

**Productiviteit en effectiviteit in de  
publieke sector  
Een agenda voor onderzoek naar  
relevante beleidsinstrumenten**

Centrum voor Innovatie en Publieke Sector  
Efficiëntie Studies, Technische Universiteit  
Delft

Essay



**IPSE Studies**

Jos Blank  
Adrie Dumay  
Carla Haelermans  
Alex van Heezik  
Bart van Hulst  
Patrick Koot

Mei 2010

IPSE Studies, Technische Universiteit Delft



Colofon:

Productie en lay-out: TU Delft, IPSE Studies

Druk: Sieca Repro Delft

In opdracht van: Ministerie van BZK

Delft, mei 2010

ISBN 9789056382346

TU Delft  
IPSE Studies  
Postbus 5015  
2600 GA Delft

Jaffalaan 5  
2628 BX Delft

T. 015-2786558

F. 015-2786332

E. [ipsestudies-tbm@tudelft.nl](mailto:ipsestudies-tbm@tudelft.nl)

[www.ipsestudies.tudelft.nl](http://www.ipsestudies.tudelft.nl)

# Inhoudsopgave

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                      | <b>6</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                    | <b>7</b>  |
| <b>2 Methodologie</b>                 | <b>8</b>  |
| <b>3 De sectoren</b>                  | <b>11</b> |
| 3.1 Sociale zekerheid                 | 11        |
| 3.2 Politie                           | 12        |
| 3.3 Onderwijs                         | 13        |
| 3.4 Zorg                              | 14        |
| 3.5 Lokale overheid                   | 16        |
| <b>4 Kansrijke beleidsgebieden</b>    | <b>17</b> |
| <b>5 Kansrijke onderzoeksgebieden</b> | <b>19</b> |
| <b>6 Eindoordeel</b>                  | <b>21</b> |



## Voorwoord

Het Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies heeft een studie verricht naar de meetbaarheid van de productiviteit in de publieke sector en naar instrumenten om de productiviteit te bevorderen. Uit een uitgebreide literatuurstudie volgt een aantal interessante conclusies. Deze conclusies monden samen met een inventarisatie van beschikbare gegevens uit in een advies voor een onderzoeksagenda voor het identificeren van relevante beleidsinstrumenten voor productiviteitsverbetering. Dit essay is een samenvatting van de studie.

Bij de totstandkoming van dit document hebben we uitgebreide feedback gehad van medewerkers van het ministerie van BZK. Daarom willen wij graag Roelant van Zevenbergen, Angela Imhof en Roman Markovski hartelijk danken voor hun inbreng in dit document.

Jos Blank  
IPSE Studies, TU Delft  
1 mei 2010

# 1 Inleiding

De publieke sector wordt gekenmerkt door een relatief hoge personeelsintensiteit. Om op de arbeidsmarkt te kunnen concurreren met andere sectoren worden steeds hogere salarissen betaald zonder dat hier een naventende productiviteitsgroei tegenover staat. Dit verschijnsel wordt de ziekte van Baumol genoemd; een soort economische natuurwet waaraan niet te ontkomen lijkt. Baumol maakt duidelijk dat hij er zelf zeker niet zo over denkt.

Om te komen tot een aantal adequate aanbevelingen om de productiviteit in de publieke sector te verbeteren, is het belangrijk zicht te hebben op mogelijke instrumenten. Deze instrumenten kunnen op verschillende niveaus een aangrijpingspunt hebben, variërend van een afdeling of instelling tot en met de Rijksoverheid. Vervolgens is het van belang om na te gaan of inzichten in instrumenten en hun effecten in de praktijk ook daadwerkelijk worden toegepast. In dit essay staat daarom de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Bestaan er krachtige sturingsinstrumenten om de productiviteit in de publieke sector te verbeteren?*

Alvorens deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten eerst twee meer operationele vragen worden beantwoord. Deze vragen hebben betrekking op de mogelijkheid om de productiviteit van publieke voorzieningen te kunnen meten, evenals de effecten van instrumenten op de productiviteit. De afgeleide vragen zijn:

1. Is het mogelijk om productiviteit adequaat te meten binnen de publieke sector?
2. Is het mogelijk om de effecten van sturingsconcepten/beleidsinterventies op de productiviteit vast te stellen?

## 2 Methodologie

Ondanks het wat diffuse karakter van publieke dienstverlening en het ontbreken van marktprijzen als waarderingsgrondslag voor publieke diensten, is het goed mogelijk om de productiviteit in beeld te brengen. In plaats van de in de marktsector gebruikelijke kengetallen als winstgevendheid en rendement is het mogelijk om andere kengetallen te hanteren in de publieke sector. Er bestaat een goede wetenschappelijke methode om de productiviteit van publieke voorzieningen te meten. Op basis van adequate gegevens over geleverde diensten en ingezette middelen zijn instellingen (of andere meetniveaus) onderling of in de loop der tijd goed met elkaar te vergelijken. Op grond hiervan is een relatieve productiviteitsmaat te berekenen.

Een belangrijk element hierbij is dat de meeste publieke instellingen een *multiple input multiple output* karakter hebben en dat een integrale beoordeling moet worden gegeven in plaats van partiële. Vergelijkingen kunnen het beste worden uitgevoerd ten opzichte van beste praktijk instellingen. Deze geven een veel betere indicatie over ondoelmatigheden dan wanneer van een gemiddelde praktijk wordt uitgegaan waar bij een deel van de ondoelmatigheden worden verdoezeld.

Het grootste probleem bij productiviteitsmeting is de definitie van de geleverde diensten. Daar is niet altijd consensus over. Als deze consensus er wel is, dan is het dikwijls ook nog lastig te meten. Een begrip als kwaliteit laat zich namelijk niet altijd even eenvoudig in een aantal indicatoren vatten. De keuze van de indicatoren wordt ook in belangrijke mate bepaald door de vraagstelling. De vraag kan zijn of een instelling productief is uit oogpunt van de levering van concrete diensten (aantal leerlinglessen op een school), uit oogpunt van geleverde kwaliteit (aantal geslaagden) of uit beoogde maatschappelijke effecten (arbeidsmarktparticipatie). Er is dus een soort continuüm van producten naar effecten te construeren waarbij het meetprobleem bij een verschuiving in de richting van effecten steeds groter wordt.

Soms is de aard van de dienstverlening zodanig dat een goed functionerende publieke dienstverlening leidt tot een lagere gemeten productie. Het meest aansprekende voorbeeld in dit verband is de politie. Als de politie zijn preventieve taak goed uitvoert, dan wordt zij minder

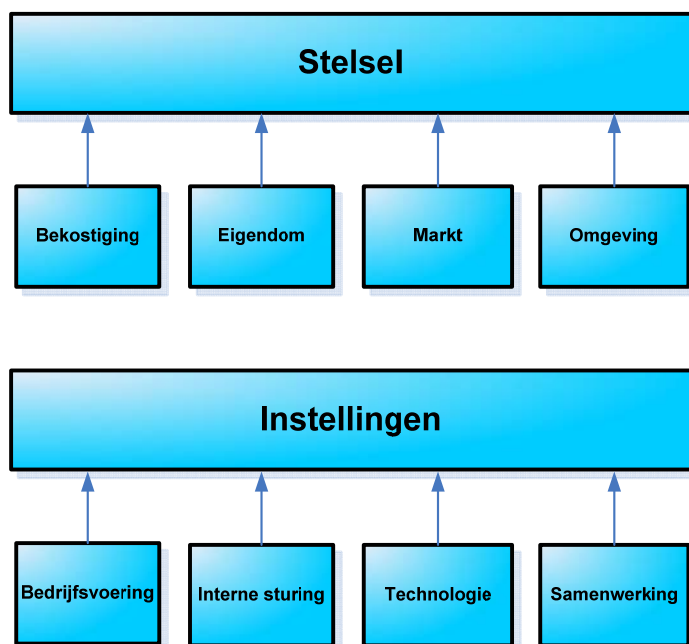


belast met de (dikwijls gehanteerde maatstaven) registratie en opheldering van misdrijven.

Een andere belangrijke complicatie is dat bij de realisatie van publieke doelen (en dus een hoge productie) ook burgers zelf een rol vervullen. Goed onderwijs leidt alleen tot goed opgeleide mensen als zij zelf bereid zijn om hard te studeren. De politie kan zijn werk alleen goed doen als burgers bereid zijn aangifte te doen en de politie van voldoende informatie te voorzien. De bijdrage van de burgers wordt ook wel aangeduid als coproductie of prosumerisme.

Het effect van instrumenten op de productiviteit van publieke voorzieningen is bij voldoende beschikbaarheid van gegevens goed vast te stellen. Voor het overzichtelijk houden van verschillende instrumenten is er een globaal onderscheid te maken tussen stelsel- en instellingsinstrumenten. Stelselinstrumenten hebben betrekking op overheidsinterventies en grijpen dus voornamelijk aan bij wet- en regelgeving. Instellingsinstrumenten hebben vooral te maken met interventies van bestuur en management van instellingen. Het gaat hier vooral om bedrijfsvoering en ondernemingsstrategie. Binnen iedere groep instrumenten is vervolgens weer een nadere indeling te maken. Figuur 2-1 geeft deze globale indeling weer.

**Figuur 2-1** Overzicht instrumenten



Het is overigens niet zo dat alle instrumenten even consistent zijn in te delen. Zo is de schaal van een instelling voor sommige voorzieningen een stelselinstrument (politie), soms een bedrijfsvoeringsinstrument (zorg) en soms iets er tussenin (onderwijs).

Toepassing van dit conceptuele kader op de voornamelijk kwantitatief georiënteerde onderzoeksliteratuur levert per sector het volgende beeld op. De onderscheiden sectoren zijn: sociale zekerheid, politie, onderwijs, zorg en gemeenten.

## 3 De sectoren

### 3.1 Sociale zekerheid

De meeste studies hanteren effecten als uitkomstmaat voor prestaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om plaatsingen, uitstroom of uitstroomkansen van werkzoekenden of arbeidsongeschikten of verkorting van de duur van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. In deze categorie vallen ook studies die het preventieve karakter van activiteiten benadrukken door bijvoorbeeld de instroom te onderzoeken. Andere studies hanteren volumina van uitkeringen, of aantal werkzoekenden als prestaties. In deze gevallen gaat het om (tussen)producten.

Verder ontbreekt in een aantal studies een analyse van inzet van middelen in relatie tot effecten/producten. Soms wordt alleen de inzet van middelen onderzocht, soms alleen naar producten/effecten. Het instrument staat dan centraal ongeacht de kosten die hiermee gemoeid zijn. Zo is in een paar van deze studies onderzocht in hoeverre er besparingen op uitkeringslasten gerealiseerd zijn, er daarbij van uitgaande dat de prestaties nog steeds geleverd moeten worden (ofwel doelmatigheidswinst).

De sociale zekerheidssector is in de loop der jaren, vooral in Nederland, onderworpen aan een groot aantal onderzoeken naar productiviteit en effectiviteit. De meeste stelselinstrumenten sorteren een effect. Dat geldt vooral voor de groep bekostigingsinstrumenten (financiële taakstellingen en prestatieafspraken) en de groep marktstructuur (schaalvergroting). Over de instrumenten binnen de groep eigendom worden de minste effecten gerapporteerd. Het probleem is hier waarschijnlijk dat eigendomsverhoudingen veranderen als onderdeel van een veel breder pakket aan hervormingen die allerlei elementen van marktwerking in zich hebben. De categorie omgeving/overig in de sociale zekerheid bevat ook een aantal instrumenten met belangrijke prikkels. Zo is het gekozen instrumentarium voor re-integratie door gemeenten en bedrijven erg bepalend voor de effectiviteit ervan. Uit de studies naar instrumenten op instellingenniveau komt naar voren dat bedrijfsvoering en samenwerking het meeste effect sorteren. Ook geldt dat bepaalde vormen van aansturing bepaalde effecten tot gevolg hebben. Studies, waarin heel expliciet

technologie of innovaties aan de orde komen, zijn niet gevonden. Wel worden soms op een indirecte wijze uitspraken gedaan over productiviteitsontwikkelingen in de tijd. Op basis van het literatuuronderzoek kan worden vastgesteld dat de instrumenten die het afgelopen decennium zijn gebruikt om productiviteit, doelmatigheid en effectiviteit van de sociale zekerheid te verbeteren over het algemeen vrij succesvol zijn geweest. Er zijn verschillende aanwijzingen dat de instrumenten op stelselniveau tot een hogere effectiviteit geleid hebben en dat uitvoeringskosten in het sociale zekerheidsstelsel lager zijn komen te liggen dan voorheen.

### **3.2 Politie**

Kwantitatief empirische onderzoeken naar de doelmatigheid van de politie zijn schaars. De beschikbare onderzoeken geven echter wel een aardige inkijk in een aantal theoretische problemen. Zo laat de productie van politiekorpsen zich lastig vangen in een aantal indicatoren. Dit vloeit direct voort uit de bijzondere taak van de politie, namelijk het verhogen van maatschappelijke veiligheid en het optreden bij noodgevallen. Het begrip veiligheid is een tamelijk abstract begrip en een grote veiligheid zou wel eens gepaard kunnen gaan met een lage (gemeten) productie van de politie.

Door de schaarste aan onderzoek is er ook weinig te concluderen over de effecten van instrumenten. Een belangrijk aandachtspunt in de studies is de schaal van politiekorpsen. Een aantal studies wijst op een optimale schaal die behoort bij een middelgrote gemeente. In kleine gemeenten in bijvoorbeeld de Verenigde Staten functioneert overwegend de *State Police*. De grotere gemeenten hebben uit productiviteitsoverwegingen een eigen zelfstandige politie. Dit is een model dat sterk doet denken aan het Nederlandse model van vóór de reorganisatie in 1993. Een belangrijke constatering in een aantal studies is dat het vraagstuk van de schaal gedifferentieerd naar verschillende politieactiviteiten moet worden beantwoord. Herstel van kleine openbare ordeverstoringen, opsporing van lichte vergrijpen en handhaving verkeersregels moeten vooral op lokaal niveau plaats hebben, terwijl bestrijding van zware criminaliteit op een veel grotere schaal moet gebeuren.

Sommige Amerikaanse studies belichten ook de rol van de private inzet van veiligheidsmiddelen. Het kan hier gaan om alarmapparatuur, huisbeveiliging en inzet van private beveiligingsagenten. De studies laten zien dat hier mogelijkheden bestaan, maar die tegelijkertijd ook een

aantal beperkingen kennen. Private beveiliging heeft waarschijnlijk een aantal negatieve externe effecten, zoals de verplaatsing van criminaliteit. Ook zou de aandacht verschuiven naar beveiliging in plaats van naar repressie.

De meeste onderzoeken besteden verder aandacht aan de rol van omgevingskenmerken, zoals sociaaleconomische omstandigheden, leeftijdsopbouw bevolking, werkloosheid, opleidingsniveau bevolking en de fysieke omgeving (huisvesting, industrieterreinen, straatverlichting, parken, drukke winkelstraten en gevaarlijke kruisingen). De vraag is dan ook of het niet effectiever is om overheidsgeld te besteden aan dit soort omgevingsfactoren dan aan de politie.

Verschillende studies melden grote verschillen in productiviteit tussen politiekorpsen en rekenen deze toe aan verschillen in organisatie en kwaliteit van management zonder hiervoor concrete bewijzen te leveren. Onderzoekers verwijzen meestal naar theoretische abstracties als gebrekkige rationaliteit, vormen van onzekerheid in het productieproces, bureaucratengedrag en andere vormen van *principal-agent* problemen. Er is nauwelijks of geen empirisch materiaal beschikbaar over de invloed van contracten of andere vormen van relaties of prikkels. Over bijvoorbeeld prestatiebekostiging zijn ook uitsluitend een aantal theoretische beschouwingen te vinden en geen harde empirische bewijzen. De invloed van techniek op de productiviteit is ook nauwelijks onderzocht, ondanks de belangrijke rol die techniek speelt in de uitoefening van politietaken (communicatieapparatuur, informatietechnologie en forensische technieken).

### **3.3 Onderwijs**

Op het terrein van het onderwijs is in de loop der jaren een groot aantal onderzoeken naar productiviteit en doelmatigheid uitgevoerd. Over de gehele linie worden voor producten/effecten dus vooral aantallen studenten en direct hieraan gerelateerde variabelen gebruikt, terwijl voor ingezette middelen vooral kosten en docenten/leerlingen/school - kenmerken gebruikt worden. Interessant is dat leerlingen in sommige studies als ingezet middel worden gebruikt en in andere studies als productie. Productiviteit wordt dan vooral gemeten door de relatieve verhouding te nemen tussen de ingezette middelen en de producten/effecten.

De gevonden onderzoeken presenteren de effecten van een scala aan instrumenten. Uit de studies naar effecten van stelselinstrumenten blijkt dat de meeste instrumenten een effect hebben. Dat geldt met name voor de groep marktstructuur (schaal). Het eigendom van een onderwijsinstelling heeft volgens sommige studies effect op de productiviteit. Publieke scholen en onderwijsinstellingen blijken productiever te zijn dan private instellingen. De groep omgeving in het onderwijs bevat ook een aantal belangrijke aspecten, zoals de politieke en directe omgeving. Met betrekking tot de bekostiging blijkt dat er te weinig onderzoek is gedaan naar de invloed van de bekostiging op productiviteit om hier een conclusie over te trekken.

Uit de studies naar instrumenten op instellingenniveau komt naar voren dat instrumenten uit de groep bedrijfsvoering en samenwerking het meeste effect sorteren. Verschillende studies laten zien dat er bij de bedrijfsvoering winst te behalen valt. Hoe de bedrijfsvoering precies beter moet blijven in bijna alle studies onbesproken. Uit het hoger onderwijs blijkt dat samenwerking een positieve invloed heeft op de productiviteit. Dit is echter niet in andere sectoren onderzocht. Uit de literatuurstudie is het onduidelijk wat het effect is van technologie en innovatie op de productiviteit. De studies zijn hier niet eenduidig over.

In het algemeen blijkt uit de literatuurstudie dat er veel onderzoek gedaan is naar effecten op de productiviteit, maar dat sommige instrumenten daarin oververtegenwoordigd zijn, zoals marktstructuur, bedrijfsvoering en technologie, terwijl de andere instrumenten nauwelijks onderzocht worden. Op basis van het literatuuroverzicht kan wel vastgesteld worden dat er een groot scala aan instrumenten aanwezig is om de productiviteit in het onderwijs te beïnvloeden.

### **3.4 Zorg**

Er zijn zeer veel onderzoeken naar de productiviteit van de zorg uitgevoerd. Het meten van de productie in de zorg verschilt per sector. Hierbij speelt het verschil tussen *cure* en *care* een rol. Maar ook binnen een sector bestaan er vervolgens verschillende mogelijkheden om de productie te meten. De kern van het probleem is dat zorginstellingen meerder producten produceren die zich lastig laten aggregeren vanwege het ontbreken van marktprijzen voor de producten. Niet alleen voor het meten van productie bestaan verschillen, ook het vaststellen van de inzet van middelen is niet uniform. Daarnaast speelt de gehanteerde methodologie een rol.

Uit een aantal onderzoeken blijkt dat prestatiebekostiging de productiviteit verhoogt. Eigendom is op verschillende wijzen onderzocht. Het blijkt dat het niet zo is dat instellingen met winstoogmerk productiever zijn. Wel blijkt dat particuliere instellingen, met en zonder winstoogmerk, minder regelgeving kennen dan overheidsinstellingen. Mogelijk zijn de private instellingen hierdoor iets productiever. Ook de omgeving en overig spelen een rol bij de productiviteit. Patiënten en cliënten ervaren de zorg als “gratis”, omdat zij premies betalen en geen doktersrekeningen. Dit drijft de vraag naar zorg op, waardoor er zelfs onnodig beroep gedaan wordt op de gezondheidszorg. Een mogelijkheid om ongebreidelde groei van de vraag te remmen is het verhogen van het eigen risico of het in rekening brengen van kosten bij de patiënt/ cliënt. Dergelijke instrumenten hebben overigens alleen effect in de eerstelijnszorgverlening omdat de patiënt/ cliënt daar zelf de eerste stap moet zetten om gezondheidszorg te vragen. Daarnaast is het overheidsbeleid sowieso gericht op “levenslang gezond leven” (voorzorg in plaats van nazorg) zodat ziekten en beperkingen zich alleen manifesteren op hoge leeftijd.

Ook de instellingsinstrumenten laten mogelijkheden zien voor productiviteitsverbetering. Verschillende benchmarkstudies laten zien dat bij de bedrijfsvoering winst valt te boeken. Hoe de bedrijfsvoering precies beter moet blijft vaak onbesproken. Ook hebben studies soms resultaten die elkaar tegenspreken. Een voor de hand liggende verbetering van de bedrijfsvoering is overigens de reductie van het ziekteverzuim. In het literatuuroverzicht is hierover overigens niets opgenomen. Technologie en innovaties kunnen de productiviteit vooruit helpen, vooral de procesinnovaties zijn goed voor de productiviteit. Samenwerking en fusies blijken een probaat middel om de productiviteit te verhogen. Bij fusie moet wel de kanttekening worden gemaakt dat mogelijk juist zwakke instellingen op zoek zijn naar een fusie en mede daarom de meeste potentiële productiviteitswinst hebben.

### **3.5 Lokale overheid**

De literatuur op het gebied van empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van lokale overheid is beperkt. Een mogelijke verklaring hiervoor is de (deels) moeilijke meetbaarheid van de producten/effecten. Finale dienstverlening aan burgers is doorgaans nog goed in indicatoren te vatten. Dit geldt veel minder voor het gehele beleidsproces. Bij het meten van de productie van lokale overheden beperken onderzoekers zich daarom noodgedwongen tot de finale productie van de uitvoerende diensten. Gedefinieerde prestatiematen zijn sterk afhankelijk van het onderzochte type lokale voorziening. De huisvesting van scholen, het onderhoud aan de riolering en burgerzaken vragen ieder om een afzonderlijk set van indicatoren. Opvallend is verder dat studies zich nauwelijks richten op effecten, waarbij meer algemene doelstellingen op de terreinen van veiligheid, sociale achterstanden, economische ontwikkeling en milieu, centraal staan.

Op basis van de onderzochte studies kan geconcludeerd worden dat waarschijnlijk de belangrijkste doelmatigheidswinst behaald kan worden door de inzet van instrumenten die ingrijpen in het bekostigingssysteem van de decentrale overheden en in de schaal waarop zij opereren. De inzet van de bekostigingsinstrumenten zal zich moeten concentreren op de meest doelmatige ratio tussen de eigen inkomsten van decentrale overheden en de subsidies van de centrale overheid. Welke dat is, is een kwestie waar nog geen consensus over bestaat.

De weinige studies met betrekking tot instellingsinstrumenten laten nauwelijks toe conclusies te trekken. Wellicht de meest aardige constatering is dat kleine samenwerkende (deel-)gemeenten die diensten in eigen beheer leveren, zoals vuilnisophaaldiensten en watervoorziening, dat met aanzienlijke doelmatigheidswinst kunnen doen. Verder geldt dat dergelijke diensten zo weinig competitief zijn, dat privatisering niet leidt tot kostendoelmatigheid.



## 4 Kansrijke beleidsgebieden

Op basis van het voorafgaande is het mogelijk een globaal inzicht te geven in de mogelijkheden om in de verschillende sectoren productiviteitsgroei te realiseren. In figuur 4-1 is een matrix weergegeven waarbij sectoren en instrumenten tegen elkaar zijn afgezet. Combinaties die potentie bieden voor productiviteitsverbetering zijn aangegeven met groen. De witte vlakken geven die combinaties aan waar nog weinig over bekend is. Rode vlakken weerspiegelen (aantoonbaar) kansarme combinaties.

Figuur 4-1 Matrix kansrijke gebieden, stelselinstrumenten

*Stelselinstrumenten*

|                   | bekostiging | eigendom | markt structuur | omgeving |
|-------------------|-------------|----------|-----------------|----------|
| sociale zekerheid |             |          |                 |          |
| politie           |             |          |                 |          |
| onderwijs         |             |          |                 |          |
| zorg              |             |          |                 |          |
| lokale overheid   |             |          |                 |          |

Figuur 4-1 laat zien dat in verschillende sectoren mogelijkheden bestaan voor de inzet van beleidsinstrumenten om de productiviteit te verhogen. Bij de sociale zekerheid kan sturing via bekostiging, marktstructuur of omgeving betekenisvol zijn om de uitvoering productiever te maken. Bij de politie bestaan verschillende mogelijkheden. Zo kunnen verschillende instrumenten tegen het licht worden gehouden, zoals de afbakening tussen privaat/publiek, de wijze waarop het aanbod van politiediensten is georganiseerd (regionaal, landelijk, onderscheidende diensten) en andere wijzen van veiligheidsbevordering (bijvoorbeeld fysieke omgeving). Voor onderwijs gelden ook de verhoudingen tussen publiek/privaat, het aanbod (vooral schaal en concurrentie) en de omgeving (sociale

ongelijkheid) als potentiële instrumenten. In de zorg lijkt het instrument van eigendom weinig soelaas te bieden. Mogelijkheden liggen bij een juiste inrichting van de bekostiging en de marktstructuur (schaal en concurrentie). Met betrekking tot gemeenten zijn er mogelijkheden te vinden in instrumenten voor bekostiging, marktstructuur (schaal) en omgeving.

**Figuur 4-2 Matrix kansrijke gebieden, instellingsinstrumenten**

*Instellingsinstrumenten*

|                          | <b>bedrijfsvoering</b> | <b>interne sturing</b> | <b>technologie</b> | <b>samenwerking</b> |
|--------------------------|------------------------|------------------------|--------------------|---------------------|
| <b>sociale zekerheid</b> |                        |                        |                    |                     |
| <b>politie</b>           |                        |                        |                    |                     |
| <b>onderwijs</b>         |                        |                        |                    |                     |
| <b>zorg</b>              |                        |                        |                    |                     |
| <b>lokale overheid</b>   |                        |                        |                    |                     |

Belangrijkste conclusie naar aanleiding van figuur 4-2 is dat er weinig bekend is over de invloed van veel instrumenten. De kwantitatieve effecten van verschillende vormen van interne sturing zijn nauwelijks in beeld gebracht. In sommige onderzoeken is wel aandacht voor bedrijfsvoeringsaspecten, maar dikwijls is ook dit beperkt tot een paar algemene uitspraken of tot een paar onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals inkoop of personeelsbeleid. Voor de sectoren zorg en gemeenten is in het onderzoek wel oog voor de effecten van vormen van samenwerking. In zijn algemeenheid is te stellen dat er weinig informatie beschikbaar is over de invloed van instellingsinstrumenten op de productiviteit. Bestuurders en managers zouden over betere informatie moeten kunnen beschikken om hun instellingen op een productieve wijze te kunnen leiden. Benchmarks kunnen hierin een belangrijke rol spelen door gegevens over instellingsinstrumenten direct te koppelen aan productiviteit. Instellingen zouden meer inzicht moeten hebben en krijgen over wat wel en niet werkt.

## 5 Kansrijke onderzoeksgebieden

Op basis van de beschikbaarheid van gegevens en een aantal methodologische aspecten is een eindoordeel te formuleren over de mogelijkheid van het uitvoeren van een zinvolle productiviteitsanalyse. Tot de methodologische aspecten behoren de meetbaarheid in conceptuele zin en de aanwezigheid van voldoende waarnemingen om statistische uitspraken op te baseren. Figuur 5-1 vat het een en ander samen. Groen geeft aan dat er geen problemen zijn met de conceptuele invulling of de beschikbare gegevens. Rood geeft aan dat er serieuze problemen bestaan hiermee. Een oranje inkleuring betekent dat er op sommige onderdelen in de informatievoorziening of voor sommige onderdelen van de betreffende publieke sector geen problemen worden voorzien en voor andere onderdelen wel.

Figuur 5-1 Matrix beoordeling onderzoeksgebieden

|                   | meting producten/effecten/middelen | meting stelsel-instrumenten | meting instellings-instrumenten | methodologische toepasbaarheid | eindoordeel uitvoerbaarheid |
|-------------------|------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| sociale zekerheid | groen                              | groen                       | rood                            | groen                          | groen                       |
| politie           | groen                              | groen                       | rood                            | groen                          | groen                       |
| onderwijs         | groen                              | groen                       | rood                            | groen                          | groen                       |
| zorg              | groen                              | groen                       | groen                           | groen                          | groen                       |
| lokale overheid   | oranje                             | groen                       | rood                            | oranje                         | oranje                      |

Uit figuur 5-1 blijkt dat voor de sociale zekerheid, politie, onderwijs en zorg goede gegevens bestaan over productie, effecten en ingezette middelen. Een productiviteitsanalyse is dan ook goed uit te voeren. Er bestaan voor deze sectoren ook weinig methodologische beperkingen. Uiteraard zijn er wel nuanceverschillen aan te geven. Zo is in het onderwijs de kwaliteit beter vast te stellen dan in de zorg.

Kwaliteitsmeting in de zorg is een serieus issue. Met uitzondering van de zorg, is er dikwijls weinig bekend over bedrijfsvoering, technologie en governance. Incidenteel worden voor onderzoeksdoeleinden gegevens verzameld over personeelsbeleid, arbo-beleid, shared services en informatietechnologie. Dit soort instellingsinstrumenten zouden veel meer aandacht dienen te krijgen en moeten worden gekoppeld aan productiviteitsresultaten. De rode blokken onder Meting instellingsinstrumenten zijn dus op termijn om te zetten in groen. Vanuit een onderzoeksperspectief is de lokale overheid de lastigste sector. Deels zijn de verschillende aspecten oranje ingekleurd. Finale diensten van gemeenten, zoals de afvalverwerking, zijn goed in kaart te brengen. Problematischer zijn vooral de functies die met het politieke proces of het beleidsproces hebben te maken. Goede gegevens ontbreken hierover. Ook is de meting van de productie/effecten conceptueel lastig. Aantrekkelijk aan analyses van gemeenten is daarentegen de beschikbaarheid van een groot aantal observaties.

## 6 Eindoordeel

Veel onderzoek naar de productiviteit van de publieke sector laat zien dat er aanzienlijke productiviteitsverschillen bestaan tussen instellingen, tussen systemen en in de tijd. Voor een deel hebben die met de inrichting van het stelsel te maken, zoals de bekostiging, de eigendomsverhouding, de marktstructuur en de omgeving. Hierin bestaan voor het beleid nog verschillende mogelijkheden om beleidsinstrumenten in te zetten of te *finetunen*. In Nederland zijn voldoende gegevens voor handen om via goed onderzoek hier juiste inzichten over te ontwikkelen.

De onderzoeksliteratuur kent wel een grote lacune als het gaat om het effect van instellingsinstrumenten op de productiviteit. Veel onderzoek komt niet verder dan de constatering dat er productiviteitsverschillen bestaan die terug te voeren zijn op managementkwaliteiten en de bedrijfsvoering. Concrete duiding ontbreekt hier. Hier ligt een belangrijke onderzoeksuitdaging, die voor een belangrijk deel ook begint bij de (spaarzame) verzameling van goede gegevens.

De vraag over de behandelbaarheid van de ziekte van Baumol is op grond van het onderzoeksmateriaal nog niet goed te beantwoorden. Uit de onderzoeken blijkt dat er soms forse productiviteitsverschillen bestaan. Dit lijkt de conclusie te rechtvaardigen dat er lucht in het systeem zit. Helaas geven niet veel studies inzicht in de achtergronden van deze verschillen. Dit maakt een gerichte behandeling dan ook lastig. Nader diagnostisch onderzoek moet dit inzicht wel verschaffen, onder andere door veel meer gegevens over bedrijfsvoering, interne sturing, technologie en samenwerking te verzamelen. Op basis hiervan kunnen de juist instrumenten worden ingezet. Wellicht is het dan op termijn mogelijk een vergelijkbare wending als in de commerciële dienstverlening te realiseren.