

Productiviteit en effectiviteit van de overheid in vogelvlucht

*P.W.C. Koning**

Samenvatting

Bij discussies over de inrichting van de overheid knaagt nogal eens het gevoel dat maar weinig bekend is over effectiviteit en productiviteit. Beleidsmakers tasten daarom in het duister bij het doorvoeren van hervormingen of bezuinigingsoperaties. Hoe is deze kennislacune te verklaren? En wat is nodig om onderzoek alsnog op een hoger peil te tillen? Dit artikel zal voor een breed spectrum van overheidssectoren – in vogelvlucht – ingaan op deze vragen.

Trefwoorden: Productiviteit, effectiviteit

1 Inleiding¹

Al geruime tijd staat verbetering van de productiviteit en effectiviteit van de overheid op de politieke agenda. Door de snel oplopende vergrijzing is het beslag op arbeid door de overheid kostbaarder dan voorheen. Ook is het de vraag of allerlei recente systeemwijzigingen, zoals in de zorg, politie en sociale zekerheid, de komende jaren hun beslag zullen hebben in goedkopere en betere dienstverlening door de overheid. Beide ontwikkelingen onderstrepen het belang van inzicht in de productiviteit en effectiviteit van de overheid. Productiviteit relateert daarbij de hoeveelheid producten van de overheid aan de kosten. Dit wordt ook wel aangeduid als de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het begrip effectiviteit gaat een stap verder en kijkt naar de mate waarin productie bijdraagt aan de welvaart van burgers.

Bij discussies over de inrichting van de overheid knaagt nogal eens het gevoel dat maar weinig bekend is over effectiviteit en productiviteit. Wanneer doen instellingen het goed of slecht? En draagt productie van de overheid wel bij aan de welvaart van burgers? Bij het uitblijven van antwoorden tasten beleidsmakers daarom vaak in het duister bij het doorvoeren van hervormingen of bezuinigingsoperaties. Hoe is dit te verklaren? En wat is nodig om onderzoek op een hoger peil te tillen?

Dit artikel zal nader ingaan op deze vragen. We doen dit in vogelvlucht: voor meer dan 20 sectoren zijn namelijk in het kader van onderzoek voor het Centraal Planbureau (CPB, 2007) experts ondervraagd over de kwaliteit en toepasbaarheid van het Nederlandse productiviteits- en effectiviteitsonderzoek en de belangrijkste belemmeringen voor onderzoek en mogelijkheden tot verbetering. Tabel 1 geeft een overzicht van de betreffende sectoren. De ondervraagde sectorexperts (zie de 3^{de} kolom in de tabel) zijn allen actief op het snijvlak van onderzoek en beleid en werkzaam bij onderzoeksbureaus, planbureaus, toezichthouders en ministeries of aan ministeries verbonden instellingen. Hoewel door de input van de experts een divers beeld ontstaat, zijn de sectoren steeds te clusteren naar overeenkomsten, zoals in het navolgende zal blijken. Maar voorafgaand daaraan starten we met een toelichting op de typen onderzoek die mogelijk zijn. En vooral ook: hoe kunnen beleidsmakers onderzoek gebruiken?

Tabel 1: Onderzochte sectoren, subsectoren en geraadpleegde instanties

Sector	Subsector	Instanties
Veiligheid	Justitie	Raad voor Rechtspraak (RvR), Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC)
	Politie	WODC, CPB
	Defensie	Nederlandse Defensie Academie (NDA)
	Brandweer	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR)
Openbaar bestuur	Rijksoverheid	Ministerie van BZK
	Provincie	Centrum voor Onderzoek en Economie van de Lagere Overheden (COELO)
	Gemeenten	SCP, COELO
ZBO's	Waterschappen	COELO
	UWV	Ecorys, IPSE Studies
	CWI	Ecorys, IPSE Studies
	TNO	CPB
	SVB	IPSE Studies
Agentschappen /diensten	Belastingdienst	SCP
	Rijkswaterstaat	Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid (KIM)
Onderwijs	Detentie	WODC, APE
	Primair onderwijs	CPB, IPSE Studies
	Voortgezet onderwijs	CPB, IPSE Studies
	Hoger onderwijs	CPB, IPSE Studies
	Beroepsonderwijs	CPB, IPSE Studies
Woningmarkt	Woningbouwcorporaties	CPB, Aedes
Zorg	Cure	CPB, NZa, IPSE Studies
	Care	CPB, SCP, IPSE Studies
Re-integratiemarkt	UWV	Raad voor Werk en Inkomen (RWI), IPSE Studies
	Gemeenten	Raad voor Werk en Inkomen (RWI), IPSE Studies

2 Typen onderzoek

Onderzoek naar de productiviteit en effectiviteit van de overheid is divers. Deze diversiteit is terug te voeren op de afnemers van het onderzoek (voor intern gebruik of openbaar), de gebruikte gegevens, het detailniveau (macro of micro) en de gebruikte methoden. Overzien we de literatuur, dan zijn drie hoofdstromingen te onderscheiden: macro-productiviteitsmeting, (micro-)productiviteitsonderzoek en effectiviteitsstudies. Voor een goed begrip van deze hoofdstromingen is het noodzakelijk om het fundamentele verschil tussen productiviteit en effectiviteit te doorgronden (zie het onderstaand tekstkader voor een toelichting).

ABC van productiviteit, effectiviteit, doelmatigheid, output en outcome

De behoefte aan meer onderzoek van de productiviteit en effectiviteit van de overheid vloeit voort uit het streven de burger 'meer waar voor zijn geld' te leveren. Maar wat is de 'waar' die de overheid levert? Wat is goede of slechte waar? Voor een antwoord op deze vragen is het nuttig de burger te beschouwen als klant of opdrachtgever van de overheid. Binnen de overheid fungeert het Rijk als opdrachtgever van verschillende, decentrale (semi-)publieke instellingen. Idealiter is de productie van de overheid meetbaar en draagt direct bij aan de welvaart van burgers. Stel bijvoorbeeld dat we de toename in veiligheid dankzij het werk van politiekorpsen kunnen bepalen en daarmee ook de effectiviteit van de organisaties. De productie ofwel output van de korpsen is dan gemeten in termen van het beoogde effect – outcome ofwel effectiviteit – namelijk vergroting van de veiligheid. Output en outcome vallen dan samen.

De praktijk is echter meestal weerbarstiger. Outcome variabelen zijn niet altijd beschikbaar. Het alternatief is om throughput- (proceskenmerken) of outputindicatoren te gebruiken. Deze indicatoren richten zich op het productieproces van publieke organisaties, zoals het aantal schoolverlaters, uitgeschreven boetes of de tijdigheid van uitkeringen. Dergelijke indicatoren zijn beter meetbaar en doorgaans directer toe te schrijven aan organisaties. Relateren we output aan de inzet van productiemiddelen, dan spreken we over productiviteit ofwel doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Het is de vraag in hoeverre output bijdraagt aan een hogere welvaart van burgers – de effectiviteit van beleid – en dus voldoende zegt over outcome. Zo zullen bekeuringen niet altijd leiden tot meer veiligheid. Hoe meer output- en outcome-verschillen, hoe meer dit ook geldt voor effectiviteit en productiviteit en hoe lastiger de effectiviteit van sectoren te duiden is. Een lage effectiviteit (i.e. een slechte score op outcome) kan dan namelijk zowel resultante zijn van het gebruik van imperfecte outputindicatoren als van een ondoelmatige bedrijfsvoering.

Macro-productiviteitsmeting

Bij deze onderzoekslijn zijn in Nederland de rapportages van het SCP richtinggevend.² Hierin staan indices voor de productiviteit van sectoren als geheel centraal. Deze indices zijn een gewogen gemiddelde van input- of outputindicatoren, bijvoorbeeld het aantal leerlingen dat een diploma behaalt of bevorderd wordt naar een hogere klas. Weging vindt doorgaans plaats naar de tijd of de kosten die aan activiteiten opgaan. De resulterende index relateert SCP aan de kosten van dienstverlening, zodat voor sectoren maten voor (macro-) productiviteit zijn af te leiden. Aldus is voor een breed spectrum van sectoren de ontwikkeling van de productiviteit over de tijd te volgen. Deze reeksen wijken overigens af van die het CBS in de Nationale Rekeningen hanteert, met de productiviteitsstijging als het voortschrijdende gemiddelde van de incidentele loonontwikkeling bij de overheid (het onderwijs uitgezonderd). De analyse kan uitgebreid worden door voor sommige sectoren landen onderling te vergelijken, zoals in studies van de OESO of de EU.

Aan macro-productiviteitsstudies zijn twee nadelen verbonden. Ten eerste is de gemeten productiviteit lang niet altijd informatief over de kwaliteit van geleverde diensten. Het is bijvoorbeeld waarschijnlijk dat de kwaliteit van dienstverlening in ziekenhuizen het afgelopen decennium is toegenomen. Bij gelijkblijvende definities voor *output* is dit niet in de indices terug te zien. Ten tweede is onduidelijk in hoeverre (veranderingen in)

productiviteit toe te rekenen (zijn) is aan instellingen. Voorbeeld hiervan is de sociale zekerheid, waarbij hoogconjunctuur resulteert in een lagere productiviteit, eenvoudigweg omdat het personeelsbestand van CWI en UWV niet ten volle meeademt met het aantal uitkeringsgerechtigden.

(Micro-)productiviteitsonderzoek

Dit type onderzoek kijkt naar verschillen in productiviteit tussen vergelijkbare instellingen binnen een sector. In tegenstelling tot macrostudies is het binnen deze opzet mogelijk om de relatieve productiviteit van instellingen te bepalen. *Benchmarking* is in dit verband een bredere verzamelnaam voor vergelijkende studies van instellingen (of afdelingen) – meestal met een procesgerichte, praktische inslag. Idee is dat instellingen van elkaar kunnen leren en *benchmarking* een onderdeel kan zijn van de bedrijfsvoering van organisaties. Beperken we echter onze blik tot de wetenschappelijke literatuur waarin analyses (voldoende) statistische zeggingskracht hebben, dan zijn kwantitatieve technieken als *Data Envelopment Analysis* (DEA) en *Stochastic Frontier Analysis* (SFA) dominant. Hiermee is vast te stellen hoe de inzet van personeel en andere middelen zich vertaalt naar productie, opdat vervolgens ook *individuele* instellingen op hun productiviteit te vergelijken zijn. SFA en DEA zijn econometrisch geavanceerd, maar de uitkomsten voor beleidsmakers zijn redelijk goed interpreteerbaar. Een nadeel dat – gelijk aan macrostudies – echter blijft, is dat veelal alleen *output* verklaard wordt en dat technieken als DEA en SFA ook alleen voor dit type gegevens zeggingskracht hebben. *Outcome* blijft dan dus onderbelicht.

Effectiviteitsonderzoek

Deze studies meten empirisch – dus niet op basis van (macro-) modelsimulaties – de gevolgen van beleidsinterventies of de inzet van personeel op de productiviteit en effectiviteit van de overheid. Zo heeft het CPB effectiviteitsstudies verricht met Nederlandse gegevens voor het onderwijs, de sociale zekerheid, re-integratie en de politie. Meer dan in het productiviteitsonderzoek ligt de nadruk op *outcome*-variabelen (effectiviteit); bijvoorbeeld het effect van scholing op het toekomstige inkomen van studenten. Een hardnekkig probleem bij *outcome*-informatie is dat allerlei factoren, buiten het bereik van de overheid om, mede bepalend zijn voor effectiviteit, zodat de toerekenbaarheid van resultaten aan de instellingen afneemt. Te denken valt dan aan de rol van de conjunctuur, maatschappelijke trends, of andere instellingen ('ketenpartners') die vaak soortgelijke doelen nastreven. Met (quasi-)experimenten of *pilots* dient daarom het daadwerkelijke effect van beleid te worden bepaald, zodanig dat het versturende effect van andere relevante factoren weggenomen wordt.

Effectiviteitsstudies hebben als nadeel dat ze geen uitspraken kunnen doen over *individuele* instellingen. De gemeten productiviteit of effectiviteit van individuele instellingen kan namelijk niet voldoende gecorrigeerd worden voor de inzet van (alle) productiemiddelen en factoren die buiten het bereik van de instellingen liggen. Vergelijkingen tussen instellingen geven dan dus een vertekend beeld. Een ander (mogelijk) bezwaar bij effectiviteitsstudies is dat de zeggingskracht ervan valt of staat bij de beschikbaarheid van variatie in beleid, tussen groepen instellingen (of cliënten) of over de tijd. Soms is dit niet mogelijk en zijn ook geen experimenten of *pilots* voor handen.

3 Onderzoek naar de sectoren

Productiviteitsonderzoek en effectiviteitsstudies verschillen niet alleen in opzet, maar ook in de implicaties voor beleid. Onderzoek naar productiviteit geeft aan bij welke instellingen of activiteiten de bedrijfsvoering beter zou kunnen en op welke wijze zij dat kunnen doen. Bij effectiviteitsstudies ligt de nadruk echter op de (algemene) effecten van instrumenten om (maatschappelijke) doelstellingen te bereiken. Beide typen onderzoek zijn dus complementair, aangezien inzicht in zowel de doelmatigheid van de bedrijfsvoering als het nut en noodzaak van beleid nodig is voor een effectieve overheid. Toch verschilt de beschikbaarheid van de typen onderzoek sterk tussen sectoren:

- Bij een zestal sectoren is geen van de drie typen onderzoeken vertegenwoordigd – althans niet bekend bij de ondervraagde experts. Het gaat hier om het Rijk, provincie, defensie, Rijkswaterstaat, de waterschappen en TNO. In alle gevallen zijn dus geen maatstaven voor productiviteit bekend die vergelijkbaar zijn over de tijd of tussen landen of instellingen. Er zijn wel methoden om op onderdelen indicatoren te ontwikkelen, maar veel aspecten zullen dan nog steeds ontbreken.
- Bij de brandweer, SVB, de belastingdienst en de gemeenten is *alleen macroproductiviteit* bekend. Voor al deze sectoren heeft het SCP indices ontwikkeld, maar ontbreken (openbare) wetenschappelijke studies die uitputtend de variatie van individuele instellingen of kantoren van productie en kosten benutten.
- Sectoren waarvoor *microproductiviteitsonderzoek* is verricht, meestal aangevuld met macrostudies. Dit is het geval voor gevangenissen, woningcorporaties en gemeenten. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit meestal incidentele, partiële en inmiddels gedateerde studies betreft met de nodige gebreken.
- Sectoren waarbij *alle typen onderzoek* voorkomen. Dit betreft de sectoren zorg en onderwijs, en in iets mindere mate UWV, de markt voor re-integratie, politie en justitie. Hoewel zowel productiviteits- als effectiviteitsonderzoek voor handen is, is volgens de ondervraagde experts ook hier veel te verbeteren aan de kwaliteit van gegevens en gebruikte methoden.

Al met al ontstaat dus een teleurstellend beeld van het Nederlandse onderzoek naar productiviteit en effectiviteit van de overheid. Voor de meeste sectoren is de voorziening van gegevens op macroniveau redelijk, maar bestaat geen levendige onderzoekscultuur van de productiviteit en effectiviteit – laat staan dat wetenschappers hier een sterke positie innemen. Gevolg is dat de slagkracht voor beleid van huidig onderzoek beperkt is: met de studies is moeilijk vast te stellen of productiviteit eenduidig is toe te rekenen aan instellingen en of deze productiviteit ook voldoende bijdraagt aan het welzijn van burgers.

4 Voorwaarden voor onderzoek

De zeggingskracht van het huidige onderzoek van productiviteit en effectiviteit in de sectoren is in de praktijk dus vaak te beperkt om hierop beleid te baseren. Voor een verklaring hiervoor is het instructief de belangrijkste (vier) voorwaarden voor onderzoek af te lopen. Wil onderzoek namelijk bruikbaar zijn voor beleid, dan dienen de productie, effectiviteit (*outcome*) en kosten binnen een sector namelijk (i) meetbaar, (ii) uniform, (iii) toerekenbaar en (iv) toegankelijk te zijn. In het navolgende gaan we in op het

belang van deze vier voorwaarden: voor welke sectoren zijn ze beperkend en wat valt hieraan te doen?

Voorwaarde 1: Meetbaarheid

De overheid kenmerkt zich bijna per definitie door productie waarvan de kwaliteit zich moeilijk laat meten en waarvan de effecten vaak op verschillende partijen betrekking hebben. De productiviteit van sectoren is vaak nog wel te meten, maar voor de effectiviteit is dat veel lastiger. Voor een aantal sectoren is het 'publiek goed' gehalte zelfs zo hoog dat het twijfelachtig is of productie wel meetbaar is. Het is dus niet verrassend dat voor een aantal sectoren geen (kwantitatief) onderzoek voorhanden is. Dit betreft de sectoren Defensie, Rijk, Provincie, Rijkswaterstaat, de waterschappen en TNO. Zo zullen altijd experts nodig zijn om te beoordelen hoe sterk de strijdmachten zijn en of beleidsnoties en wetgeving door het Rijk en de provincies wel deugdelijk zijn. Deze sectoren laten we dan ook verder buiten beschouwing bij het aflopen van de overige drie voorwaarden voor productiviteits- en effectiviteitsonderzoek.

Voor de overige sectoren blijkt echter een en ander mogelijk te zijn. Ook hier spelen problemen rond de meting van kwaliteit en externaliteiten, maar hier is in de praktijk vaak een mouw aan te passen en zijn productiviteitscijfers beschikbaar, gebaseerd op enquêtes of administratieve gegevens van de instellingen zelf. Informatie over productiviteit en effectiviteit liggen hierbij dan ook meer in elkaars verlengde. Al naar gelang het relatieve belang van typen en beschikbaarheid van informatie is de volgende clustering van sectoren mogelijk:

- Justitie, detentie en politie. Hier hebben proces- en outputindicatoren de overhand. Te denken valt aan verrichtingen als processen-verbaal, afgehandelde rechtszaken en gevangenisdagen. In de meeste gevallen vinden controles plaats of geregistreerde verrichtingen aan standaarden of de wet voldoen (rechtmatigheid, doorlooptijd), is sprake van registratie van beroep of bezwaar van cliënten en zijn er steekproeven voor klanttevredenheid. Hierdoor wordt dus impliciet dan wel expliciet toegezien op de kwaliteit van dienstverlening. De blik kan ook verruimd worden naar *outcome* door enquêtes zoals de Politie Monitor Bevolking (PMB) te benutten voor informatie over veiligheid, slachtofferschap en overlast bij de burgers.
- UWV, CWI, SVB, de belastingdienst en de markt voor re-integratie. Hier lag de nadruk voorheen nog sterk op procedurele informatie, zoals de rechtmatigheid en tijdigheid van uitkeringen en belastingaanslagen. Net zoals bij de justitiële keten speelt hierbij de afweging in welke mate te strenge of te soepele beslissingen aanvaardbaar zijn. Gaandeweg is echter ook meer aandacht gekomen voor klantvriendelijkheid en – bij de sociale zekerheid – ook de re-integratietaak.
- Gemeenten, brandweer en woningcorporaties. Deze instellingen beschikken over een zekere autonomie en zijn verantwoordelijk voor voorzieningen op decentraal niveau. Om hier de productie en effectiviteit te bepalen zijn enquêtes of administratieve bestanden nodig, geaggregeerd op lokaal niveau. Te denken valt dan aan informatie zoals de aanrijtijden van brandweer, tevredenheid van burgers over de dienstverlening van gemeenten, werkloosheid in gemeenten en de kwaliteit en wachttijden voor woningen van corporaties.

- Zorg en onderwijs. Hier is productie het duidelijkst te koppelen aan individuele gebruikers. Gebruikers beschikken daarbij in beginsel over keuzevrijheid. De overheid stuurt organisaties dus niet direct aan, zoals bij ZBO's of agentschappen. Informatie over de geboden zorg – zowel door ziekenhuizen als verpleegtehuizen – is meestal al geruime tijd voorhanden. Evenzo zijn in het onderwijs leerlingen- en diploma-aantallen van scholen voor meerdere jaren beschikbaar. Uitzonderingen op deze regel vormen in de zorg de gehandicaptenzorg en de GGZ. Hier laat de kwaliteit van productiegegevens nog te wensen over. Bovendien zijn er over de hele linie nog belangrijke omissies in informatie over de kwaliteit van verleende zorg, zoals heropnamen, complicaties, zelfredzaamheid en mortaliteit.

Het beeld dat ontstaat voor de (vier clusters van) sectoren is dat de productiviteit en effectiviteit – zo goed en zo kwaad als het gaat – te vangen zijn in een aantal indicatoren. Bij de productiekant bestaat al een lange traditie in het verzamelen van informatie – meestal zijn instanties hier verplicht toe of voor de financiering ervan afhankelijk. Bij de effectiviteit van dienstverlening zijn echter wel lacunes in de dataverzameling. De meest prominente voorbeelden zijn de langetermijneffecten (ofwel: de duurzaamheid) van re-integratie en de kwaliteit van diensten in de zorg.

Voorwaarde 2: Uniformiteit van gegevens

De kracht van productiviteits- en effectiviteitsonderzoek ligt in het benutten van variatie van productie, effectiviteit en kosten *tussen* instellingen binnen een sector. Aldus kan de (relatieve) productiviteit bepaald worden of en is vast te stellen welke vormen van beleid het meest effectief zijn. Een ogenschijnlijk triviale voorwaarde hiervoor is dat gegevens uniform zijn vastgelegd. Voor de meerderheid van onderzochte sectoren is dit ook het geval. Veelal dienen individuele instellingen voor de financiering per product of verrichting kosten te declareren bij het hoofdkantoor of de centrale overheid. Dit geldt voor de justitie, UWV, CWI, SVB, detentie, scholen en het leeuwendeel van de zorgsector.

Uniformiteit bij de verzameling van gegevens is echter niet altijd vanzelfsprekend. Soms beschikken instellingen namelijk over een zekere mate van autonomie en is de financiering van activiteiten niet direct gekoppeld aan productie. Voorbeelden zijn gemeenten en waterschappen, die er vaak een verschillende systematiek op nahouden bij de toewijzing van kosten aan activiteiten. Evenzo houden woningcorporaties verschillen aan bij de kostensystematiek – vooral de bepaling en verrekening van ontwikkelingen aan de vermogenskant en de 'onrendabele top' zijn voor derden ondoorzichtig en kunnen nogal verschillen tussen corporaties. De laatste jaren zijn weliswaar initiatieven ontplooid om tot vrijwillige benchmarks van instellingen te komen, zowel bij gemeenten (Watdoetjegemeente.nl) als woningcorporaties (de AEDEX), maar dit gaat meestal om een kleine groep participerende organisaties. Bovendien zijn gegevens vaak kwalitatief van aard en blijft (vergelijkbare) kosteninformatie doorgaans buiten beeld.

De vraag is of en in hoeverre het Rijk bij instellingen met decentrale bevoegdheden meer uniformiteit af kan dwingen. Gemeenten en waterschappen beschikken over autonomie bij het vormen en controleren van beleid – ze zijn democratisch gekozen door de lokale bevolking. Evenzo zijn woningcorporaties zelfstandige, private ondernemingen. Hoe dan

ook, voor deze sectoren is het probleem van een geringe uniformiteit in de huidige situatie een substantiële belemmering voor onderzoek naar productiviteit en effectiviteit. De centrale overheid zou het als haar taak kunnen zien om alsnog coördinatie af te dwingen.

Voorwaarde 3: toerekenbaarheid aan instellingen

Al eerder is opgemerkt dat het type informatie over instellingen bepalend is voor het type onderzoek dat mogelijk is. Als exogene factoren nauwelijks van invloed zijn of het als effect ervan eenvoudig door correcties is weg te nemen, dan ligt onderzoek als SFA en DEA voor de hand. Met dit onderzoek kan ook de *individuele* productiviteit van instellingen worden bepaald. Dit is doorgaans goed te doen bij vergelijkingen op basis van *output*. Bij *outcome* indicatoren zijn vergelijkingen tussen individuele instellingen echter slecht te maken. Dit betekent echter niet dat verder onderzoek onmogelijk is. Bij een juiste onderzoeksopzet – met daarin ‘toevallige’ of arbitraire verschillen of veranderingen in beleid of experimentele data – is de *gemiddelde* effectiviteit van bijvoorbeeld personeel te bepalen. Dit geeft inzicht in de effectiviteit van personeel of werkmethoden.

Het onderscheid tussen op *output* gerichte studies naar productiviteit en op *outcome* gerichte effectiviteitsstudies zien we ook terug bij de overheidssectoren. Enerzijds zijn er de justitiële keten, instellingen in de sociale zekerheid en de belastingdienst waarbij (van oudsher) de nadruk ligt op *output*- indicatoren (verrichtingen). Dergelijke indicatoren zijn meestal redelijk goed toerekenbaar aan de instellingen, zodat deze onderling te vergelijken zijn op hun productiviteit. Anderzijds zijn er tal van sectoren en typen *outcome*-variabelen waarbij lokale omstandigheden sterk bepalend zijn (politie, gemeenten, brandweer, woningcorporaties), maar ook die waarbij de kenmerken van individuele cliënten, zoals gezondheid (zorg) of het *ex ante* niveau van kennis en vaardigheden (onderwijs), cruciaal is. In al deze gevallen bestaat de uitdaging uit het zuiver meten van het effect van beleid of individuele beleidsinterventies. Voorbeeld hiervan is de suggestie van een van de experts om het effect van de extra middelen voor de (40) aandachtswijken te meten door de verschillen op scores (bijvoorbeeld veiligheid of werkloosheid) voorafgaand en na invoering van beleid te vergelijken met niet-aandachtswijken. Is het verschil tussen de wijken afgenomen, dan is dit toe te rekenen aan beleid.

Voorwaarde 4: Toegankelijkheid

Net als uniformiteit is ook de toegankelijkheid van gegevens als vanzelfsprekend onontbeerlijk voor onderzoek. De experts – meestal onderzoekers – geven aan dat dit punt een belangrijke belemmering is. De ervaring leert dat bij onderzoek met gegevens op instellingsniveau vrijwel altijd een mandaat van een koepelorganisatie en/of ministerie nodig is en dit is zeker geen formaliteit. Organisaties en ministeries verzamelen veelal ook geen gegevens zelf en houden dit afgeschermd, terwijl juist het CBS als onafhankelijke partij hier als instelling nuttig werk zou kunnen verrichten. Vaak is bij de aanvraag van gegevens ook meer dan één partij betrokken. Bij onderzoek naar politie bijvoorbeeld is toestemming nodig van de Ministeries van Justitie en BZK, het Nederlands Politie Instituut (NPI) en de korpsen zelf. Dit vermindert de kans op het verkrijgen van gegevens aanzienlijk.

De door experts genoemde argumenten om verzoeken voor gegevens af te wijzen zijn dat zij zelf al onderzoek verrichten, het vrijstellen van gegevens te kostbaar is, de privacy van medewerkers en cliënten, en dat gegevens en uitkomsten niet goed te interpreteren zijn en (daarom) te gevaarlijk om naar buiten te brengen. Onderzoek kan bovendien de verhoudingen tussen ministeries en uitvoerende instanties onder druk zetten. Zelf geïnstigeerd onderzoek van onderzoekers heeft daarom meestal weinig kans van slagen. De kansen tot onderzoek zijn veruit het hoogst met een ministerie of instelling als opdrachtgever. Probleem is echter dat dit weinig onderzoek oplevert dat openbaar toegankelijk is en veelal alleen gericht op intern gebruik.

Uit gesprekken met experts blijkt dat het probleem van (on-)toegankelijkheid bij de onderzochte sectoren in verschillende gradaties voorkomt. Zo zijn er sectoren waarbij toegang tot gegevensbestanden formeel wel mogelijk is, maar de praktijk weerbarstig is. Zo hebben in de zorg en het onderwijs commerciële bureaus het eerste recht weten te verkrijgen om gegevens te beheren en hier analyses mee te verrichten (bijv. PWC bij de verpleegtehuizen en thuiszorg). Evenzo geldt voor de gehele justitiële keten dat instellingen als de Raad voor Rechtspraak en het WODC de eerste rechten hebben voor onderzoek. Tot slot geldt bij ZBO's en agentschappen als UWV, CWI en SVB het argument – terecht of onterecht – dat deze niet voor niets op afstand zijn geplaatst van het Rijk: het is aan de hoofdkantoren van deze instellingen om hun regiokantoren aan te sturen en hiertoe productiviteits- en effectiviteitsonderzoek te (laten) verrichten. Verantwoordingsinformatie aan de ministeries wordt op geaggregeerd niveau aangeleverd – hier rekenen de ministeries hen ook op af. Het is de vraag is of dit optimaal is. Kan bijvoorbeeld SZW niet zelf onderzoek bij de regiokantoren van UWV opzetten? In de praktijk blijkt dit nauwelijks voor te komen.

5 Hoe verder?

Hoe nu verder? Lopen we de vier voorwaarden voor onderzoek af, dan lijkt nog een lange weg te gaan. Dit geldt in de eerste plaats voor sectoren die zich moeilijk laten vergelijken en waarvoor het vooralsnog niet eenvoudig is om productiviteit te meten. De meest prominente voorbeelden daarbij zijn Rijk, Provincie en Defensie. Dienstverlening is niet of nauwelijks aan individuele burgers te koppelen en organisaties zijn moeilijk op te knippen in kleinere eenheden. De beoordeling van de prestaties van deze sectoren zal daarom altijd een overwegend subjectief karakter hebben.

Ook voor de lokale overheden en de woningcorporaties is de weg naar hoogwaardig productiviteits- en effectiviteitsonderzoek niet eenvoudig, maar dan om andere redenen. Doorgaans is het mogelijk om met enquêtes en administratieve bestanden te onderzoeken in hoeverre het voorzieningenniveau van gemeenten voldoet (zie bijvoorbeeld initiatieven als de Atlas voor Gemeenten). Wat betreft de kostenkant is dit echter niet het geval, daar gemeenten er vaak verschillen op nahouden in de organisatie en administratieve indeling van afdelingen. Evenzo geldt dat woningcorporaties verschillende boekhoudkundige regels hanteren voor hun lasten- en batenkant. Het gevolg spreekt voor zich: gegevens zijn niet vergelijkbaar en micro-onderzoek is (nog) niet goed of beperkt mogelijk. Het is de vraag hoever het Rijk wil gaan om alsnog uniformiteit af te dwingen. Vanaf onderop zijn wel initiatieven tot benchmarking, maar een coördinerende rol van de overheid is nodig om tot betekenisvolle vergelijkingen te komen.

Bij veel van de resterende sectoren – de zorg, het onderwijs, de sociale zekerheid en de justitiële keten – liggen veel mogelijkheden tot uitbreiding en verbetering van onderzoek. De slag die de komende jaren meer gemaakt zou kunnen worden, is die van productiviteit naar effectiviteit. Omdat de toerekenbaarheid van beleid daarbij lastig is, zal ook meer de nadruk moeten komen te liggen op het gebruik van *pilots* en experimenten – met als doel om de toegevoegde waarde van personeel of beleid van de instellingen te isoleren van andere factoren. Een nog grotendeels onontgonnen onderzoeksterrein zijn de effecten van ingrepen binnen de justitiële keten op *outcome*-variabelen zoals veiligheid, slachtofferschap en het gevaar op recidivisme. Effectiviteitsonderzoek is ook nog sterk ondervertegenwoordigd wanneer het gaat om beleidswijzigingen of beleidsinterventies in de zorg en in het onderwijs. Welhaast de belangrijkste en tegelijkertijd meest triviale les voor onderzoekers en beleidsmakers is dat de toegankelijkheid van gegevens beter kan. Vaak is voor onderzoekers niet het uitblijven van financiële ondersteuning de primaire belemmering voor onderzoek, maar het uitblijven van een mandaat van ministeries en koepelinstellingen om bij gegevens te komen. Ministeries zouden deze situatie kunnen verbeteren door een overzicht te maken van beschikbare gegevens bij sectoren en dit vervolgens openbaar te maken; dit zou ook bij het CBS kunnen worden ondergebracht. Zo'n initiatief zal niet zonder slag of stoot gaan, te meer daar organisaties voor zich zelf vaak het directe belang niet zien of onderzoek zelfs als bedreigend ervaren. De ondervraagde experts benadrukten dan ook dat over de huidige *status quo* heen gestapt zal moeten worden. Door te starten met productiviteits- en effectiviteitsonderzoek komen namelijk resultaten beschikbaar, zodat instellingen geprikkeld worden om (betere) gegevens te leveren. Gevolg hiervan is weer dat beter onderzoek mogelijk is. De betrokken ministeries zouden een dergelijk groeimodel kunnen faciliteren en stimuleren.

Pierre Koning

* Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie (IPSE Studies), TU Delft

-
- 1 Dit artikel is gebaseerd op de CPB Notitie: *Productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector: Kansen voor beleidsrenderend onderzoek* (zie <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/notitie/18dec2007/>). Deze notitie is onder de verantwoordelijkheid en in opdracht van het CPB geschreven door Pierre Koning (Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie aan de TU Delft), met medewerking van Evelien Eggink (SCP).
 - 2 Zie bijvoorbeeld SCP (2007), *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011* (SCP-publicatie 2007/1). Bijlagen A en B van de studie *Publieke productie & persoonlijk profijt* uit 2006 geven verder meer uitleg over het Gegevensbestand quartaire sector van SCP en de wijze waarop indices bepaald worden.