

Productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector

Kansen voor beleidsrenderend onderzoek

Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies,
Technische Universiteit Delft

CPB notitie

Pierre Koning

17 december 2007



IPSE Studies, Technische Universiteit Delft

Colofon:

Productie en lay-out: TU Delft, IPSE Studies

Druk: TU Delft, IPSE Studies

Delft, november 2008

TU Delft
IPSE Studies
Postbus 5015
2600 GA Delft

Jaffalaan 5
2628 BX Delft

T. 015-2786111

F. 015-2786233

E. ipsestudes-tbm@tudelft.nl

www.ipsestudies.tudelft.nl

1 Inleiding¹

1.1 Aanleiding

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 een goed inzicht in de productiviteit en effectiviteit van de overheid.² De ministeries van Economische Zaken (EZ), Binnenlandse Zaken (BZK) en Financiën hebben daarom recentelijk opdracht gegeven aan het Centraal Planbureau (CPB) tot het opstellen van een verkenningstudie naar de mogelijkheden voor ‘beleidsrenderend’ onderzoek binnen de overheid. Beleidsrenderend wil in dit verband zeggen: haalbaar binnen afzienbare termijn (in termen van datavoorziening) en relevant en toepasbaar voor beleid.³ Zoals de drie ministeries het formuleren:

Het verzorgen van een verkennende, inhoudelijke state-of-the-art rapportage. Deze rapportage maakt inzichtelijk waar binnen de verschillende onderdelen van de collectieve sector de grootste kansen liggen voor beleidsrenderend productiviteits- en effectiviteitsonderzoek.

1.2 Opbouw rapport

De beoogde verkenningstudie is ambitieus, gezien het aantal te beoordelen sectoren (zie tabel 1.1) en de beperkte doorlooptijd van ruim twee maanden. In totaal is expertise nodig over 24 (sub-)sectoren, ieder met hun eigen data-infrastructuur, beleidsmatige en inhoudelijke context en relevantie van onderzoeksresultaten. Gezien het gevaar te verzanden in te veel details is daarom gekozen voor een onderzoeksopzet met één overkoepelend raamwerk voor analyse – waarover straks meer. We onderscheiden daarbij een aantal aspecten waaraan een sector moet voldoen voor beleidsrelevant onderzoek. Voor elke sector lopen we deze voorwaarden af. Deze aanpak zien we ook terug bij de ondervraging van experts uit de onderzoek- en beleidswereld en bij de opbouw van de verkenningstudie.

¹ Deze notitie is onder de verantwoordelijkheid van CPB geschreven door Pierre Koning (TU Delft), met medewerking van Evelien Eggink (SCP). Pierre Koning was tijdens de start van het onderzoek werkzaam bij het CPB en is per 1 oktober 2007 verbonden aan het Instituut voor Publieke Sector Efficiency (IPSE Studies) van de TU Delft. Na verandering van werkring heeft hij de notitie voltooid in opdracht van het CPB.

² Bij productiviteit wordt de hoeveelheid producten van de overheid gerelateerd aan de kosten; bij effectiviteit de mate waarin productie bijdraagt aan de welvaart van burgers, ook in verhouding tot de kosten (zie ook tekstkader op pagina 6).

³ Voor alle duidelijkheid: CPB gaat er bij de toepasbaarheid van onderzoek van uit dat onderzoeksresultaten te vertalen zijn naar beleidswijzigingen in technische zin, en kijkt niet zozeer naar de implementatie van of het organiseren van draagvlak voor (nieuw) beleid. Een dergelijk perspectief zou de opdracht gegeven het huidige tijdsbestek te breed maken.

Table1 Onderzochte sectoren, subsectoren en geraadpleegde instituten

Sector	Subsector	Experts, 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
	Waterschappen	COELO
ZBO's	UWV	Ecorys, IPSE Studies
	CWI	Ecorys, IPSE Studies
	TNO	CPB
	SVB	IPSE Studies
Agentschappen/diensten	Belastingdienst	SCP
	Rijkswaterstaat	Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid (KIM)
	Detentie	WODC, APE
Onderwijs	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

Vragen aan de sectorexperts

1. Bent u op de hoogte van overzichtsstudies over de sector? Betreft het hier overzichten van productiegegevens of studies gericht op productiviteit of effectiviteit?
 2. Welke informatie over productie zou u idealiter willen weten om de effectiviteit te meten?
 3. Welke informatie over kosten (personeel, huisvesting, kantoren) is idealiter nodig voor onderzoek?
 4. Is de in (2) en (3) omschreven informatie er ook? Zo nee, wat is er wel?
 5. In hoeverre is productie toe te rekenen aan uitvoerende instellingen? Is correctie nodig voor verschillende variabelen (zoals case mix en conjunctuur)?
 6. Indien meerdere instellingen binnen de sector zijn: worden productie en kosten uniform gemeten?
 7. Zijn productie en kostengegevens betrouwbaar, in die zin dat er geen ruimte is om ze gunstiger voor te spiegelen dan in werkelijkheid het geval is?
 8. Zijn gegevens toegankelijk voor onderzoekers? Zo nee, waarom niet?
-

Bij de sectoren zijn – mondeling of schriftelijk – aan experts dezelfde vragen voorgelegd. Deze experts zijn allen actief op het snijvlak van onderzoek en beleid en werkzaam bij onderzoeksbureaus, planbureaus, toezichthouders en ministeries of aan ministeries verbonden instellingen (zie tabel 1.1). De gestelde vragen betreffen de kwaliteit en toepasbaarheid van bestaand productiviteits- en effectiviteitsonderzoek enerzijds en belemmeringen en oplossingen voor onderzoek anderzijds. Het voordeel van een standaard vragenlijst is dat sectoren vergelijkbaar worden en geclusterd kunnen worden, al naar gelang het karakter van de gegevens en het type onderzoek. Te denken valt aan clusters waarvoor de productie nauwelijks kwantificeerbaar is, of clusters waarbij productiegegevens niet uniform zijn geregistreerd voor afzonderlijke instellingen. Ieder cluster kent dus zijn beperkingen en kansen voor productiviteits- en effectiviteitsonderzoek.

Ook bij de opbouw van het verdere rapport is de tweedeling in vragen richtinggevend. Sectie 2 richt zich op de eerste vraag, namelijk naar de kwaliteit, de toepasbaarheid en het belang van het huidige onderzoek naar productiviteit en effectiviteit. Hiertoe zal een overzicht worden gegeven van *typen* onderzoek in de literatuur die als deugdelijk en toepasbaar voor beleid ('beleidsrenderend') zijn te bestempelen (secties 2.1 en 2.2). Het beleidsrenderend vermogen van onderzoek is tevens af te lezen aan het economische *belang* en de groei van sectoren. Hiervoor wordt in sectie 2.3 dan ook gebruik gemaakt van (macro-) productiviteitscijfers van het SCP voor verschillende sectoren. Sectie 3 gaat vervolgens in de op de vier belangrijkste voorwaarden voor productiviteits- en effectiviteitsonderzoek: (1) Meetbaarheid van de (relevante) *output* en/of *outcome*; (2) Toerekenbaarheid van productie of effectiviteit aan instellingen; (3) Uniformiteit in productie- en kostengegevens van (decentrale) instellingen; en (4) Toegankelijkheid van productie- en kostengegevens zijn voor onderzoekers.

Voor elke voorwaarde onderzoeken we voor welke sectoren ze relevant zijn. Sectie 4 verschuift uiteindelijk de focus naar mogelijke oplossingen: zijn de vier belemmeringen fundamenteel van aard of zijn verbeteringen mogelijk? En voor welke (clusters van) sectoren is dit het geval?

Hiermee komen we dus uit op het uiteindelijke doel van dit onderzoek: het identificeren van sectoren waarvoor beleidsrenderend onderzoek mogelijk is. Sectie 5 vat de aanbevelingen over de meest beleidsrenderende onderzoeken op korte termijn nog een samen, en doet aanbevelingen om het klimaat van onderzoek ook op langere termijn te verbeteren.

2 Bruikbaarheid en belang van onderzoek

2.1 Typologie van 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. Zowel onder uitvoerders als onderzoekers wil daarbij nog wel eens discussie ontstaan over de invulling van begrippen als productiviteit, effectiviteit, *output* en *outcome* – zie daarom het tekstkader op pagina 6 voor enkele definities en toelichtingen. Overzien we de wetenschappelijke literatuur over productiviteit en effectiviteit van de overheid, dan zijn globaal drie stromingen te onderscheiden: macro-productiviteitsmeting, productiviteitsonderzoek en effectiviteitsstudies.

Macro-productiviteitsmeting

Bij deze onderzoekslijn zijn in Nederland de rapportages van het SCP richtinggevend.⁴ 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 die aan activiteiten opgaat, of de kosten die hiermee gemoeid zijn. 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. Met de cijfers is ook een inschatting te maken van de toekomstige kosten van overheidsdienstverlening. De analyse kan uitgebreid worden door voor sommige sectoren landen onderling te vergelijken, zoals in studies van de OESO of de EU gebruikelijk is. Binnen het bestek van de huidige verkenningsstudie is er echter voor gekozen af te zien van internationaal vergelijkend onderzoek.⁵

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

⁴ 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.

⁵ De reden hiervoor is dat de relatieve prestaties van landen doorgaans moeilijk te duiden zijn en de gemeten effectiviteit van beleid een *gemiddelde* over landen betreft, en dus niet specifiek voor de Nederlandse situatie van toepassing zijn. Bovendien ligt de expertise en het initiatief tot landenstudies doorgaans bij de OESO en EU.

zelf. Voorbeeld hiervan is de sector sociale zekerheid, waarbij hoogconjunctuur resulteert in een lagere productiviteit, eenvoudigweg omdat het personeelsbestand van uitvoeringsinstellingen als CWI en UWV niet ten volle mee ademt met het aantal uitkeringsgerechtigden.

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 inzichtelijk de burger te beschouwen als klant of opdrachtgever van de overheid. Binnen de overheid fungeert het Rijk als opdrachtgever van meerdere, 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 meestal echter weerbarstiger. *Outcome* variabelen zijn niet altijd beschikbaar. Het alternatief is om *throughput*- (proceskenmerken) of outputindicatoren te gebruiken. Deze indicatoren richt 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 de zowel resultante zijn van het gebruik van imperfecte outputindicatoren als van een ondoelmatige bedrijfsvoering.

Gerelateerd aan het onderscheid tussen productiviteit en effectiviteit is de vraag *hoe* de overheid waar voor zijn geld levert. De eerste manier is dat het Rijk – als principaal van uitvoerende instellingen – een actieve, interveniërende rol vervult. Te denken valt dan aan richtlijnen voor de klassengrootte voor scholen – met als uitgangspunt dat grotere of kleinere klassen bijdragen aan betere onderwijsprestaties. De overheid stuurt dan dus de scholen aan op het proceskenmerk klassengrootte. De tweede manier is om beslissingen decentraal te laten nemen. Dit betekent dat het Rijk de uitvoerende organisaties afrekent op indicatoren die tegen *outcome* aan liggen – bijvoorbeeld de kansen op de arbeidsmarkt van schoolverlaters – en zich niet bemoeit met de werkwijze van scholen. Mocht klassengrootte bepalend zijn voor onderwijsprestaties, dan komen de scholen hier zelf wel achter. In dit geval vult de overheid haar rol als principaal – met daarboven de burger als 'superprincipaal' – dus anders in.

(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 brede verzamelnaam voor vergelijkende studies van instellingen (of afdelingen) – meestal met een procesgerichte, praktische inslag. Idee hierbij 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.⁶ Met SFA en DEA is vast te stellen hoe de inzet van personeel en andere middelen zich vertaalt naar publieke productie, opdat vervolgens ook *individuele* instellingen op hun productiviteit te vergelijken zijn. Vooral SCP heeft de nodige expertise ontwikkeld bij het gebruik van SFA en DEA. Deze methoden zijn econometrisch geavanceerd, maar de uitkomsten voor beleidsmakers zijn redelijk goed interpreteerbaar. Een nadeel dat – gelijk aan macrostudies – echter blijft staan, is dat veelal alleen outputindicatoren verklaard worden en dat technieken als DEA en SFA ook alleen voor dit type gegevens duidelijke zeggingskracht hebben. *Outcome* indicatoren van dienstverlening blijven dan dus vaak onderbelicht.

Effectiviteitsonderzoek

Deze studies meten de effectiviteit van beleidsinterventies of de inzet van personeel op de productiviteit en effectiviteit van de overheid. Het CPB heeft effectiviteitsstudies verricht met Nederlandse gegevens voor het onderwijs, de sociale zekerheid, re-integratie en de politie. Veel meer dan in het productiviteitsonderzoek ligt hierbij de nadruk op *outcome* variabelen, bijvoorbeeld het effect van scholing op het toekomstige inkomen van studenten of de mate waarin CWI medewerkers bijdragen aan uitstroom naar werk. Een steeds terugkerend probleem bij *outcome* informatie is dat allerlei factoren buiten het bereik van de overheid om mede bepalend zijn voor productiviteit en effectiviteit, zodat de toerekenbaarheid van resultaten aan beleid afneemt.⁷ Te denken valt dan aan de rol van de conjunctuur, maatschappelijke trends, of andere instellingen ('ketenpartners') die vaak soortgelijke doelen nastreven en daarom mede van invloed zijn op productiviteit en effectiviteit. Met (quasi-) experimenten of *pilots* dient daarom het daadwerkelijke effect van beleid te worden bepaald, zodanig dat het verstorende

⁶ Meer procesgerichte, bestuurskundig georiënteerde *benchmarking* studies hebben als nadeel dat doorgaans het aantal onderzochte (vergelijkbare) instellingen te gering is en dat de koppeling van kosteninformatie naar productie ontbreekt. Hierdoor is de statistische (en beleidsmatige) zeggingskracht van deze studies vaak gering.

⁷ Ook de doorlooptijd van *outcome* effecten kan de toerekenbaarheid bemoeilijken. Vooral bij het onderwijs duurt het jaren voordat inzicht ontstaat in de kansen van leerlingen op de arbeidsmarkt.

effect van andere relevante factoren weggenomen wordt.⁸ Het tekstkader in sectie 3.3 geeft enkele voorbeelden van dergelijk onderzoek, zoals voorgesteld door de ondervraagde experts.

Effectiviteitsstudies hebben als nadeel dat ze geen uitspraken kunnen doen over *individuele* instellingen: de gemeten productiviteit of effectiviteit van individuele instellingen kan niet voldoende gecorrigeerd worden voor de inzet van (alle) productiemiddelen en alle factoren die buiten het bereik van de instellingen liggen. Gevolg is dat vergelijkingen *tussen* instellingen – ook na correcties – dus een vertekend beeld zouden geven. Een tweede (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. Bij de selectie van suggesties voor onderzoek (zie sectie 4) zal als vanzelfsprekend rekening worden gehouden met dit criterium voor effectiviteitsstudies.

2.2 Van onderzoek naar beleid

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. Dit geldt voor alle overheidssectoren. De wijze waarop onderzoeksresultaten materialiseren in (nieuw) beleid verschilt echter wel tussen sectoren. Soms is de centrale overheid bij machte om instellingen direct aan te sturen, maar soms staat de overheid op afstand. Het tekstkader op de volgende pagina geeft een overzicht van de rol van het Rijk bij de aansturing van de sectoren.

⁸ Zie M. Cornet en D. Webbink, 2004, Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren, CPB Document 48, januari 2004. Dit document geeft een handzaam overzicht van nationale en internationale ervaringen met beleidsexperimenten (zowel gecontroleerde als natuurlijke experimenten) om de effectiviteit van beleid te bepalen.

Directe en indirecte aansturing door het Rijk

Hoe kan het Rijk de productiviteit en effectiviteit van uitvoerende instellingen vergroten? Soms is directe sturing mogelijk, soms ligt de primaire verantwoordelijkheid decentraal en is het Rijk 'systeemverantwoordelijke'. Een kort overzicht van de sectoren:

Directe sturing. Dit geldt voor justitie, detentie, defensie, Rijkswaterstaat, UWV, CWI, de belastingdienst en SVB. Idee is dat het Rijk als financier van de instellingen direct verantwoordelijk is voor gevoerd beleid en dan ook toeziet op productiviteit en effectiviteit. Instellingen hebben in de praktijk wel ruimte bij de invulling van beleid, maar de centrale overheid is richtinggevend en kan dus inzichten uit onderzoek benutten om de bedrijfsvoering te verbeteren, nieuw beleid in te voeren en instellingen te prikkelen door de financieringsstructuur hier op in te stellen.

Systeemverantwoordelijkheid. Gemeenten, politiekorpsen, brandweerkorpsen en waterschappen behoren tot of vallen direct of indirect onder lokaal openbaar bestuur. De rol van het Rijk is beperkt tot die van systeemverantwoordelijke: het neerzetten van een wettelijk kader, budgetten beschikbaar stellen en de uitkomsten van het systeem volgen. Wil het Rijk de effectiviteit en productiviteit van het beleid van organisaties bevorderen, dan doet zij dat vooral door het scheppen van transparantie. Het Rijk kan het dus als haar (publieke) taak zien informatie te verzamelen over de productiviteit en effectiviteit van instellingen, zodat *naming and shaming* mechanismen hun werk kunnen doen. Een soortgelijke rol kan de overheid vervullen op markten waar veel publiek geld in om gaat, zoals de sociale woningbouw (de corporaties) en de markt voor re-integratie.

Ook in de zorg en het onderwijs is het Rijk systeemverantwoordelijk, maar dan in de rol van regulator van de markt. Ondanks dat in beide sectoren het leeuwendeel van de bekostiging plaats vindt met publieke middelen, kunnen burgers in principe zelf kiezen uit ziekenhuizen en scholen en is er (gereguleerde) marktwerking. De aansturing door de overheid kan bijvoorbeeld plaatsvinden door het afdwingen van voldoende markttransparantie en concurrentie en het stellen van regels voor de kwaliteit en toegankelijkheid van dienstverlening. Blijkt dat de concurrentie tussen instellingen gering is, dan kan de overheid de transparantie vergroten of (andere) marktbarrières wegnemen. Blijkt dat marktwerking leidt tot lage kwaliteit of uitsluiting van groepen, dan kunnen bijvoorbeeld de bekostigingssystemen worden herzien.

Bij indirecte sturing kan de Rijksoverheid de uitkomsten uit onderzoek niet direct gebruiken om productiviteit en effectiviteit te verhogen. Hoe dat wel kan, hangt af van de institutionele vormgeving van de sector.

Hoe scoren de door de drie ministeries gevraagde (sub-)sectoren op de beschikbaarheid van onderzoek? Voor een antwoord op deze vraag is het instructief een indeling te maken, al naar gelang de aanwezigheid van de drie genoemde onderzoekstypen. Tabel 2.1 geeft een resulterend overzicht van de sectoren die globaal in vier clusters zijn op te nemen:

- 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, de 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. Dit is overigens niet zonder reden. Gezien het collectief goed karakter is de dienstverlening niet of nauwelijks meetbaar. Er zijn wel methoden om op onderdelen indicatoren te ontwikkelen, maar

veel aspecten zullen dan nog steeds ontbreken. Sectie 3.2 gaat verder in op het probleem van meetbaarheid voor deze groep sectoren.

Tabel Error! Style not defined..1		Overzicht bestaand productiviteits-en effectiviteitsonderzoek			
'Sector'	Subsector	Geen onderzoek	Macro-productiviteit	(Micro-) productiviteit	Effectiviteit
Veiligheid	Justitie		X	X	X
	Politie		X	X	X
	Defensie	X			
	Brandweer		X		
Openbaar bestuur	Rijksoverheid	X			
	Provincie	X			
	Gemeenten		X		
	Waterschappen	X			
ZBO's	UWV		X		X
	CWI		X	X	X
	TNO	X			
	SVB		X		
Agentschappen/diensten	Belastingdienst		X		
	Rijkswaterstaat	X			
	Detentie		X	X	
Onderwijs	Primair onderwijs		X	X	X
	Voortgezet onderwijs		X	X	X
	Hoger onderwijs		X	X	X
	Beroepsonderwijs		X	X	X
Woningmarkt	Woningcorporaties			X	
Zorg	Cure		X	X	X
	Care		X	X	X
Re-integratie	UWV		X	X	X
	Gemeenten		X	X	X

- Sectoren waarvan alleen macroproductiviteit bekend is. Dit zijn de brandweerkorpsen, SVB, de belastingdienst en de gemeenten. Voor al deze sectoren heeft SCP macro-indices ontwikkeld – soms met een zeer divers en uitgebreide verzameling achterliggende variabelen – maar ontbreken (openbare) wetenschappelijke studies waarin systematisch en uitputtend de variatie van individuele instellingen of kantoren van productie en kosten benut wordt. Hierdoor zijn uitspraken over productiviteit en effectiviteit vooralsnog niet mogelijk.
- 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. Te denken valt daarbij aan het ontbreken van informatie

van sommige instellingen, substantiële meetfouten, geringe statistische zeggingskracht en (daardoor) een moeizame interpretatie van productiviteit. Hier is dus vaak nog een verbeteringsslag te maken.

- 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. Ondanks dat 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. Bovendien zijn studies vaak incidenteel van aard (zie ook sectie 3.2).

Al met al ontstaat dus een enigszins 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 huidige onderzoeken beperkt is: met 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.

Conform het verzoek van de ministeries is het de vraag of de kwaliteit van het productiviteits- en effectiviteitsonderzoek voor enkele sectoren – en daarmee ook beleid – verbeterd kan worden. In sectie 3 proberen we deze vraag op systematische wijze te beantwoorden door een aantal voorwaarden voor onderzoek af te lopen. Maar alvorens dat te doen vergelijken we de macroproductiviteit van enkele sectoren. Deze bieden namelijk inzicht in het relatieve belang en de groei van deze sectoren.

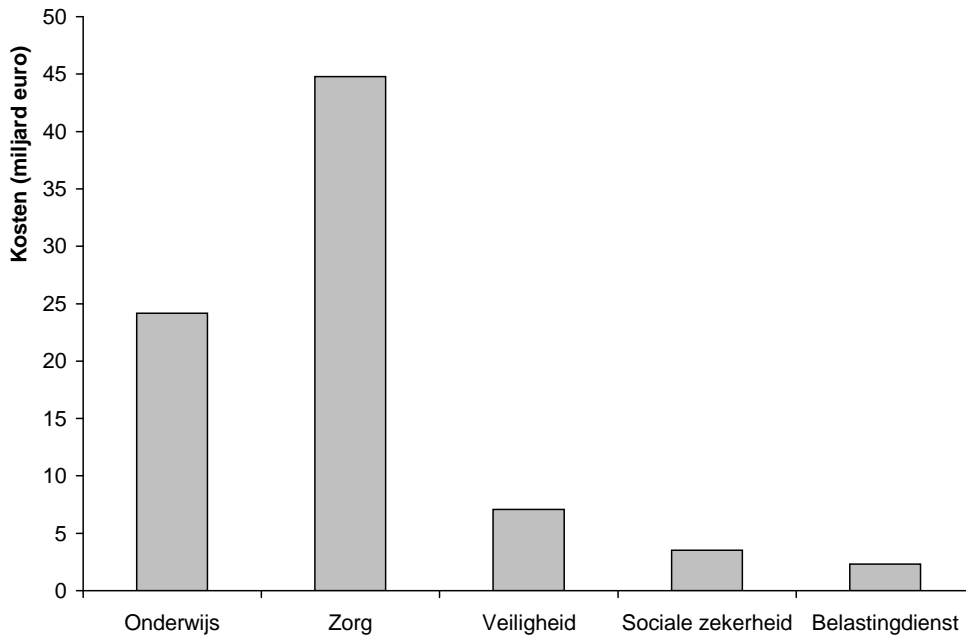
2.3 Het financiële belang van sectoren

Wat is het beslag dat de verschillende overheidssectoren leggen en wat mogen we aan toekomstige kosten verwachten? De meest recente doorrekening van het SCP gebaseerd op gegevens uit 2004 geeft hier zicht op voor een aantal sectoren.⁹ Figuur 2.1 geeft antwoord op de eerste vraag, namelijk de kosten per sector voor het onderwijs, de zorg, veiligheid, sociale zekerheid en de belastingdienst. De zorg is duidelijk koploper, met daarbij de *cure* als de *care* sector met een vergelijkbare orde van grootte (56% respectievelijk 44% van de zorg). Goede tweede is het onderwijs met circa 25 miljard aan kosten. Hierna volgen op afstand de sectoren veiligheid, sociale zekerheid en de belastingdienst. Merk verder op dat de bedragen waar instellingen in de sociale zekerheid en de belastingdienst over gaan – ook wel de ‘grote

⁹ Voor de (sub)sectoren defensie, het Rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen, TNO, Rijkswaterstaat en de woningbouwcorporaties zijn dit soort gegevens niet voor handen.

geldstroom' – een veelvoud zijn van de uitvoeringskosten die hier centraal staan. Bij de sociale zekerheid gaat het om bijna 90 miljard euro aan uitkeringen. Samen met de grote geldstroom zou deze sector dus de grootste zijn.

Figuur Error! Style not defined..1 Kosten per sector, 2004 (x mld. euro)



Bron: SCP.

Tabel 2.2 zoomt in op de tweede vraag, namelijk hoe de reële kosten per product zijn toegenomen van 1994 tot 2004. Het gaat hier om kosten gecorrigeerd voor het algemene consumptie prijsniveau¹⁰ in relatie tot de productie, gemeten als een gewogen gemiddelde van *output*. De bijlagen van de verkenningsstudie geven deze cijfers ook grafisch weer voor de tussenliggende jaren. Tabel 2.2 leert over de sectoren het volgende:

- De sector onderwijs is koploper in de groei van de reële kosten per product, met toenames variërend van 11% in het Hoger onderwijs tot 40% in het Primair onderwijs. De verklaring hiervoor ligt in langere opleidingen, kleinere klassen en achterblijvende arbeidsproductiviteit van docenten (het Baumol-effect). Ook zou de kwaliteit van dienstverlening hierdoor

¹⁰ Merk op dat de groei in de reële kosten per product een ander beeld kan geven dan de groei van de arbeidsproductiviteit (productie per fte) van overheidspersoneel. Zo zien we bijvoorbeeld dat in de *cure* sector van 1994 tot 2004 de reële kosten per product 10% toenamen, vergeleken met andere goederen. Toch nam de arbeidsproductiviteit in dezelfde periode ook toe met 10% (is tevens af te leiden uit tabel 2.2). Hierdoor zouden de reële kosten per product juist moeten dalen met 10%. Het verschil van circa 20% is echter gevolg van de groei lonen in de sector die hoger ligt dan in de marktsector.

toegenomen kunnen zijn. Zouden deze trends zich de komende jaren voort zetten – vooral het Baumol effect – dan mag dus een verdere stijging van onderwijskosten verwacht worden.

- Voor de sector veiligheid zien we een sterke toename van de reële kosten en personeelssterkte enerzijds en de productie anderzijds. Alleen voor wat betreft de rechtspraak lopen deze ontwikkelingen uit de pas met elkaar, met als gevolg dat de reële kosten per product hier sterk zijn toegenomen (met liefst 69%!). Dit is deels te herleiden tot verzwarende dossiers. Opmerkelijk is dat de politie als enige subsector een dalende reële kostprijs per product laat zien. Dit is waarschijnlijk toe te rekenen aan de invoering van de prestatiecontracten.
- Kijken we naar de zorgsector, dan laten zowel de *cure* als de *care* een gestage toename in de reële kostprijs per product zien. Dit is onder meer toe te schrijven aan hogere lonen en – gerelateerd hieraan – kwaliteitsverbeteringen. Deze trend kan er toe bijdragen dat het beslag van de zorgsector blijft toenemen. Ook zal de vergrijzing de kosten in de zorg blijven opdrijven.
- Tot slot zijn de reële kosten per product bij de belastingdienst en de uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid niet sterk gestegen. Wel is bij de belastingdienst door een toename van het aantal werknemers en het aantal bedrijven de werklast – en daarmee de productie – sterk toegenomen. Bij de sociale zekerheid zien we echter een daling van de productie. Deze is het gevolg van privatiseringsoperaties en een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Kwaliteitsverbetering, de wet van Baumol en een autonome groei van de vraag leiden tot groei van het financiële beslag van collectieve sectoren. Bij de sector veiligheid verdient verder de politie speciale aandacht: deze sector vormt meer dan de helft van de totale uitgaven en heeft een stevige productie- en kostengroei laten zien. Tot slot valt op dat de sector sociale zekerheid zowel qua omvang als groei van de uitvoeringskosten niet bovenmatig interessant is, maar de koppeling naar de uitkeringslasten een belangrijke uitdaging voor onderzoek en beleid is: in hoeverre is variatie in verstrekte uitkeringen toe te rekenen aan de uitvoeringsinstellingen?

Tabel Error! Style not defined..2 Groei in de reële kosten, productie, personeelssterkte en reële kosten per product 2004 (in indexcijfers, 1994=100)

	Reële kosten	Productie	Personeelssterkte	Reële kosten per product
Onderwijs	139	110	121	126
Primair onderwijs	152	109	131	140
Voortgezet onderwijs	135	106	122	127
Hoger onderwijs	126	114	103	111
Veiligheid	155	143	131	108
Politie	138	145	126	95
Rechtspraak	206	122	159	169
Detentie	191	183	137	104
Brandweer	150	126	120	119
Zorg	144	124	120	116
Cure	139	127	117	110
Care	151	121	122	125
Sociale zekerheid	94	87	75	108
Belastingdienst	135	131	107	103

Bron: SCP.

3 Voorwaarden voor productiviteits- en effectiviteitsonderzoek

3.1 Ideaaltypisch onderzoek

Uit de voorgaande sectie is gebleken dat de zeggingskracht van het huidige onderzoek van productiviteit en effectiviteit in de sectoren in de praktijk vaak te beperkt om hier (nieuw) beleid op te baseren. Maar welke factoren staan 'ideaaltypisch' onderzoek dan in de weg? Ideaaltypisch wil in dit verband zeggen dat het onderzoek uitkomsten biedt die beleid kan gebruiken om de productiviteit en effectiviteit van de overheid te vergroten. Dit is het geval wanneer een sector aan de volgende (logische) voorwaarden voldoet:

- 1. Productie, effectiviteit (*outcome*) en kosten zijn meetbaar en bieden voldoende informatie over de kwaliteit van de verleende diensten.
- 2. Productie is voldoende toerekenbaar aan de verantwoordelijke instellingen en dus niet sterk afhankelijk van factoren die buiten hun bereik vallen.
- 3. Productiegegevens en kosteninformatie zijn voor handen voor meerdere vergelijkbare instellingen en worden op uniforme en betrouwbare wijze geregistreerd.
- 4. Productiegegevens en kosteninformatie zijn toegankelijk voor onderzoekers.

Hoe de uitkomsten van het resulterende onderzoek vervolgens te gebruiken zijn voor het vergroten van productiviteit en effectiviteit van de overheid hangt af van de wijze van sturing door het Rijk (zie tekstkader op pagina 9). In de navolgende secties gaan we in op het belang van deze vier voorwaarden: voor welke sectoren zijn ze beperkend?

3.2 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 meerdere partijen betrekking hebben. De productie van sectoren laat zich vaak wel meten, maar voor de effectiviteit is dat veel lastiger. Voor een aantal sectoren is het 'publiek goed' karakter zo hoog dat het twijfelachtig is of productie wel meetbaar is. Het is dus niet verrassend dat voor een aantal sectoren geen (kwantitatief) onderzoek voor handen is – althans niet voor wat betreft de drie typen die eerder aan de orde zijn gekomen. Dit betreft de sectoren defensie, het Rijk, de 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. Econometrische technieken zijn binnen het bestek van de huidige verkenningstudie voor deze sectoren daarom nog een brug te ver. TNO zou nog als uitzondering genoemd kunnen worden, aangezien voor dit kennisinstituut verschillende indicatoren beschikbaar zijn die betrekking hebben op de kwaliteit en toepasbaarheid van onderzoek. Bij de uiteindelijke beoordeling van die informatie – bijvoorbeeld of onderzoek al dan niet door de markt ook had kunnen worden uitgevoerd – zal toch echter altijd een kwalitatieve, subjectieve inschatting nodig zijn.¹¹ We laten deze sectoren bij de verdere bespreking van de voorwaarden voor onderzoek dan ook buiten beschouwing.

Voor de overige sectoren blijkt al 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. Al naar gelang het relatieve belang van typen en beschikbaarheid van informatie is een clustering van sectoren mogelijk:

- Justitie, detentie en politie. Dit zijn sectoren waarbij proces- en outputindicatoren de overhand hebben. Te denken valt dan aan verrichtingen als processen-verbaal, afgehandelde rechtszaken en gevangenisdagen.¹² 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 nog verder verruimd worden naar *outcome* door enquêtes zoals de Politie Monitor Bevolking (PMB) te benutten voor informatie over veiligheid en overlast bij de burgers. Tot slot kan het recidive gedrag van gedetineerden als *outcome* onderzocht worden.
- UWV, CWI, SVB, de belastingdienst en de markt voor re-integratie. Hier lag de nadruk voorheen nog sterk bij procedurele informatie, zoals de rechtmatigheid en tijdigheid van uitkeringen en belastingaanslagen. Gaandeweg is meer aandacht gekomen voor klantvriendelijkheid en – bij de sociale zekerheid – ook de re-integratietaak. Dit betekent dat UWV, CWI en re-integratiebedrijven uitstroomcijfers naar werk rapporteren. Aandachtspunt

¹¹ Evenzo valt er bij Rijkswaterstaat respectievelijk de waterschappen iets voor te zeggen de kwaliteit en kwantiteit van de weginfrastructuur of de kwaliteit van dijken te meten. De vraag is echter is in hoeverre deze iets zeggen over de productiviteit van het agentschap zelf – de uitvoering zelf ligt immers in de private sector – en hoe (op korte termijn) de meting van kwaliteit te organiseren is.

¹² Bij de rechtspraak is met de invoering van het baten lasten systeem de gegevensvoorziening over kosten en output verbeterd.

blijft wel de registratie van duurzaamheid van re-integratie – keren cliënten na verloop van tijd weer terug in de uitkeringsketen? Dit is van belang om de effectiviteit van beleid te bepalen.

- Gemeenten, brandweer en woningcorporaties. Deze instellingen beschikken over een zekere autonomie en zijn verantwoordelijk voor (publieke) voorzieningen op decentraal niveau. Om de productiviteit en effectiviteit te bepalen van deze sectoren is informatie uit enquêtes en/of administratieve bestanden nodig, geaggregeerd op lokaal niveau. Hier is relevante informatie over productiviteit en kwaliteit uit af te leiden, zoals de aanrijtijden van brandweer¹³, tevredenheid van burgers over de dienstverlening van gemeenten, werkloosheid in gemeenten en de kwaliteit en wachttijd van woningen van woningcorporaties. Met bestanden als de Atlas voor Gemeenten en het Woon Onderzoek Nederland – de opvolger van het Woning Behoeft Onderzoek (WBO) – ontstaat zicht op het voorzieningenniveau van gemeenten en woningcorporaties.
- Zorg en onderwijs. Dit zijn sectoren waar productiviteit het duidelijkst te koppelen is 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 voor handen.¹⁴ Evenzo zijn in het onderwijs leerlingen- en diploma-aantallen van scholen voor meerdere jaren beschikbaar. Uitzonderingen op deze regel vormen in de zorgsector 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. Hierbij valt te denken aan informatie over heropnamen, complicaties, zelfredzaamheid en mortaliteit.

Combineren we deze inzichten, dan ontstaat het beeld dat voor de (vier clusters van) sectoren de productiviteit en effectiviteit – zo goed en zo kwaad als het gaat – te vangen is 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 er afhankelijk van. Bij de effectiviteit van dienstverlening zijn soms wel lacunes in de dataverzameling. De meest prominente voorbeelden zijn de lange termijn effecten (ofwel: de duurzaamheid) van re-integratie en de kwaliteit van diensten in de zorg en de effecten daarvan.

¹³ Recent is deze informatie beschikbaar gekomen door de introductie van het C2000 registratiesysteem.

¹⁴ Zo beheert de Stichting DBC Onderhoud (SDO) informatie over de verrichtingen van ziekenhuizen (het DIS: DBC Informatie Systeem) en onderzoeksbureau Prismant het Landelijke Medische Registratie (LMR) systeem. Daarnaast beheert PriceWaterhouse Coopers informatie (PWC) over de kwaliteit van thuiszorginstellingen en verzorgingstehuizen en Prismant informatie over de productiviteit in dezelfde sectoren. Voor de onderwijssector ten slotte beheert Centrale Financiën Instellingen (CFI) gegevens over onderwijsprestaties.

3.3 Voorwaarde 2: toerekenbaarheid

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 effect ervan eenvoudig door correcties is weg te nemen, dan ligt onderzoek zoals SFA en DEA voor de hand. Met dit onderzoek kan ook de *individuele* productiviteit van instellingen bepaald worden. Dit is doorgaans goed te doen bij vergelijkingen op basis *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 verschaft dus inzicht in de effectiviteit van personeel of werkmethoden. Het onderscheid tussen op *output* gerichte studies naar productiviteit, en op *outcome* gerichte effectiviteitsstudies zien we terug in de volgende tweedeling in sectoren:

- Niet alleen bij de sector veiligheid, maar ook bij de sociale zekerheid en de belastingdienst ligt van oudsher de nadruk op op *output* gerichte indicatoren (aantallen verrichtingen), waarbij vaak een spiegeling plaatsvindt aan de wet door achteraf te onderzoeken of beslissingen rechtmatig zijn geweest. Dergelijke indicatoren zijn meestal redelijk goed toerekenbaar aan de instellingen, zodat deze onderling vergeleken kunnen worden op hun productiviteit. Hooguit is enkele correctie nodig voor de zwaarte van *cases*.
- Bij de overige sectoren is toerekenbaarheid problematischer, maar zijn effectiviteitsstudies mogelijk bij de juiste onderzoeksdesign. Dit geldt niet alleen voor sectoren waarbij lokale omstandigheden sterk bepalend zijn voor *outcome* (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. Een 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 voorafgaand en na invoering van beleid te vergelijken met niet-aandachtswijken (i.e. een ‘diff-in-diff’ aanpak). Het onderstaande tekstkader geeft nog meer suggesties voor dergelijk onderzoek van de experts.

Drie suggesties voor effectiviteitsstudies

Het meten van de effectiviteit van beleid is geen eenvoudige aangelegenheid, zeker wanneer het gaat om de effecten op *outcome* variabelen. Desalniettemin maakt de juiste onderzoeksdesign het mogelijk om alsnog effectiviteit te bepalen. De experts deden dan ook suggesties voor effectiviteitsstudies, waarvan er hieronder drie worden toegelicht:

Justitie. Interessant is te bezien hoe veroordelingen uitwerken op de kans op recidive. De strafmaat van rechtbanken of individuele rechters kan onderling variëren, zodat het is de vraag wat dit doet met de recidive kans van veroordeelden. Het is daarbij natuurlijk zaak om optimaal te corrigeren voor de kenmerken van cliënten en het type delicten.

Onderwijs. In het onderwijs is schooluitval al geruime tijd punt van zorg. Door een expert is dan ook voorgesteld om verschillende projecten en *pilots* met als doel 'aanval op uitval' te evalueren. Vooral de inzet van *pilots* kan nuttig zijn in een 'diff-in-diff' context: is de uitval sneller gedaald of minder snel toegenomen in *pilot* regio's of scholen?

Re-integratie. De laatste jaren zijn verschillende studies verricht naar de effectiviteit van re-integratie. De idee bij dit onderzoek is dat een 'diff-in-diff' benadering gevolgd kan worden: zien we bij cliënten op een traject een vergroting van de kans op re-integratie, vergeleken met hen voor wie dat (nog) niet het geval is? Tot nu toe heeft dit onderzoek zich gericht op de effectiviteit van trajecten van private re-integratiebedrijven. Met soortgelijke analyses is ook de toegevoegde waarde van UWV te meten: welk effect hebben re-integratiecoaches van UWV op re-integratie?

3.4 Voorwaarde 3: Uniformiteit

De kracht van productiviteits- en effectiviteitsonderzoek ligt in het benutten van variatie van productie, effectiviteit en kosten *tussen* instellingen. Aldus kan de productiviteit van productie bepaald worden of vastgesteld worden welke vormen van beleid het meest effectief zijn ('*best practices*'). Een ogenschijnlijk triviale voorwaarde hiervoor is dat gegevens op uniforme wijze 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 justitie¹⁵, UWV¹⁶, CWI, SVB, detentie, de scholen en het leeuwendeel van de zorgsector. Een enkele keer wezen experts daarbij wel op het gevaar van manipulatie van gegevens, maar in de praktijk blijkt bij de huidige bekostigingssystemen dit risico beperkt.¹⁷

Uniformiteit bij de verzameling van gegevens is echter niet altijd vanzelfsprekend. Dit is het geval als instellingen over een zekere mate van autonomie beschikken en/of de financiering van activiteiten niet direct gekoppeld is aan productie. Dit speelt bij gemeenten en waterschappen, die er vaak een verschillende systematiek op nahouden bij de toewijzing van kosten aan

¹⁵ Overigens geldt hierbij niet altijd dat sprake is van uniformiteit in registratie over de tijd (wel dus tussen instellingen). Oorzaak hiervan is dat definities in de rechtspraak nogal eens gewijzigd zijn.

¹⁶ Opgemerkt dient te worden dat de registratie van met name kostengegevens sinds de fusie van de voormalige uitvoeringsinstellingen in 2002 nog niet volledig uniform is – aldus één van de experts. In het kader van de SUWI evaluatie was het hierdoor nog niet mogelijk om doelmatigheidsonderzoek uit te voeren – althans niet op basis van alle regiokantoren.

¹⁷ In eerste instantie is bij deze verkenningsstudie overwogen om de betrouwbaarheid van gegevens als (vijfde) voorwaarde voor onderzoek als item mee te nemen. Gezien het geringe belang in de praktijk is er voor gekozen dit niet te doen.

activiteiten. Evenzo houden de woningcorporaties verschillen aan bij het vastleggen van kosten – vooral de bepaling en verrekening van ontwikkelingen aan de vermogenskant (de ‘waarderinggrondslag’) en de ‘onrendabele top’¹⁸ zijn voor derden ondoorzichtig en kunnen nogal verschillen tussen de corporaties. De laatste jaren zijn weliswaar diverse initiatieven ontplooid om tot vrijwillige benchmarks van instellingen te komen, zowel bij gemeenten (Watdoetjegemeente.nl) als woningcorporaties (de AEDEX), maar dit gaat doorgaans om een kleine groep participerende organisaties. Bovendien zijn gegevens vaak kwalitatief van aard en blijft kosteninformatie 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 ondernemingen die tot zekere hoogte hun eigen kostensystematiek er op na mogen houden. Hoe dan ook, voor deze sectoren is het probleem van een geringe uniformiteit van vooral kostengegevens in de huidige situatie een substantiële belemmering voor onderzoek naar productiviteit en effectiviteit op korte en middellange termijn. De centrale overheid zou het hier, op de wat langere termijn, als haar publieke taak kunnen zien om coördinatie af te dwingen¹⁹ – waarover meer in de volgende secties.

3.5 Voorwaarde 4: Toegankelijkheid

Net zoals uniformiteit onontbeerlijk is voor onderzoek, geldt dat natuurlijk ook voor de toegankelijkheid van gegevens. De experts – meestal onderzoekers – geven aan dat dit punt een belangrijke belemmering vormt voor onderzoek. De ervaring leert dat bij onderzoek met gegevens op instellingsniveau vrijwel altijd een mandaat van een koepelorganisatie en/of ministerie nodig is en is dit zeker geen formaliteit. Vaak is bij de aanvraag van gegevens ook meer dan één partij betrokken. Bij onderzoek naar politie bijvoorbeeld is groen licht nodig van de Ministeries van Justitie en BZK, het Nederlands Politie Instituut (NPI) en de regionale korpsen zelf. Dit vermindert de kans op het verkrijgen van gegevens aanzienlijk.

De door experts genoemde argumenten om aanvragen voor gegevensbestanden af te wijzen zijn dat onderzoek zelf al wordt gedaan, het vrijstellen en schonen van gegevens te kostbaar is, de privacy van medewerkers en cliënten in gevaar kan komen en dat gegevens en uitkomsten – al is het onderzoek nog niet gestart – niet goed te interpreteren zijn en daarom te ‘gevaarlijk’ om

¹⁸ De “onrendabele top” is gelijk aan het bedrag dat een woningbouwcorporatie reserveert aan (onrendabele) bestedingen met een sociale doelstelling. Vaak is lastig in te schatten of een hoge onrendabele top de resultante is van een ondoelmatige bedrijfsvoering of van reserveringen voor sociale doelstellingen, bijvoorbeeld lagere huren voor bewoners.

¹⁹ Evenzo willen gemeenten zelf al s principaal de brandweer kunnen vergelijken met die in andere gemeenten. Het Rijk kan dus het coördinatieprobleem van de principalen oplossen.

naar buiten te brengen. Onderzoek naar productiviteit kan bovendien de verhoudingen tussen ministeries en uitvoerende instanties onder druk zetten. Gevolg is dat zelf geïnstigeerd onderzoek van onderzoekers weinig kans van slagen heeft. Gezaghebbende instituten als CPB en SCP blijken in de praktijk wel een voordeel te hebben waar het gaat om de sectoren zorg en onderwijs. De kansen tot kwantitatief onderzoek zijn echter veruit het hoogst met een ministerie of instelling als opdrachtgever. Probleem is echter dat dit weinig (wetenschappelijk) onderzoek oplevert dat openbaar toegankelijk is, maar alleen onderzoek gericht op intern gebruik.

Uit gesprekken met experts blijkt dat het probleem van (on-)toegankelijkheid bij de onderzochte sectoren in verschillende gradaties voorkomt. Zoomen we in op sectoren waarbij uniforme gegevens op instellingsniveau voor handen zijn, gaat het om de volgende drie groepen:

- Ten eerste de sectoren zorg en onderwijs. Hier vindt van alle sectoren het meeste onderzoek plaats, maar is de toegang tot gegevens niet vanzelfsprekend. Soms hebben commerciële bureaus het alleenrecht weten te verkrijgen om gegevens te beheren en hier analyses mee te verrichten – zoals PWC bij de verpleegtehuizen en thuiszorg (!). Soms willen koepels die houder zijn van registraties ook niet meewerken.
- Ten tweede de sectoren justitie, de politie en de gevangenen. Deze kennen vooralsnog geen sterke onderzoekscultuur en zijn primair gericht op het vastleggen van gegevens voor de financiële verantwoording. Wel zijn de laatste jaren verbeterlagen gemaakt in het detailniveau van gegevens in publicaties (bij de rechtbanken) en zijn inmiddels onderzoeken verricht door de Raad voor Rechtspraak in samenwerking met SCP. Voor onderzoekers van buitenaf zijn bestanden echter over het algemeen afgeschermd. Hier liggen nog onbenutte mogelijkheden voor onderzoek.
- De derde groep bestaat uit een aantal ZBO's, agentschappen en diensten met daaronder decentrale uitvoeringskantoren. Argument hierbij is dat organisaties als UWV, CWI, SVB en de belastingdienst 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 daarbij zo nodig productiviteits- en effectiviteitsonderzoek te (laten) doen. Informatie aan de betreffende ministeries wordt echter op geaggregeerd niveau aangeleverd – hier rekenen de ministeries hen ook op af. De vraag is echter of dit optimaal is. Kan bijvoorbeeld SZW niet zelf onderzoek bij de regiokantoren van UWV opzetten? Dit vergroot de controlerende macht van het Rijk – achter de macrocijfers wordt eventuele ruimte voor productiviteitswinsten immers zichtbaar. Bovendien: waarom zijn de plaatsingsresultaten en trajectkosten van individuele re-integratiebedrijven wel transparant, maar die van UWV regiokantoren niet?²⁰

²⁰ Overigens zijn de plaatsingsscores van CWI regiokantoren wel bekend en openbaar toegankelijk op internet.

4 Kansen voor beleidsrenderend onderzoek

De route die we tot dusver hebben afgelegd heeft ons duidelijk gemaakt *welk type* onderzoek (sectie 2.1) voor *welke sectoren* renderend is voor beleid (secties 2.2 en 2.3) en tevens *mogelijk* is binnen afzienbare termijn (sectie 3). Om tot concrete onderzoekssuggesties te komen is het zaak deze inzichten te combineren. Concreet betekent dit dat we op basis van de vier criteria uit sectie 1.2 *vijf* clusters van sectoren onderscheiden. Bij sommige clusters – te weten (iv) en (v) – staan (per bullet) concrete suggesties voor ‘beleidsrenderend onderzoek’, als eindproduct van deze studie.

Cluster (i): Defensie, Rijk, Provincie, waterschappen, Waterstaat en TNO

Al eerder is gememoreerd dat vooral de effectiviteit van de sectoren Defensie, het Rijk, de Provincie, waterschappen, Rijkswaterstaat en TNO zich moeilijk laat meten. Dienstverlening is niet of nauwelijks aan individuele burgers te koppelen en organisaties zijn moeilijk op te knippen in kleinere (vergelijkbare) eenheden – Rijkswaterstaat en de waterschappen uitgezonderd. Het is geen verrassing dat productiviteits- en effectiviteitsonderzoek hier (nog) geen voeten aan de grond heeft gekregen. Uit de gesprekken met experts bleek dat op korte termijn ook weinig aanknopingspunten hiertoe zijn: de beoordeling van de prestaties van deze sectoren zal altijd een overwegend subjectief karakter hebben. Wel zou hier een vooronderzoek op zijn plaats kunnen zijn, bestaand uit een inventarisatie van typen informatie die indicatief is voor productie, bijvoorbeeld bij de sector Rijkswaterstaat: welke typen ‘productie’ zijn hier te onderscheiden? Dit is ook voor de waterschappen mogelijk.

Cluster (ii): Gemeenten, brandweer en de woningcorporaties

Voor veel overheidstaken ligt de uitvoering en financiële verantwoordelijkheid op decentraal niveau (bijvoorbeeld de WWB en WMO). Bij gemeenten is daarbij sprake van democratisch gekozen besturen (met de brandweer als een dienst van de gemeenten). 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. Voor wat betreft de kostenkant is dit echter niet het geval, daar gemeenten vaak verschillen er op nahouden in de organisatie en administratieve indeling van afdelingen. Evenzo geldt dat woningcorporaties verschillende boekhoudkundige regels hanteren om hun kosten en batenkant in beeld te brengen. 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 deze uniformiteit af te dwingen.

Cluster (iii): Justitie, politie en detentie

Veel van de productie binnen de justitiële keten laat zich goed laten meten en vergelijken tussen individuele instellingen. Op de rechtmatigheid van veel verrichtingen – zoals ten laste leggingen en vonnissen – is vaak achteraf te controleren. Dit geeft een indruk van de kwaliteit van dienstverlening. Het onderzoek op dit terrein is echter dun gezaaid. Er zijn dus mogelijkheden om tot meer en beter onderzoek te komen. Hierbij is te denken aan twee sporen voor onderzoek:

- **Productiviteitsonderzoek:** bij de rechtspraak en de politiekorpsen is het interessant te bezien hoe de productiviteit van allerlei verrichtingen verschilt tussen instellingen. Wat kunnen regio's daarbij van elkaar leren? Dergelijk onderzoek is nog grotendeels onontgonnen – er liggen hier mogelijkheden tot onderzoek met meer productiegegevens en voor recentere perioden. Vooral de politiekorpsen zijn relevant voor beleid, aangezien hier een forse stijging in kosten en productie (en een daling van de reële kosten per product) heeft plaatsgevonden – hoe kunnen we van 'meer blauw' naar 'beter blauw'? Voor de rechtspraak zijn econometrische technieken als DEA en SFA wel mogelijk, maar blijven de mogelijkheden beperkt gezien het geringe aantal rechtbanken. Het helpt daarbij om het panelaspect van gegevens zo goed mogelijk te benutten door instellingen over langere periodes te vergelijken – zo neemt de zeggingskracht van methoden ook sterk toe.
- **Effectiviteitsonderzoek:** een nog grotendeels onontgonnen onderzoeksterrein betreft de effecten van ingrepen binnen de justitiële keten op *outcome* variabelen zoals veiligheid, slachtofferschap en het gevaar op recidivisme. Voorlopig zal het een probleem blijven om de afzonderlijke bijdragen van de politie en justitie daarbij goed te onderscheiden, maar ook zonder dat is onderzoek de moeite waard. Hiervoor is meer informatie benodigd over gemaakte kosten, politiemethoden, ten laste leggingen. Variatie in de strafmaat van rechtbanken of de tijdsbesteding van de politie kan benut worden om effectiviteit van beleid te bepalen. Ook kan voortgebouwd worden op eerdere initiatieven met longitudinale gegevens, zoals het WODC onderzoek naar de effectiviteit van de Halt afdoening op recidive gedrag.²¹

²¹ Zie <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/praktijk-en-effecten-haltafdoening.aspx>.

Cluster (iv): CWI, UWV, SVB en de belastingdienst

De gegevens van instellingen in de sociale zekerheid en de belastingdienst lenen zich in het algemeen goed voor productiviteitsonderzoek. Net als in de justitiële keten vindt registratie van verrichtingen plaats en toetsing aan de rechtmatigheid (en tijdigheid) van beslissingen, zodat zicht ontstaat op de kwaliteit van dienstverlening. Toch is onderzoek – door wetenschappers uitgevoerd en openbaar toegankelijk – naar productiviteit en effectiviteit van kantoren schaars. De reden hiervoor is de (impliciete) veronderstelling dat de hoofdkantoren van ZBO's en agentschappen zelf dit onderzoek ter hand moeten nemen, terwijl de ministeries alleen op hoofdlijnen controleren. Zou deze situatie doorbroken worden, dan biedt dit wederom twee richtingen voor onderzoek:

- Productiviteitsonderzoek: voor de Evaluatie SUWI²² is in 2006 tevergeefs getracht tot berekeningen van de productiviteit van UWV en CWI te komen. Uiteindelijk kon dit – zonder toegang tot de kantoorgegevens – alleen op rudimentair, macroniveau plaatsvinden. De uitdaging om dit alsnog te doen blijft bestaan, al is de uniformering van gegevensbestanden van de voormalige uitvoeringsinstellingen binnen UWV nog niet geheel voltooid en is een fusie met CWI aanstaande. Wellicht ligt productiviteitsonderzoek naar (kantoren) van de belastingdienst en SVB daarom op korte termijn dichterbij. Deze instellingen zouden ook zelf het initiatief tot (uitbesteding van) dergelijk onderzoek kunnen nemen, zolang als de uitkomsten maar toegankelijk zijn voor derden.
- Effectiviteitsonderzoek: al eerder is opgemerkt dat UWV wel de plaatsingsresultaten en kosten van private re-integratiebedrijven openbaar maakt, maar dat de resultaten per UWV-kantoor en de rol van re-integratiecoaches daarbij buiten zicht blijven. Effectiviteitsstudies zouden dus niet langer eenzijdig gericht moeten zijn op (alleen) interventies van re-integratiebedrijven, maar ook interventies van UWV. Hierbij kan redelijk eenvoudig worden aangesloten op eerdere literatuur op dit terrein (maar dan toegepast op re-integratiebedrijven).

Cluster (v): Zorg en onderwijs

De sectoren zorg en onderwijs zijn koploper in het beslag op overheidsuitgaven. Tevens speelt bij beide sectoren het belang van bekostigingssystemen die recht doen aan zowel de *case mix* van cliënten als de kwaliteit van de dienstverlening. De betrokken experts hechten duidelijk

²² SUWI = Structuur Uitvoering Werk en Inkomen.

belang aan beide aspecten, zeker tegen het licht van de ontwikkelingen van beleid – namelijk maatstafconcurrentie in de zorg en kwaliteitskaarten in het onderwijs.

- In de zorgsector is onderscheid tussen de *cure* en *care* sector relevant. Voor wat betreft de *cure* is de NZa bezig om in 2008 een systeem van maatstafconcurrentie voor de ziekenhuizen gereed te krijgen – met inbegrip van zoveel mogelijk informatie over kwaliteit en *case mix*. NZa initieert hierbij zelf ook het nodige onderzoek. Voor de *care* sector zou daarom eerder een impuls gegeven kunnen worden aan wetenschappelijk onderzoek naar productiviteit van verpleegtehuizen en thuiszorg – hier is de laatste jaren weinig literatuur aan toegevoegd, terwijl het belang van de AWBZ er zeker niet minder om is geworden. Bijzondere aandacht verdienen daarbij de gehandicaptenzorg en de GGZ instellingen. Evenzo is de indicatiestelling in de AWBZ een kansrijke optie voor onderzoek. Daarom is het onnodig aandacht te beperken tot alleen de uitvoering binnen de *care* sector alleen.
- Onderwijs: gezien de beschikbare gegevens liggen er bij deze sector nog veel nog onbenutte mogelijkheden tot onderzoek. Dit geldt voor beide sporen voor onderzoek die we eerder benoemd hebben: (i) productiviteitsonderzoek van scholen (met daarbij een speciaal oog op de rol van kwaliteitskaarten en toets- en eindexamenscores) en (ii) onderzoek naar de effectiviteit van (wijzigingen in) beleid. Veel kan hierbij geleerd worden van ervaringen en onderzoek uit het buitenland, aldus de ondervraagde experts. Verder is het belangrijk initiatieven op dit terrein af te stemmen met het ‘experimenteerbudget’ dat het Ministerie van OCW heeft vanuit de FES gelden heeft opgezet om gecontroleerde experimenten te gaan uitvoeren.

5 Besluit

5.1 Zes suggesties voor onderzoek

Al eerder is gememoreerd dat de zoektocht naar beleidsrenderend onderzoek uit 24 sectoren ambitieus is. Met haalbaarheid op korte termijn als criterium wordt die zoektocht echter overzichtelijker: bij sommige sectoren is kwantitatief onderzoek nog een brug te ver en bij sommige sectoren zijn gegevens niet uniform vastgesteld of niet toegankelijk zonder mandaat van ministeries. Vervolgens is het zaak vast te stellen wat er al bekend is aan onderzoek en wat de beleidsrelevantie is van sectoren. Een belangrijke conclusie die dit oplevert is dat de meest kansen voor (beleidsrenderend) onderzoek liggen bij sectoren waarvoor relatief al het meeste bekend is, e doch te weinig is gebeurd. De sectoren zorg en onderwijs zijn hier de meest prominente voorbeelden van. Een andere constatering is dat – aangezien de mogelijkheden voor onderzoek nogal verschillen tussen sectoren – een sectoroverstijgend plan van aanpak voor beter onderzoek niet te maken is. Belangrijke uitzonderingen hierop vormen wel het probleem van datatoegankelijkheid en de zoektocht naar geschikte onderzoeksdesigns voor effectiviteitsstudies. Hierbij kunnen de sectoren – met het Rijk als principaal – van elkaar leren.

Uiteindelijk heeft het selectiemechanisme zes concrete suggesties voor onderzoek opgeleverd. Als vanzelfsprekend is het voorbehoud bij al deze suggesties de medewerking van de sectoren om gegevens ook daadwerkelijk toegankelijk te maken. Anderzijds mag verwacht worden dat de gezamenlijkheid van een initiatief van de drie ministeries voldoende gewicht in de schaal brengt om dit mogelijk te maken. De ministeries zouden uit de suggesties een keuze van één of twee sectoren kunnen maken uit deze lijst:

- (i) Productiviteitsonderzoek bij de rechtspraak en de politiekorpsen.
- (ii) Effectiviteitsonderzoek naar de justitiële keten op *outcome* variabelen zoals veiligheid, slachtofferschap en het gevaar op recidivisme.
- (iii) Productiviteitsonderzoek voor ZBO's, agentschappen en andere diensten, zoals UWV/CWI, SVB en de belastingdienst.
- (iv) Effectiviteitsonderzoek van beleid van UWV (zelf) om re-integratie te bevorderen, met name de rol van re-integratiecoaches.
- (v) Productiviteitsonderzoek voor de *care* sector, met daarbij ook aandacht voor de indicatiestellingen binnen de AWBZ.

- (vi) Onderwijs: zowel productiviteits- als effectiviteitsonderzoek – af te stemmen met reeds geïnitieerde experimenteerbudgetten van OCW.

5.2 Perspectief op langere termijn

De focus van de verkenningsstudie heeft als belangrijk voordeel dat in 2008 ook daadwerkelijk een start kan worden gemaakt met onderzoek. Toch zou het jammer zijn als het lange termijn perspectief zo buiten beeld blijft. De zoektocht naar beleidsrenderend onderzoek uit een brede lijst opties heeft namelijk als consequentie dat in de studie de nadruk als vanzelf heeft gelegen op de *onmogelijkheden* van onderzoek op kortere termijn. Bij de interviews met de experts zijn echter ook verschillende suggesties gedaan om op langere termijn over de huidige *status quo* heen te stappen van onderzoeksproblemen. Deze suggesties hebben betrekking op zowel de meetbaarheid, als de uniformiteit en toegankelijkheid tot gegevensbestanden:

- Vooronderzoek naar de sectoren Rijkswaterstaat en de waterschappen zou zicht kunnen geven op de mogelijkheden tot productiviteits- en effectiviteitsmeting bij deze sectoren. Welke informatie is hiervoor nodig, is een vergelijking van (decentrale) uitvoeringsinstellingen mogelijk? Deze sectoren zijn nog onontgonnen terrein voor productiviteits- en effectiviteitsonderzoek.
- Initiatieven van het Rijk gericht op het verbeteren van de uniformiteit van gegevens van gemeenten en woningbouwcorporaties. Veel experts benadrukten dat hier een publieke taak ligt voor het Rijk – initiatieven van onderop resulteren doorgaans namelijk in onvergelijkbare gegevens of incomplete bestanden.
- Verbetering van de toegankelijkheid van gegevens. Vaak is voor onderzoekers niet het uitblijven van financiële ondersteuning de primaire belemmering voor onderzoek, als wel het mandaat van ministeries en koepelinstellingen om bij gegevens te komen. De betrokken ministeries zouden deze situatie kunnen verbeteren door een overzicht te maken van beschikbare gegevens bij sectoren en dit vervolgens openbaar te maken. Op langere termijn verbetert dit het klimaat voor onderzoek naar productiviteit en effectiviteit van de overheid.

5.3 Tot slot: toegankelijkheid als sleutelvoorwaarde

Het lijkt weinig twijfel dat de toegankelijkheid tot productie- en vooral ook kostengegevens de cruciale voorwaarde is om op langere termijn onderzoek op een hoger peil te tillen. De vertaling hiervan naar concrete suggesties voor verbetering is niet eenvoudig, temeer daar organisaties

voor zichzelf vaak het directe belang niet zien of onderzoek zelfs als bedreigend ervaren. De ondervraagde experts kwamen desalniettemin met aanwijzingen en overwegingen ter verbetering van de situatie:

- Ten eerste is door meerdere experts gewezen op de *disciplinerende* werking van onderzoek. Door te starten met productiviteits- en effectiviteitsonderzoek komen resultaten beschikbaar, met als gevolg dat instellingen of (andere) sectoren geprikkeld worden om (betere) gegevens te leveren. Gevolg hiervan is weer dat beter onderzoek mogelijk is. De betrokken ministeries zouden een dergelijk groeimodel – met daarin de nadruk op onderzoeksinitiatieven die van onderzoekers komen – kunnen faciliteren en stimuleren. Dit gaat dus meer uit van een *bottom up* structuur dan de *top down* benadering die op de kortere termijn leidend is.
- Een tweede aanbeveling richt zich op de (financiële) *prikkels* die instellingen hebben om gegevens te leveren. In veel situaties is levering van gegevens kostbaar – zeker vanuit het perspectief van de organisaties zelf. Het Rijk zou vaker kunnen overwegen het vrijstellen van gegevens (meer) te belonen, of (andersom) onwillig gedrag te ontmoedigen. Een positieve uitzondering in dit verband is bijvoorbeeld CWI, dat van alle regiokantoren arbeidsmarktgegevens op het internet openbaar heeft gesteld voor onderzoekers. Natuurlijk kan het altijd beter – bijvoorbeeld door ook de kosten per kantoor openbaar te maken – maar het expliciet benoemen en belonen van dit soort initiatieven helpt wellicht om ook andere organisaties over de streep te trekken.
- Een derde aanbeveling is om de instellingen *zelf* meer aan te sporen om productiviteits- en effectiviteitsonderzoek uit te zetten bij wetenschappers, onder de voorwaarde dat dit transparant gebeurt. Het Rijk kan daarbij inzichtelijk maken welke instellingen voorop lopen met onderzoek, en anderen aansporen deze te volgen. Ook dit draagt bij aan de disciplinerende werking van onderzoek. De ervaring leert dat het draagvlak voor onderzoek groter is als de organisatie zelf de regie hier in heeft.