

# **Naar een productieve overheid**

**De Wetenschap van Productiviteit, Doelmatigheid en  
Prestaties in de Publieke Dienstverlening**

Jos L.T. Blank

Naar een productieve overheid

Copyright Jos Blank

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm, zonder schriftelijke toestemming van de auteur.

ISBN 9789083503769

IPSE Studies  
Rotterdamseweg 183C  
2629 HD Delft  
Nederland  
[http:// www.ipsestudies.nl](http://www.ipsestudies.nl)

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
Voorwoord.....	7
1 Prestaties van de publieke sector.....	9
1.1 Naar een productieve publieke sector.....	9
1.2 Overheidsbeleid.....	11
1.3 Managementbeleid.....	12
1.4 Dit boek.....	12
1.5 Leeswijzer.....	14
2 Conceptueel kader.....	17
2.1 Productiviteit.....	19
2.2 Effectiviteit.....	21
2.3 De invloed van de omgeving.....	22
2.4 Niveaus van onderzoek.....	23
3 Kernbegrippen in productiviteitsonderzoek.....	27
3.1 Inleiding.....	27
3.2 Oriëntatie van productiviteitsanalyse.....	27
3.3 Technische veranderingen en kostendoelmatigheid.....	28
3.4 Technische en allocatieve doelmatigheid.....	31
3.5 Schaal- en diversificatie -effecten.....	34
4 Het meten van productiviteit en doelmatigheid.....	37
4.1 Inleiding.....	37
4.2 Partiële kengetallen.....	37

## Naar een productieve overheid

4.3	Integrale kengetallen: de beste praktijk.....	39
5	Empirisch onderzoek.....	41
5.1	Inleiding.....	41
5.2	Het economische model.....	41
5.3	De productiezijde.....	42
5.4	De kostenzijde.....	44
5.5	De omgeving.....	48
5.6	Het verzamelen van gegevens.....	49
6	Sturen op productiviteit in beleid en management.....	59
6.1	Inleiding.....	59
6.2	Overheidsinstrumenten.....	60
6.3	Managementinstrumenten.....	64
6.4	Benchmarking.....	66
7	Economische theorieën over de productiviteit van de overheid.....	69
7.1	Inleiding.....	69
7.2	De ziekte van Baumol.....	69
7.3	De regel van Bowen.....	72
7.4	De wet van Verdoorn.....	72
7.5	Parkinson's wet en de bureaucratietheorie van Niskanen.....	73
7.6	Olson's belangengroepentheorie en institutionele sclerose.....	74
7.7	De schaalmythe volgens Schumacher en West.....	75
7.8	De kwaliteitsparadox.....	75
7.9	Schaduwwinsten in de publieke dienstverlening.....	77
8	Pijnloze bezuinigingen op het ambtenarenapparaat.....	79
8.1	Inleiding.....	79
8.2	De kerndepartementen.....	80
8.3	Methodologie.....	81
8.4	Gegevens.....	84
8.5	Resultaten.....	85
8.6	Conclusies en aanbevelingen.....	88

9	De (on)houdbaarheid van ziekenhuiszorg.....	91
	9.1 Inleiding.....	91
	9.2 Theoretische overwegingen.....	92
	9.3 Ziekenhuizen in Nederland.....	94
	9.4 Methodologie en gegevens.....	95
	9.5 Resultaten.....	101
	9.6 Conclusies en aanbevelingen.....	102
10	Betaalbare jeugdhulp.....	107
	10.1 Achtergrond.....	107
	10.2 Het meten van kostendoelmatigheid.....	108
	10.3 Resultaten.....	109
	10.4 Conclusie.....	115
11	Naar een productieve overheid: epiloog.....	117
12	Referentielijst.....	119

Naar een productieve overheid

# Voorwoord

In 2008 publiceerde ik een Nederlandstalig handboek over productiviteitsmeting in de publieke sector met de titel “Principes van productiviteitsmeting”. Ik heb dat boek meer dan 10 jaar gebruikt voor mijn colleges aan de TU Delft en de Erasmus Universiteit. Nieuwe versies verschenen in de loop der tijd, inclusief een Engelstalige. Het boek trachtte een brug te slaan tussen de wetenschap en de beleidspraktijk, waarbij het accent vooral ook lag op academische onderwerpen. Studenten moesten wetenschappelijke artikelen over dit onderwerp kunnen lezen en doorgronden. Er was in het boek dan ook vooral aandacht voor methodologische problemen en gegevenskwesties.

In de beleidspraktijk vond het boek weinig aftrek, omdat het op sommige punten toch te technisch was. Daarom heb ik besloten het boek grotendeels te herschrijven, veel meer gericht op beleidsambtenaren, politici, managers, controllers, auditoren, toezichhouders en andere geïnteresseerden in de publieke dienstverlening.

Inhoudelijke aanpassingen zijn vooral ingegeven door het accent veel meer te leggen op conceptuele aspecten dan op technische. In dit boek kom je dan ook geen verhandelingen meer tegen over Fisher indices, stochastische frontiers en vormeisen aan productie- of kostenfuncties. Wel is er aandacht voor de definitie van prestaties, ingezette middelen, prijzen en de rol van omgevingsfactoren. Naast het meetaspect is er meer plaats ingeruimd voor verklaringen waarom doelmatigheid en productiviteit van instellingen en systemen kunnen verschillen en welke rol het overheidsbeleid en het management van publieke instellingen spelen. Daarbij komen theorieën aan bod, zoals de ziekte van Baumol, de wet van Parkinson en het bureaucratengedrag van Niskanen. Naast een aantal theoretische hoofdstukken heb ik ook een aantal capita selecta met concrete beleidstoepassingen toegevoegd. Zo komen de bezuinigingen op het ambtenarenapparaat, de invloed van productiviteit op de

## Naar een productieve overheid

arbeidsmarktverhoudingen binnen de ziekenhuiszorg en een gemeentelijke benchmark van de jeugdzorg langs.

Ik wil graag Alex van Heezik bedanken voor zijn waardevolle commentaar en suggesties op eerdere versies van dit boek en de rol die hij heeft gespeeld in de vele onderzoeken die ik samen met hem mocht uitvoeren. Uiteraard ben ik zelf verantwoordelijk voor de inhoud van het boek. Verder ben ik Joy Blank heel erkentelijk voor het ontwerpen van de omslag.

Discussies gaan ongetwijfeld door, zowel de beleidsmatige als de wetenschappelijke. Dit betekent dan ook dat de inhoud van dit boek een regelmatige update nodig heeft. Ik nodig de lezer uit commentaar te geven, de discussie aan te gaan en suggesties te doen voor aanpassingen.

Jos Blank

Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies

Juli 2026

# 1 Prestaties van de publieke sector

## 1.1 Naar een productieve publieke sector

De afgelopen decennia is er steeds meer aandacht gekomen voor het functioneren van de publieke sector. Een van de oorzaken hiervoor is de grote invloed van de publieke dienstverlening 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. De commissie Draghi wees recentelijk nog op het belang van een goede publieke dienstverlening in Europa om de internationale concurrentie en de uitdagingen voor het klimaat aan te kunnen (Draghi, 2024).

Een andere oorzaak voor de toegenomen belangstelling 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. Dit soort maatschappelijke claims worden steeds groter.

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 groei 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.

Behalve een doelmatige uitvoering van publieke voorzieningen is het van belang steeds na te gaan of publieke voorzieningen wel die diensten leveren die bijdragen aan de grote maatschappelijke doelen. Zo mag de vraag worden gesteld of het uitdelen van bijvoorbeeld grote aantallen boetes door de politie, hoe doelmatig ook uitgevoerd, nog wel bijdraagt aan de

## Naar een productieve overheid

maatschappelijke veiligheid. De inhoud van het onderwijs in relatie tot kansen op de arbeidsmarkt en maatschappelijke participatie is een andere vraag. Bij dit type vragen staat de effectiviteit van de publieke dienstverlening centraal.

De belangstelling voor de doelmatigheid en effectiviteit van de publieke dienstverlening manifesteert zich vooral voor in politiek en beleid. Veel beleidsvragen hebben betrekking op de effecten van de wijze van aansturing, financiering, capaciteitsplanning en toezicht op de doelmatigheid en effectiviteit van publieke voorzieningen. Vanwege de verschuiving van verantwoordelijkheden door privatiseringen, liberalisering van markten en deregulering is een deel van de belangstelling ook te vinden bij bestuurders van publieke instellingen. In plaats van uitvoerders van wet- en regelgeving zijn zij steeds meer ondernemers geworden, die hun eigen bedrijfsvoering inrichten en strategische keuzes moeten maken.

Tegen deze achtergrond heeft zich binnen de bestuurskunde een wetenschapstak ontwikkeld met de naam *new public management*. Hier wordt de prestaties van de publieke sector beoordeeld op basis van begrippen waarmee ook private ondernemingen worden beoordeeld, zoals doelmatigheid en effectiviteit.

Over prestatiemeting in de publieke sector is veel te zeggen. Voorstanders geven aan dat prestatiemeting bijdraagt aan meer rationele afwegingen in de bedrijfsvoering van publieke voorzieningen, dat zij aanspoort tot 'leren van elkaar' en het denken disciplineert over wat de feitelijke doelen en taken zijn van publieke voorzieningen. Critici hameren echter op het feit dat de onmeetbaarheid van prestaties inherent is aan de verschillende publieke waarden en op de negatieve effecten van het door prestatiemeting uitgelokte strategische gedrag. In een standaardwerk over prestatiemeting in de publieke sector staat de Bruijn (2006) uitgebreid stil bij al deze aspecten. Hij schetst een evenwichtig beeld van alle voor- en nadelen van prestatiemeting. In het bijzonder schenkt hij aandacht aan de dynamische aspecten van prestatiemeting, zoals het eerdergenoemde strategische gedrag, de neiging tot het verzamelen van overdadig veel gegevens en het collectieve blindstaren op alleen maar cijfers.

De toegenomen belangstelling voor het onderwerp heeft geleid tot een groei van het empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van publieke

voorzieningen. Dit heeft de afgelopen decennia een hoge vlucht genomen. Zo is het uitvoeren van zogenoemde benchmarks, het met elkaar vergelijken van instellingen op een groot aantal aspecten, in veel sectoren gemeengoed. Daarbij wordt dikwijls gebruikgemaakt van de door Kaplan en Norton (1996) ontwikkelde *Balanced Scorecard* (BSC). Deze kaart belicht een organisatie vanuit vier perspectieven: financieel, klanttevredenheid, interne processen en het leervermogen. Een vergelijkbare aanpak is het zogenoemde INK-model (ontwikkeld door het Instituut Nederlandse Kwaliteit). In de praktijk zijn deze BSC's vaak verworden tot een cijferbrij, waarmee moeilijk een integrale evaluatie te maken is. Conclusies uit deze onderzoeken zijn dikwijls twijfelachtig, omdat de samenhang tussen verschillende aspecten nogal eens wordt veronachtzaamd (Blank, 1998). In de oorspronkelijke opzet was de BSC vooral bedoeld als een communicatie- en informatiemiddel.

Er zijn geavanceerde alternatieven ontwikkeld, die conceptueel veel sterker zijn. Voorbeelden hiervan zijn *Stochastic Frontier Analysis* en *Data Envelopment Analysis*, die de productiviteit op een integrale en samenhangende manier meten. Opvallend is dat deze technieken niet alleen in publieke sectoren zoals zorg en onderwijs worden toegepast, maar ook in de bankensector en de agrarische sector.

## 1.2 Overheidsbeleid

In de inleiding kwam de verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar publieke instellingen al aan de orde. Hiervan zijn tal van voorbeelden te geven. Zo is er een overvloed aan privatiseringen geweest, zijn veel overheidsdiensten omgezet in zelfstandige bestuursorganen, financierings- en bekostigingssystemen aangepast, markten geliberaliseerd en allerlei andere vormen van deregulering. De meeste hervormingen zijn vooral gemotiveerd door overwegingen van doelmatigheid. Door verantwoordelijkheden daar te leggen waar de meeste kennis is over de lokale omstandigheden zou ook een betere allocatie van middelen tot stand kunnen komen. Ook zou de verschuiving van verantwoordelijkheden op zichzelf een belangrijke prikkel bevatten om zo doelmatig mogelijk te werken.

## Naar een productieve overheid

De ervaring leert dat veel van deze beleidsbeslissingen niet zijn ingegeven door een sterk wetenschappelijke onderbouwing, maar eerder door ideologische overwegingen. Volgens sommigen heeft een aantal hervormingen geleid tot excessieve beloningen van bestuurders, tot bureaucratengedrag, ongewenste schaalvergrotingen en kwaliteitsvermindering. In het huidige tijdsgewricht lijkt het beleid dan ook meer oog te krijgen voor de schaduwzijden van deze hervormingen.

Een doelmatige en effectieve uitvoering van publieke diensten met borging van publieke waarden is gebaat bij een veel rationelere en wetenschappelijk gefundeerde aanpak. In deze aanpak gelden de politiek geformuleerde doelen als uitgangspunt en zijn marktordening en regulering vooral instrumenten die permanent aan een toetsing worden onderworpen. Monitoring en evaluatie vormen een belangrijk onderdeel van de toetsing.

### **1.3** Managementbeleid

Door de verschuiving van verantwoordelijkheden heeft het management van instellingen van publieke voorzieningen een zelfstandigere rol gekregen. In sterk door de overheid gereguleerde en aangestuurde publieke voorzieningen is het management van een publieke instelling vooral bezig met een juiste toepassing van regels. Binnen zichzelf sturende organisaties moet het management zich richten op het nemen van bedrijfseconomische en strategische beslissingen. Dit laatste vergt andere vaardigheden van managers. Om goede beslissingen te kunnen nemen moet het management kunnen beschikken over relevante bedrijfsinformatie. Dit vraagt een andere organisatie en structuur van de interne informatievoorziening. In het verlengde hiervan ligt de externe verantwoording. Ook hier geldt dat er specifieke eisen worden gesteld aan de informatievoorziening.

### **1.4** Dit boek

In de inleiding van dit hoofdstuk werd uiteengezet welk groot belang gemoeid is met een doelmatige en effectieve publieke voorziening. Om dit te kunnen realiseren is inzicht in het functioneren van het systeem en van instellingen van wezenlijk belang. Hiervoor is adequaat kwantitatief

onderzoek nodig dat voldoet aan de huidige wetenschappelijke standaards. Dit vormt de belangrijkste motivatie voor het schrijven van dit boek: het voor een breed publiek toegankelijk maken van wetenschappelijke methoden voor onderzoek naar het functioneren van de publieke sector.

Doel van dit boek is dus lezers kennis te laten nemen van de achtergronden van het meten van belangrijke begrippen uit new public management, zoals productiviteit, doelmatigheid en effectiviteit. Belangrijke vragen hierbij zijn: wat betekenen deze begrippen, hoe zijn ze te meten en te operationaliseren in concrete publieke voorzieningen? Het boek is in feite een elementaire introductie in het vakgebied van de integrale meting van productiviteit, doelmatigheid en effectiviteit.

Veel beleidsrapporten bevatten allerlei verhandelingen en empirische resultaten van onderzoek naar deze indicatoren. Of deze resultaten wel allemaal even betrouwbaar zijn, op welke wijze zij moeten worden geïnterpreteerd en of de gehanteerde wetenschappelijke methoden wel verantwoord zijn, zijn legitieme vragen. Dit boek moet de lezer helpen bij het begrijpen en kritisch beoordelen van dit soort analyses.

Door het toegankelijker maken van onderzoeksresultaten voor een breder publiek beoogt het boek ook een prikkel af te geven voor meer en beter onderzoek. Meer en beter onderzoek kan een belangrijke bijdrage leveren aan een beter functionerende publieke sector door een grotere economische rationalisatie van overheidsbeleid (financiering, regulering), en door verbetering van bedrijfsstrategieën, bedrijfsmodellen en bedrijfsvoering. Daarom bevat het boek ook een bespreking van de belangrijkste economische theorieën over productiviteit en doelmatigheid. Waarom zijn de resultaten zoals ze zijn en kunnen we met deze inzichten deze grootheden ook beïnvloeden?

Dit boek richt zich vooral op publieke sectoren, zoals overheid, ziekenhuizen, gemeenten en scholen. Dit zijn sectoren waar geen volledig open markten bestaan, maar waar vanwege het borgen van publieke waarden een vergaande regulering geldt of waar een diffuus product wordt geleverd. Dat vraagt om speciale onderzoekstechnieken. Deze technieken zijn echter niet exclusief voor analyses van publieke sectoren. Ook in bedrijven met veel zelfstandig opererende eenheden, is dit type onderzoek populair, zoals banken en bankfilialen (Fitzpatrick & McQuinn, 2008; Lensink et al., 2008).

## Naar een productieve overheid

Dit boek leidt de lezer niet op tot een volwaardig onderzoeker op dit terrein. Daarvoor zijn andere uitstekende handboeken en/of overzichtsartikelen beschikbaar (zie bijvoorbeeld Cooper et al., 2007; Fried et al., 2008; Macedo et al., 2023).

Dit boek is vooral bestemd voor een ieder die de publieke sector een warm hart toedraagt en zich ervoor interesseert hoe de publieke sector in het algemeen en publieke instellingen in het bijzonder presteren. Dit zal in het bijzonder gelden voor beleidsmakers bij departementen en gemeenten, politici, vertegenwoordigers van koepelorganisaties, vertegenwoordigers van vakbonden, vertegenwoordigers van consumentenorganisaties, leden van raden van bestuur, toezichthouders, managers van instellingen en onderzoekers en studenten op het terrein van bestuurskunde, publiek management en overheidsfinanciën.

### **1.5** Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst het conceptuele kader voor productiviteit en geeft een overzicht van de belangrijkste begrippen en definities, zoals productiviteit, doelmatigheid en effectiviteit. Het bevat tevens een toelichting op begrippen als ingezette middelen, intermediaire producten, finale producten, kwaliteit en effecten.

Hoofdstuk 3 gaat in op een aantal kernbegrippen uit de wetenschap van productiviteit en doelmatigheid. Hier komen verschillende vormen van doelmatigheid aan bod, evenals het begrip technische veranderingen.

Hoofdstuk 4 geeft een beschouwing over het meten van productiviteit, doelmatigheid en effectiviteit met beschikbare gegevens. Het hoofdstuk gaat in op het onderscheid tussen partiële en integrale methoden en laat zien dat de laatste methode een veel betere is dan de eerstgenoemde. Specifiek is er aandacht voor de identificatie van beste praktijk instellingen.

Hoofdstuk 5 behandelt de volledige opzet van een empirisch onderzoek naar productiviteit en doelmatigheid. Het gaat onder meer in op het meten van prestaties, ingezette middelen en omgevingsfactoren, de toe te passen meetmethode en het verzamelen, bewerken en controleren van gegevens.

Hoofdstuk 6 richt zich op de mogelijkheden om te sturen op productiviteit, zowel vanuit het perspectief van het beleid als van het management. De bijbehorende BEMO en BITS-modellen worden besproken.

In hoofdstuk 7 komen economische theorieën langs waarin productiviteit een belangrijke rol speelt. Zo komen onder meer de ziekte van Baumol, de regel van Bowen en de wet van Parkinson aan bod.

Hoofdstuk 8, 9 en 10 zijn bewerkingen van eerder gepubliceerde artikelen. Zij onderschrijven aan de hand van concrete cases hoe belangrijk het thema productiviteit is. Zo gaat het over pijnloze ingrepen in het aantal ambtenaren, de desastreuze gevolgen van de lage productiviteitsgroei in ziekenhuizen op de arbeidsmarkt en de verspilling van geld en mensen bij de jeugdzorg. Elke casus beschrijft in het kort de methode, de gehanteerde gegevens en de belangrijkste uitkomsten.

Hoofdstuk 11 sluit af met een beknopte reflectie op de mogelijkheden om de productiviteit en doelmatigheid te verbeteren.