

Politieke economie en efficiëntie van lokale voorzieningen

Het aanbod van lokale voorzieningen wordt sterk beïnvloed door sociale en politieke omstandigheden. Ideologisch links geïnspireerde beleidsmakers, een hogere verhouding van eigen tegenover centrale inkomsten, rijkere inwoners en een hoge bevolkingsdichtheid creëren een positieve druk op de efficiëntie van de publieke sector.

De analyse van economische efficiëntie, gemeten als het maximaliseren van het productieniveau voor gegeven ingezette middelen, beperkt zich niet alleen tot private ondernemingen. Ook lokale overheden hechten steeds meer belang aan een efficiënte en effectieve voorziening van publieke goederen. Toch is het meten van die publieke efficiëntie niet voor de hand liggend. Veel publieke voorzieningen zijn immers sterk afhankelijk van een actieve betrokkenheid van de ontvanger van de dienst. Zo kan bijvoorbeeld een bibliotheek of gezondheidszorgcentrum zorgen voor een objectief goede en uitgebreide dienstverlening, maar het uiteindelijk aantal uitgeleende boeken of genezen patiënten hangt sterk af van de individuele klanten.

Een productieproces in twee fasen

Publieke voorzieningen worden vaak gekenmerkt door een productieproces in twee fasen. In een eerste fase worden de beschikbare middelen, bijvoorbeeld arbeid en kapitaal, ingezet om een dienstverleningspotentieel te ontwikkelen. Als de bibliotheek als voorbeeld wordt genomen, kan worden gedacht aan het omzetten van uitgaven voor personeel, operationele kosten en infrastructuur in een brede collectie van jeugd, fictie, non-fictie en media-artikelen, beschikbaar gedurende lange en klantvriendelijke openingsuren. Een verlener van openbare diensten heeft deze elementen zelf volledig in de hand en men kan stellen dat efficiëntie in deze fase van het productieproces belangrijk is. In een tweede fase wordt dit aanbod aan dienstverleningspotentieel omgezet in meer tastbare producten, zoals boekuitleningen en cd-aanvragen. De uitkomst van deze tweede fase is echter in sterke mate exogeen voor de publiekdienstverlener. De reden is dat de vraag van de lokale bevolking naar de aangeboden diensten een belangrijke rol speelt in de bepaling van de uiteindelijke output. Gezien de rechtstreekse invloed van de publiekdienstverlener op de uitkomst van de eerste productiefase, wordt in dit artikel op de eerste fase geconcentreerd. Door een gebrekkige analyse van

de karakteristieken van het productieproces van publieke diensten maken eerdere academische studies dit onderscheid niet en analyseren vaak enkel de tweede fase, of een hybride combinatie van beide fasen (Worthington, 1999). Hierdoor kan echter een sterk vertekend beeld ontstaan van de efficiëntie van publiekdienstverleners.

Een niet-parametrisch model

Om de efficiëntie van publieke voorzieningen te schatten, wordt gebruikgemaakt van een niet-parametrische methode. Dit type van analyse legt vooraf geen veronderstellingen op aan de productietechnologie zodat de resultaten niet door dergelijke veronderstellingen worden beïnvloed, zoals bijvoorbeeld een kwadratisch verband tussen twee variabelen. De gebruikte methode is gelieerd aan het DEA-model (Data Envelopment Analysis), waarbij wordt nagegaan in welke mate een observatie met de gegeven middelen de productie kan verhogen, mocht het even efficiënt presteren als haar referentie-observatie. Referentie-observaties, die specifiek zijn voor elke observatie, kunnen achterhaald worden door na te gaan welke observaties de hoogste output genereren voor gegeven ingezette middelen. De efficiëntiescore wordt bepaald door de geëvalueerde observatie te vergelijken met haar referentie-observatie. Op die manier bereikt de geëvalueerde observatie haar hoogst mogelijke efficiëntiescore.

De gehanteerde methode (De Witte en Kortelainen, 2008) is een variant van dit model en verschilt van het traditionele DEA-model doordat gecorrigeerd wordt voor meetfouten en voor exogene verschillen tussen verschillende observaties. In het traditionele DEA-model kunnen meetfouten de efficiëntie van alle andere observaties sterk beïnvloeden. Bovendien is het zinloos om niet-vergelijkbare observaties te vergelijken. Vooral dit laatste is in de huidige toepassing interessant, aangezien verschillende externe factoren de efficiëntie van publieke dienstverlening kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld politieke ideologie of economische omgeving.

Efficiëntiescores

De dataset bestaat uit gegevens over alle 290 Vlaamse bibliotheken in 2007. Aangezien het dagelijkse beleid van de Vlaamse bibliotheken in belangrijke mate bepaald wordt door beslissingen van de lokale overheid, heeft de lokale overheid mogelijk een grote invloed op de eerste fase van het bibliotheek-productieproces. Dit creëert een ideale situatie om na te gaan in welke mate dergelijke

KRISTOF DE WITTE EN
BENNY GEYS

Postdoc aan de Katholieke
Universiteit Leuven, en
postdoc aan het Wissen-
schaftszentrum Berlin für
Sozialforschung

politieke-economie factoren de efficiëntie van het dienstverleningspotentieel van de lokale bibliotheken beïnvloeden. De analyse maakt gebruik van drie inputs: personeelskosten, operationale uitgaven en infrastructuurkosten, en vier outputs: aantal jeugdboeken, aantal fictie- en non-fictieboeken, aantal multimedia-artikelen en aantal openingsuren. De variabelen die de operationele omgeving weergeven zijn beschreven in tabel 1. Door alle bibliotheken te vergelijken met de referentie-observaties worden de efficiëntiescores geschat. Meer in het bijzonder wordt gekeken in welke mate de referentie-observatie meer outputs kan leveren met de gegeven inputs. De gemiddelde efficiëntiescore bedraagt 0,79, wat aangeeft dat de bibliotheken gemiddeld 21 procent meer outputs kunnen produceren met hun inputs, mochten ze even efficiënt produceren als hun specifieke referentie.

Invloed van politieke-economische factoren

De gemiddelde efficiëntiescore verhult vanzelfsprekend een grote diversiteit tussen de observaties. De academische literatuur haalt diverse politieke en economische factoren aan die de efficiëntie van lokale voorzieningen kunnen beïnvloeden, zoals ideologie en geslacht van beleidsvoerders, gemiddelde inkomen, bevolkingsgrootte, bevolkingsdichtheid, en percentage regionale subsidies. Via een niet-parametrisch model wordt de al dan niet gunstige invloed van deze factoren op de efficiëntiescores onderzocht. Concreet worden drie hypothesen getoetst (De Witte en Geys, 2009).

Ten eerste, de efficiëntie van bibliotheken is hoger als het college van burgemeester en wethouders meer links geïnspireerd is en het aandeel vrouwen in de gemeenteraad hoger is. De resultaten, zoals weergegeven in model 1 in tabel 2, bevestigen het eerste deel van de hypothese. Voor het tweede deel van de hypothese wordt er echter geen significant effect

Tabel 1

Beschrijving variabelen voor operationele omgeving.

	Gemiddelde	Standaardfout
Vrouwelijke burgemeester (vrouw = 1)	0,093	0,291
Richting lokale politici; Ideologische schaal van 0 (links) tot 10 (rechts) ¹	5,022	0,727
Percentage vrouwen in gemeenteraad	33,6	7,8
Inkomen per capita (in duizenden euro's)	12,93	1,39
Bevolkingsgrootte	19.780	20.034
Bevolkingsdichtheid	527	427
Percentage regionale subsidies in totale werkmiddelen	83,3	10,2

¹ De plaatsing van lokale partijen op de ideologische links-rechts-as is gebaseerd op de zelf-evaluatie van lokale politici.

Tabel 2

Invloed van politiek-economische factoren op efficiëntie (effect op mediaan)¹.

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Richting lokale politici (Ideologische schaal van 0 (links) tot 10 (rechts))	ongunstig***	ongunstig***	ongunstig*	ongunstig*
Aandeel vrouwen in gemeenteraad	gunstig	gunstig	-	-
Inkomen per capita	gunstig**	gunstig***	-	gunstig***
Bevolkingsdichtheid	gunstig*	gunstig***	-	-
Grootte van de bevolking	-	gunstig	-	-
Aandeel regionale subsidies	-	-	ongunstig**	ongunstig*

* Significant op tienprocent-niveau, ** Significant op vijfprocent-niveau, *** Significant op eenprocent-niveau.

gevonden in model 1. Links geïnspireerde politici lijken dus inderdaad meer druk uit te oefenen om met een gegeven budget een hoog aanbod van lokale voorzieningen mogelijk te maken.

Een tweede hypothese onderzoekt of de efficiëntie van bibliotheken hoger is bij een hoger gemiddeld inkomen en een dichter bevolkte gemeente. Het eerste deel kan ontstaan doordat een hoger inkomen leidt tot een stijgende vraag en hogere bereidheid tot betalen voor culturele voorzieningen (Throsby, 1994). De resultaten van model 2 bevestigen deze verwachting. Het tweede deel van de hypothese evalueert of de afstand die de gebruiker moet afleggen tot de lokale bibliotheek de vraag naar bibliotheekdiensten bepaalt, en zo de druk op de bibliotheek verhoogt om efficiënt te werken (Bille Hansen, 1997). Dit blijkt inderdaad het geval. Bevolkingsdichtheid, en dus een grotere concentratie bibliotheken, heeft een significante invloed op de efficiëntie van het dienstverleningspotentieel van bibliotheken.

Een derde hypothese gaat na of de efficiëntie van bibliotheken hoger is naarmate de middelen meer komen uit eigen voorzieningen. Dit wordt getoetst door het percentage regionale subsidies, betaald door de Vlaamse overheid, te meten in de totale middelen van de bibliotheek, bestaande uit subsidies betaald door de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke overheden, abonnementsgelden en boetes. Zelfs gecontroleerd voor het inkomen per capita, zoals te zien is in model 4, blijkt deze hypothese op te gaan. Dit ondersteunt het idee dat een hoger aandeel aan lokale financiële middelen een prikkel creëert voor de lokale overheid, of bevolking, om nauwkeuriger toe te zien op het effectief gebruik van deze middelen.

Conclusie

De voorziening van publieke goederen moet worden beoordeeld op basis van karakteristieken die de aanbieders van deze diensten zelf in de hand hebben, en niet op basis van dimensies die exogeen voor hen zijn. Publieke-dienstverlening moet meer bepaald worden beoordeeld op het dienstverleningspotentieel en niet op de uiteindelijk geleverde producten, daar die laatste minstens deels afhankelijk zijn van de inbreng of inzet van de consument.

Literatuur

- Bille Hansen, T. (1997) The willingness-to-pay for the Royal Theatre in Copenhagen as a public good. *Journal of cultural economics*, 21(1), 1-28.
- De Witte, K. en M. Kortelainen (2008) *Blaming the exogenous environment? Conditional efficiency estimation with continuous and discrete environmental variables*. CES discussed document DPS 08.33. Leuven, CES.
- De Witte, K. en B. Geys (2009) *The political economy of efficient public good provision: evidence from Flemish libraries using a generalised conditional efficiency framework*. CES discussed document DPS 09.10. Leuven, CES.
- Throsby, C. (1994) The production and consumption of the arts: a view of cultural economics. *Journal of economic literature*, 32(1), 1-29.
- Worthington, A. (1999) Performance indicators and efficiency measurement in public libraries. *Australian economic review*, 32(1), 31-42.