

Hoe produktief is de kwartaire sector?

De vraag naar de produktiviteit van de kwartaire sector – de overheid en de overige niet-commerciële dienstverlening – komt regelmatig terug in de discussies over het niveau van de collectieve uitgaven. Immers, bij dalende collectieve uitgaven – en daarmee in beginsel een dalende belasting- en premiedruk – zou de burger bij toenemende produktiviteit evenveel waar voor minder geld kunnen krijgen. Onaantrekkelijke andere bezuinigingsmaatregelen – zoals verlaging van uitkeringen, bezuinigingen op ambtenarensalarissen en minder dienstverlening – zouden zo vermeden dan wel beperkt kunnen worden. De produktiviteitsvraag is ook politiek actueel, nu velen van mening zijn dat de bezuinigingen in de afgelopen jaren op uitkeringen en salarissen van ambtenaren en vergelijkbaar personeel zich niet voor herhaling lenen.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat onze kennis van de produktiviteit in de kwartaire sector zeer beperkt is. Dat heeft een voor de hand liggende oorzaak. Het ontbreken van kostendekkende prijzen en het ontbreken van een directe band tussen vragers en aanbieders maakt het vaststellen en waarden van de produktie van de kwartaire sector uitzonderlijk moeilijk. Desalniettemin heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau, in het kader van een langlopend samenwerkingsproject met het Centraal Planbureau, een eerste aanzet tot onderzoek gegeven, waarvan hier beknopt verslag wordt gedaan 1).

Uitgangspunten

Op de theoretische problemen bij de bepaling van de produktiviteit in de kwartaire sector zullen we hier niet uitgebreid ingaan. Een toegankelijke introductie op dit onderwerp is gegeven door Van de Kar 2). Duidelijk is dat een hoofdpunt wordt gevormd door een adequate vaststelling van de produktieomvang. De waardering in geld is niet goed mogelijk door het ontbreken van echte prijzen. De bepaling van de produktieomvang in fysieke termen biedt echter mogelijkheden voor een 'technische' analyse van de efficiëntie, of wel de doelmatigheid, van het produktieapparaat. Inzet van personeel en materieel kan worden vergeleken met het aantal geproduceerde fysieke eenheden, zoals onderwezen leerlingen, uitgeleende boeken, enz. De waardering door de consument van de

ze fysieke produktie – nodig voor het bepalen van de effectiviteit of wel de doeltreffendheid – is een volgende, aanzienlijk moeilijker stap.

Het onderzoek beperkt zich vooralsnog tot de eerste stap. Fysiek geproduceerde eenheden – ook wel gebruikseenheden genoemd – zijn voor een groot aantal voorzieningen binnen de kwartaire sector bepaald. Daartoe behoren onderwezen leerlingen, opgenomen patiënten, behandelde rechtszaken, uitgeleende boeken enz. Deze gebruikscijfers zijn in verschillende mate indicatief voor de geleverde prestaties. Soms staan ze dichtbij, dan weer ver af van wat men als eindprodukt van een voorziening zou willen beschouwen. Vaak hebben ze het karakter van procesindicatoren of 'throughput'. De beschikbare gegevens dicteren in veel gevallen de gekozen indicatoren – betere zijn momenteel niet op landelijk niveau beschikbaar.

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen wat worden genoemd producenten van *finale* respectievelijk *intermediaire* diensten. Bij een nadere beschouwing van het produktieapparaat van de kwartaire sector is duidelijk dat sommige onderdelen (vooral) rechtstreeks diensten aan gezinshuishoudingen leveren, terwijl andere (vooral) een 'tussenprodukt' leveren dat in het produktieproces binnen of buiten de kwartaire sector wordt gebruikt. De eerste onderdelen worden finale, de laatste worden intermediaire producenten genoemd. De analyse van de intermediaire producenten is extra gecompliceerd vanwege de vele schakels tussen producent en (uiteindelijk) consument. De omvang van de tussenproduktie hoeft nog geen goed beeld te geven van de bijdrage aan het eindprodukt. Zo is het niet vanzelfsprekend dat een toenemend aantal uitgebrachte beleidsnota's van een stafdeling van een departement bijdraagt tot een toenemende omvang of kwaliteit van de finale dienstverlening. Bij de finale producenten speelt dit probleem uiteraard ook, maar is het effect van de dienstverlening voor de consument gemakkelijker vast te stellen.

De verkenning van de intermediaire producenten beperkt zich in dit onderzoek grotendeels tot een vergelijking van de personeelssterkte bij intermediaire en finale producenten die in dezelfde 'bedrijfskolom' werkzaam zijn, en dus produceren ten behoeve van één bepaald eindprodukt. In het onderzoek van de finale producenten wordt een relatie gelegd tussen zowel personele als materiële inputs en het gebruik van de geboden voorzieningen.

ESB

Rubrieken

Finale producenten

Binnen de kwartaire sector zijn 32 voorzieningen onderzocht, die overwegend rechtstreeks diensten aan gezinshuishoudingen leveren. Te zamen omvatten zij een arbeidsvolume van ruim 750.000 arbeidsjaren, met produktiekosten van circa f. 63 mrd. in 1983. Daarmee wordt meer dan de helft van de kwartaire sector bestreken (1,3 mln. arbeidsjaren in 1983). Voor elk van deze voorzieningen zijn gebruikscijfers gehanteerd die eerder in interdepartementaal overleg waren vastgesteld 3). In sommige gevallen is meer dan één indicator gebruikt om aan de verschillende functies van een voorziening recht te doen. Een uitgebreide bespreking van de indicatoren is in het onderzoeksrapport te vinden. Voor de periode 1975 – 1983, en waar mogelijk ook voor de periode 1970 – 1975 zijn per voorziening de totale kosten, loon- en niet-loonkosten per gebruikseenheid bepaald, evenals de loonkosten per arbeidsjaar. De ontwikkeling van de belangrijkste grootheden over de periode 1975 – 1983 wordt in tabel 1 in indexvorm weergegeven. Daarbij zijn de 32 voorzieningen gegroepeerd in 6 grote deelsectoren. De gebruikscijfer per deelsector is verkregen door weging van de afzonderlijke gebruikscijfers met de bijbehorende kosten in 1975. De kosten zijn gedefleerd met de prijsindex van de gezinsconsumptie. Gebrek aan gegevens maakte het niet mogelijk over de gehele linie voorzieningsspecifieke deflatoren te hanteren. De hier gedefinieerde kosten kunnen worden geïnterpreteerd als de kosten van een pakket particuliere consumptiegoederen die de burger opoffert in ruil voor de geleverde kwartaire diensten.

Tabel 1 laat zien dat voor alle deelsectoren het gebruik is toegenomen;

1) Het onderzoeksrapport *Kosten van kwartaire diensten, 1970 – 1983* is uitsluitend verkrijgbaar door vooruitbetaling van f. 12,50 op giro 751 van het Distributiecentrum Overheidspublikaties te Den Haag. Aan het rapport werken behalve de auteurs ook mee: Evert Pommer, Leendert Ruitenbergh, Joop Weisbeek en Flip de Kam.

2) H.M. van de Kar, Het meten van overheidsvoorzieningen, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde*, juli/september 1983.

3) SCP, *Tendrapport kwartaire sector 1983 – 1990*, Rijswijk, 1984.

Tabel 1. Gebruik en kosten per gebruikseenheid, 1975 – 1983 a)

	Gebruik	Reële kosten per eenheid gebruik	Arbeids-volume per eenheid gebruik	Reële loonkosten per arbeidsjaar	Reële niet-loonkosten per eenheid gebruik
Gezondheidszorg	110	114	111	98	128
Onderwijs	110	93	101	90	100
Sociale en culturele diensten	112	120	107	110	123
Openbaar vervoer	110	113	102	95	140
Politie en justitie	120	99	104	91	120
Belastingen en sociale zekerheid	142	86	87	96	98
Totaal	112	105	105	95	119

a) Indexcijfers met 1975 = 100.

gemiddeld met zo'n 1,4% per jaar. Een aanzienlijk meer dan gemiddelde toename is te zien bij politie en justitie, en bij de belastingen en sociale zekerheid. Dat laatste is vooral het gevolg van het sterk toegenomen aantal administratieve handelingen rond belastingheffing en werkloosheidsuitkeringen. De reële kosten per gebruikseenheid laten een wisselend beeld zien: gemiddeld zijn zij in de beschouwde periode met zo'n 0,6% per jaar toegenomen. In de deelsectoren onderwijs, politie en justitie en belastingen en sociale zekerheid, zijn de reële kosten per gebruikseenheid echter afgenomen. Nadere analyse leert dat de afname in de eerste twee sectoren pas optreedt in de periode 1980 – 1983. De tabel geeft ook een indruk van de bijdrage van de verschillende kostencomponenten: arbeidsvolume, loonkosten per arbeidsjaar en niet-loonkosten. Een belangrijke rol bij de relatief gematigde ontwikkeling van de totale reële kosten per gebruikseenheid spelen de loonkosten (salarissen en werkgeversbijdragen in sociale lasten). Per saldo wordt de opwaartse druk op de kosten die uitgaat van de stijgende personeelsinzet per gebruikseenheid geneutraliseerd door de dalende loonkosten per arbeidsjaar. Als gevolg daarvan wordt de ontwikkeling van de totale kosten gedomineerd door de ontwikkeling van de niet-loonkosten. Hoewel deze kosten relatief snel stijgen, is hun *aandeel* in de totale kosten betrekkelijk gering: ongeveer 25%.

De cruciale rol van de loonkosten wordt nog duidelijker wanneer we bedenken dat de reële loonkosten per arbeidsjaar in de marktsector in de periode 1975 – 1983 per saldo met circa 9% zijn gestegen, terwijl die in de kwartaire sector blijkens de tabel met 5% zijn gedaald. Zouden de loonkosten per arbeidsjaar in de kwartaire sector exact de ontwikkeling in de marktsector hebben gevolgd, dan zou de stijging van de totale kosten tussen 1975 en 1983 bijna zijn verdubbeld! De voorgaande resultaten geven slechts een globaal beeld van elke deelsector. *Binnen* elke deelsector kunnen grote verschillen optreden. Zo zijn binnen het onderwijs de reële kosten per leerling in het kleuteronderwijs over de periode 1975 – 1983 met 26% toegenomen, terwijl in

het wetenschappelijk onderwijs de reële kosten per student met 29% afnamen. Vergelijkbare verschillen doen zich ook binnen andere deelsectoren voor. Voor meer informatie zij verwezen naar het onderzoekrapport.

De vraag is uiteraard in hoeverre de gepresenteerde resultaten iets zeggen over de produktiviteitsontwikkeling bij de beschouwde instellingen. Daarvoor is een zorgvuldige vaststelling van de volumeontwikkeling zowel aan de outputzijde als aan de inputzijde (personeel en materieel) nodig. Aan de outputzijde moest echter worden volstaan met globale, meestal enkelvoudige fysieke gebruikscijfers. De kwaliteitsdimensie ontbreekt daarbij. Aan de inputzijde zijn het arbeidsvolume en de gedefieerde materiële uitgaven de hardste indicatoren. Duidelijk is dat bij de meeste voorzieningen zowel het arbeidsvolume als de materiële inputs per gebruikseenheid zijn toegenomen 4). Nadere analyse leert dat de stijging vanaf 1980 afzwakt of omslaat in een daling. Daarbij hebben uiteraard de ombuigingen op de collectieve uitgaven een rol gespeeld. In hoeverre in de beschouwde periode sprake is geweest van – gemiddeld genomen – produktiviteitsverlaging dan wel verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening is op basis van deze cijfers niet vast te stellen.

Intermediaire producenten

Het onderzoek van de indirecte dienstverlening binnen de kwartaire sector is een eerste poging meer zicht te krijgen op een weinig bestudeerd deel van het overheidsapparaat. Indicatoren die de geïsoleerde bijdrage aan het eindproduct in de produktieketen weergeven ontbreken meestal, terwijl meting van het tussenproduct (zoals afgehandelde subsidieaanvragen en geschreven beleidsnota's) weinig zicht biedt op de uiteindelijke effectiviteit van het systeem.

Als eerste poging is getracht finale en intermediaire producenten binnen rijk en lagere overheden te definiëren, en de personeelsinzet bij beide typen producenten over de periode 1975 – 1983 vast te stellen. Vooralsnog ont-

breken voldoende gegevens om ook de ontwikkeling van andere inputs – zoals materiële uitgaven – na te gaan. Voor drie ministeries heeft een meer gedetailleerde analyse plaatsgevonden. Het onderzoekrapport geeft gedetailleerde informatie over de toedeling van personeel aan beide typen producenten, zowel bij het rijk als bij de lagere overheden. Tabel 2 geeft een globaal beeld van de onderscheiden producenten voor (delen van) tien ministeries. Van belang is op te merken dat finale producenten zich zowel binnen als buiten een ministerie kunnen bevinden. Het toerekenen van typisch collectieve vormen van dienstverlening, zoals defensie en ruimtelijke ordening, levert aanzienlijke problemen op. Dergelijke onderdelen zijn dan ook meestal buiten beschouwing gelaten, dan wel beschouwd als diensten die rechtstreeks aan de burger worden verleend.

Met de gegeven afbakening kan nu een beeld worden gegeven van de personeelsontwikkeling bij intermediaire en relevante finale producenten. Met overhevelingen tussen ministeries is rekening gehouden. Ruim een kwart van het behandelde rijkspersoneel wordt tot de intermediaire producenten gerekend. Enkele indexcijfers zijn in tabel 3 opgenomen.

Tabel 3 laat een aanzienlijke groei van de intermediaire producenten bij het rijk zien, met name bij Binnenlandse Zaken (voor zover opgenomen), Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken, en Onderwijs en Wetenschappen. Gemiddeld was sprake van een jaarlijkse groei met 3,2%. In verhouding tot de groei van de finale producenten is de groei vooral groot bij die ministeries die werkzaam zijn voor producenten in de marktsector. Uiteraard is dit voor een belangrijk deel het gevolg van de stagnerende werkgelegenheidsontwikkeling en de stijgende arbeidsproductiviteit in de marktsector. Overigens behoeft niet noodzakelijk een complementaire relatie te bestaan tussen de omvang van de intermediaire producenten en die van de finale producenten. Zo zouden de activiteiten van het Ministerie van Economische Zaken – en daarmee de personeelssterkte – juist kunnen toenemen bij een stagnerende groei in de marktsector. Daarnaast kan de meer arbeidsintensieve produktiestructuur van de intermediaire producenten – in overeenstemming met de hypothese van Baumol – tot een relatief sterke groei ten opzichte van de finale producenten hebben geleid. Niettemin is opvallend dat slechts bij één ministerie – dat van Justitie – de intermediaire producenten iets minder snel groeiden dan de finale producenten.

4) Door de tegengestelde effecten van verkorting van de arbeidstijd en minder ziekteverzuim over de periode 1975 – 1983 is de verhouding tussen feitelijk gewerkte uren en de contractuele werktijd, waarop het arbeidsjaar is gebaseerd, nauwelijks veranderd.

Tabel 2. Globale typering van relevante finale producenten voor tien ministeries

	Finale producenten
Justitie	Rechtspraak, gevangenis, tbr-richtingen, reclassering, kindbescherming
Binnenlandse Zaken a)	Opleidingsinstituten politie, finale producenten bij lagere overheden
Onderwijs en Wetenschappen	Onderwijs- en speurwerkinstellingen
Financiën b)	Belastingdienst
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer c)	Huurcommissies, exploitanten sociale woningbouw
Verkeer en Waterstaat	Buitendiensten Rijkswaterstaat, transport- en communicatiebedrijven
Economische Zaken	Bedrijvensector
Landbouw en Visserij	Landbouwkundig onderzoek en onderwijs, agrarische sector
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Arbeidsvoorziening, bedrijvensector, uitvoeringsorganen sociale zekerheid
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	Maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg, culturele instellingen

- a) Uitsluitend directoraten-generaal binnenlands bestuur, en openbare orde en veiligheid.
 b) Uitsluitend directoraten-generaal fiscale zaken en belastingen.
 c) Uitsluitend directoraat-generaal van de volkshuisvesting.

Tabel 3. Personeelssterkte van intermediaire producenten bij de rijksoverheid en relevante finale producenten, 1975 - 1983 a)

	Intermediaire producenten (1)	Finale producenten (2)	(1)/(2) x 100
Justitie	122	124	99
Binnenlandse Zaken b)	164	114	145
Onderwijs en Wetenschappen	136	111	123
Financiën c)	136	117	117
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer d)	135	127	107
Verkeer en Waterstaat	123	101	122
Economische Zaken	140	94	149
Landbouw en Visserij	119	92	130
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	141	95	149
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	120	117	103
Totaal	129	102	127

- a) Indexcijfers met 1975 = 100.
 b) Uitsluitend binnenlands bestuur, en openbare orde en veiligheid.
 c) Uitsluitend belastingen.
 d) Uitsluitend volkshuisvesting.

De detailanalyse voor de Ministeries van Justitie, Onderwijs en Wetenschappen, en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur bevestigt het eerder geschetste beeld van relatief snel groeiende intermediaire producenten. Een analyse van de gemeenten en provincies over de periode 1975 - 1983 completeert het geschetste beeld. Bij de gemeenten groeit de indirecte dienstverlening iets minder snel dan bij het rijk (2,7% per jaar), bij de provincies aanzienlijk sneller (4,9% per jaar). Dat laatste is mogelijk het gevolg van de toegenomen planningstaken van deze bestuurslaag. Ook bij de lagere overheden groeide de personeelssterkte van de intermediaire producenten (zoals centrale diensten, keurings- en controleinstellingen) sneller dan die van de finale producenten (zoals politie, brandweer, gemeentereiniging, elektriciteitsbedrijven).

Relevantie voor het beleid

Het hier besproken onderzoek vormt

een eerste aanzet tot een produktiviteitsanalyse van de kwartaire sector. Mogelijke beleidstoepassingen kunnen worden gevonden bij de verdeling van collectieve middelen binnen de kwartaire sector. Op dit moment wordt reeds gebruik gemaakt van de voor finale producenten ontwikkelde gebruiksindicatoren bij ramingen van de personeelssterkte. Deze ramingen dienen als globaal interdepartementaal toetsingskader bij het opstellen van de rijksbegroting 5). In deze ramingen wordt echter als werkhypothese de personeelsinzet per gebruikseenheid constant gehouden. Het hier besproken onderzoek maakt het mogelijk andere, meer realistische hypothesen te formuleren. Waar weinig inzicht bestaat in het kwaliteitsniveau van de dienstverlening zullen politici de geconstateerde ontwikkelingen in het verleden moeten wegen en vervolgens al dan niet een rol laten spelen in het te voeren beleid.

De ervaringen met het eerder genoemde toetsingskader en andere, buitenlandse beleidstoepassingen van produktiviteitsstudies, nopen tot enige voorzichtigheid 6). De structuur van de

politieke en bureaucratische besluitvorming leidt er vaak toe dat rationalisatie van het beslissingsproces niet noodzakelijk in het belang is van de betrokken actoren. Anders geformuleerd: er zullen voldoende prikkels voor de betrokken besluitvormers moeten worden ingebouwd om rationalisatie van het productieproces te bewerkstelligen. In de Verenigde Staten bestaan bij voorbeeld goede ervaringen met 'productivity investment accounts'. Uit deze fondsen kunnen overheidsinstellingen investeringen voor produktiviteitsverbetering financieren, terwijl de bereikte besparingen deels aan het organisatieonderdeel zelf ten goede komen.

In de komende kabinetsperiode zal de produktiviteit van de kwartaire sector een steeds belangrijker onderwerp gaan vormen. De voor het terugdringen van de collectieve uitgaven in de kwartaire sector zo essentieel gebleken sectorale loonmatiging lijkt als politiek instrument niet langer favoriet. Dan resten slechts verbetering van de produktiviteit van bestaande voorzieningen dan wel beperking van de dienstverlening. Het laatste alternatief is uit electoraal oogpunt weinig aantrekkelijk voor de gemiddelde politicus, voor zover het althans gaat om directe dienstverlening aan de burger. Anderzijds zal de weerstand tegen produktiviteitsverhogende maatregelen bij de betrokken instellingen aanzienlijk zijn, wanneer per saldo een daling van het arbeidsvolume optreedt.

Een produktiviteitsanalyse in de lijn van het hier besproken onderzoek lijkt een noodzakelijke, zij het niet voldoende, voorwaarde voor gerichte en verantwoorde ingrepen in het productieapparaat van de kwartaire sector.

**René Goudriaan
 Hans de Groot
 Frank van Tulder**

* De auteurs zijn werkzaam op de afdeling systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

5) *Planvorming kwartaire sector; prioriteiten-schema 1986 - 1989*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985 - 1986, 19 289, nrs. 1-2.

6) Zie b.v. ons paper *Public sector productivity: recent empirical findings and policy applications* voor het IIPF-congres, Madrid, 1985.