beleid destijds was dat de ziekte van Baumol werd bestreden door overal hetzelfde middel toe te passen: de 'aderlating'. Zelfs de dosering verschilde weinig tussen de sectoren. Dat had dus veel subtieler gemoeten en met de huidige kennis, verzameld in benchmarks en monitors, zou dat vandaag de dag ook veel gericht kunnen. Wie naar de huidige meerjarenramingen kijkt, ziet dat vooral het onderwijs zich goed leent voor een forse ombuiging.

Wie naar de huidige meerjarenramingen kijkt, ziet dat vooral het onderwijs zich goed leent voor een forse ombuiging.

De publieke sector dient op veel terreinen ook een kwaliteitsslag te maken. Belangrijk hiervoor is dat de informatievoorziening hierover op orde is. Opvallend is dat in sectoren waarover goede gegevens beschikbaar zijn tevens voortgang wordt geboekt. Kwaliteitsverbeteringen dienen vooral ook voort te komen uit de aandacht voor dit onderwerp. Kwaliteit kost niet per se geld, zoals veel beleidsmakers denken (het *kwaliteitssyndroom*). De overheid kan hierop goed sturen via toezichthouders en inspecties. Ook moet de overheid niet schromen slechte dienstverlening direct te sanctioneren met ontslag van bestuurders of het beëindigen van de bekostiging of een vergunning. Zachte heelmeeesters maken stinkende wonden.

De kabinetten-Lubbers konden indertijd nog wel besparen door gebruik te maken van schaalvoordelen. Vooral onderwijs, politie en zorg waren in de jaren tachtig nog kleinschalig georganiseerd. Dit medicijn is inmiddels allang uitgewerkt, op misschien een paar sectoren na. Niettemin wordt het nog steeds toegepast (*schaalkwaal*). Daaraan moet paal en perk worden gesteld. In grote delen van de publieke dienstverlening moet een verbod komen op fusies en verdere schaalvergroting. Soms zullen zelfs splitsingen nodig zijn.

De obesitas spruit voor een deel ook voort uit een overdaad aan bestuurders en beleidsambtenaren die verantwoordelijk zijn voor alle complexe bureaucratische en onuitvoerbare regelgeving. Politici nemen daarin vanzelfsprekend het voortouw. De omvang van de eerste groep is op termijn gewoon te verkleinen. De tweede groep dient vooral aan zelfonderzoek te doen en zich te realiseren dat de overheid niet iedere maatschappelijke kwaal effectief en pijnloos kan behandelen. Een gezond dieet (kostenbeheersing), eenvoudige regels voor een nieuwe lifestyle, bestrijding van kwakzalverij (overvloedig beleid), invasieve ingrepen (sluiting, ontslag) en voorrang aan de menselijke maat (schaalbeleid) moeten de zieke patiënt weer gezond maken.

Het volledige essay waar dit artikel op gebaseerd is kunt u [hier](https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2023/06/IPSE2301rap.pdf) (https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2023/06/IPSE2301rap.pdf) vinden.

Te citeren als

Jos Blank, "Hoe de Nederlandse overheid al veertig jaar de ziekte van Baumol in de publieke dienstverlening aanwakkert", ***Me Judice*** (<https://www.mejudice.nl/>), 14 juni 2023.

Copyright

De titel en eerste zinnen van dit artikel mogen zonder toestemming worden overgenomen met de bronvermelding **Me Judice** (<http://www.mejudice.nl/>), indien online, een link naar het artikel.

Volledige overname is slechts beperkt toegestaan. Voor meer informatie, zie onze **copyright richtlijnen** ([/overig/copyright](#)).

Afbeelding

Hofvijver, Den Haag. door '**Nanda Sluijsmans**

(https://www.flickr.com/photos/nandasluijsmans/28147222660/in/photolist-JTgSEq-ZFYnhm-21Gg8CC-21GgYk5-ZqP7fB-fquCGj-ZFXZuJ-fSUjHh-2n1wNmF-2jHeFvA-9KTdZn-dyTXBT-fyCFA-4EhwTd-ZFYfEJ-4bdfxw-4b9eB4-3NkPL-2gpSRz-2guyWE-3NkVB-ebe4mS-eb8rBB-fSVVLn-3Nnyj-S3aeBz-7wsPCc-9KUvCY-8UXiLj-D6Uyb-FAoray-2jVrDLw-4ZH6WQ-kBDXM-8rpyS8-a5bUBW-7mWV8d-CoDGGA-2m2DpMx-LAQe3-5ZFQMa-ZqPfWK-3NpGD-3NpKJ-2m6h2FC-eb8pft-6MgsrB-2gg4ri-2gg6jD-eb8mJD)).

Auteurs



Jos Blank (<https://www.mejudice.nl/auteurs/detail/jos-blank>)

Technische Universiteit Delft, IPSE Studies

Gerelateerde artikelen



(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/provinciale-statenverkiezingen-oplopende-fragmentatie-maar-weinig-regionalisatie>)

provinciale-statenverkiezingen-oplopende-fragmentatie-maar-weinig-regionalisatie

Provinciale Statenverkiezingen: Oplopende fragmentatie, maar weinig regionalisatie (<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/provinciale-statenverkiezingen-oplopende-fragmentatie-maar-weinig-regionalisatie>)

In de afgelopen 25 jaar is het aantal politieke partijen in de provinciale staten zowel absoluut als effectief fors gestegen, zo laten Raymond Gradus, Tjerk Budding en Stijn Klarenbeek in dit artikel zien.



(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/slim-sturingsarrangement-nodig-voor-nieuwe-nconcessie>)

slim-sturingsarrangement-nodig-voor-nieuwe-nconcessie

Slim sturingsarrangement nodig voor nieuwe NS-concessie (<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/slim-sturingsarrangement-nodig-voor-nieuwe-nconcessie>)

In dit artikel schetsen zij de kaders voor het nieuwe contract tussen de NS en de staat.



(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/verbeter>)

de-productiviteit-in-het-nederlandse-onderwijs)



(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/herindeling-gemeente-bezint-eer-ge-begint>)



(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/doelmatigheid-essentieel-in-regeerakkoord>)



(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/gemeentelijke-herindeling-schaadt-lokale-en-nationale-democratie>)



(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/de-bijstand-kan-beter>)

Verbeter de productiviteit in het Nederlandse onderwijs

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/verbeter-de-productiviteit-in-het-nederlandse-onderwijs>)

In plaats van extra geld ter beschikking stellen aan het onderwijs, zou er een einde moeten worden gemaakt aan de bedenkelijke beleidscultuur.

Gemeentelijke Herindelingen: Bezint eer ge begint

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/herindeling-gemeente-bezint-eer-ge-begint>)

De rijksoverheid en gemeenten zouden voorzichtiger moeten zijn met herindelingen totdat duidelijker is wat de effecten van herindeling op lokale gemeenschappen zijn.

Doelmatigheid essentieel in Regeerakkoord

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/doelmatigheid-essentieel-in-regeerakkoord>)

De doelmatigheid-IV zijn lastig uitvoerbaar, gezien de krappe arbeidsmarkt. Een oplossing die het probleem kan verwachten is het verbeteren van de doelmatigheid en productiviteit in de publieke sector.

Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/gemeentelijke-herindeling-schaadt-lokale-en-nationale-democratie>)

Gemeentelijke herindelingen verlagen de opkomst bij gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezingen. Dit effect is structureel: vijf verkiezingen na herindeling is het effect nog niet verminderd.

De Bijstand kan Beter (<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/de-bijstand-kan-beter>)

Zes gemeente hebben de afgelopen jaren experimenten uitgevoerd in de bijstand. Wat kunnen we leren?