

KOSTEN-EFFECTIVITEIT VAN HET LOKAAL BESTUUR -

VOORSTEL VOOR EEN EVIDENCE-BASED ONDERZOEKPROGRAMMA

Hans de Groot, hoogleraar Public Management, Instituut voor Innovatie en Governance Studies (IGS), Universiteit Twente

Maarten Allers, hoogleraar Economie van decentrale overheden, directeur Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen

Jos Blank, directeur Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE), Technische Universiteit Delft

16 maart 2011

Contactpersoon: Hans de Groot, h.degroot@utwente.nl, tel. 0534892825/3510



COELO Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

SAMENVATTING

De publieke sector staat de komende jaren voor de uitdaging de dienstverlening aan burgers en bedrijven zoveel mogelijk in tact te laten en tegelijk de uitgaven te verminderen. Dat vereist verhoging van de kosten-effectiviteit van beleid en de efficiency van instellingen. In het bijzonder voor het lokaal bestuur ontbreekt daarover echter empirisch gefundeerd inzicht. Het hier voorgestelde onderzoekprogramma van drie samenwerkende universitaire instituten beoogt dat inzicht te bieden op basis van kwantitatief empirisch onderzoek en met gebruik van bestaande en te verzamelen gegevens op gemeenteniveau. Door het grote aantal waarnemingen kunnen robuuste verbanden tussen kosten-effectiviteit of efficiency en de organisatiestructuur en managementaanpak van gemeenten worden opgespoord. Vernieuwingen op het gebied van ICT, HRM en bedrijfsvoering (zoals benchmarking, uitbesteding, intergemeentelijke samenwerking) en mogelijke schaaffecten kunnen op hun waarde worden geschat. Beleidsgerichte aanbevelingen zijn mogelijk, terwijl tegelijk een databestand lokaal bestuur wordt opgebouwd dat bruikbaar is voor wetenschappelijk onderzoek. Overheidsinstellingen en private partijen - die in toenemende mate beschikken over relevante gegevens - worden uitgenodigd te participeren.

1 INLEIDING

De publieke sector staat de komende jaren in het teken van grote uitdagingen binnen een context van beperkte financiële mogelijkheden. Zo stuwen vergrijzing en technologische ontwikkeling de vraag naar zorg en maatschappelijke dienstverlening onvermijdelijk omhoog. Klimaatverandering en uitputting van natuurlijke hulpbronnen vragen om nieuw overheidsbeleid gericht op duurzame economische groei. Een steeds beter opgeleide en kritische burger wenst effectieve en efficiënte publieke dienstverlening. Tegelijkertijd is de budgettaire ruimte in de publieke sector beperkter dan ooit. Een ook in Nederland sinds dertig jaar niet gezien, omvangrijk begrotingstekort van 6 procent van het BBP in 2010 moet in enkele jaren fors worden teruggebracht. Het huidige kabinet zet in op een ombuigingstaakstelling van 18 miljard euro op de publieke uitgaven.

Onder deze omstandigheden is de vraag naar de *kosten-effectiviteit* (worden maatschappelijke effecten tegen de laagste kosten bereikt) en *efficiency* (worden prestaties van instellingen tegen de laagste kosten bereikt) van de publieke sector actueler dan ooit. Bij een stijgende vraag naar publieke diensten kan immers alleen verhoging van kosten-effectiviteit en efficiency nog zorgen voor een gematigde kosten- en uitgavenontwikkeling. Beleidsonderzoek zou juist op dit punt inzichten moeten bieden. Een blik op de beschikbare informatie levert echter een teleurstellend beeld op. Zo blijken veel ombuigingsvoorstellen die ten grondslag liggen aan recent beleid juist op dit aspect slecht onderbouwd. Op een groot aantal terreinen, met als goede uitzonderingen ondermeer het arbeidsmarktbeleid en de woningmarkt, waar het Centraal Planbureau veel analyses uitvoert, ontbreken onderbouwde analyses. De Groot (2010a) spreekt zelfs van 'heroverwegen op de tast'. Op het gebied van het lokaal bestuur geldt dat nog meer dan bij publieke voorzieningen als zorg en onderwijs. Zo laten verschillende analyses van ondermeer de heroverwegingsrapporten voor het openbaar bestuur zien dat veronderstellingen over te behalen forse efficiencywinsten door schaalvergroting nauwelijks onderbouwd zijn (Allers et al (2010)). Een recent literatuuroverzicht toont ook aan dat juist op het gebied van de efficiency van het lokaal bestuur toegepast wetenschappelijk onderzoek in Nederland schaars is (Blank et al, 2010). Experimenten, een ander middel om tot 'evidence-based' aanbevelingen te komen, worden in Nederland niet of nauwelijks uitgevoerd (Cornet et al, 2004).

De hier voorgestelde onderzoeksagenda wil bijdragen aan het dichten van de geschetste kloof tussen wenselijk en beschikbaar empirisch inzicht over kosten-effectiviteit en efficiëntie van het *lokaal bestuur*. Dat is een ambitieuze onderneming. Het gaat niet alleen om het documenteren van kosten aan de ene kant en prestaties of effecten aan de andere kant. Juist voor effectief overheidsbeleid is inzicht in de *determinanten* van kosten-effectiviteit en efficiency van belang. Welke organisatiestructuur, welke managementinstrumenten en welke inzet van mensen en middelen leidt tot de beste resultaten tegen de laagste kosten? Om die verbanden te bepalen zijn veel gegevens nodig, ook over de 'binnenkant' van organisaties. Daarbij is veel variëteit in de feitelijke inrichting

van de betrokken organisaties wenselijk om verbanden betrouwbaar vast te stellen. Mede daarom is binnen het lokaal bestuur de keuze op de gemeenten gevallen. Door hun relatief grote vrijheid om de eigen organisatie in te richten, is de gewenste variëteit voorhanden. Het hier geformuleerde onderzoekprogramma gaat uit van een stapsgewijze aanpak waarbij enerzijds een grote databasis wordt opgebouwd, waarop integrale analyses worden uitgevoerd, maar anderzijds ook ruimte is voor casestudies. Daarin kunnen bepaalde aspecten worden uitgediept, dan wel de onderbouwing worden geleverd voor specifieke, grootschalige dataverzameling. Door de stapsgewijze aanpak kunnen gedurende het gehele onderzoekstraject beleidsrelevante resultaten worden verkregen.

De beschikbaarheid van vele *data* op het niveau van individuele gemeenten is essentieel. Die zullen voor een deel verzameld moeten worden. Bij nationale instellingen zoals het CBS zijn weliswaar verschillende gegevens over gemeenten beschikbaar, vooral over prestaties en globale kosten, maar veel minder over organisatie- en managementkenmerken. In toenemende mate beschikken private partijen bovendien over gedetailleerde gegevens, bijvoorbeeld in het kader van gemeentelijke benchmarking, maar vaak slechts over een beperkt aantal gemeenten. Het is maatschappelijk gewenst om dergelijke gegevens zoveel mogelijk te benutten en daarmee ook onnodige extra administratieve lasten voor gemeenten te voorkomen. Een mogelijkheid is om voor dit doel allianties met relevante private partijen aan te gaan. Maar dat vereist wel dat zorgvuldig rekening wordt gehouden met alle betrokken belangen. Eén van de instellingen die participeert in het hier voorgestelde onderzoekprogramma, de Universiteit Twente, is bezig om een Datalab te creëren met gegevens voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek. In een dergelijke veilige omgeving zouden onder voorwaarden ook gegevens over het lokaal bestuur afkomstig van verschillende partijen kunnen worden opgenomen.

Het voorstel is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 geeft nadere details over de voorziene onderzoekaankpak en mogelijke analyses, paragraaf 3 behandelt beoogde producten en uitkomsten en paragraaf 4 gaat in op de benodigde mensen en middelen voor het onderzoekprogramma.

2 ONDERZOEKAANPAK

Onderzoek naar kosten-effectiviteit en efficiency past in het bredere kader van onderzoek naar *performance* (resultaten, prestaties) van de publieke sector dat vanuit een bestuurskundige en economische invalshoek wordt uitgevoerd. Vanuit de bestuurskundige invalshoek heeft de nadruk lang gelegen op kritische, meer kwalitatieve beschouwingen over het proces van prestatiemeting en prestatie management (voor een overzicht, zie Walker en Boyne, 2009). Daarbij zijn de vooronderstellingen en uitkomsten van de in de jaren negentig opgekomen, meer bedrijfsmatige benadering van overheidsmanagement, doorgaans aangeduid als 'New Public Management' vaak het onderwerp van analyse (Bouckaert en

Pollitt, 2004; zie voor Nederland: Groot en Buddingh, 2008). Een kleiner deel van de bestuurskundige literatuur richt zich op de determinanten van publieke prestaties, meestal echter zonder de omvang van de effecten vast te stellen). De dimensie van kosten-effectiviteit wordt doorgaans echter niet expliciet behandeld. Van recenter datum is de nadruk op evidence-based (public) management, in navolging van de al in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw voorgestane evidence-based policy benadering. Daarin wordt, al dan niet op basis van experimenten, een rigoreuze bewijsvoering verlangd van de effectiviteit en efficiency van overheidsmanagement (voor een overzicht, zie De Groot (2010b)).

In de Verenigde Staten wordt door bestuurskundigen als Meier en O'Toole een 'evidence-based' onderzoeksagenda uitgevoerd, die gebaseerd is op statistische analyse van grote databestanden met individuele publieke instellingen als analyse-eenheid (voor een overzicht, zie Meier and O'Toole, 2009). Hun belangstelling gaat daarbij uit naar determinanten van performance zoals kwaliteit en gedrag van managers en andere medewerkers, maar ook inrichtingskenmerken van publieke organisaties en omgevingsvariabelen. Een goed voorbeeld van een meerjarig en stapsgewijs onderzoekprogramma is hun onderzoek naar meer dan 1000 schooldistricten in de staat Texas, waarbij zij administratieve data en testcores van studenten in de loop der jaren hebben aangevuld met enquêtegegevens over gedragingen van managers en bestuurders. Analysemethoden als multiële regressie worden gebruikt om verbanden tussen (ondermeer) het gedrag van managers/bestuurders/docenten en schoolprestaties te toetsen. In dit type analyses zijn de prestaties doorgaans de afhankelijke variabele, terwijl kenmerken van organisatie of management als verklarende variabelen optreden. Kosten of ingezette middelen zijn doorgaans slechts indirect en ad hoc in de analyse betrokken, bijvoorbeeld via controlevariabelen als de onderwijsuitgaven per student of de klassegrootte.

Vanuit de economische invalshoek wordt empirisch onderzoek naar kosten-effectiviteit en efficiency meestal uitgevoerd op basis van klassieke economische concepten als productie- en kostenfuncties. In de praktijk concentreert het economisch onderzoek zich enerzijds op produktiviteitsanalyse, waarbij de relatie tussen fysieke indicatoren van de productie of dienstverlening met de ingezette middelen wordt geanalyseerd (technische efficiency), en anderzijds op de bredere analyse van (kosten-)efficiency waarbij ook de prijzen van de ingezette middelen expliciet een rol spelen. Standaard econometrische methoden als DEA (data envelopment analysis) en SFA (stochastic frontier analysis) zijn daarbij inmiddels gemeengoed. Ook voor de publieke sector is deze aanpak bruikbaar gebleken (zie Blank et al, 2010). Uiteraard dient rekening te worden gehouden met de specifieke publieke context waarin publieke instellingen opereren. Dat betekent dat niet alleen waarden als effectiviteit en efficiency van dienstverlening en beleid een rol spelen, maar ook waarden als de legitimiteit van de publieke interventie. Dat heeft tot gevolg dat bepaalde kenmerken van het proces van de dienstverlening expliciet in de analyse moeten worden betrokken.

Voorbeelden zijn de participatie van de burger en andere partijen in het proces, maar ook de rechtmatigheid van het overheidsoptreden in meer juridische zin. Politicologen spreken van proces- en regiemprestaties naast de meer traditionele 'productprestaties' als effectiviteit en efficiency (De Rynck et al, 2010).

Zoals eerder aangegeven, zijn de genoemde empirische kosten-effectiviteits- of efficiencyanalyses voor het lokaal bestuur in Nederland nog niet uitgevoerd. In het kader van lopend onderzoek van IPSE van de TU Delft, in samenwerking met IGS van de Universiteit Twente, en deels gesubsidieerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken, vindt momenteel meerjarig onderzoek plaats naar productiviteit en innovatie bij twee gemeentelijke : burgerzaken en afvalverwijdering. Dit kan als een opstap naar het hier beoogde, brede onderzoekprogramma voor het lokaal bestuur worden gezien. Door de aanpak met data van individuele gemeenten kan ook aanzienlijk meer inzicht worden verkregen dan nu beschikbaar is op basis van de door het Sociaal en Cultureel Planbureau uitgevoerde reeks studies Maten voor gemeenten, gebaseerd op nationale gegevens over kosten en prestaties (zie SCP (2010)). Het voorgestelde programma past binnen het speerpunt Innovation of Governance van het onderzoeksinstituut Innovation and Governance Studies (IGS) van de faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente.

In het beoogde onderzoekprogramma wordt naar *dataverzameling* op het niveau van de meer dan 400 Nederlandse gemeenten gestreefd. Veel gegevens zijn bij het CBS beschikbaar, vooral over globale kosten (naar functies van de gemeentebegroting/rekening) en sommige prestaties van gemeenten. Dan gaat het om cijfers over opgehaald afval, bibliotheek- en museabezoek, primair onderwijs, sociale voorzieningen etc.; voor een overzicht, zie SCP (2010). Veel minder gegevens zijn beschikbaar over de interne organisatie van gemeenten. Benchmarks uitgevoerd door groepen van gemeenten (bijvoorbeeld de 100 gemeenten die de benchmark publiekszaken laten uitvoeren door BMC/SGBO) geven vaak meer detailmateriaal zoals tevredenheidsoordelen van burgers of personeel, en (beperkte) aspecten van de interne organisatie. Duidelijk is dat met name op dat laatste punt aanvullende gegevensverzameling nodig zal zijn.

Typische *uitkomsten* van de beoogde analyses zijn econometrisch geschatte kostenfuncties voor de gemeenten als totaal of onderdelen daarvan, die het verband laten zien tussen kosten en prestaties, waarbij de efficiency van individuele gemeenten ten opzichte van een geschatte grenskostenfunctie kan worden aangegeven. De grenskostenfunctie benadert daarbij de meest efficiënt werkende instellingen. Determinanten van de efficiency-scores kunnen in een volgende stap worden bepaald, waarmee zicht wordt gekregen op aangrijpingspunten voor verhoging van efficiency en randvoorwaarden die daarbij een rol spelen. Zo zal in het algemeen aan een kwalitatief betere prestatie een prijskaartje zijn verbonden; de hoogte daarvan kan langs deze weg worden bepaald. Ook kan worden bepaald in hoeverre de betrokken instellingen op optimale schaal opereren: kan door schaalvergroting al dan niet efficiencywinst worden geboekt? Daarbij komen overigens ook

andere opties in beeld: door uitbesteding kan ook een kleine gemeente van schaalvoordelen bij de aanbieder van diensten profiteren. Meer algemeen kan inzicht worden verkregen in de relatie tussen alternatieve organisatie ('governance') van het aanbod van voorzieningen, zoals uitbesteding aan private of publieke partijen of gemeentelijke samenwerking, en de prestaties van gemeenten. Door naast prestaties ook effecten te meten en in de analyse te betrekken, zijn bredere kosten-effectiviteitsanalyses van gemeentelijke beleidsprogramma's mogelijk. Daarbij dienen dan wel aanvullende (omgevings)variabelen in de analyse te worden betrokken, die de invloed van derden (gebruikers van diensten, ketenpartners) op de gerealiseerde maatschappelijke effecten verdisconteren.

Als onderdeel van het onderzoekprogramma zijn *casestudies* een waardevol hulpmiddel. Enerzijds kunnen zij gebruikt worden om op kleine schaal de relevantie van bepaalde door de onderzoekers gepostuleerde variabelen te onderzoeken – die dan later in grootschalige dataverzameling desgewenst worden opgenomen. Anderzijds kunnen casestudies worden gebruikt om gegeven de uitkomsten van analyses op het integrale databestand, nog eens nader in te zoomen op naar voren gekomen, al dan niet plausibel geachte, verbanden. Op hun beurt kunnen de uitkomsten van dergelijke casestudies weer een nieuwe ronde van integrale analyses uitlokken. In het bijzonder voor deze casestudies kan aansluiting worden gezocht met elders binnen het onderzoeksinstituut IGS van de Universiteit Twente uitgevoerde onderzoek naar het lokaal bestuur (prof. Denters en anderen).

Zoals eerder aangegeven, bevindt zich een deel van de potentieel interessante gegevens bij *private partijen*, die overigens vaak in opdracht handelen van groepen van gemeenten. Een voorbeeld zijn de vele benchmarkonderzoeken die in opdracht van gemeenten door private partijen worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld BMC Onderzoek. Voor een overzicht zij verwezen naar de website van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) dat benchmarkuitvoerders certificeert (www.kinggemeenten.nl). Het is maatschappelijk gewenst en efficiënt om deze data maximaal te benutten en daarmee bovendien onnodige bevraging van gemeenten – met navenante administratieve lasten – te voorkomen. Dat vereist echter wel een zorgvuldige aanpak, waarbij in overleg met betrokken private partijen en gemeenten, op nader overeen te komen voorwaarden gegevens worden uitgewisseld. Daarbij kan wellicht het bij de Universiteit Twente in ontwikkeling zijnde *Datalab* voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek een rol spelen als veilige omgeving voor de opslag van dergelijke gegevens. Denkbaar is ook dat uitgevoerde analyses in het kader van het beoogde onderzoeksprogramma als 'tegenprestatie' aan betrokken partijen ter beschikking worden gesteld. Zo'n tegenprestatie zou ook de overdracht van onderzoekstechnische kennis kunnen zijn en de uitvoering van specifiek voor derden interessant onderzoek of advies.

3 MOGELIJKE UITKOMSTEN EN PRODUCTEN

Het hiervoor geschetste onderzoekprogramma zou het volgende type uitkomsten kunnen opleveren:

- Inzicht in de relatie tussen gemeentelijke organisatie, managementaanpak en de prestaties en effecten van gemeentelijke beleidsprogramma's
- In het bijzonder inzicht in de relatieve kosten-effectiviteit en efficiency van gemeentelijke beleidsprogramma's
- In het bijzonder inzicht in mogelijke schaalvoordelen in het gemeentelijk aanbod van voorzieningen, al dan niet via alternatieve wegen als uitbesteding en gemeentelijke samenwerking
- Inzicht in effecten van vernieuwingen in HRM beleid en gebruik van ICT
- Inzicht in effecten van alternatieve 'governance' structuren zoals uitbesteding, gemeentelijke samenwerking, interactief beleid en beleidsnetwerken

In het onderzoekprogramma zijn de volgende producten voorzien:

- beleidsrelevante onderzoeksrapporten
- nationale en internationale wetenschappelijke publicaties
- specifiek onderzoek en advies voor derden (kennisvalorisatie)
- masterclasses voor geïnteresseerde publieke en private participanten
- de opbouw van een grootschalig databestand lokaal bestuur

4 MENSEN EN MIDDELEN

De kern van het onderzoekprogramma zal worden bememd door de deelnemende wetenschappelijke instellingen. Daarbij is de ambitie om per instelling minimaal 0,5 FTE als onderzoeker op het niveau van hoogleraar of UHD in te zetten, naast minimaal 1 FTE als beginnend onderzoeker (aio of post-doc). De Universiteit Twente investeert daarnaast in de opbouw en onderhoud van het databestand lokaal bestuur. Geïnteresseerde derden, zowel publieke als private instellingen, worden uitgenodigd om in het project te participeren. Daarbij wordt per externe participant gedacht aan de een financiële bijdrage voor vier jaar waaruit minimaal één beginnend onderzoeker bekostigd kan worden (in de orde van 50 mille per jaar). Daarbij kan ook worden gedacht aan onderzoekers werkzaam bij participerende niet-universitaire partijen die voor een deel van de tijd worden gedetacheerd bij een van de deelnemende universiteiten voor uitvoering van het programma. Het onder voorwaarden – zoals nader te specificeren tegenprestaties - bijdragen van relevante data behoort ook tot de participatiemogelijkheden. De beschikbaarstelling van verrijkte data aan niet-participanten van het project kan tevens worden benut om op bescheiden schaal inkomsten te genereren. Dat geldt ook voor specifiek onderzoek en advies voor derden.

LITERATUURVERWIJZINGEN

Allers, M.A. en C.A. de Kam (2010), *Renovatie van het huis van Thorbecke*, in: *Miljardendans in Den Haag*, C.A. de Kam et al (red.), Den Haag: Sdu.

Blank, J.L.T et al (2010), *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te verhogen*, Delft: IPSE studies, Research Reeks 2010-7.

Bouckaert, G. and C. Pollitt (2004), *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford: University Press.

Cornet, M. en D. Webbink (2004), *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Groot, T.L.C.M. en T. Buddingh (2008), De ontwikkeling van New Public Management in Nederland, *Maandblad Accountancy en Bedrijfseconomie*, april 2008, 152-160.

De Groot, H. (2010a), Heroverwegen op de tast?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 42, nr.2, 87-91.

De Groot, H. (2010b), *Evidence-based public management*, oratie Universiteit Twente 3 juni 2010.

De Rynck, F., J. Voets en W. Van Dooren (2010), Het beoordelen van de prestaties van netwerken: aanzet tot een analysekader, *Bestuurswetenschappen* 6 (1), 35-55.

Meier, K.J. and L.J. O'Toole Jr (2009), The proverbs of New Public Management: lessons from an evidence-based research agenda, *The American Review of Public Administration*, vol. 39, no. 1, 4-22.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2010), *Maten voor gemeenten 2010, een analyse van de prestaties van de lokale overheid*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Walker, R.M. and G.A. Boyne (2009), Introduction: determinants of performance in public organizations, *Public Administration*, vol. 87, no.3, 433-439.