

EFFICIËNTER WERKEN

# De productievere overheid

28

VNG  
MAGAZINE  
2021

GEMEENTEN KAMPEN MET GROTE TEKORTEN IN HET SOCIAAL DOMEIN, VOORAL OMDAT DE VRAAG NAAR HULP GROTER IS DAN HET BESCHIKBARE BUDGET. ECONOOM FRANK KALSHOVEN PLEIT VOOR **MEER AANDACHT VOOR EFFICIËNTIE** BIJ GEMEENTEN, OOK AL IS DAT GEZIEN DE OMSTANDIGHEDEN NIET EENVOUDIG.

**N**ee, zegt Frank Kalshoven, efficiënter werken is bij gemeentebestuurders geen populair onderwerp. 'Er zijn heel veel onderwerpen die ook aandacht vragen, en in heel veel gevallen wordt er gevraagd om meer: meer geld, meer mensen. Er zijn nauwelijks krachten die aan de kant van de efficiency staan. En wanneer een bestuurder wel stelt dat er efficiënter gewerkt kan worden, kan dat door de ambtenaren worden opgevat als een oorlogsverklaring. Dat gevecht kun je ook uit de weg gaan. Het is veel aantrekkelijker om ervoor te zorgen dat het budget groter wordt. Lukt dat niet, dan is de vijand extern.'

In 2015 werden gemeenten verantwoordelijk voor het sociaal domein. Die

decentralisatie ging gepaard met een fikse korting van de budgetten. Het idee was dat gemeenten het sociaal domein slimmer konden organiseren omdat ze het hele pakket in één hand hadden, ze als eerste overheid goed zicht zouden hebben op de vraagontwikkeling én omdat ze aan preventie zouden kunnen doen, wat op lange termijn goedkoper is. Maar de praktijk is anders. Het beschikbare budget is ruim onvoldoende. Uit recent onderzoek bleek dat gemeenten alleen al voor de uitvoering van de jeugdzorg 1,7 miljard euro tekortkomen. 'Het is duidelijk dat het macrobudget ontoereikend is', schreef de Visitatiecommissie van de VNG die onderzoek doet naar de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein afgelopen oktober in het derde tussenrapport. Met als gevolg dat investeringen vaak een korte tijdschikhorizon hebben: gemeenten

zijn verplicht hun inwoners die een beroep doen op jeugdzorg of Wmo te helpen en richten zich daar dus op. Investerings voor de lange termijn raken op de achtergrond. Ook de investeringen in maatregelen die zouden kunnen leiden tot een effectievere uitvoering van het beleid.

## RISICOVOL

Jacky Silos (CDA) is wethouder in Vlaardingen met het sociaal domein in haar portefeuille. Vlaardingen stond er lang financieel slecht voor en stond onder provinciaal toezicht. De gemeente is met een herstelplan bezig, met het sociaal domein als een van de pijlers. 'We hebben in Vlaardingen te maken met grootstedelijke problematiek, maar geen grootstedelijk geld,' zegt Silos. Alhoewel de visitatiecommissie stelde dat investeren moeilijk is, probeert Vlaar-



dingen dat toch. 'Dat betekende wel dat onze financiële situatie eerst nog slechter wordt', zegt Silos. Vlaardingen steekt 6 miljoen euro in het sociaal domein. 'Dat moet op termijn 15 miljoen opleveren. Dat is risicovol, maar er was zo'n breed besef dat we moesten ingrijpen, dat we dit risico wilden nemen.' Vlaardingen richt zich op het voorveld, het versterken van de wijknetwerken bijvoorbeeld. 'Met tien jaar bezuinigen hebben we daar veel kapotgemaakt. Maar als je te weinig basisvoorzieningen hebt, verleid je mensen om naar duurder instanties te gaan. We willen daarom laagdrempelige ondersteuning stimuleren', zegt Silos. 'Maar we gaan bij de poort wel strenger selecteren, en ook een beetje terugduwen als mensen zorg eigenlijk niet nodig hebben. Wij gaan de mensen naar hun eigen netwerken verwijzen. Dat is ook wat de meeste mensen willen, dan geef je hen veel meer een gevoel van zelfstandigheid. Daarvoor moet je wel investeren in de structuur van wijken.'

#### **MET DE BUREN**

Daarnaast gaat Vlaardingen in het sociaal domein intensiever samenwerken met buurgemeenten Maassluis en Schiedam, bijvoorbeeld bij de inkoop van jeugdzorg. Die schaalvergroting moet in de jeugdzorg 2,5 miljoen euro opleveren.

En hulp moet minder bureaucratisch worden. 'Binnen de Wmo hebben we een aanbesteding gedaan met als uitgangspunt dat we de zorgverlener het vertrouwen geven om te bepalen welke hulp iemand nodig heeft. Zij kunnen dat beter inschatten dan de gemeente. We kijken dus minder naar indicatoren en meer naar resultaten.' Silos is niet bang om daardoor de controle te verliezen. 'Het geeft een vals gevoel van regie om alles te willen administreren. Maar het blijft moeilijk, het gaat toch om publiek geld en uitgaven moet je kunnen verantwoorden.'

#### **ZIEKTE VAN BAUMOL**

Het sociaal domein kenmerkt zich, net als een groot deel van de andere overheidstaken, door een grote afhankelijkheid van menselijk handelen. Eenvoudige gemeentetaken, zoals de uitgifte van paspoorten, kunnen geautomatiseerd worden, maar dat geldt

niet voor de afhandeling van een aanvraag voor een Wmo-voorziening of voor de aanvraag van een jeugdzorgtraject. Er blijft een mens nodig om een afgewogen beslissing te nemen.

En dat is gelijk het probleem van de publieke sector. Kalshoven haalt de invloedrijke New Yorkse econoom William Baumol aan, bij leven verbonden aan Princeton. En ook econoom Jos Blank van het Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies) wijst naar de 'Ziekte van Baumol'.

Vanwege de hoge arbeidsintensiteit is de publieke dienstverlening minder goed in staat te automatiseren, constateerde Baumol. Het bedrijfsleven kan dat wel. Daarom neemt daar de productiviteit toe, waardoor de lonen stijgen. Om te voorkomen dat medewerkers weglopen naar het bedrijfsleven, stijgen ook de salarissen bij de overheid, terwijl dat op basis van de efficiëntietoename economisch niet verantwoord is. Daardoor groeit het

**'We kijken minder naar indicatoren en meer naar resultaten'**





## ‘De decentralisaties waren ook een *ordinaire bezuinigingsoperatie*’

aandeel van de overheid in de economie. Blank: ‘De publieke voorzieningen worden maatschappelijk gezien steeds duurder. Die kosten worden opgebracht uit belastingen en premies. Maar op een gegeven moment draagt de economie die belastingdruk niet meer, omdat mensen ontmoedigd worden om te werken. Dat kun je je niet permitteren.’

Volgens Blank wordt Baumol ‘door beleidsmakers en bestuurders vaak als schaamlap gebruikt voor het slechte presenteren van de publieke dienstverlening’. Blank voegt eraan toe dat de econoom later in zijn leven is teruggekomen op zijn opvattingen. ‘Ook in arbeidsintensieve sectoren blijkt het mogelijk om productiviteitsgroei te realiseren. Denk aan de wijkverpleegkundige die vroeger op de fiets naar een cliënt ging, maar tegenwoordig beschikt over een auto.’

### DOELTREFFENDER

Het tekent de noodzaak om óók wat aan de eigen productiviteit te doen, zegt Blank. Dat kan op twee manieren. Ten eerste is er het beleid: zit daar voldoende prikkel in om verbeteringen door te voeren? En dan zijn er de uitvoerders: wat kunnen zij doen om beter te presteren? Kalshoven spreekt van kleine en grote efficiëntie. De kleine vorm heeft betrekking op uitvoering: kan dat toch niet ergens nog slimmer georganiseerd worden, bijvoorbeeld door eenvoudigere ICT-toepassingen bij de verwerking van Wmo-aanvragen? ‘Maar de grote efficiëntie is veel belangrijker. Kun je je beleid zodanig vormgeven dat het doeltreffender wordt? Dat was het hele idee achter de decentralisaties, die overigens

ook een ordinaire bezuinigingsoperatie waren.’ Bij grote efficiëntie gaat het om het hele pakket aan maatregelen, zegt Kalshoven. ‘Als preventie slaagt, voorkom je kosten *down the line*. Dat was het idee. Zijn gemeenten daar succesvol in? Het eerlijke antwoord is: bij veruit de meeste gemeenten staat dat nog in de kinderschoenen.’

Het is makkelijk gezegd, weet ook Kalshoven. De praktijk is weerbarstiger. De wetten in het sociaal domein zijn geschreven door verschillende ministeries: de Participatiewet komt bij SZW vandaan, jeugdzorg en Wmo zijn van VWS. ‘Die wetten zijn gemaakt vanuit een andere startpositie en vanuit een ander paradigma, en hebben een ander mensbeeld. Verschillende definities maken het voor gemeenten heel moeilijk om integraal te werken.’ Maar daar moet je je als gemeente niet achter verschuilen, zegt Kalshoven. ‘Dat het moeilijk is, is één ding. Maar er zijn altijd excuses om het niet te proberen. Die paradigma’s maken het gecompliceerder, maar dat ontslaat gemeenten niet van de plicht om efficiënter te willen werken.’

### GESCHROKKEN

Kalshoven geeft een voorbeeld dat hij ook gaf toen hij in november sprak op de Bestuurdersdag van de VNG: het aantal uitkeringsgerechtigden dat medewerkers van de sociale dienst maandelijks onder hun hoede hebben. ‘Dat hebben we voor een aantal gemeenten uitgerekend en daar schrok ik echt van. In sommige gevallen waren het er maar twintig. Zulke cijfers zijn vaak heel inzichtelijk.’

Hoe meet je de productiviteit van de overheid? Volgens Blank is dat nog niet zo eenvoudig. De basis is simpel: omzet delen door kosten. Vergelijk het met een autofabriek. Daar komt per dag een bepaald aantal auto’s uit, waar de koper een bepaald bedrag voor betaalt. Die deel je door het aantal uren dat eraan gewerkt wordt, en je weet hoe efficiënt je bent. Met een benchmark is te meten of er nog winst te behalen is. Blank: ‘Omdat in de publieke dienstverlening veel voorzieningen gratis zijn, is er geen noemer. Dat maakt het meten moeilijker.’

### BENCHMARKS

Benchmarks kunnen nuttig zijn om de eigen productiviteit te meten, vooral als daaruit blijkt dat andere gemeenten productiever zijn gaan draaien. Maar cijfers zijn niet altijd één op één te vergelijken, zegt Blank. ‘Het ophalen van vuilnis is altijd duurder in plattelandsgemeenten, omdat de afstanden daar groter zijn. Aan de andere kant rijden vuilniswagens zich ook vaak vast op de grachten van Amsterdam. Voor dat soort factoren moet je altijd corrigeren.’

Blank doet ook onderzoek naar de optimale schaalgrootte van gemeenten om taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Zijn conclusie: de allerkleinste gemeenten zijn duurder uit, maar daarboven is er weinig winst bij opschaaling. ‘De optimale schaalgrootte voor de belastingvoorziening is 200 duizend inwoners, maar bij burgerzaken ligt het optimum in de buurt van de 50 duizend.’ Samenwerken is wel weer nuttig, omdat je dan per domein de juiste schaal kunt bereiken. ←