

Grotere publieke sector vertekent productiviteitsvergelijking met VS

Sinds de verschijning van het Draghi-rapport is er veel aandacht voor de Europese productiviteitsgroei die achterblijft bij die van de VS. Dat heeft echter ook te maken met de grotere publieke sector in Europa die ons welvaart oplevert die niet wordt gevangen in de productiviteitsstatistieken. We moeten desalniettemin aan de slag, ook met de productiviteit in de publieke sector.

IN HET KORT

- De productiviteit in de publieke sector groeit typisch langzamer, waardoor Europa het per definitie slechter doet dan de VS.
- Door de hoogwaardige en toegankelijke publieke diensten is de Europese ‘brede welvaart’ hoger dan in de VS.
- De EU moet niet vervallen in zelfgenoegzaamheid en ook de arbeidsproductiviteit in de publieke sector zien te verhogen.

BARBARA BAARSMA

Hoofdeconoom van PwC en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

In zijn langverwachte rapport richtte Draghi (2024) zich op de toekomst van het Europese concurrentievermogen. Het rapport bevat meer dan 170 beleidsvoorstellen om de stagnerende groei en productiviteit in de EU aan te pakken. Sinds het verschenen is, is het besef breed ingedaald dat de Amerikaanse economie beter presteert als het gaat om financiële welvaart. Niet alleen conjunctureel gaat het in de VS beter, dat geldt ook voor de langetermijnprognoses (Statisticstimes.com, 2024). De structurele groeipotentie is er hoger door een gunstiger ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en een groter arbeidsaanbod (Kose en Ohnsorge, 2024).

De achterblijvende arbeidsproductiviteit in Europa wordt geweten aan verkeerde investeringen in innovatie. Europa is blijven hangen in midtech (zoals de mode- en auto-industrie) en heeft te weinig geïnvesteerd in hightech (zoals ruimtevaart en cloud computing) (Dietrich et al., 2024).

Het klopt dat de private R&D-investeringen in de EU al jaren achterblijven bij die in de VS en dat het door de onvoldoende schaalgrootte te ontwikkelen om een wereldspeler te worden (Draghi, 2024). Toch is dat niet het hele verhaal. Een deel van het verschil in arbeidsproductiviteitsgroei hangt namelijk samen met het verschil in de omvang van de publieke sector, betoog ik in dit artikel. Het ‘Calimero-sentiment’ dat in Europa sinds de verschij-

ning van het rapport heeft post gevat is daarom wat overdreven, al is er zeker reden tot actie.

Grote publieke sector minder productief

De publieke sector in de EU is groter dan die in de VS. Dat blijkt ten eerste uit een vergelijking van de totale kosten van overheidsproductie (OESO, 2023b). In de EU bedragen die in 2021 25,1 procent, terwijl die in de VS substantieel lager liggen op 18,3 procent. In Nederland is het percentage 29,2 procent. Ten tweede is het aandeel in de beroepsbevolking dat in de publieke sector werkt indicatief voor de grootte van de sector. Ook die indicator is het laagst in de VS (20,6 procent), hoger in de EU (24,1 procent) en het hoogst in Nederland (28,4 procent) (cijfers voor 2023, van Eurostat en het U.S. Bureau of Labor Statistics (2024)). Ten derde kan het aandeel van niet-commerciële dienstverlening in de totale toegevoegde waarde vergeleken worden. Voor de EU zijn geen cijfers bekend, maar in 2023 is dit aandeel in Nederland 22,8 procent en in de VS 12,2 procent (Federal Reserve Bank of St. Louis, 2024).

De grotere publieke sector in Europa heeft effect op de groei van de arbeidsproductiviteit op macroniveau, omdat de groei in de publieke sector typisch laag is. Data over de arbeidsproductiviteit zijn beperkt beschikbaar voor de EU, maar voor Nederland berekende het Centraal Planbureau dat tussen 1950 en 2020 de arbeidsproductiviteit voor de Nederlandse economie als geheel met een factor 3,6 is toegenomen (Van Sonsbeek et al., 2023). In dezelfde periode nam de arbeidsproductiviteit in de niet-commerciële dienstverlening met slechts een factor 1,2 tot 1,3 toe, terwijl dit in de commerciële dienstverlening met een factor 2,7 was, en in de industrie en nijverheid zelfs met een factor 6,6. De niet-commerciële dienstensector – zoals het onderwijs, overheid, zorg en welzijn – drukt de arbeidsproductiviteitsgroei dus in sterkere mate dan de commerciële dienstensector.

De verschillen in arbeidsproductiviteitsgroei tussen de private en publieke sector zijn in de loop der tijd constant. Zo keek het CBS (2024a) naar de afgelopen tien jaar. Ook in de periode 2014–2023 is de groei van de arbeidsproductiviteit het hoogst in industrie en nijverheid (ruim 2 procent per jaar), lager in de commerciële dienstverlening (0,5 tot 1,5 procent per jaar) en het laagst en zelfs negatief in de niet-commerciële dienstverlening (–0,2 procent per jaar).

Omdat de EU een grotere publieke sector heeft dan de VS en de arbeidsproductiviteit in deze sector lager ligt,

pakken de productiviteitscijfers in de EU als geheel ook lager uit dan die in de VS.

Meetproblematiek

De huidige cijfers voor de arbeidsproductiviteit vertellen echter niet het hele verhaal. Voor commerciële sectoren wordt de arbeidsproductiviteit gemeten door de toegevoegde waarde per gewerkt uur te berekenen. De toegevoegde waarde is het verschil tussen de omzet en de gemaakte kosten om die omzet te realiseren.

Voor de publieke sector is het meten van de arbeidsproductiviteit ingewikkeld, omdat er geen marktprijs bekend is voor de verleende diensten. Daarom wordt bij de berekening van de arbeidsproductiviteit in deze sector vaak de kostprijs van de geleverde diensten genomen; de kostprijs bestaat grotendeels uit loonkosten.

Bij deze manier van meten worden alleen volumemutaties en geen kwaliteitsveranderingen gemeten. Bij de zorg wordt bijvoorbeeld gekeken naar het aantal voltooide behandelingen en de kosten die voor bepaalde diagnoses worden gemaakt, maar niet naar de zorgopbrengsten of de ervaren kwaliteit van de zorg. Bij het onderwijs zien we iets soortgelijks. Als de gemiddelde klassengrootte per docent toeneemt, stijgt de productiviteit. Als tegelijkertijd echter de leerprestaties van de leerlingen afnemen, daalt de kwaliteit maar is dat niet zichtbaar in de productiviteitsmeting.

Omdat in de commerciële sector wordt gerekend met de marktprijs, kan doorgaans wel rekening worden gehouden met kwaliteitsaspecten. Immers, de betalingsbereidheid voor een auto of een juridisch advies van hoge kwaliteit is hoger dan voor hetzelfde goed van lagere kwaliteit.

Door de manier van meten in de publieke sector blijft veel buiten beeld. De bijdrage van goede zorg en parate politie en brandweer aan het welzijn van burgers zal namelijk hoger zijn dan de kostprijs van de geleverde diensten.

Om een beter beeld te krijgen, zouden de huidige arbeidsproductiviteitsdata gecorrigeerd moeten worden voor kwaliteitsdata, bijvoorbeeld met de tevredenheid van burgers met publieke diensten (OESO, 2023b).

Ook kan gekeken worden naar de hoogwaardigheid van de geleverde diensten. In private sectoren als transport en logistiek, en de horeca hangt de lage arbeidsproductiviteit doorgaans samen met laagwaardige activiteiten. Dat is anders in publieke sectoren als het onderwijs en de rechtspraak. Daar is de berekende productiviteit misschien wel laag, maar het werk gemiddeld genomen hoogwaardig. Voor een realistischer beeld zou moeten worden gekeken naar de complexiteit van de dienstverlening en de benodigde kennis en vaardigheden om die diensten te verlenen.

Zonder een correctie voor deze productiviteitsverkenning is het lastig om te concluderen dat de VS het beter doet dan de EU.

Breed welvaartsperspectief

De relatief grote publieke sector in de EU zorgt dan wel voor lagere productiviteitscijfers, maar maakt ook dat Europa het, bekeken vanuit een breed welvaartsperspectief, beter doet dan de VS (Jansen et al., 2025).

Zowel de financiële welvaart (inkomen en vermogen) als de kansengelijkheid is in Europa gelijk verdeeld dan in

de VS. Dat laatste hangt samen met een betere toegankelijkheid en kwaliteit van publieke diensten als de zorg, het onderwijs en de rechtspraak. Mede hierdoor is de levensverwachting in de EU een stuk hoger dan in de VS, ondanks de veel hogere Amerikaanse zorguitgaven als percentage van het bruto binnenlands product (OESO, 2023a).

De toegankelijkheid voor publieke diensten is voor burgers een voorwaarde om hun het gevoel te geven grip op hun leven te hebben. Dat gevoel is een belangrijke factor voor levenstevredenheid of geluk (Baarsma en Parlevliet, 2020). Mede om die reden is de gemiddelde Europeaan gelukkiger dan de gemiddelde Amerikaan (Helliwell et al., 2024). Dat geldt nog sterker voor degenen onder de dertig jaar: jongeren scoren in alle EU-landen hoger dan de Amerikaanse jongeren, die op de 62ste positie staan. Ook hebben de Amerikanen de afgelopen twintig jaar een half punt aan gelukscore verloren, terwijl het geluk in Europese landen gelijk bleef of toenam.

Geen reden tot zelfgenoegzaamheid

De gunstige welvaartspositie in Europa leidt volgens sommigen tot zelfgenoegzaamheid (Kanne, 2024). Het uitzicht vanaf de welvaartstop zou zo gelukzalig kunnen zijn, dat het onvoldoende aanzet tot innovatie en groei.

Toch is het effect van de zelfgenoegzaamheid op innovatie niet evident. Zo hebben Europeanen vanwege hun hoge levenstevredenheid juist veel te verliezen. Om hun welvaart te behouden zouden ze juist wel willen innoveren.

Feit is wel dat het in Europa, anders dan in de VS, niet lukt om innovatie om te zetten in groei. Dat komt bijvoorbeeld door de slechte toegang tot (risicodragend) kapitaal, hoge regeldruk en fragmentatie van de interne markt. Hier doet Draghi (2024) terechte aanbevelingen voor.

Aanjagen productiviteit publieke sector

Maar naast op de achterblijvende innovatie in de private sector moeten we ook focussen op de arbeidsproductiviteit in de (relatief grote) publieke sector. Met het achterblijven van die arbeidsproductiviteit stijgt het aandeel van die sector in de economie automatisch door omdat de loonkosten meegroeien met het gemiddelde op de arbeidsmarkt. Dit is wat de wet van Baumol wordt genoemd.

De relatief grote publieke sector is door het Baumol-effect namelijk ook kostbaar. Data van het Centraal Bureau voor de Statistiek laten zien dat de contractuele loonkosten per uur in Nederland van begin 2020 tot en met het derde kwartaal van 2024 in de publieke sector zelfs harder zijn gestegen dan in marktsectoren: de stijging in de publieke sector was 21,5 procent tegenover 20,2 procent in de commerciële dienstverlening. Met 19,7 procent was de stijging in de industrie en nijverheid het laagst, terwijl de arbeidsproductiviteit daar juist hoog is. Wie verder terugkijkt in de tijd, ziet zelfs een nog groter verschil.

Een productieve en toegankelijke publieke sector die hoogwaardige diensten verleent is essentieel voor de hoge welvaart in Nederland en de rest van de EU. De les is daarom niet om de publieke sector kleiner te maken in een poging de arbeidsproductiviteit op macroniveau te verhogen. De les is wel om de publieke sector niet onhoudbaar groot te laten worden.

Om de publieke sector binnen de perken te houden moet alles op alles worden gezet om de arbeidsproductiviteit hier aan te jagen. Vanwege het arbeidsintensieve karakter van de dienstverlening en de beperktere mogelijkheden van automatisering is dat moeilijk, maar er is meer mogelijk dan waar nu op gestuurd wordt. Dat begint met betere data over de ontwikkeling van de Europese arbeidsproductiviteit, ook die van de publieke sector.

Nieuwe managementtechnieken

Breder inzetten op digitaliseren en automatisering is bij publieke diensten beperkt mogelijk. Daarnaast is het nog onduidelijk of kunstmatige intelligentie kan leiden tot arbeidsbesparende innovaties of dat het vooral zal leiden tot verbetering van de kwaliteit van dienstverlening zonder dat er sprake is van arbeidsproductiviteitswinst (Acemoglu, 2024). Toch laat een land als Singapore zien dat er op dit punt meer mogelijk is. De arbeidsproductiviteitsgroei van overheidsdiensten lijkt er hoger dan in Europa (Ministry of Trade and Industry, 2020). Niet alleen omdat Singapore fors heeft geïnvesteerd in technologie en digitalisering binnen de overheidssector, maar ook omdat binnen de overheid strikte prestatiebeheerpraktijken en hoge toegangseisen gelden, waarbij ambtenaren worden beoordeeld op hun prestaties en efficiëntie.

Afremmen zorgvraag

Voorlopig op het gebied van zorg is aanvullend beleid nodig. De zorg is nu al het grootste onderdeel van de publieke sector en deze groeit sterk door vergrijzing. Ook heeft de zorg een belangrijk aandeel in de achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit (Blank en Van Heezik, 2019).

Een mogelijkheid is om de zorgvraag af te remmen, bijvoorbeeld door hogere eigen bijdragen te vragen of wachttijden te verlengen. In de zorg leidt niet alleen de wet van Baumol tot hogere kosten, maar werkt ook de wet van Say kostenverhogend, die stelt dat elk aanbod zijn eigen vraag schept. Als er een nieuwe behandeling beschikbaar komt, zal daar vraag naar zijn. Roemer (1961) omschreef dat pakkend: “*a bed built, is a bed filled*”. De vraag naar zorg is nagenoeg onverzadigbaar, ook omdat de kosten via een verplichte verzekering zijn gedekt en over de gehele groep verzekerden worden verdeeld. Dan kan een hoger eigen risico, eventueel gemaximeerd per behandeling om zorgmijding tegen te gaan, fungeren als remgeld.

Bijdragen bedrijfsleven

Hogere bijdragen van het bedrijfsleven kunnen helpen om de financiële houdbaarheid van de publieke sector te vergroten. Dit gebeurt nu bijvoorbeeld bij het project Beethoven in de Brainport-regio (Van Engen, 2024). De rijksoverheid, provincie Noord-Brabant en gemeenten investeren 2,5 miljard euro in de infrastructuur, woon- en energievoorzieningen in de regio. Bedrijven dragen via het Brainport Partnerfonds tientallen miljoenen euro's bij.

Benchmarking

Benchmarks kunnen breder in de publieke sector worden ingezet om verbeterpotentieel vast te stellen en erop te sturen. Uit onderzoek naar de relatie tussen de efficiëntie van

de publieke sector en overheidsuitgaven in de 27 EU-landen blijkt dat er ook zonder verhoging van de overheidsuitgaven een hogere efficiëntie kan worden bereikt (Afonso et al., 2024). In Nederland zien we bijvoorbeeld dat de productiviteitsontwikkeling sterk verschilt tussen publieke uitvoeringsorganisaties (Moons en Veldhuizen, 2023). Als er meer van elkaar geleerd wordt, lijken er forse arbeidsproductiviteitsverbeteringen mogelijk

Conclusie

De achterblijvende Europese arbeidsproductiviteitsontwikkeling krijgt in het debat over het Draghi-rapport de meeste aandacht. Terecht, want zonder die productiviteitsgroei kan een vergrijzend Europa niet groeien. De wijze waarop arbeidsproductiviteit wordt gemeten, vertroebelt echter wel de probleemanalyse. In plaats van verklaringen te zoeken in zelfgenoegzaamheid of het Calimero-sentiment, zouden we oog moeten houden voor de feitelijke verschillen tussen de VS en Europa, zoals de grootte van de publieke sector.

Literatuur

- Acemoglu, D. (2024) *The simple macroeconomics of AI*. Massachusetts Institute of Technology Paper, 5 april.
- Afonso, A., J. Alves en N. Bazah (2024) *Public sector efficiency and the functions of the government*. CESifo Working Paper, 11487.
- Baarsma, B. en J. Parlevliet (2020) Gebrek aan grip maakt ontevreden en voedt het populisme. *ESB*, 105(4786S), 35–38.
- Blank, J.L.T. en A.A.S. van Heezik (2019) *Productiviteit van de overheid: Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*. Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Delft: Uitgeverij Eburon.
- CBS (2024a) *Arbeidsproductiviteit neemt steeds minder toe in afgelopen 50 jaar*. 8 augustus, te vinden op cbs.nl.
- CBS (2024b) *Dienstensector goed voor ruim drie kwart van de Nederlandse economie*. CBS Statistiek, 26 november.
- Dietrich, A., F. Dorn, C. Fuest et al. (2024) Europe's middle-technology trap. *EconPol Forum*, 25(4), 32–39.
- Draghi, M. (2024) *The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe*. Rapport Europese Commissie, september.
- Engen, P. van (2024) Miljoeneninjectie voor Eindhoven regio vanuit bedrijfsleven. *Het Financieel Dagblad*, 19 december.
- Federal Reserve Bank of St Louis (2024) *Value added by industry*. Statistiek FRED. Te vinden op fred.stlouisfed.org.
- Helliwell, J.F., R. Layard, J.D. Sachs et al. (red.) (2024) *World Happiness Report 2024*. University of Oxford: Wellbeing Research Centre.
- Jansen, A., P. Bothe en R. Hoekstra (2025) Europa scoort op veel domeinen van welvaart beter dan Amerika. *ESB*, 110(4841), 24–27.
- Kanne, P. (2024) “Nederlander slaapwandelt zich de achterstand in” *De Volkskrant*, 12 december.
- Kose, M.A. en F. Ohnsorge (red.) (2024) *Falling long-term growth prospects: Trends, expectations, and policies*. World Bank Group Rapport.
- Ministry of Trade and Industry (2020) *Drivers of labour productivity growth in Singapore, 2009-2019*. MTI Artikel, 23 november. Te vinden op mti.gov.sg.
- Moons, S. en S. van Veldhuizen (2023) Productiviteitsverschillen tussen publieke uitvoeringsorganisaties toegenomen. *ESB*, 108(4823), 324–327.
- OESO (2023a) *Health at a Glance 2023: OECD Indicators*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2023b) *Government at a Glance 2023*. Parijs: OECD Publishing.
- Roemer, M.I. (1961) Bed supply and hospital utilization: a natural experiment. *Hospitals*, 35, 36–42.
- Sonsbeek, J.-M. van, F. Bos, J. Ebrechts en E. Verkade (2023) *De Nederlandse economie in historisch perspectief*. CPB Publicatie, juli.
- Statisticstimes.com (2024) *Comparing United States and European Union by economy*. 20 november, te vinden op statisticstimes.com.
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2024) *Long term labor productivity by sector for selected periods*. Statistiek, 12 oktober. Te vinden op www.bls.gov.