



Productiviteit in de kwartaire sector

Auteur(s):Kuhry, B.
Torre, A.G.J. van der

De auteurs zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Met dank aan Frank van Tulder voor commentaar op een eerdere versie. Zie voor details en nadere verantwoording: Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele Verkenningen 1995, SCP/VUGA, Rijswijk/Den Haag, 1995; en H.M.M. Haring, J. van Leenders, E.A. van Noort, J.A.M. Stevens en A.G.J van der Torre, Kerngegevens Openbaar Bestuur 1995, Instituut voor Onderzoek van Overhei

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4052, pagina 308, 3 april 1996

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

diensten, overheidsdiensten

Vertoont de Nederlandse kwartaire sector de symptomen van 'Baumols disease'?

Baumol stelde in 1985 dat de arbeidsproductiviteit in de marktsector veel sneller zou stijgen dan in de kwartaire dienstverlening ¹. Dit verschijnsel, ook wel genoemd 'Baumols disease', komt voornamelijk doordat kwartaire diensten arbeidsintensief zijn, en geringe mogelijkheden bieden voor substitutie van arbeid door kapitaal. Daarnaast zijn er minder prikkels tot productiviteitsverhoging dan in de marktsector. Doordat de lonen in de kwartaire sector de neiging hebben die in de marktsector te volgen, vertoont de reële kostprijs van kwartaire diensten een stijgende tendens. Daarnaast neemt het gebruik van sommige diensten toe naarmate de welvaart groeit (onderwijs, gezondheidszorg). Beide ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de kwartaire dienstverlening een steeds groter beroep doet op de collectieve uitgaven.

In deze bijdrage onderzoeken we de ontwikkeling van productie en productiviteit in de Nederlandse kwartaire sector in de afgelopen tien jaar. Grofweg bestaat de kwartaire sector uit de overheid en de niet-commerciële dienstverlening. Alleen de finale dienstverlening wordt bekeken, dat wil zeggen de dienstverlening rechtstreeks aan burgers en bedrijven. Wegens meetproblemen wordt de productie in het kader van het openbaar bestuur buiten beschouwing gelaten.

Anders dan in de marktsector kan de productie wegens het ontbreken van marktprijzen niet worden gemeten in termen van de productiewaarde. De productie wordt daarom gemeten via fysieke indicatoren. In veel gevallen is de productmeting gebaseerd op het gebruik van diensten: leerlingen/studenten bij onderwijs, patiënten en bewoners bij zorg, bezoekers bij musea en podiumkunsten, enzovoort. In andere gevallen is deze gebaseerd op het aantal geleverde prestaties: afgehandelde rechtszaken bij de rechtspraak, verstrekte uitkeringen bij de uitvoering van de sociale zekerheid en reizigerskilometers bij het openbaar vervoer. Een probleem bij deze benadering is, dat sommige aspecten van de kwaliteit van de dienstverlening moeilijk in cijfers te vatten zijn.

Productie

Met uitzondering van het primair en voortgezet onderwijs is het productievolume over de periode 1980-1993 op elk beleidsterrein toegenomen (zie [tabel 1](#)). Per saldo is de productie van de finale dienstverlening in de kwartaire sector echter minder sterk gegroeid dan de productie van de marktsector.

Tabel 1. Productie, kosten en productiviteit (1980-1993) a

	productie	arbeids- prod.	kosten per product
primair onderwijs	-1,0	-0,2	0,2
voortgezet onderwijs	-1,7	-0,2	0,1
hoger onderwijs	2,1	0,8	-1,7
ziekenhuizen en specialisten	1,6	1,3	0,0
geestelijke gezondheidszorg	3,0	1,4	-0,9
extramurale zorg	2,5	1,8	-0,6
ouderen	0,7	-0,4	0,6
gehandicapten	2,3	-0,3	0,6
justitie	2,8	-0,6	1,7
politie en brandweer	1,0	0,2	-0,5
belastingdienst	2,2	2,6	-0,7
uitvoering sociale zekerheid	2,9	1,7	-0,5
cultuur	1,0	0,8	0,7
sport	0,7	0,3	1,0

openbaar vervoer	2,7	2,2	-1,2
totaal kwartaire diensten	1,2	0,7	-0,1
totaal marktsector	1,5	1,5	-0,9

a. Gemiddelde jaarlijkse groeipercentages.

Bron: SCP, Gegevensbestand kwartaire sector.

De daling bij het primair en voortgezet onderwijs heeft vooral een demografische oorzaak: de vermindering van het aantal jongeren in de leeftijdscategorie van 4 t/m 18 jaar. De deelname aan het hoger onderwijs is daarentegen sterk gegroeid in samenhang met de sterke toename van het opleidingsniveau van de bevolking. Op het gebied van de zorg is het gebruik van de geestelijke gezondheidszorg, de extramurale zorg en de zorg voor gehandicapten aanzienlijk toegenomen. De productie van ziekenhuizen en specialisten vertoont een betrekkelijk gematigde groei. De ouderenzorg geeft, ondanks de optredende vergrijzing slechts een geringe toename van de productie te zien.

De stijging van de productie bij justitie kan vrijwel volledig worden toegeschreven aan de toename van het aantal gevangenen. De toename van de productie van de belastingdienst en de sociale zekerheid hangen samen met de groei van de beroepsbevolking en van het aantal ontvangers van uitkeringen. De stijging van de productie bij het openbaar vervoer doet zich voornamelijk voor na 1986, met een grote sprong in 1991 door de invoering van de OV-jaarkaart voor studenten.

Arbeidsproductiviteit

Over het geheel genomen is de arbeidsproductiviteit in de kwartaire sector in de periode 1980-1993 gestegen met gemiddeld 0,7% per jaar ². Dat is veel lager dan de stijging van de arbeidsproductiviteit in de marktsector: 1,6 procent per jaar.

Bij het primair en voortgezet onderwijs daalt de arbeidsproductiviteit in samenhang met een afname van de gemiddelde klassegroote. Ook bij de ouderenzorg, gehandicaptenzorg en justitie was sprake van een dalende arbeidsproductiviteit. Bij de ouderenzorg is overigens gecorrigeerd voor de toenemende zorgzwaarte bij deze vorm van dienstverlening.

De overige beleidsterreinen laten een stijging van de arbeidsproductiviteit zien. Opvallende stijgers zijn het hoger onderwijs, de extramurale zorg, de belastingdienst, de sociale zekerheid en het openbaar vervoer. Bij het hoger onderwijs zijn sterk groeiende studentenaantallen opgevangen zonder een evenredige toename van de ingezette middelen. Bij de extramurale zorg is de productiviteitsstijging vooral toe te schrijven aan de gezinsverzorging en de fysiotherapie. De oorzaak voor de toename van de arbeidsproductiviteit bij de belastingdienst ligt waarschijnlijk in automatisering. Bij de uitvoering van de sociale zekerheid is de stijging van de arbeidsproductiviteit voornamelijk gerealiseerd in de eerste helft van de jaren tachtig, toen het aantal verstrekte uitkeringen sterk toenam. De toename van de arbeidsproductiviteit bij het openbaar vervoer kan grotendeels worden verklaard door de hogere bezettingsgraden als gevolg van de invoering van de OV-jaarkaart voor studenten in 1991.

Reële kosten per product

In [tabel 1](#) wordt tevens de ontwikkeling van de reële kosten per eenheid product gepresenteerd ³. Deze worden echter niet alleen bepaald door de arbeidsproductiviteit, maar ook door de hoogte van het loon en kosten als apparatuur, behuizing, enz ⁴. De reële kosten per eenheid product zijn in de periode 1980-1993 voor de beschouwde kwartaire diensten met gemiddeld 0,1% per jaar gedaald.

Bij primair en voortgezet onderwijs is sprake van een lichte stijging van de reële kosten per product. Hier is sprake van een sterke daling van de reële contractlonen, vooral in de beginperiode, die echter wordt gecompenseerd door een forse incidentele loonstijging (gemiddeld circa 1,5% per jaar). Een sterke daling van de reële kosten per product heeft zich voorgedaan bij het hoger onderwijs. Dit ligt deels aan de toename van de arbeidsproductiviteit, maar ook aan de ontwikkeling van de reële contractlonen. Bij het universitaire onderwijs is voorts de toename van het aantal goedkope aio's van belang, waardoor de incidentele looncomponent gemiddeld negatief is.

Bij de zorg zijn de reële contractlonen over de periode 1980-1993 per saldo min of meer gelijk gebleven, maar is de ontwikkeling van de incidentele looncomponent gematigd. De kosten per eenheid product blijven per saldo gelijk bij ziekenhuizen en specialisten, waar de arbeidsproductiviteit toeneemt, maar tegelijkertijd sprake is van een aanzienlijke stijging van de materiële uitgaven. De kosten per eenheid product nemen af bij geestelijke gezondheidszorg en extramurale zorg, voornamelijk als gevolg van een toenemende arbeidsproductiviteit. Bij gehandicapten en ouderen is juist sprake van een stijging van de reële kosten per product in samenhang met de eerder genoemde daling van de arbeidsproductiviteit.

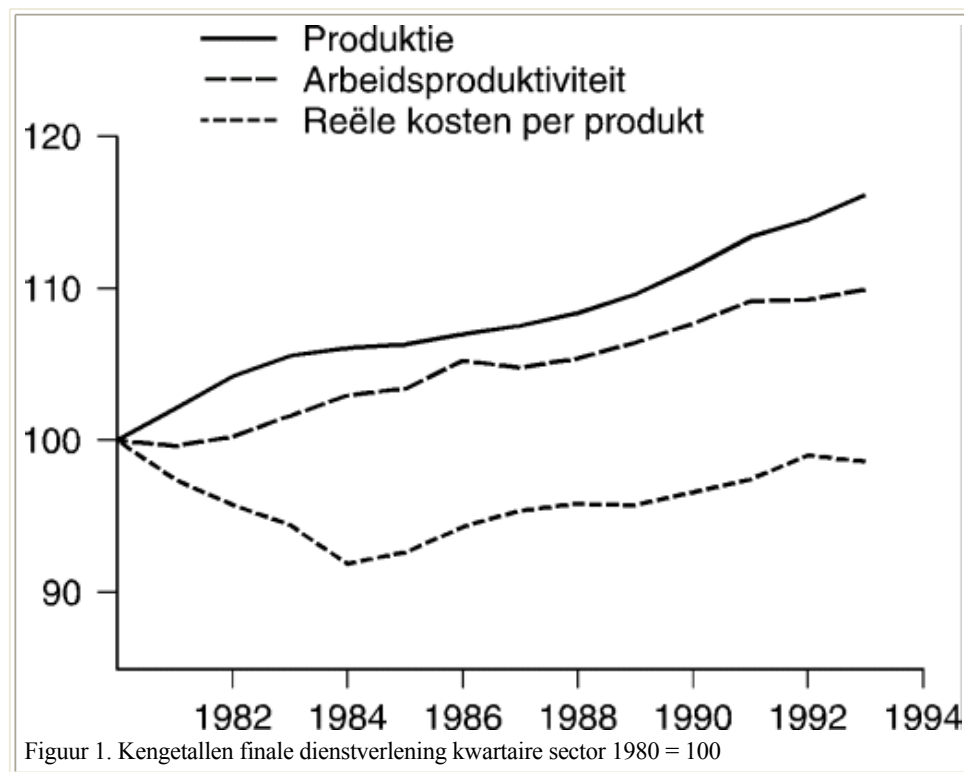
Dalende kosten per eenheid product treden op bij de politie. Deels ligt dat aan een daling van de contractlonen, die vooral plaatsvond in de eerste deelperiode. Een sterke stijging heeft zich voorgedaan bij justitie en bij cultuur en sport. Deze sectoren worden ondermeer gekenmerkt door een extreem hoge respectievelijk aanzienlijke groei van de inzet van materiële middelen.

Een forse daling van de kosten per eenheid product treedt op bij enkele beleidsterreinen met een sterk stijgende arbeidsproductiviteit: belastingdienst, uitvoering sociale zekerheid en openbaar vervoer. Deze diensten worden overigens tevens gekenmerkt door een aanzienlijke toename van de materiële kosten per arbeidsjaar. Deze vormen van dienstverlening lenen zich blijkbaar goed voor substitutie van arbeid door kapitaal.

Slotbeschouwing

In [figuur 1](#) staat het totaal-overzicht. De productiestijging in de finale dienstverlening in de kwartaire sector is vrij gelijkmatig over de jaren verdeeld. Dat geldt ook voor de stijging van de arbeidsproductiviteit. Daarentegen laten de kosten per eenheid product aanvankelijk een daling zien, gevolgd door een stijging na 1984. Voor het totaal van de beschouwde kwartaire diensten neemt de

arbeidsproductiviteit jaarlijks met gemiddeld 0,7% per jaar toe.



De feitelijke ontwikkeling in de periode 1980-1993 spoort maar ten dele met de wetmatigheden van Baumol. Inderdaad blijft de productiviteitsstijging in de kwartaire sector achter bij die van de marktsector. De lonen in de marktsector zijn echter in sterke mate achtergebleven bij de productiviteitsontwikkeling als uitvloeisel van het streven om de winstgevendheid van het bedrijfsleven te herstellen. Ook in de kwartaire sector is voor de periode 1980-1993 per saldo sprake van een lichte teruggang in plaats van een stijging van de reële kosten per product. Deze teruggang is vooral een gevolg van de sterke loonmatiging in de eerste helft van de jaren tachtig in het kader van de beheersing van de overheidsuitgaven. In die periode was sprake van een gemiddelde jaarlijkse reële daling van de contractlonen met 3%.⁵

Vanaf 1985 is overigens sprake van een stijging van de reële kosten per product met gemiddeld 0,7% per jaar. Hier spelen naast het kostenverlagende effect van de toegenomen arbeidsproductiviteit ook een aantal kostenverhogende factoren. In de eerste plaats is dat de reële contractloonstijging. Doordat lang niet alle jaren een volledige koppeling is toegepast tussen de lonen in de collectieve sector en die in de marktsector, is bedroeg deze ook in de jaren na 1985 gemiddeld jaarlijks 0,7%. Een opwaarts effect heeft daarnaast de relatief sterke incidentele loonstijging, die gemiddeld 0,6% per jaar bedroeg.⁶ Een andere kostenverhogende factor is de toegenomen inzet van materiële middelen per arbeidsjaar. Daarbij gaat het ondermeer om huisvesting, apparatuur, automatisering en uitbestedingen. De reële toename van de inzet van materiële middelen per arbeidsjaar bedraagt in de periode na 1985 gemiddeld 1,8% per jaar. In feite draait het daarbij om de substitutie van arbeid door kapitaal (en materiaal), en staat deze ontwikkeling in direct causaal verband met de stijging van de arbeidsproductiviteit. Ook zijn er mechanismen waardoor een lage contractloonstijging samen kan gaan met een hoge incidentele looncomponent.

Productiviteitsstijging kan leiden tot het vrijkomen van middelen, die vervolgens kunnen worden benut voor salarisverhogingen of voor ombuigingen. Bovenstaande analyse impliceert echter dat een trendmatige toename van de arbeidsproductiviteit op zich nog geen voldoende voorwaarde is voor de toepassing van een jaarlijkse efficiencykorting. Daarbij kunnen de hier vermelde kostenverhogende factoren, waaronder de incidentele loonstijging en het groeiend aandeel van de materiële kosten, niet uit het oog worden verloren. Bovendien kan het vrijkomende geld maar één keer worden uitgegeven. Het is de vraag of met deze beperkingen voldoende rekening is gehouden bij de implementatie van de efficiencykortingen zoals die zijn opgelegd bij de rijksoverheid en in de zorgsector.⁷

1 W.J. Baumol. Measurement of output and productivity in the service sector, In: R.P. Inman (red.), *Managing the service economy, prospects and problems*, Cambridge University Press, 1985.

2 De arbeidsproductiviteit is berekend als het quotiënt van het productievolumen en de personeelssterkte, die is uitgedrukt in voltijdequivalenten en is gecorrigeerd voor arbeidsduurverkorting.

3 Dit betreft de met het prijsindexcijfer voor gezinsconsumptie gedefleerde kosten.

4 Hierbij geldt de volgende relatie: reële kosten per product = arbeidsjaren per product x (reële loonkosten en materiële kosten per arbeidsjaar). In groeivoeten geldt dan bij benadering: groei reële kosten per product = <-%accoladeOpen%>aandeel arbeidskosten x (reële contractuele + incidentele loonstijging)<-%accoladeSluiten%> + <-%accoladeOpen%>aandeel materiële kosten x groei reële materiële kosten per arbeidsjaar<-%accoladeSluiten%> - groei arbeidsproductiviteit.

5 Deze uitkomst spoort goed met de conclusies van de Commissie-Pont (*Eindrapport werkgroep productiviteit*, Ministerie van

Binnenlandse Zaken, oktober 1989). Deze commissie stelde dat, op basis van een vergelijking met de ontwikkeling in de bedrijfstak 'overige dienstverlening', een arbeidsproductiviteitswinst van 0,5 tot 1,0% per jaar haalbaar zou moeten zijn in de kwartaire sector.

6 De incidentele loonstijging hangt ondermeer samen met een toenemend opleidingsniveau en een toenemende veroudering van het personeel en is in de kwartaire sector structureel hoger dan in de marktsector.

7 Het gaat hier bijvoorbeeld om de *Integrale benadering apparaatskosten van de rijksoverheid* (begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23400, hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 21) en de bijlagen van het Financieel Overzicht Zorg 1996, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24404, blz. 22.