

# CPB Document

No 45

Januari 2004

## **Centrale doelen, decentrale uitvoering**

Over de *do's and don'ts* van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen

**Pierre Koning, Erik Canton, Maarten Cornet, Marc Pomp, Jeroen van de Ven, Richard Venniker, Ben Vollaard en Dinand Webbink.**

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80  
Telefax (070) 338 33 50  
Internet [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

ISBN 90-5833-152-0

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Ten geleide	7
Samenvatting en conclusies	9
1 Inleiding	13
1.1 Een nieuwe rol van de overheid	13
1.2 Probleemstelling en afbakening onderzoek	14
1.3 De zes cases	16
1.4 Een vast format voor analyse: vijf stappen	18
1.5 Verdere opbouw van de studie	19
2 Prestatieprikkel theoretisch gezien	21
2.1 De overheid als opdrachtgever	21
2.2 Wanneer werken prikkels?	23
2.3 Van prikkel-remmers naar oplossingen	28
3 De toepassing en effecten van prestatieprikkel	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Productiviteitseffecten	32
3.3 Ongewenste effecten	33
3.4 Wanneer prestatiebeloning toepassen?	34
3.5 Alternatieve beloningsvormen	35
3.6 Te weinig prikkels in de publieke sector?	36
4 Case I: Uitvoering van Werknemersverzekeringen (UWV)	39
4.1 Inleiding	39
4.2 De doelstellingen	39
4.3 Wat gaat goed en wat kan beter?	42
4.4 De organisatie- en prikkelstructuur	44
4.5 Confrontatie van prikkels en doelstellingen; verklaring	46
4.6 Beleidsalternatieven en conclusies	50

5	Case II: de regionale politiekorpsen	53
5.1	Inleiding	53
5.2	De doelstellingen	54
5.3	Wat gaat goed en wat kan beter?	55
5.4	De organisatie- en prikkelstructuur	56
5.5	Confrontatie van doelstellingen en prikkels; verklaring	60
5.6	Beleidsopties	61
6	Case III: TNO	65
6.1	Inleiding	65
6.2	De doelstellingen	66
6.3	Wat gaat goed en wat kan beter?	67
6.4	De organisatie- en prikkelstructuur	69
6.5	Confrontatie van prikkels en de doelstelling; verklaring	77
6.6	Beleidsopties	78
7	Case IV: Onderwijs	83
7.1	Inleiding	83
7.2	De doelstellingen	84
7.3	Wat gaat goed en wat kan beter?	85
7.4	De organisatie- en prikkelstructuur	86
7.5	Confrontatie van prikkels en doelstellingen; verklaring	89
7.6	Beleidsopties en conclusies	91
8	Case V: Universiteiten	97
8.1	Inleiding	97
8.2	De doelstellingen	98
8.3	Wat gaat goed en wat kan beter?	100
8.4	De organisatie- en prikkelstructuur	103
8.5	Confrontatie van doelstellingen en prikkels; verklaring	107
8.6	Conclusies en beleidsopties	109
9	Case VI: Medisch specialisten	111
9.1	Inleiding	111
9.2	De doelstelling	112
9.3	Wat gaat goed en wat kan beter?	113
9.4	De organisatie- en prikkelstructuur	114

9.5	Confrontatie van prikkels en de doelstelling; verklaring	116
9.6	Beleidsopties	116
10	Synthese en conclusies	123
10.1	Inleiding	123
10.2	Markt- en overheidsprikkels	124
10.3	Vraag 1: intrinsieke motivatie en andere prikkels belangrijk?	126
10.4	Vraag 2: de overheid als sterke opdrachtgever?	128
10.5	Vraag 3: is prestatie­meting mogelijk?	130
10.6	Conclusies en beleids­opties	133
10.7	Slot­beschouwing: een nieuwe rol voor de overheid?	138
	Abstract	139
	Geraadpleegde literatuur	141



## Ten geleide

Beleid maken en beleid uitvoeren zijn twee kanten van dezelfde medaille. Vorig jaar is dit besef extra onder de aandacht gekomen door de invoering van de beleidsbegroting volgens de nieuwe stijl: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). De VBTB schrijft voor dat bij de voorbereiding van beleid heldere doelstellingen, concrete uitvoeringsplannen en bijbehorende kosten in beeld worden gebracht. Dezelfde vragen komen terug bij de verantwoording van beleid. De VBTB sluit aan bij een nieuwe stijl van de uitvoering van publieke taken, waarbij de overheid en (semi-) publieke organisaties worden beoordeeld op de uitkomsten van beleid. Ook het nieuwe kabinet heeft aangegeven afgerekend te willen worden op prestaties. Logisch gevolg lijkt dat dit zich vertaalt in prestatieafspraken met semi-publieke instellingen. Maar hoever kan de overheid hierin gaan? Zijn prestaties van semi-publieke instellingen wel te vatten in indicatoren? Leiden prestatieprikkels tot ongewenste bijwerkingen, of zijn de mogelijkheden nu juist onderbenut?

Deze CPB-studie gaat nader in op deze vragen. Hiervoor is een breed perspectief gekozen: zes verschillende cases zijn uitgewerkt, te weten de uitvoering van de sociale zekerheid (UWV), de regionale politiekorpsen, TNO, het onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en medisch specialisten. Deze brede opzet geeft inzicht in de succes- en faalfactoren van prestatieprikkels. Tegelijkertijd biedt de studie zicht op een deel van de onderzoeksagenda van het CPB en zijn veel onderdelen gebaseerd op recent verschenen CPB werk. Veel CPB-ers hebben dan ook een bijdrage geleverd aan de studie: Pierre Koning (hoofdstukken 1,2,3,4 en 10), Ben Vollaard (hoofdstuk 5), Maarten Cornet en Jeroen van de Ven (hoofdstuk 6), Erik Canton en Dinand Webbink (hoofdstuk 7), Richard Venniker (hoofdstuk 8) en Marc Pomp (hoofdstuk 9). Pierre Koning fungeerde als projectleider en verrichtte de eindredactie van alle bijdragen.

Dank voor nuttig commentaar op concept-versies van deze studie gaat uit naar de klankbordgroep van dit onderzoek: Cornelis van Bochove en Ted Reininga van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Lans Bovenberg van de Universiteit van Tilburg, George Gelauff en Marc Hamelaers van het Ministerie van Economische Zaken, Raymond Gradus van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Fred Krapels van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dank gaat tevens uit naar Marcel Canoy, Esther Mot, Richard Nahuis en Marc Pomp voor hun commentaar op eerdere versies van de studie.

F.J.H. Don  
Directeur CPB





## **Samenvatting en conclusies**

### **Aanleiding en opzet studie**

Met ingang van vorig jaar hanteert de overheid een beleidsbegroting volgens een nieuwe stijl: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). De VBTB schrijft voor dat bij de voorbereiding van beleid heldere doelstellingen, concrete uitvoeringsplannen en de bijbehorende kosten in beeld worden gebracht. Dezelfde vragen komen terug bij de verantwoording van beleid. Deze overstap betekent een aanzienlijke verhoging van het ambitieniveau van beleidsmakers: de overheid zal creatiever moeten worden in het verzamelen en het evalueren van prestatiegegevens.

Voor de uitvoering van beleid is de overheid sterk afhankelijk van semi-publieke instellingen. De regierol van de overheid krijgt dus een ander karakter: meer aansturing middels prestatieafspraken en prestatiebeloning. In deze studie wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om semi-publieke instellingen te prikkelen tot prestaties. Tot hoever kan de overheid hierin gaan? Zijn prestaties wel te vatten in indicatoren? Wat zijn goede en wat zijn slechte prestaties? En bij welke sectoren ligt toepassing van prestatieprikkels het meest of juist het minst voor de hand? Zes cases passeren daarbij de revue: de uitvoering van de sociale zekerheid (UWV), de regionale politiekorpsen, TNO, het onderwijs, de universiteiten en tot slot de medisch specialisten. In alle gevallen betreft het taken die op afstand van de centrale overheid worden uitgevoerd, waarbij uitvoerders geen direct winstoogmerk hebben en (deels) publiek gefinancierd worden.

### **Opdrachtgever, opdrachtnemer en prikkels: theorie en empirie**

Om publieke taken tot uitvoering te brengen sluit de overheid soms contracten met partijen. Vaak zijn dit semi-publieke instellingen. Dit zijn instellingen die publieke taken vervullen en zelfstandig opereren ten opzichte van de centrale overheid. De overheid, de opdrachtgever, is veelal niet goed in staat vast te stellen in hoeverre de opdrachtnemer, de semi-publieke instelling, zich inspant om doelen te bereiken. Dit is ook het uitgangspunt van het 'principaal-agent' vraagstuk. In dat vraagstuk heeft de opdrachtnemer (agent) een 'informatievoorsprong' op de opdrachtgever (principaal): de opdrachtgever kan moeilijk inschatten wat de inzet, de capaciteiten en de prestaties van de opdrachtnemer zijn. Door prestatie-afhankelijke beloning kan dit probleem deels worden opgelost. De belangen van de opdrachtnemer en -gever komen dan immers meer op een lijn te liggen. Daarnaast kan de opdrachtgever zich extra inspannen om meer te weten te komen, bijvoorbeeld door toezichthouders aan te stellen. Maar er kunnen ook complicaties optreden bij de inzet van prestatieprikkels. Ten eerste kan er onduidelijkheid bestaan over de doelstellingen van beleid, bijvoorbeeld omdat deze veranderen over de tijd. Dit leidt tot verwatering van prikkels. Ten tweede is het niet eenvoudig de toegevoegde waarde van instellingen (of werknemers daarbinnen) te bepalen. Hier spelen verschillende afwegingen: zijn

prestatieprikkels gebaseerd op objectieve of ook op subjectieve informatie, en doe je dit voor teams of individuen? Tot slot is het de vraag of werknemers al niet vanzelf – door intrinsieke motivatie – gedreven zullen zijn om de doelen van de overheid na te streven. Extrinsieke prikkels hoeven dan niet altijd nodig te zijn en kunnen ook ten koste gaan van intrinsieke motivatie.

De vraag of prestatieprikkels bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de overheid is vooral van empirische aard. Evenzo geldt dit voor de vraag of prestatieprikkels geïntensiveerd dienen te worden. Empirische economische studies van het ‘principaal-agent’ vraagstuk richten zich echter vrijwel altijd op beroepen in de private sector waarbij productie goed meetbaar is, of het beloningssysteem van bestuurders van grote ondernemingen. De resultaten wijzen er doorgaans op dat prestatiebeloning inderdaad leidt tot een hogere (gemiddelde) productiviteit van werknemers. Daarnaast blijken prestatieprikkels ook de nodige bijwerkingen te hebben. Dit betreft vooral verwaarlozing van niet beloonde taken en het manipuleren van prestatie-uitkomsten (*gaming*). De beslissing om al dan niet prestatiebeloning toe te passen is in de praktijk dan ook vooral te verklaren aan de hand van het risico op deze bijwerkingen.

#### **De cases: tussen markt- en overheidsprikkels**

Overzien we de onderzochte cases, dan ontstaat een breed spectrum van soorten prikkels. In het ene uiterste ondervinden semi-publieke instellingen de tucht van de private markt of is er onderlinge concurrentie tussen hen (‘marktprikkels’). In het andere uiterste vindt aansturing alleen plaats door de overheid (‘overheidsprikkels’). Bij een tweetal cases treden semi-publieke instellingen (voor een deel van hun financiering) op als marktspeler: TNO en de universiteiten. Beiden verrichten onderzoek voor private partijen. Dit resulteert in relatief harde prikkels gericht op het toepasbaar maken van kennis – één van de doelstellingen van de overheid. Marktprikkels kunnen ook het gevolg zijn van concurrentie tussen semi-publieke instellingen onderling, zoals scholen, universiteiten en medisch specialisten, die vechten om een ‘marktaandeel’. Per leerling, (afgestudeerde) student of per medische verrichting vindt bekostiging plaats door de overheid. De cases leren dat prikkels bij prestatiebekostiging aanzienlijk kunnen zijn, maar aan de gerichtheid ervan soms valt te twifelen: vaak wordt de kwaliteit van diensten imperfect gemeten of door gebruikers slecht waargenomen.

Prestatieprikkels zijn doorgaans veel zwakker wanneer de overheid optreedt als (exclusieve) opdrachtgever: instellingen blijken dan goeddeels verzekerd van een budget en de spelregels ten aanzien van variabele budgetten zijn meestal niet helder of niet goed verifieerbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor de basis- en doelfinanciering voor TNO. Aan de onderzoeksprogramma’s die hierop leunen zijn weinig concrete of verifieerbare doelstellingen gekoppeld. Een ander voorbeeld betreft UWV, die monopolist is bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Het

Ministerie van SZW formuleert wel de nodige prestatienormen voor UWV, maar de consequenties voor het al dan niet behalen ervan zijn gering.

### **Waarom zijn overheidsprykkels zwak?**

Er kunnen goede redenen zijn om bij semi-publieke instellingen af te zien van marktprikkels. In plaats daarvan dient de overheid zich op te stellen als een sterke en kritische opdrachtgever. De cases leren ons echter dat overheidsprykkels veelal zwak zijn. Hoe is dit te verklaren?

De eerste, wellicht meest voor de hand liggende, verklaring ligt in de activiteiten van semi-publieke instellingen: is prestatie-meting wel mogelijk? De cases maken duidelijk dat dit vaak niet eenvoudig is: prestatie-indicatoren zijn vaak niet voor handen, en de interpretatie ervan is niet eenvoudig. Om met het eerste te beginnen: de kwaliteit van verrichte diensten laat zich zelden meten in één allesomvattende indicator. Voorbeelden waarbij dit sterk speelt zijn de veiligheid onder burgers (politie) en de meerwaarde en toepassingsgerichtheid van kennis (TNO en universiteiten). Toch is geringe meetbaarheid deels te ondervangen door te kijken naar het gebruik van diensten: de kwaliteit van scholen, universiteiten en medisch specialisten is wel moeilijk te meten, maar de uiteindelijke keuze ligt daar bij de gebruikers. Ook kan een beroep worden gedaan op het (subjectieve) oordeel van een onafhankelijke, welingelichte experts. Maar los daarvan blijft het niet eenvoudig om in te schatten wanneer prestaties goed of slecht zijn. Bij een aantal cases ontbreekt een goede basis voor vergelijking, eenvoudigweg omdat de overheid is aangewezen op één instelling, zoals bijvoorbeeld TNO of UWV.

Een tweede verklaring is dat semi-publieke instellingen niet geprikkeld hoeven te worden om tot prestaties te komen, zij beschikken namelijk al over voldoende intrinsieke motivatie. Sterker nog: extrinsieke prikkels, zoals prestatiebekostiging, kunnen ten koste gaan van intrinsieke motivatie. Vooralsnog geeft de internationale literatuur weinig aanwijzingen dat dit laatste ook het geval is. Wel kan het uitblijven of juist de aanwezigheid van intrinsieke motivatie van belang zijn voor de richting van prestatieprikkels. Medisch specialisten zijn veelal intrinsiek gemotiveerd tot het leveren van kwalitatief goede zorg – dit maakt onderdeel uit van het beroepscode. Dit geldt in veel mindere mate voor de kosten-effectiviteit van verrichtingen. Extrinsieke prikkels kunnen deze onevenwichtigheid corrigeren.

Een derde verklaring richt zich op de rol van de overheid: is deze een sterke, kritische opdrachtgever? En heeft zij daar wel belang bij? De overheid zou als principaal prioriteiten moeten stellen en prikkelen tot prestaties. De onderzochte cases tonen aan dat dit zeker niet altijd gebeurt. De overheid geeft semi-publieke instellingen veelal het voortouw bij het formuleren van doelstellingen en prestatienormen. In die zin is de overheid dus geen opdrachtgever. De overheid zal hier ook niet altijd belang bij hebben: hoe duidelijker de overheid doelstellingen en

prestatienormen formuleert, hoe geringer de bewegingsruimte van diezelfde overheid. Deze zou zich zelf immers ook voor langere perioden vast moeten leggen op doelstellingen. Dit maakt de overheid kwetsbaarder ten opzichte van de Tweede Kamer, toezichthouders en de pers. De invoering van de VBTB betekent weliswaar een stap naar meer commitment aan de kant van de overheid, maar de onderzochte cases leren dat de reikwijdte ervan tot dusver nog beperkt is.

### **Duidelijkere prioriteiten**

Sturing op prestaties kan alleen als ook de overheid zich committeert aan doelstellingen. Alleen dan kunnen prikkels effectief zijn. Zo toetst IWI (de toezichthouder van UWV) op normen voor rechtmatigheid en tijdigheid, maar geven ervaringen uit het verleden aan dat die normen te ambitieus of groot in aantal waren, of dat het missen ervan niet of nauwelijks consequenties heeft gehad. Evenzo formuleert het Ministerie van BZK voor de politie een veelheid van prioriteiten, maar het toezicht op het voldoen eraan is een wassen neus. Meer commitment kan worden bereikt door minder (of minder specifieke) prioriteiten die niet te vaak worden aangepast. Hier is ook een politieke dimensie aan verbonden: concrete prestatienormen maken de overheid kwetsbaarder en minder flexibel.

### **Betere informatie**

Meer een betere informatie over de prestaties van semi-publieke instellingen kan leiden tot een verbetering van de slagkracht van prestatieprikkels. Dit kan grofweg op drie manieren worden bereikt:

- I. Ten eerste kan op een aantal terreinen – zoals bij beoordeling van de politiekorpsen, TNO of de universiteiten – het oordeel van externe deskundigen (visitatiecommissies) worden ingewonnen. Veelal organiseren semi-publieke instellingen zelf al zulke visitaties, maar de overheid gebruikt deze niet als basis voor beoordelingen.
- II. Ten tweede is een rol weggelegd voor de overheid om meer markttransparantie af te dwingen. Dit geldt voor twee van de onderzochte cases: het verzamelen en standaardiseren van prestatiegegevens van medisch specialisten en kwaliteitskaarten voor scholen uit het voorgezet onderwijs.
- III. Tot slot zijn verbeteringen te boeken door benchmarken meer toe te passen. Hier lijkt in Nederland momenteel sprake van een kip-ei probleem: benchmarken is vooral een geschikt instrument als er betrouwbare prestatiegegevens zijn, maar zolang de merites van *benchmarking* niet zijn aangetoond lijkt de bereidheid om die gegevens te leveren gering. Investeren in benchmarken vergt daarom een lange adem en een actieve opstelling van de overheid. Daarbij kan – bijvoorbeeld bij de politiekorpsen en de uitvoering van de sociale zekerheid – veel geleerd worden van de ervaringen met *benchmarking* in het VK en Australië.

# 1 Inleiding

## 1.1 Een nieuwe rol van de overheid

Met ingang van dit jaar hanteert de overheid een beleidsbegroting volgens een nieuwe stijl: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB). De VBTB schrijft voor dat bij de voorbereiding van beleid de volgende vragen beantwoord worden: ‘Wat willen we bereiken?’, ‘Wat gaan we daar voor doen?’ en ‘Wat gaat het kosten?’. Dezelfde vragen komen terug bij de verantwoording van beleid: ‘Hebben we onze doelen bereikt?’, ‘Hebben we gedaan wat we daarvoor moesten doen?’ en ‘Zijn de kosten in lijn met de verwachtingen?’.

De overstap naar VBTB betekent een aanzienlijke verhoging van het ambitieniveau van beleidsmakers. Van oudsher werd vooral gestuurd op de gemaakte kosten en het werkproces, bestaand uit standaarden en regels voor de allocatie van middelen. Nu echter verschuift de focus naar de producten die geleverd worden. Meer en meer worden bekostigingsystemen hier op ingericht. In het verlengde hiervan ligt de vraag of deze producten ook daadwerkelijk bijdragen aan de oorspronkelijke doelstelling van beleid (zie het tekstkader voor een nadere toelichting). De Nederlandse overheid staat overigens niet alleen in deze trend. In de meeste OESO landen valt eenzelfde verschuiving waar te nemen (zie Kristensen et al, 2002).

De VBTB sluit aan bij een nieuwe stijl bij de uitvoering van publieke taken, waarbij (semi)-publieke instanties (vanaf nu: SPI's) beoordeeld worden op de uitkomsten van beleid – niet op de wijze waarop deze uitkomsten zijn bereikt. Dit vraagt om een andere rol van de overheid en van uitvoerders. De overheid voert op afstand de regie en zal worden aangesproken op de resultaten van dat beleid. SPI's zullen daarom met prestatienormen geïnstrueerd moeten worden en de juiste informatie moeten leveren aan de overheid.

De VBTB noodzaakt de overheid dus tot nieuwe vormen van aansturing, zoals prestatiecontracten en prestatiebeloning. Tot dusver is daar – zeker in de publieke sector – weinig ervaring mee opgedaan. Tot op zekere hoogte is dit niet verwonderlijk. Publieke diensten zijn immers vaak complex en daarom moeilijk te vatten in prestatie-indicatoren. Toch is het meer gemeengoed geworden om afspraken met SPI's vorm te geven middels prestatiecontracten. Te denken valt bijvoorbeeld UWV en de regionale politiekorpsen. Deze contracten zijn grotendeels nog wel gebaseerd op inputbekostiging, maar daarenboven worden vaak doelstellingen geformuleerd waarover verantwoording dient te worden afgelegd. Daarmee heeft ook de rol van de (centrale) overheid een ander karakter gekregen. Deze dient concrete doelen te formuleren en in te kunnen schatten wat ‘goede’ en ‘slechte’ prestaties zijn.

---

### **Input-, output- en effectfinanciering**

De overheid sluit overeenkomsten met partijen over de bekostiging van publieke taken. Mogelijk leidt de VBTB ertoe dat de bekostigingssystematiek meer prikkels en meer risico-elementen zal bevatten. Dit betekent een overstap van inputfinanciering naar output- en effectfinanciering. Wat houdt dit precies in?

Inputfinanciering richt zich op de middelen die benodigd zijn om taken te volbrengen. Uitvoerders geven aan hoeveel kosten zij gemaakt hebben en krijgen deze vergoed. Die kosten worden onderbouwd en dienen aan bepaalde standaarden te voldoen. De overheid zal dus over kennis moeten beschikken over de te maken kosten. Een voorbeeld van inputfinanciering is de bekostiging van uitkeringen: UWV krijgt iedere uitkering vergoed die zij verstrekt.

Bij de financiering van publieke instellingen kan de nadruk ook liggen op 'producten' die geleverd worden: outputfinanciering. Per product of dienst wordt dan een vergoeding afgesproken. Dit voorkomt de nodige bureaucratie. Daar tegenover staat het gevaar van overproductie. SPI's zijn immers verzekerd van een betalende partij: de overheid. Bij publieke diensten worden verrichtingen – zoals het opstellen van een proces verbaal, of een intake bij de sociale dienst – vaak als outputmaatstaf genomen. Deze verrichtingen zijn vaak goed meetbaar.

In het geval van effectfinanciering bekostigt de overheid SPI's naar de mate waarin SPI's een bijdrage hebben geleverd aan de verwezenlijking van doelstellingen. Veelal is het realiseren van output geen doel op zich, maar een middel om een zeker effect te bereiken. Zo kan het aantal bekeuringen van politiekorpsen als output gerekend worden, maar gaat het er uiteindelijk om het effect hiervan op de veiligheid te meten. Indien het mogelijk is dat effect te bepalen is het wenselijk hierop te prikkelen, en niet op de output.

---

## **1.2 Probleemstelling en afbakening onderzoek**

Het nieuwe kabinet heeft aangegeven op prestaties afgerekend te willen worden. Logisch gevolg lijkt dat zij op haar beurt prestatiecontracten zal afsluiten met SPI's. De vraag is alleen tot hoever de overheid hierin kan of moet gaan. Zijn prestaties wel te vatten in indicatoren? Wat zijn goede en wat zijn slechte prestaties? Leiden prestatiefinanciering en prestatiebeloning tot ongewenste bijwerkingen? Dit onderzoek zal nader ingaan op deze vragen. Zes toepassingsgebieden zullen daarbij aan de orde komen: de uitvoering van de sociale zekerheid (UWV), het onderwijs, universiteiten, de politiekorpsen, medisch specialisten, en TNO. Deze brede opzet geeft inzicht in de succes- en faalfactoren van prestatieprikkels in de publieke sector. Dit brengt ons op de probleemstelling van dit onderzoek:

---

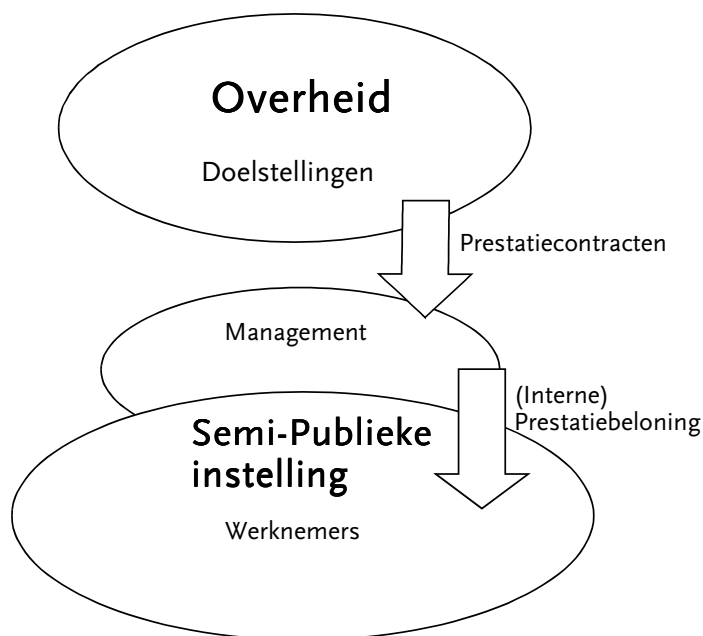
Wat zijn de mogelijkheden tot het gebruik van prestatiecontracten en prestatiebekostiging voor semi-publieke instellingen? En bij welke sectoren liggen prestatieprikkels het meest voor de hand?

---

### 1.2.1 Van doelstellingen naar prikkels: prestatiecontracten en prestatiebeloning

In ons onderzoek richten we ons op publieke instellingen die op afstand staan van de centrale overheid. Deze instellingen hebben geen winstoogmerk bij de vervulling van publieke taken. In sommige gevallen wordt – in juridische termen – wel gesproken van ‘rechtspersonen krachtens de wet’: instellingen die hun bestaansrecht (deels) ontleen aan het verrichten van een publieke taak. Zelfstandig Bestuursorganen (ZBO’s) zijn een voorbeeld hiervan. ZBO’s beschikken niet over een eigen vermogen. Prikkels zullen dus moeten liggen in de bekostigingssystematiek, of in prestatiecontracten.

**Figuur 1.1** Principaal-agent schakels tussen de overheid en SPI’s



De definitie van SPI's kan aldus in twee kenmerken vvat worden: zij staan op (enige) afstand van de centrale overheid en zijn uitvoerder van een publieke taak. Plaatsing op afstand is daarbij niet zonder reden: SPI's zijn op decentraal niveau beter in staat om publieke taken tot uitvoering te brengen en daarbij maatwerk te leveren. Dit betekent ook dat SPI's over een zekere mate van onafhankelijkheid van de uitvoering beschikken.

De aansturing van SPI's kan vervolgens op twee niveaus worden gezien: die van het management door de overheid (extern), en die van werknemers op de werkvloer door het management (intern). De aansturing van het management krijgt vorm in prestatiecontracten. Hierin worden de beoogde prestaties benoemd, de indicatoren die hieraan gekoppeld worden, en de wijze waarop wordt afgerekend op de resultaten.

Zoals de overheid prestatiecontracten kan opstellen voor SPI's, zo kan het management binnen die instelling een systeem van (individuele) prestatiebeloning opzetten (zie Figuur 1.1). Globaal genomen spelen hierbij dezelfde keuzes: wat zijn de prestatie-indicatoren, prestatienormen, en hoe af te rekenen? Verschil is echter dat de wijze van beloning kan verschillen per individuele werknemer, team, of afdeling. In deze studie zullen beide schakels – die tussen de overheid en de organisatie als geheel, en de aansturing binnen de organisatie – in samenhang worden gezien: onderzocht zal worden hoe bij beide schakels prikkels zijn vorm gegeven, en hoe deze verband houden.

### 1.2.2 Empirie

Vooralsnog kennen prestatiecontracten en -beloning geen brede toepassing in de publieke sector in Nederland. Er is dan ook weinig bekend over de effecten ervan. Dit onderzoek streeft ernaar om de mogelijkheden van toepassing te verkennen. Voor een deel zal daarbij geput worden uit ervaringen in het buitenland, met name de VS en het VK. Voorbeelden hiervan, waar in het onderzoek op ingegaan zal worden, zijn prestatiebeloning in het onderwijs en prestatiecontracten voor (publieke) reïntegratiekantoren. De lessen die uit deze ervaringen volgen zijn waar mogelijk vertaald naar de Nederlandse situatie.

Interviews en enquêtes vormen een tweede bron van informatie. Voor meerdere cases zijn gesprekken gevoerd, met name met managers van SPI's. Deze interviews geven vooral inzicht in de vraag wat het draagvlak voor prestatieprikkels is. Op welke 'producten' kan men redelijkerwijs afrekenen? Waar ligt – binnen een organisatie zonder winstoogmerk – ruimte voor prikkels? Welke doelstellingen van beleid worden algemeen gedragen? De antwoorden op deze vragen helpen om zicht te krijgen op de toepasbaarheid van prikkels en de specifieke kenmerken van de organisatie die daarbij een rol spelen.

## 1.3 De zes cases

In ons onderzoek kiezen we voor een breed spectrum van cases.<sup>1</sup> Dit geeft de mogelijkheid om tot een vergelijking te komen van succesfactoren van prestatieprikkels. Bij die cases zal in beginsel steeds de gehele keten – overheid / management / individuele werknemers – gezien worden. Afhankelijk van de beleidsrelevantie en het beschikbare onderzoeksmateriaal zal bij de uitwerking de nadruk wel verschillen. Bij de uitvoering van de sociale zekerheid, de politie-korpsen en de technologische instellingen zal de nadruk liggen op (externe) prestatiecontracten.

<sup>1</sup> Bij alle cases zijn inzichten ontleend aan – inmiddels verschenen of nog te verschijnen – CPB-studies. Zie de afzonderlijke cases voor verwijzingen naar deze studies.



Bij het onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en de zorg daarentegen zal het accent liggen op (interne systemen van) prestatiebeloning en -bekostiging. Een overzicht:

#### **Case I: UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen)**

Met de invoering van de Wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) zijn de claim-beoordeling en uitkeringsadministratie van de werknemersverzekeringen in handen gekomen van UWV. Daarmee is het aantal uitvoeringsinstellingen van de WW en WAO teruggebracht van vijf naar één. Het is de vraag hoe – zeker nu een vergelijking tussen uitvoeringsinstellingen niet (meer) mogelijk zal zijn – UWV door het Ministerie van SZW aangestuurd kan worden. Evenzo geldt dit voor de regiokantoren die door het UWV management aangestuurd worden. Welke prikkels liggen nu besloten in de financiering- en organisatiestructuur? Zijn deze in lijn met de doelstellingen van beleid, of valt hier een en ander te verbeteren?

#### **Case II: de regionale politiekorpsen**

Het Ministerie van BZK wil prestaties van de politie verhogen door prestatiecontracten te sluiten met de regionale korpsen. Maar waarop is goed af te rekenen? Leiden prikkels tot gewenste veranderingen op het niveau van individuele agenten? En leiden die veranderingen tot een verbetering van de veiligheid?

#### **Case III: TNO**

TNO wordt deels met publieke gelden bekostigd. De overheid ziet dit als middel om technologische innovaties tot stand te brengen waar *spill-over* effecten aan verbonden zijn. In recente discussies, waaronder die in het IBO voor technologiebeleid, zijn de voorwaarden voor deze subsidieverstrekking aan de orde gekomen. Hoe kan TNO optimaal worden aangezet tot prestaties? En hoe kan voorkomen worden dat verdringing plaatsvindt van marktactiviteiten?

#### **Case IV: onderwijs**

Ervaringen in Israël en de Verenigde Staten met prestatiebeloning in het onderwijs zijn veelbelovend, zeker waar het gaat om effecten op voortijdig schoolverlaten. Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt een vorm van prestatiebeloning ingevoerd. Hier zijn de ervaringen minder positief. Zou prestatiebeloning ook op Nederlandse scholen kunnen worden ingevoerd? Of draagt de bekostigingssystematiek er al voldoende toe bij dat scholen geprikkeld worden om te presteren?

#### **Case V: universiteiten**

De bekostiging van Nederlandse universiteiten verloopt middels een verdeelmodel. Hier liggen weinig prikkels in besloten: middelen zijn niet afhankelijk gesteld van de onderzoeksprestaties

van universiteiten. Zijn onderzoekers toch al voldoende (intrinsiek) gemotiveerd zijn? Of is de overheid niet in staat de prestaties van universiteiten goed in beeld te brengen?

#### **Case VI: medisch specialisten**

Tot het midden van de jaren '90 werden medisch specialisten per verrichting beloond. Sindsdien is sprake van *lump sum* financiering: per ziekenhuis is jaarlijks een vast bedrag beschikbaar voor medische verrichtingen. Het is de vraag of deze overstap heeft geleid tot belangrijke gedragsveranderingen en of dit conform de doelstellingen van het zorgbeleid is. Dit geldt tevens voor geavanceerdere vergoedingssystemen, zoals de Diagnose Behandel Combinatie (DBC) systematiek.

### **1.4 Een vast format voor analyse: vijf stappen**

Bij alle te behandelen cases spelen vergelijkbare vragen: aan welke prestatieprikkels zijn SPI's onderhevig? Zijn deze prikkels in lijn met de uiteindelijke doelstellingen van de overheid? Zijn er goede redenen om af te zien van (financiële) prestatieprikkels? En zijn die redenen van fundamentele aard of tot op zekere hoogte te verhelpen? Een goede vergelijking van de cases is gebaat bij een vast format waarin deze vragen aan de orde komen. Bij alle cases volgen we derhalve eenzelfde format, bestaand uit vijf stappen:

#### **Stap 1: Wat zijn de doelstellingen?**

Bij de aansturing van een SPI heeft de overheid een aantal doelstellingen voor ogen. Welke zijn dit? Hoe concreet zijn deze gedefinieerd? Stelt de overheid duidelijke prioriteiten?

#### **Stap 2: Wat gaat goed en wat kan beter?**

Informatie over de kosten en de 'productie' geeft inzicht in de belangrijkste activiteiten en prestaties. Vergelijking tussen organisatie-onderdelen of ten opzichte van het buitenland helpt om deze in perspectief te zien.

#### **Stap 3: De organisatie- en prikkelstructuur**

De organisatie maakt deel uit van een keten, met bovenaan de opdrachtgever (de overheid) en daaronder verschillende lagen binnen de organisatie. In alle ketens liggen (impliciete) prikkels besloten, variërend van prestatiebeloning tot intrinsieke motivatie om taken te verrichten. Welke prikkels wegen het zwaarst?

#### **Stap 4: Confrontatie tussen doelstellingen en organisatiestructuur; verklaring**

Sluit de organisatiestructuur aan bij de doelstellingen? Zo nee, wat zijn redenen die hiervoor worden aangedragen? Mogelijkheden zijn:

- I. strijdige doelstellingen
- II. gebrekkige meetbaarheid van prestaties
- III. prestaties moeilijk toe te rekenen aan (individuele) uitvoerders en
- IV. indicatoren zijn manipuleerbaar.

**Stap 5: Wat kan beter? Empirie en beleidsopties.**

Hoe fundamenteel zijn de knelpunten uit Stap 4? Wat valt daarbij te leren van ervaringen uit het buitenland? Beleidsopties om de mogelijkheden van prestatieprikkels te versterken liggen, globaal genomen, op twee terreinen:

- I. Aanpassing en prioritering van doelstellingen door de overheid.
- II. Betere informatie: meer indicatoren en betere methoden ontwikkelen om deze te beoordelen.

## **1.5 Verdere opbouw van de studie**

De opbouw van het standaard format is voor een belangrijk deel ontleend uit de 'principaal-agent' theorie. Het uitgangspunt hierbij is dat de opdrachtgever – de overheid in dit geval – de opdrachtnemer dusdanig probeert te prikkelen dat deze optimaal bijdraagt aan de doelstellingen van beleid. De principaal-agent theorie biedt inzicht in de factoren die de inzet van prestatieprikkels belemmeren (zie stap 4 van het format) en oplossingsrichtingen hiervoor (stap 5). In Hoofdstuk 2 zullen we daarom hier nader op ingaan. Speciale aandacht zal uitgaan naar de kenmerken van de publieke sector: dragen deze ertoe bij dat prestatieprikkels minder uit de verf kunnen komen? Hoofdstuk 3 geeft een beknopt overzicht van (internationaal) empirisch onderzoek naar prestatiebeloning. Wat zijn in de praktijk de zwaarste argumenten pro en contra prestatieprikkels? En welk type prikkels wordt waar het meest toegepast? Antwoord op deze vragen helpt om de kans op het welslagen van prikkels in de publieke sector in te kunnen schatten.

In de hoofdstukken 4 tot en met 9 zullen de afzonderlijke cases aan de orde komen: UWV, de politiekorpsen, TNO, onderwijs, de universiteiten en tot slot de medisch specialisten. Voor al deze cases volgen we het standaard format zoals in paragraaf 1.4 uiteengezet. De inzichten uit die cases worden uiteindelijk gecombineerd in Hoofdstuk 10. Wederom komen hier de twee vragen aan de orde uit Hoofdstuk 2 en 3: aan welke voorwaarden moet bij de SPI's worden voldaan om prikkels prestatieafhankelijk te maken, en hoe verhoudt dit zich tot de inzichten verkregen in de cases?



## **2 Prestatieprikkels theoretisch bezien<sup>2</sup>**

### **2.1 De overheid als opdrachtgever**

Om publieke taken uit te voeren sluit de overheid soms contracten af met partijen. Vaak is de overheid daarbij aangewezen op SPI's. Het gaat hier dan om organisaties die aan de wet bepaalde bevoegdheden ontlenen en op afstand van de centrale overheid zijn geplaatst. De overheid, de opdrachtgever, is niet goed in staat vast te stellen in hoeverre de opdrachtnemer (de SPI) zich daadwerkelijk inspant om verplichtingen na te komen en of de resultaten van de opdrachtnemer goed of slecht zijn. De opdrachtnemer beschikt dus over een zekere informatievoorsprong. Hetzelfde geldt voor het management van de SPI, die als opdrachtgever moeilijk de inspanningen en resultaten van werknemers kan beoordelen. In de economische theorie worden deze situaties wel omschreven als het 'principaal-agent-model'. De principaal is de opdrachtgever, de agent de opdrachtnemer. Doorlopend thema daarbij is dat de agent een informatievoorsprong heeft op de principaal. Waar ligt die informatievoorsprong nu precies? Wanneer kunnen prikkels tegenwicht geven aan de gevolgen van die informatievoorsprong? En als dat niet kan: op welke manier kunnen prikkels alsnog de ruimte krijgen? In de volgende paragrafen zal op al deze vragen worden ingegaan.

#### **2.1.1 Inzet moeilijk meetbaar**

Het uitgangspunt van het principaal-agent model is als volgt: de opdrachtgever probeert de opdrachtnemer dusdanig te prikkelen dat deze optimaal bijdraagt aan zijn doelstelling. Bij bedrijven kan die doelstelling meestal vertaald worden naar de winst die (op lange termijn) behaald wordt. In de publieke sector is dit minder eenvoudig. De opdrachtgever kan niet goed beoordelen in hoeverre de opdrachtnemer een bijdrage levert aan de doelstelling. Wel kan de opdrachtgever ervoor zorgen dat de belangen van de opdrachtnemer meer overeenkomen met de doelstelling, namelijk door prestatie-afhankelijke beloning in te voeren. Nog steeds is inzet moeilijk meetbaar, maar de opdrachtnemer heeft er dan wel een duidelijk belang bij zich in te spannen.

Stel dat we uitgaan van een werkgever met winstmaximalisatie als doel. Die winst zal groter zijn als werknemers zich meer inspanning getroosten. Winstdeling als vorm van prestatie-afhankelijke beloning kan hiertoe bijdragen, werknemers zullen immers geprikkeld worden om optimaal bij te dragen aan de doelstelling van de werkgever. Gevolg is wel dat een deel van de winst niet langer toevalt aan de werkgever. Hiermee stuiten we op een afweging: hoe groter de prikkel, hoe groter de totale winst, maar ook hoe kleiner het aandeel voor de opdrachtgever. Bij

<sup>2</sup> De structuur van dit hoofdstuk is grotendeels ontleend aan Dixit (2000)

de optimale prikkel zullen de marginale opbrengsten (meer *totale* winst) en kosten (meer winst afstaan) daarom met elkaar in evenwicht zijn.

Prestatie-afhankelijke beloning leidt dus tot een directere betrokkenheid van de opdrachtnemer. Het is echter de vraag in hoeverre deze – gelet op allerlei externe omstandigheden – de uitkomsten daadwerkelijk kan beïnvloeden. Hoe minder dit het geval is, hoe meer risico's worden overgeheveld naar de opdrachtnemer. Door (deels) een vaste beloning te garanderen treedt de opdrachtgever feitelijk op als verzekeraar en neemt dit risico op zich. Hier stuiten we op het dilemma tussen prikkels en zekerheid: prestatiebeloning gedijt vooral in situaties waar opdrachtnemers niet al te risico-avers zijn, de prestaties redelijk in de hand hebben en gevoelig zijn voor prikkels. In de praktijk betekent dit dat vrijwel altijd sprake zal zijn van een combinatie van vaste en variabele beloning.

### **2.1.2 Capaciteiten moeilijk meetbaar**

In het voorgaande zijn we uitgegaan van een gegeven verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Door prestatiebeloning zullen de belangen van beide partijen beter met elkaar overeenkomen. De voorwaarden hiertoe kunnen in contracten worden vastgelegd. De opdrachtgever is echter niet alleen gebaat bij een optimale inzet van de opdrachtnemer, maar ook bij opdrachtnemers die over goede capaciteiten beschikken. Ook hier geldt dat (potentiële) opdrachtnemers een informatievoorsprong hebben: zij weten beter dan de opdrachtgever wat hun capaciteiten zijn. Het probleem voor de opdrachtgever is derhalve: hoe kunnen contracten of arbeidsovereenkomsten zo worden opgesteld dat 'als vanzelf' de meest capabele werknemers het werk zullen doen?

Het probleem van moeilijk meetbare capaciteiten uit zich in een niet optimaal gebruik van arbeidskrachten. Stel bijvoorbeeld dat een universiteit al haar onderzoekers eenzelfde, vaste beloning geeft voor een vaste hoeveelheid onderzoekstijd (per week). Hier schuilt dan een tweeledig gevaar in. Ten eerste krijgen de meest capabele onderzoekers evenveel onderzoekstijd als de rest. Dit is ongewenst vanuit het oogpunt van allocatieve efficiëntie. Ten tweede ontstaat het gevaar dat vooral de minder capabele onderzoekers zich goed kunnen vinden in de arbeidsvoorwaarden; zij met de beste capaciteiten zullen kijken of elders niet onder betere voorwaarden gewerkt kan worden. Dit wordt ook wel 'averechtse selectie' genoemd: juist de onderzoekers met minder capaciteiten blijven, ten koste van hen met betere capaciteiten.

Wat is nu de oplossing voor het probleem van averechtse selectie? Of anders gesteld: hoe kan het juist voor de onderzoekers met goede kwaliteit aantrekkelijker gemaakt worden? De oplossing lijkt dan (wederom) gelegen in prestatieprikkels, bijvoorbeeld door het aantal onderzoeksuren en het salaris van onderzoekers afhankelijk te maken van prestaties. Dit leidt niet alleen tot een

betere allocatie van het aanwezige werknemersbestand, maar ook tot prikkels voor nieuwe, hoogkwalitatieve onderzoekers om te solliciteren – hun kwaliteiten betalen zich immers uit in betere arbeidsvoorwaarden.

### 2.1.3 Resultaten moeilijk meetbaar

Vaak beschikt de opdrachtnemer over mogelijkheden om zijn prestaties mooier voor te doen dan ze werkelijk zijn. De opdrachtgever heeft hier niet volkomen zicht op. Stel bijvoorbeeld dat een politiekorps wordt afgerekend op het aantal opgeloste zaken, dan kan de politie zijn aandacht verleggen naar kleine, makkelijk oplosbare zaken. Deze situatie wordt wel omschreven als kostbare verificatie: waargenomen prestaties zeggen niet alles, want ze zijn manipuleerbaar.

Ook bij kostbare verificatie heeft de opdrachtgever een informatie-achterstand. Zoals een verzekerde zijn schade kan overdrijven bij het indienen van een claim, zo kan een semi-publieke organisatie niet welgevallige informatie niet kenbaar maken aan de overheid. Andersom kan welgevallige informatie juist worden aangedikt. Reïntegratiekantoren zouden bijvoorbeeld ten onrechte de indruk kunnen wekken dat hun cliënten nog in een traject zitten, zolang nog geen baan is gevonden. Ernstiger is het als dergelijk strategisch gedrag verder gaat dan de presentatie van gegevens. Dit is het geval wanneer diezelfde reïntegratiekantoren mensen alleen tijdelijk aan uitzendwerk zouden helpen om een plaatsingsbonus binnen te halen.

---

Conclusie: Op drie vlakken kunnen opdrachtnemers beter geïnformeerd zijn dan hun opdrachtgever: (1) hun inzet; (2) hun capaciteiten; en (3) de resultaten die ze behalen ('kostbare verificatie').

---

## 2.2 Wanneer werken prikkels?

In meerdere opzichten kan de opdrachtgever van beleid dus slechter geïnformeerd zijn dan de opdrachtnemer. Door beloningsprikkels en controle achteraf zijn de gevolgen hiervan vaak te beperken. Enerzijds kan de overheid prestatieprikkels kunnen overwegen. Anderzijds dienen SPI's de nodige verantwoording af te leggen. Maar daarmee is niet alles gezegd: er bestaan meerdere complicerende factoren bij de vormgeving van prikkels. Die factoren en de daarbij relevante vragen kunnen we grosso modo indelen in drie categorieën:

- I. De doelstellingen van de opdrachtgever. Hoe duidelijk zijn deze geformuleerd. Zijn doelstellingen strijdig?
- II. Meetbaarheid van prestaties. Kan de opdrachtgever beoordelen wat goede en slechte prestaties zijn? Zijn hier geschikte indicatoren voor? Zijn prestaties wel toe te rekenen aan (kleine) groepen werknemers? En wat kunnen we leren van prestaties over langere perioden?

- III. De opdrachtnemer: Hoe gevoelig is deze voor prikkels? En gaan prikkels niet ten koste van intrinsieke motivatie?

Voor alle gestelde vragen kan worden nagegaan hoe verschillend de publieke en private sector zijn. We gaan we hier dan nu ook nader op in.

#### 2.2.1 De opdrachtgever: duidelijke, eenduidige doelstellingen?

Veel overheidsdiensten hebben het karakter van publieke goederen: de kosten ervan zijn niet (geheel) te verhalen op individuele gebruikers. Vaak is er een breed scala van partijen (de *stakeholders*) dat belang heeft bij de productie van publieke diensten, maar niet (direct) met de kosten van hun wensen wordt geconfronteerd. Het is daarom aan de overheid om al deze wensen op hun waarde te schatten en met daarbij passende doelstellingen te komen. Die doelstellingen concurreren niet alleen om dezelfde middelen, maar kunnen soms ook strijdig zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan de twee hoofdoelstellingen van de sociale zekerheid: gelijkheid en efficiëntie. Enerzijds wil de overheid werknemers verzekeren tegen inkomensverlies, anderzijds streeft ze naar een minimaal gebruik van sociale zekerheidsregelingen. Hoe genereuzer die verzekering echter, hoe meer druk er ontstaat op het gebruik van die regelingen. De overheid zal derhalve duidelijk moeten maken hoeveel gewicht zij toedicht aan beide doelstellingen.

Prikkels winnen aan kracht bij een beperkt aantal concrete doelstellingen die voldoende constant zijn over de tijd. De overheid zal dus – zowel naar de opdrachtnemer als naar de kiezers – over de tijd zich een betrouwbare partij moeten betonen. Nadeel is wel dat dit ten koste gaat van flexibiliteit. Als bijvoorbeeld wachtlijsten in de zorg onverwacht sterk op lopen kan de druk dermate sterk zijn dat een bijstelling van prioriteiten gewenst is. Hiermee krijgt het beleid van de overheid een opportunistisch karakter. Politici en ambtenaren hebben zelf ook een belang om flexibele doelstellingen te hanteren. In zekere zin kan de burger als (super-)principaal van de overheid worden gezien. Het ontbreken van heldere doelstellingen geeft politici en ambtenaren een grote vrijheid om beslissingen te nemen die niet door de kiezer hoeven te worden gelegitimeerd. Gevolg is een verdere verwatering van prikkels: het heeft voor SPI's nauwelijks nut om doelstellingen te behalen; deze veranderen toch steeds.

Beleidsmakers zullen dus niet altijd sterk geneigd zijn zich vooraf vast te leggen aan duidelijke doelstellingen, en daaraan gekoppeld prestatie-indicatoren en -normen – dat maakt hen kwetsbaarder naar derden. Maar er kunnen ook een andere reden zijn om hier van af te zien, of althans om niet *vooraf* aan te geven waarop beoordeeld zal worden. Veelal zijn omstandigheden onderhevig aan veranderingen over de tijd. In dat geval kan het beter zijn achteraf verantwoording af te leggen. Dit wordt wel omschreven als *accountability*. De overheid geeft dan dus niet vooraf (*ex ante*) aan waarop zij SPI's zal beoordelen, maar zal achteraf (*ex post*) vragen om een



verantwoording. Toch is ook aan deze manier van aansturing een belangrijk risico verbonden: als de overheid vooraf niet of nauwelijks aangeeft wat zijn van de SPI's verlangd, hoe kan zij dan achteraf beoordelen of de verantwoording voldoet? Tot op zekere hoogte zal de overheid dus altijd doelstellingen moeten formuleren; het te zwaar inzetten op het systeem van *accountability* kan dus gebruikt worden om binding aan doelstellingen te vermijden.

---

Conclusie: Willen prikkels werken, dan vormen heldere doelstellingen een noodzakelijke voorwaarde hierbij. In geval van strijdige doelstellingen zullen gewichten vastgesteld moeten worden. Bovendien moet de opdrachtgever zichzelf over een langere periode committeren aan doelstellingen. Zijn die doelstellingen vooraf niet of moeilijk te definiëren, dan is *ex post* verantwoording ('*accountability*') het alternatief.

---

### 2.2.2 Meetbaarheid van resultaten

Overheidsdoelstellingen zijn vaak vaag gedefinieerd en (derhalve) moeilijk in scores te vatten. Aan de opdrachtgever is het om – hetzij op basis van onderzoek, hetzij op basis van gezond verstand – indicatoren te ontwikkelen die voldoende gecorreleerd zijn met die doelstellingen. Dit kan ook een combinatie van indicatoren zijn. Hierbij spelen verschillende afwegingen:

#### **Keuze van indicatoren: objectief of subjectief?**

De keuze van prestatie-indicatoren is vooral een praktische aangelegenheid. Indicatoren moeten voldoende sterk gecorreleerd zijn met (één van) de doelstelling(en). Bovendien moeten ze relatief snel beschikbaar zijn en weinig aanleiding geven tot discussies. Dit heeft verschillende implicaties. Zo kunnen prestaties dermate moeilijk in scores te vatten zijn dat een subjectieve beoordeling valt te verkiezen boven objectieve informatie. Het voordeel van subjectieve beoordelingen is dat er meer – vooral moeilijk waarneembare – facetten kunnen worden meegenomen dan in objectieve scores. Nadeel is wel dat subjectieve beoordelingen gevoelig zijn voor strategisch gedrag, hetzij van de beoordeelde, hetzij van de beoordelaar. Vaak hebben beoordelaars moeite om goede en slechte prestaties van werknemers duidelijk van elkaar te onderscheiden (zie Prendergast, 1998). Kennelijk vrezen beoordelaars meer voor protesten van werknemers met een slechte score dan die met een goede score. Tegelijkertijd kunnen ook werknemers strategisch gedrag vertonen, simpelweg door zoveel mogelijk in de smaak te vallen ('slijmen') bij hun beoordelaars. Dergelijk gedrag hoeft niet altijd in het belang te zijn van de organisatie als geheel. Als beoordelaars competent zijn is dit natuurlijk geen probleem.

#### **Leren over de tijd: herhaling van contracten**

Contracten worden doorgaans gesloten voor een bepaalde periode. Voor SPI's als geheel is dat – conform de begrotingssystematiek van de overheid – één kalenderjaar. De informatievoorziening rond prestatie-indicatoren zal hier dan ook op worden afgestemd. De overheid is daarbij meestal (bij wet) aangewezen op één of een vast aantal SPI's. Dit heeft als voordeel dat leer- en

reputatie-effecten tot wasdom kunnen komen. Jaarprestaties kunnen vergeleken worden, en bij slechte prestaties kan men zich niet jaar in jaar uit verschuilen achter 'toeval'.

Op het werknemersniveau geldt hetzelfde principe: gaandeweg de arbeidsrelatie zal de werkgever meer te weten komen van de kwaliteit van de werknemer. De werkgever kan ook afspreken dat de werknemer na verloop van tijd meer salaris zal verdienen als deze zich voldoende inspannt. Het vooruitzicht op promotie in de volgende perioden is dan een (impliciete) prikkel voor de werknemer. Nadeel is wel dat promotieprikkels aan kracht inboeten aan het eind van een loopbaan.

### **Toerekenbaarheid binnen de organisatie: teams, hiërarchie, benchmarking**

Een organisatie bestaat doorgaans niet uit werknemers die allen afzonderlijk kunnen worden beloond. Werknemers werken, zeker in SPI's, veelal in teamverband, met als gevolg dat individuele prestaties mede afhangen van de inzet van collega werknemers. Sterker nog: soms worden prestaties alleen in teamverband gemeten. In deze gevallen kan een *free rider* probleem ontstaan: werknemers kunnen geneigd zijn op andersmans inzet te teren en zelf hun inspanningen te minimaliseren. Hoe groter het team, hoe sterker de geneigdheid hiertoe. Gevolg is een verwatering van prikkels.

Bij het *free rider* probleem kunnen sociale normen als tegenkracht fungeren. Werknemers kunnen elkaar monitoren (*peer pressure*) en zelf een belonings- of bestraffingssysteem opzetten om de neuzen in één richting te krijgen. Aldus kunnen teams dan weer zo goed mogelijk de concurrentie met andere teams aangaan.

Kenmerkend aan grote organisaties is ook dat sprake is van een zekere hiërarchie. De (centrale) overheid sluit contracten met het management van die organisaties. Vervolgens is het aan het management om – veelal met inbegrip van een aantal tussenlagen in de organisatie – werknemers op decentraal niveau aan te sturen. Het voordeel hiervan is dat de tussenliggende lagen beter weten wat één niveau lager gebeurt dan de opdrachtgever bovenaan de keten. Tegelijkertijd loert echter het gevaar van collusie: verschillende lagen in de organisatie kunnen besluiten om onwelgevallige informatie niet naar boven te sturen.

De organisatiestructuur kan dus beperkingen opleggen aan prikkels. Maar het kan ook juist kansen bieden wanneer er vergelijkbare teams, of afdelingen zijn. In dat geval is het mogelijk om tot *benchmarking* over te gaan. Vergelijking van werknemers, teams, afdelingen of kantoren maakt voor de opdrachtgever inzichtelijk waar goed of slecht gepresteerd wordt. In één op één relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is dit veel moeilijker. *Benchmarking* kan ook

worden gecombineerd met prestatie-afhankelijke beloning. In dat geval is sprake van maatstaf-concurrentie.

---

Conclusie: Prestaties van opdrachtnemers dienen voldoende transparant te zijn om tot gerichte prikkels te komen. Transparantie is moeilijker af te dwingen naarmate: (1) objectieve indicatoren minder gecorreleerd zijn met beleidsdoelstellingen, (2) subjectieve beoordelingen gevoeliger zijn voor strategisch gedrag, (3) prestaties slecht zijn toe te rekenen aan individuele opdrachtnemers, en (4) prestaties over de tijd moeilijker vergelijkbaar zijn.

---

### **2.2.3 De opdrachtnemer: intrinsieke motivatie en andere prikkels**

Werknemers zullen zich bij de uitoefening van hun taken niet alleen laten leiden door financiële prikkels. Zij kunnen ook voldoening scheppen uit bepaalde aspecten die aan werken verbonden zijn en de vrijheid waarover ze beschikken bij het werk. Dit wordt wel aangeduid als 'intrinsieke motivatie'. Intrinsieke motivatie kan gelegen zijn in ideologische of sociale motieven. Als die motieven overeenkomen met de doelstellingen van de organisatie vermindert dit het aanstuuringsprobleem van de opdrachtgever. Prikkels hoeven dan niet altijd nodig te zijn.

Er wordt nogal eens gesteld dat werknemers in de publieke sector een gebrek aan extrinsieke motivatie compenseren door een meer dan gemiddelde intrinsieke motivatie. Mocht dit zo zijn, dan hoeft dit prestatieprikkels nog niet overbodig te maken. Intrinsieke motivatie hoeft namelijk niet altijd bij te dragen aan de doelstellingen van de overheid – bijvoorbeeld wanneer onderwijzers meer hechten aan een bepaalde lesmethode dan het Ministerie van OCenW dat doet. Werknemers in de publieke sector kunnen hechten aan beleidsdiscretie bij de uitvoering van hun taken. Extrinsieke prikkels kunnen dan – met behoud van die beleidsdiscretie – juist compenserend werken, zonder dat hier allerlei regels aan te pas hoeven te komen.

Prestatiebeloning kan ook effecten hebben die buiten het domein van de (conventionele) economische wetenschap vallen. Uit experimenteel onderzoek (zie o.m. Kreps (1997) en Frey en Jegen (2001)) blijkt dat extrinsieke (financiële) prikkels ten koste kunnen gaan van intrinsieke motivatie, zelfs bij die activiteiten waarop de opdrachtnemer beloond wordt. De reden hiervoor is dat – op zijn minst in de perceptie van de opdrachtnemer – door prestatiebeloning het karakter van de te verrichten activiteit verandert.<sup>3</sup> Bovendien kan hij – terecht of ten onrechte – tot het inzicht komen dat de taak veel zwaarder is dan vooraf gedacht. Uitkomst kan dan zijn dat prestatieprikkels ten koste gaan van prestaties.

<sup>3</sup> De opdrachtnemer kan dit ook opvatten als inbreuk op zijn of haar beleidsdiscretie, dat wil zeggen de mogelijkheden om naar eigen inzicht tot oplossingen te komen.

Een andere vorm van intrinsieke motivatie is die van (professionele) status. Binnen bepaalde beroepsgroepen kunnen speciale codes gelden ten aanzien van wat als ‘vakmanschap’ gezien wordt. Men wil graag tot de besten in zijn vakgebied gerekend worden, los van de beloning die hier aan gekoppeld is. Door goede prestaties te leveren kunnen managers en werknemers die status bereiken. Status en carrièrebelangen zullen wellicht een sterke overlap vertonen.

---

Conclusie: Intrinsieke motivatie kan reden zijn om af te zien van (extrinsieke) prikkels. Dit is het geval als intrinsieke motivatie bijdraagt aan de doelstellingen van de opdrachtgever én prikkels de intrinsieke motivatie schaden.

---

## 2.3 Van prikkel-remmers naar oplossingen

De eerste kolom van Tabel 2.1 vat nog eens samen welke omstandigheden ertoe kunnen leiden dat prikkels niet goed tot hun recht komen (zogenaamde ‘prikkel-remmers’). Wederom maken we hierbij een onderscheid naar de doelstellingen van beleid, problemen bij de meting van prestaties en de prikkelgevoeligheid van de opdrachtnemer.<sup>4</sup> De gevolgen hiervan staan vermeld in de tweede kolom: verwatering van prikkels, slecht gerichte prikkels en ongewenste bijwerkingen. Wat is nu mogelijk om de slagkracht van prikkels alsnog te vergroten?

**Tabel 2.1 Gevaren van prikkel-remmers en oplossingsrichtingen**

Prikkel-remmers	Gevaren	Oplossingen
De opdrachtgever: onduidelijke of veranderende doelstellingen	– Verwatering van prikkels	– Prioriteiten stellen
Meetbaarheid prestaties		
– Meetbaarheid in indicatoren	– Moeilijk contracteerbaar – Veel risico voor opdrachtnemer	– Zoektocht naar gecorreleerde indicatoren – Subjectieve beoordeling – <i>Benchmarking</i> – Leereffecten over tijd (herhaling van contracten)
– Verifieerbaarheid	– <i>Gaming</i> : manipuleren uitkomsten	– Toezicht – Contracten ‘gaming-proof’ maken
– Toerekenbaarheid	– <i>Free rider</i> probleem – Collusie	– Kleinere teams – <i>Peer pressure</i> – Toezicht
De opdrachtnemer: intrinsieke motivatie	– Gering effect prikkels, afname intrinsieke motivatie	– Selecteren op werknemers met juiste motivatie – Prikkels zodanig richten dat ze intrinsieke motivatie niet schaden – Ruimte maken voor beleidsdiscretie

<sup>4</sup> Merk op dat deze driedeling ook terug komt in hoofdstuk 10, bij de vergelijking van de verschillende cases.

### **De opdrachtgever: strijdige doelstellingen**

Strijdigheid van doelstellingen kan leiden tot verwatering van prikkels. Dit gevaar lijkt groter in de publieke sector dan in de private sector. De oplossing ligt echter voor de hand: prioriteiten stellen. Dat zal leiden tot betere prestaties dan in een situatie waarbij helemaal geen prikkels zijn, of prikkels ten volle gericht zijn op meerdere doelen.

### **Het 'product': gebrekkige meetbaarheid**

De productie van publieke diensten laat zich veelal moeilijk meten. Hierdoor kunnen prikkels slecht gericht zijn: opdrachtnemers worden beloond op basis van scores die zij zelf niet in de hand hebben of weinig verband houden met de doelstellingen van de overheid. Het andere uiterste is dat de opdrachtnemer zijn prestaties mooier af kan schilderen dan in werkelijkheid het geval is. En ook als prestaties wel goed meetbaar zijn, dan zijn deze vaak niet aan individuele werknemers toe te rekenen. Wat valt hier aan te doen? Drie oplossingen zijn dan mogelijk:

- I. Betere informatie verzamelen, of methoden tot vergelijking verbeteren. Middelen hiertoe zijn maatstafvergelijking, zoeken naar geschikte indicatoren, en vergelijkingen van resultaten over de tijd. Dit vergt de nodige creativiteit en inspanningen van de overheid, ook al stuurt deze 'op afstand'.
- II. Toezicht. Sturen 'op afstand' en 'op resultaten' is een loffelijk streven, maar weinig zinvol zonder zicht op de betrouwbaarheid van die resultaten. Daarom kan (onafhankelijk) toezicht nodig zijn, juist als aanvulling op prestatieprikkels.
- III. Maak beloningen *gaming-proof*. Vaak worden prestatienormen in absolute termen geformuleerd: een zeker streefniveau dient gehaald te worden. Daarboven leveren extra inspanningen geen extra beloning op. Deze opzet nodigt uit tot *gaming*, vooral door met resultaten over de (kalender-)tijd te gaan schuiven. Bij 'marginale beloning' – waarbij wordt beloond per afzonderlijke prestatie – is dit gevaar minder sterk.

### **De opdrachtnemer: intrinsieke motivatie**

Intrinsieke motivatie kan soms een reden zijn om prikkels te mijden. Dit geldt als de doelstellingen van de opdrachtnemer overeenkomen met die van de opdrachtgever én extrinsieke prikkels ten koste gaan van intrinsieke motivatie. Een voor de hand liggende oplossing bestaat er uit om prikkels zo te richten dat dit niet ten koste gaat van intrinsieke motivatie. Ook kan de opdrachtgever hier op inspelen door bij de aanname van nieuw personeel vooral selecteren op werknemers die reeds over de juiste intrinsieke motivatie beschikken. Dit vermindert de noodzaak van extrinsieke prikkels. Bovendien kan de opdrachtgever – juist om intrinsieke motivatie te bevorderen – beslissingsruimte geven aan de opdrachtnemer.



### 3 De toepassing en effecten van prestatieprikkels<sup>5</sup>

#### 3.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk ontstaat een gemengd beeld. De economische theorie maakt duidelijk dat financiële prikkels bij kunnen dragen aan het behalen van doelstellingen, maar dat de juiste vormgeving de nodige aandacht vergt. De vraag in hoeverre prestatieprikkels bijdragen aan het beter bereiken van doelstellingen – zonder dat dit gepaard gaat met buitensporige bijwerkingen – is vooral een empirische kwestie. Dit geldt ook voor de vraag of momenteel te weinig prikkels worden toegepast in de publieke sector.

Empirisch onderzoek naar de effecten van prestatiebeloning en prestatiecontracten – zeker voor wat betreft de publieke sector – is schaars. Vrijwel alle studies richten zich op beroepen in de private sector waarbij de output goed meetbaar is of op (de beloning van) bestuurders van grote ondernemingen. Wel is, met name in de VS en in het VK, sprake van een steeds bredere toepassing van prestatiebeloning en prestatiecontracten in de publieke sector.<sup>6</sup> Recentelijk is meer bekend geworden over de ervaringen hiermee.<sup>7</sup> Allesomvattende evaluaties zijn echter nog niet voorhanden.

Een andere beperking van het huidige empirische onderzoek is dat deze vooral gericht is op prestatiebeloning voor individuele werknemers of teams, en veel minder op organisaties als geheel. Ervaringen met prestatiebeloning op micro-niveau zullen alleen tot op zekere hoogte zijn door te trekken naar het niveau van organisatie, namelijk wanneer ervaringen met prestatiebeloning overwegend positief zijn. Dan mag verwacht worden dat prestatieprikkels ook op voor de gehele organisatie zullen werken. Maar andersom – als prestatieprikkels op individueel niveau niet goed werken – hoeft dit geen reden te zijn om af te zien van prikkels op het niveau van de organisatie.<sup>8</sup> Desalniettemin zullen we in dit hoofdstuk vooral ingaan op ervaringen met prestatieprikkels op micro-niveau. Twee vragen staan daarbij centraal: (i) welke bedoelde en onbedoelde effecten zijn het gevolg van prikkels?; en (ii) in hoeverre kunnen we het gebruik van prestatieprikkels verklaren? Welke factoren zijn bepalend hiervoor?

<sup>5</sup> Handzame overzichtsstudies van empirisch onderzoek naar prestatiebeloning zijn Burgess en Metcalfe (1999) en Prendergast (1999). Veel van de inzichten van dit hoofdstuk zijn hier op gebaseerd.

<sup>6</sup> De VS hebben midden jaren negentig het programma 'Reinventing Government' opgestart. In het VK wordt al langer aangestuurd op prikkels in de publieke sector (zie bijvoorbeeld HMG, 1999).

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld Burgess et al (2002).

<sup>8</sup> Zie hoofdstuk 10 voor een nadere beschouwing.

### 3.2 Productiviteitseffecten

Het is niet eenvoudig het loon- en productiviteitseffect van prikkels vast te stellen. De prestaties van werknemers met en zonder prestatiebeloning kunnen met elkaar vergeleken worden, maar dan dient voldoende gecorrigeerd te worden voor factoren die bepalend zijn voor het gebruik van prestatiebeloning. Prestatiebeloning zal immers vooral daar gebruikt worden waar de productiviteitseffecten het grootst zijn. Bovendien kan prestatiebeloning vooral bij hoog of meer productieve werknemers van toepassing zijn; deze zullen hiertoe wellicht ook meer geneigd zijn. Gevolg is dat het effect van prikkels (per werknemer) overschat kan worden. Geavanceerde econometrische technieken waarin gebruik wordt gemaakt van longitudinale gegevens (waarbij werknemers afwisselend wel of niet prestatiebeloning krijgen) zijn nodig om de afzonderlijke effecten van prestatiebeloning te kunnen identificeren.

Om de effecten van prestatiebeloning te bepalen is dus een zekere variatie nodig, over de tijd en/of tussen individuele werknemers. Een voorbeeld van het eerste betreft het onderzoek van Lazear (1998) naar de effecten van de overstap naar prestatiebeloning bij de reparatiebedrijf van autoruiten. Prestatie-afhankelijke beloning (per gerepareerde autoruit) leidde er toe dat de productie per werknemer met circa 35% toenam. De helft van dit effect kon worden toegerekend aan selectie – werknemers met een hogere productiviteit besloten te gaan werken voor het bedrijf. Andere studies naar de effecten van prestatiebeloning binnen bedrijven bevestigen dit beeld: de effecten van prestatiebeloning op productiviteit zijn aanzienlijk.

Een bezwaar bij bovengenoemde onderzoeken is dat zij slechts een beperkte zeggingskracht hebben. Het gaat immers steeds om één specifiek bedrijf. Microbestanden met loongegevens bieden doorgaans bredere informatie. Een voorbeeld hiervan is onderzoek van Booth en Frank (1999). Zij schatten, zowel voor de publieke als de private sector van het gehele VK, het effect van prestatiebeloning op lonen op 9% voor mannen en 6% voor vrouwen. Onduidelijk is echter of het hier motivatie of selectie-effecten betreft.<sup>9</sup> In het onderzoek van Stegeman (2000) is – met een breed gegevensbestand van werknemers in het Nederlandse bedrijfsleven – een dergelijke compositie wel mogelijk. Stegeman vindt dat werknemers met (de mogelijkheid tot) prestatiebeloning 10 tot 12% meer verdienen dan die zonder. Hiervan is ongeveer de helft toe te rekenen aan selectie.

---

Conclusie: empirisch onderzoek toont aan dat prestatiebeloning doorgaans leidt tot een hogere (gemiddelde) productiviteit van werknemers. Een derde tot de helft betreft het hier 'selectie-effecten': prestatiebeloning leidt ertoe dat productievare werknemers zullen voor bedrijven met prestatiebeloning gaan werken.

---

<sup>9</sup> Bovendien wordt in het onderzoek geen onderscheid gemaakt naar de mate van prestatiebeloning.



### 3.3 Ongewenste effecten

Het algemene beeld van de meeste onderzoeken is duidelijk: prestatiebeloning leidt tot betere prestaties op die indicatoren waar prestatiebeloning op van toepassing is. Daarmee is echter niet alles gezegd. In de praktijk blijkt dat twee verschijnselen roet in het eten kunnen gooien: verwaarlozing van andere doelen en manipulatie van prestaties (*'gaming'*).

Prestatie-indicatoren zullen – zeker in de publieke sector – zelden een volledig beeld geven van (individuele) prestaties. Wanneer onderwijzers bijvoorbeeld alleen op waarneembare prestaties worden beloond, zal dit ten koste kunnen gaan van hun inzet voor niet waarneembare prestaties. Het gevolg hiervan is dat de inzet van werknemers verschoven zal worden naar activiteiten die renderen (in het onderwijs wordt dit wel aangeduid als *'teaching to the test'* of *'afoming'*). In complexe organisaties hoeven prikkels daarom niet noodzakelijkerwijs tot betere prestaties te leiden. De opdrachtgever zal dan – indien mogelijk – meer op eindproducten of einddoelstellingen moeten belonen. Afoming hoeft overigens niet altijd louter tot negatieve gevolgen te leiden. Uit de studie van Heckman et al (1997) blijkt dat case-managers van werklozen uit zichzelf – om reden van intrinsieke motivatie – vooral geneigd zijn zich te richten op kansloze werklozen voor wie reïntegratie-activiteiten juist weinig zinvol zijn. Plaatsingsprikkel werken dan juist compenserend.

Een ander probleem betreft *gaming*, het manipuleren van prestatie-uitkomsten. Net als afoming is *gaming* te verklaren uit optimaliserend gedrag van werknemers. Het meest kwalijk is dit als dit leidt tot onproductieve activiteiten. Verschillende ervaringen – zoals plaatsingsbonussen voor reïntegratiekantoren in de VS en (zie Courty en Marshke, 1996) en prestatiebeloning voor jaarlijkse verkoopcijfers (Oyer, 1998) – wijzen inderdaad op dergelijk strategisch gedrag.

Ook wordt nogal eens gewezen op het gevaar van een verlies van intrinsieke motivatie.<sup>10</sup> In dit verband wordt wel gesproken van *'verborgen kosten van beloning'*. Experimenteel onderzoek suggereert dat inderdaad sprake kan zijn van zulke kosten. Empirische resultaten zijn minder overtuigend: werknemers blijken veelal gemotiveerder te zijn als zij over een zekere beleidsdiscretie beschikken, maar dit maakt prestatieprikkel niet overbodig. Uiteindelijk is de vraag relevant, in hoeverre prestatiebeloning leidt tot betere resultaten. Het saldo van het effect van toename van extrinsieke prikkels en dat van de afname van intrinsieke prikkels is bepalend hiervoor. Tot dusver zijn er weinig aanwijzingen dat verlies van intrinsieke motivatie in de praktijk een doorslaggevende reden is om van prikkels af te zien.

<sup>10</sup> Zie Frey (2001) voor een overzicht.

De conclusie luidt dus dat prikkels tot duidelijke effecten kunnen leiden – zowel gewenste als ongewenste. Werknemers en managers lijken zich rationeel te gedragen, met alle voor- en nadelen die hieraan verbonden zijn. De moeilijkheid is dus om de effecten van prikkels in goede banen te leiden. De opdrachtgever loopt daarbij anders het gevaar te ver van de oorspronkelijke doelstelling verwijderd te raken. Dit gevaar heeft alles te maken met de kwaliteit van de prestatie maatstaf en de wijze waarop wordt geprikkeld. Internationale ervaringen suggereren dat vooral dat laatste niet altijd even doordacht is en dat er ruimte is voor verbetering.<sup>11</sup>

---

Conclusie: drie mogelijke ongewenste, in de praktijk gesignaleerde bijwerkingen van prestatieprikkels zijn: (1) verwaarlozing van niet beloonde activiteiten; (2) 'gaming'; (3) afname van intrinsieke motivatie. Het empirisch bewijs voor de eerste twee effecten is het sterkst.

---

### 3.4 Wanneer prestatiebeloning toepassen?

De theorie uit paragraaf 2.2 maakt duidelijk onder welke omstandigheden prestatiebeloning het meest voor de hand ligt: duidelijke doelstellingen, meetbare prestaties of geringe intrinsieke motivatie. Welke van deze factoren spelen in de praktijk de belangrijkste rol? Twee soorten onderzoeken helpen ons bij het antwoord op deze vraag: case-studies en analyse van micro-bestanden van meerdere werknemers of werkgevers.

Voor het laatste decennium zijn veel case-studies uitgevoerd, variërend van prestatiebeloning voor parkeerwachters tot bomenplanters.<sup>12</sup> Het beeld dat deze case-studies oplevert is niet verrassend: prestatiebeloning is maatwerk, de mogelijkheden hiertoe hangen af van specifieke omstandigheden. Wel komen drie cruciale factoren vrijwel steeds terug: het belang van meetbare indicatoren, moeilijkheden die het gevolg zijn van meervoudige taken, en het gevaar van *gaming*.

Het nadeel van case-studies is dat deze een beperkte algemene geldingskracht hebben. Studies op basis van breed opgezette micro-bestanden bieden wel die mogelijkheid. De resultaten van dergelijk onderzoek geven aan voor welke sectoren, beroepsgroepen en welk type werknemers prestatiebeloning vooral van toepassing is. Voor Nederland vindt Stegeman (2000) dat prestatiebeloning vooral voorkomt in de industriële sector, de horeca en de detailhandel. Daarnaast gaat het vooral om mannelijke, hoger opgeleide werknemers van middelbare leeftijd met de nodige werkervaring en in een commerciële functie. Ook blijkt prestatiebeloning eerder

<sup>11</sup> Zie Prendergast (1999) voor enkele voorbeelden.

<sup>12</sup> Zie Burgess en Metcalfe (1999) voor een uitgebreid overzicht van case-studies.

aanwezig in grotere ondernemingen. Deze bevinding komt overeen met de internationale literatuur. Probleem bij deze onderzoeken is echter weer dat de geschetste verbanden vooral beschrijvend (en niet noodzakelijkerwijs causaal) van aard zijn. Het is dus moeilijk te achterhalen wat de precieze beweegredenen zijn voor het gebruik van prestatiebeloning.

---

Conclusie: de beslissing tot het al dan niet toepassen van prestatiebeloning lijkt vooral gelegen in drie factoren: (1) voldoende meetbaarheid; (2) niet teveel taken; en (3) geen groot gevaar van *gaming*.

---

### 3.5 Alternatieve beloningsvormen

Prestatieprikkel doen zich voor in meerdere verschijningsvormen. In de literatuur gaat hierbij vooral de aandacht uit naar prestatiebeloning voor individuele werknemers of teams, en minder naar organisaties als geheel.

#### **Van objectieve naar subjectieve beloning**

In de publieke sector vindt meer subjectieve dan objectieve evaluatie plaats van werknemers. Uit studies van Brown (1990) en MacLeod en Parent (1998) blijkt dat objectieve en subjectieve beloning doorgaans als substituten beschouwd kunnen worden: naarmate er meerdere relevante taken zijn stapt men van objectieve op subjectieve beoordelingen over. Veel theoretische studies wijzen op het gevaar van strategisch gedrag en voorzichtigheid van de beoordelaar (mensen niet te veel van elkaar verschillend beoordelen), maar het empirisch gewicht hiervan kan moeilijk worden ingeschat.

#### **Van expliciete naar impliciete prikkels**

De meest voorkomende impliciete prikkel is die van het vooruitzicht op promotie. Meestal is promotie voorbehouden aan een beperkte groep werknemers. Toernooibeloning is dan het logische gevolg. Weinig is echter bekend over de wisselwerking tussen de allocatie van werknemers binnen een organisatie en de rol van prikkels daarbij. Toernooibeloning bij onderdelen van een organisatie (*yardstick competition*) lijkt, ook in de publieke sector, de laatste jaren internationaal steeds breder toegepast te worden (zie CPB (2000) voor enkele voorbeelden). Studies hiernaar zijn meestal sterk casuïstisch.

Veel studies wijzen er ook op dat werknemers in hun beginjaren onder- en later overbetaald worden (zie Freeman en Medoff, 1984). Daarnaast bestaan er, met name in grote organisaties, ook regels die de langst zittende werknemers bevoordelen bij promotie. Dit duidt er op dat contracten niet voor één, maar (impliciet) voor meerdere perioden gesloten worden, om

zodoende prikkels af te dwingen. Vooral in publieke organisaties is sprake van dergelijke impliciete prikkels.

### **Van individuele naar teambeloning**

Veel onderzoek naar teambeloning richt zich op de effecten van winstdeling door werknemers. In grote ondernemingen zou, door het *free rider* probleem, de individuele prikkel van winstdeling gering moeten zijn. In de praktijk blijkt dit echter niet het geval en is meestal sprake van een aanzienlijke productiviteitstoename. Dit duidt er op dat het *free rider* probleem niet groot is en prikkels ook 'top-down' gegeven kunnen worden: organisaties kunnen als geheel geprikkeld worden, en deze kunnen vervolgens prikkels zodanig vormgeven dat individuele werknemers zich beter in zullen zetten.

Al met al lijkt het gebruik van de verschillende beloningsvormen in de praktijk redelijk te verklaren. De eerder genoemde afwegingen uit het principaal-agent model spelen bijna allemaal een rol: die tussen objectieve en subjectieve prestatiemeting, expliciete en impliciete beloning, beloning per individu of per team, meerdere of enkelvoudige taken, en beloning op input of output.

---

Conclusie: Bij de toepassing van prestatie-prikkels spelen verschillende dilemma's: (1) objectieve versus subjectieve beoordeling; (2) expliciete of impliciete prikkels en (3) prikkels per team of per individu.

---

## **3.6 Te weinig prikkels in de publieke sector?**

Zijn er te weinig prikkels in de publieke sector? Valt het verschil tussen de private en publieke sector te rechtvaardigen? Grote private organisaties vertonen veelal enige gelijkheid met publieke organisaties: prestaties zijn ook vaak meervoudig en zijn moeilijk meetbaar en moeilijk aan specifieke individuen toe te rekenen. Toch blijkt dat prestatiebeloning – al is deze vaak op subjectieve gronden – daar vaker voorkomt. In een onderzoek van Burgess en Metcalfe (1999) is voor het VK nader onderzocht of prikkels ondervetegenwoordigd zijn in de publieke sector. Zij doen dit langs drie lijnen:

- I. Een vergelijking van de publieke en private sector binnen dezelfde beroepen: als de keuze voor de beloningswijze beroepsgerelateerd is, mag verwacht worden dat er hier geen verschil tussen de beide sectoren zou zijn. Burgess en Metcalfe zien dit bevestigd bij handmatige arbeid; hier is geen verschil in de toepassing van prestatiebeloning tussen de private en publieke sector. In andere beroepsgroepen zijn wel verschillen, vooral bij leidinggevende taken.

- II. Een vergelijking tussen prestatiebeloning voor managers en werknemers: managers in de publieke sector worden gedreven door meerdere doelstellingen en soms ook meerdere opdrachtgevers. Dit bemoeilijkt prestatiebeloning. Lager in de organisatie zijn taken en beter definieerbaar. Verwacht mag dus worden dat prestatiebeloning daar meer overeenkomt met die in de private sector. Dit blijkt ook het geval.
  
- III. Vergelijking van subjectieve en objectieve prestatiebeloning: subjectieve prestatiebeloning komt in de publieke sector minder voor dan in de private sector. Het verschil is groter dan bij objectieve beloning. Volgens de eerder genoemde empirische studies zouden subjectieve en objectieve beloning juist substituten zijn. Vanuit die optiek zouden subjectieve beloning juist vaker toegepast moeten worden in de publieke sector. Dit is niet het geval. Burgess en Metcalfe stellen dat de macht van vakbonden hier een mogelijke verklaring voor is. Deze kunnen subjectieve beloning zien als een ondermijning van solidariteit, of als relatief arbitrair machtsmiddel van de werkgevers.

---

Conclusie: onderzoek uit het VK toont aan dat prestatieprikkels minder worden toegepast in de publieke dan in de private sector. Dit geldt voor zowel objectieve als subjectieve prestatiebeloning. Het verschil tussen publiek en privaat is het grootst voor leidinggevende taken.

---



## 4 Case I: Uitvoering van Werknemersverzekeringen (UWV)<sup>13</sup>

### 4.1 Inleiding

Sinds 1 januari 2002 zijn de (voormalige) uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid gefuseerd tot één publieke organisatie: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Deze fusie vormt één van de, zo niet het belangrijkste onderdeel van de Wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen).<sup>14</sup> Tot het eind van de jaren negentig was nog een duidelijke trend waarneembaar naar verzelfstandiging en privatisering van de sociale zekerheid. Nu is echter een omslag gemaakt en is sprake van één publieke uitkeringsverstrekker. Alleen de markt voor preventie en reïntegratie is naar het private domein verschoven, maar nog wel met UWV in de rol van publieke aanbesteder.

De omvorming tot één uitvoeringsinstantie is geen eenvoudige aangelegenheid. Alle inspanningen die gemeoid zijn met de reorganisatie doen bijna vergeten wat de argumenten zijn voor de operatie: een collectieve regeling, met alle schaalvoordelen van dien en een sterke basis voor inkomenssolidariteit. Daarmee is echter niet alles gezegd: in de nieuwe situatie past ook een nieuwe rol van de ‘opdrachtgever’ van UWV, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). UWV is een omvangrijke monopolist. Bij gebrek aan marktprikkels is – zeker gezien de huidige tendens naar ‘afrekenen op prestaties’ – daarom behoefte aan een sterke opdrachtgever. Van die opdrachtgever mag verwacht worden dat zij duidelijke doelstellingen aangeeft en naleving daarvan afdwingt. In hoeverre is dit nu het geval? Bij welke taken zou de aansturing beter kunnen en zijn meer prestatieprikkels te overwegen? En wat kunnen we daarbij leren van ervaringen in het buitenland?

### 4.2 De doelstellingen

UWV is niet onderhevig aan de tucht van de markt. Zou daarentegen wel sprake zijn van meerdere verzekeraars in een concurrerende markt, dan kunnen cliënten met hun voeten stemmen. Nu echter zal de overheid – en het Ministerie van SZW in het bijzonder – zich in moeten spannen voor vervangende prikkels. Die prikkels richten zich feitelijk op alle taken die verbonden zijn aan het uitvoeren van de sociale zekerheid. UWV treedt op als een verzekeraar tegen verlies van inkomen door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Verzekerden zijn er bij gebaat dat UWV hen tijdig en zonder al te veel rompslomp van vervangend inkomen voorziet,

<sup>13</sup> De inzichten van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op het eerder dit jaar verschenen CPB-document ‘Prikkels voor UWV’, geschreven door Pierre Koning en Anja Deelen.

<sup>14</sup> Zie SZW (2002d) voor een korte, handzame samenvatting voor alle beleidswijzigingen die met de Wet SUWI zijn gemeoid.

en dat alleen doet als zij daadwerkelijk rechthebbend zijn (de 'polisvoorwaarden'). Bovendien mogen hier niet te veel kosten aan verbonden zijn en wordt de verzekeraar geacht zich in te spannen om tot schadelastbeheersing te komen (preventie en reïntegratie). Hiermee komen we tot vier doelstellingen: tijdigheid en klantvriendelijkheid, rechtmatigheid, doelmatigheid en preventie en reïntegratie. Deze doelstellingen zijn echter niet geheel van toepassing op UWV:

### **Tijdigheid en klantvriendelijkheid**

Net als iedere verzekeraar zal UWV zijn cliënten tijdig van uitkeringen moeten voorzien. Die cliënten hechten ook aan een zekere mate van klantvriendelijkheid. Het gaat hierbij dus vooral om de kwaliteit van de uitkeringsadministratie en het systeem van premie-inning.

### **Rechtmatigheid**

Een verzekeraar en een verzekerde committeren zich aan een aantal polisvoorwaarden. Deze schrijven voor onder welke omstandigheden de cliënt een beroep kan doen op een uitkering. Cliënten hebben er belang bij dat uitkeringen daadwerkelijk volgens die polisvoorwaarden – op rechtmatige wijze dus – worden uitgekeerd. Gebeurt dit niet, dan zouden in een concurrerende markt negatieve reputatie-effecten ontstaan (uitkeringsverstrekking als 'loterij') of kan rechtswege getracht worden alsnog gelijk te krijgen. De doelstelling van rechtmatigheid komt terug bij twee taken van UWV: de claimbeoordeling van nieuwe uitkeringsaanvragen en de handhavingstaak bij lopende uitkeringen.

### **Doelmatigheid (in enge zin)**

Verzekerden zijn erbij gebaat dat UWV zo kosten-efficiënt mogelijk werkt. Concentreren we ons alleen op de uitkeringsverstrekking, dan betekent dit dat per tijdig verstrekte uitkering of per rechtmatig uitgevoerde keuring de kosten minimaal dienen te zijn. Dit zou omschreven kunnen worden als doelmatigheid in 'enge zin'. UWV is echter meer dan alleen een uitkeringsfabriek. Dit brengt ons op de doelstelling van reïntegratie.

### **Reïntegratie**

Kosten-effectiviteit hoeft zich niet alleen te beperken tot de claimbeoordeling en uitkeringsadministratie. Zolang als dit leidt tot een voldoende sterke reductie van de uitkeringslasten zal een verzekeraar gebaat zijn bij preventie en reïntegratie. In de huidige structuur is de preventieve taak, die vooral speelt bij de uitvoering van de WAO, gelegd bij werkgevers en werknemers.<sup>15</sup> UWV heeft nog wel een reïntegratietaak, maar deze is beperkt tot aanbesteding van reïntegratietrajecten. Voor een private verzekeraar zou de reïntegratietaak onder de doelstelling

<sup>15</sup> Wel ziet UWV toe of werkgevers en werknemers zich voldoende inspannen om de WAO-aanvraag te voorkomen ('Wet Verbetering Poortwachter'). Dit is een belangrijke voorwaarde voor uitkeringsverstrekking.



van doelmatigheid vallen. UWV echter niet bij machte om als een dergelijke verzekeraar op te treden, eenvoudigweg omdat de overheid bepaald heeft dat in beginsel iedere nieuwe cliënt van UWV een traject aangeboden dient te krijgen – ongeacht of dit ‘rendeert’ of niet. Daarmee lijkt de reïntegratiedoelstelling voor UWV dus tweeledig: trajecten voor iedereen én plaatsing in banen. Dit kan tot lastige afwegingen leiden.

#### **4.2.1 Samenhang tussen de doelstellingen**

Bezien we de taken van UWV in onderling verband, dan valt vooral de volgtijdelijkheid op: eerst preventie, dan de claimbeoordeling, uitkeringsverstrekking en vervolgens reïntegratie. Alleen de premie-inning door UWV staat redelijk op zichzelf. Verder vallen niet alle verzekeringstaken (volledig) onder de verantwoordelijkheid van UWV. Zo is preventie bij de uitvoering van de WAO de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers, de WW-intake de verantwoordelijkheid voor het CWI en wordt de reïntegratietaak uitbesteed aan reïntegratiebedrijven.

De volgtijdelijkheid van taken lijkt een zekere afhankelijkheid te creëren: vertragingen bij de ene taak kunnen ten koste gaan van de andere taak. Zo zijn in het verleden vertragingen nogal eens opgetreden bij de claimbeoordeling. Komt daardoor de uitkeringsverstrekking in gevaar? Nee, zo lijkt het: keuringsachterstanden zijn te ondervangen door uitkeringsvoorschotten. Evenzo hoeft ook reïntegratie geen hinder te ondervinden van keuringsvertragingen. Zolang als men niet arbeidsongeschikt is verklaard, valt de werknemer immers nog onder de hoede van zijn of haar werkgever.

Dit neemt niet weg dat de uitvoeringstaken een duidelijke verbondenheid hebben. Zo zijn gegevens van de WW-intake door het CWI nodig voor de claimbeoordeling die door UWV uitgevoerd worden. Ook is de reïntegratietaak gebaat bij een adequate claimbeoordeling. Immers, hoe beter de claimbeoordeling, hoe beter men de afstand tot de arbeidsmarkt in kan schatten van cliënten, en hoe gericht daarmee het reïntegratie-instrument kan worden ingezet. Dit betekent dat beide processen goed op elkaar dienen te worden afgestemd. Binnen de huidige structuur wordt dit bemoeilijkt, omdat UWV niet de enige speler is in het veld. Dit geldt zowel voor de schakel tussen CWI en UWV, als die tussen UWV en de private reïntegratiemarkt. Een private verzekeraar zal daarentegen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van alle taken, zodat optimale *spill overs* ontstaan.

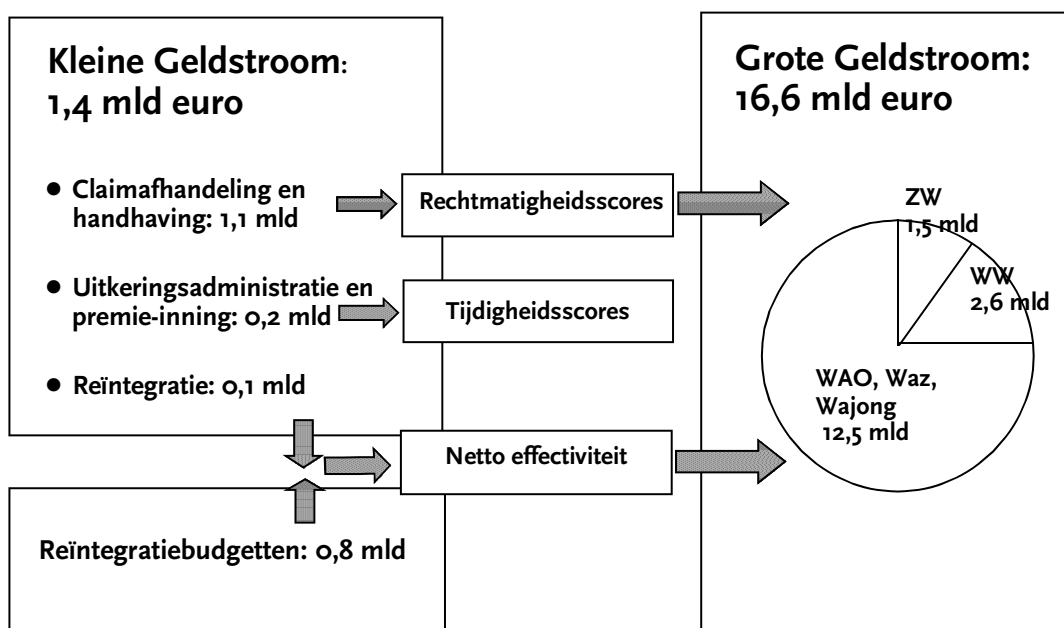
## 4.3 Wat gaat goed en wat kan beter?

### 4.3.1 De uitvoeringskosten

In 2001 bedroegen de (reguliere) uitvoeringskosten van UWV – de ‘kleine geldstroom’ – zo’n 1,4 miljard euro. Voor een groot deel gaat het dan om de salarissen van keuringsartsen, case-managers en administratieve krachten. Daarnaast zijn er materiaalkosten en de kosten van huisvesting. De totale uitvoeringskosten zijn toe te rekenen aan de taakgebieden van UWV, zoals in het linkerdeel van Figuur 2.1 globaal is weergegeven.

Met 1,1 miljard euro beslaat de claimbeoordeling – op te delen in claimafhandeling, handhaving en herbeoordelingen – het grootste deel van de uitvoeringskosten. Hiervan gaat zo’n 600 miljoen euro op aan de afhandeling van arbeidsongeschiktheids (AO)-aanvragen, tegenover 50 miljoen euro voor de handhaving van lopende uitkeringen. Bij de WW wordt een 250 miljoen euro besteed aan claimafhandeling, en circa 40 miljoen aan handhaving.

Figuur 4.1 De kleine geldstroom, reïntegratiebudgetten en de grote geldstroom van UWV in 2001



Bronnen: IWI en UWV

De kosten van uitkeringsadministratie en premie-inning (circa 200 miljoen euro) zijn veel minder omvangrijk. Verder bestaan de kosten voor reïntegratie uit uitvoeringskosten (zo'n 125 miljoen euro) en reïntegratiebudgetten voor de cliënten (circa 825 miljoen euro). De tweede kostenpost valt niet onder de kleine geldstroom. Zo'n 740 miljoen hiervan gaat op aan het

reïntegratiefonds voor arbeidsgehandicapten, tegenover een krappe 90 miljoen voor werklozen.

Figuur 4.1 maakt tevens duidelijk dat de uitvoeringskosten van UWV met recht als ‘kleine geldstroom’ te boek staan. De ‘grote geldstroom’, het totaalbedrag aan verstrekte uitkeringen, is met 16,6 miljard euro immers een veelvoud van deze kosten. Twee van de drie activiteiten van UWV hebben directe gevolgen voor de grote geldstroom. In de eerste plaats geldt dat voor de claimbeoordeling. Hoe coulanter de claimbeoordeling, hoe groter de uitkeringslasten zullen zijn. Daarnaast zal reïntegratie leiden tot een vermindering van de grote geldstroom als sprake is van ‘netto-effectiviteit’: cliënten gaan sneller aan de slag dan zonder traject het geval zou zijn geweest.

#### **4.3.2 De prestaties van UWV**

Wat zijn relevante indicatoren voor de prestaties van UWV? En wat zijn ‘goede’ of ‘slechte’ prestaties? In de nabije toekomst zullen hiertoe vergelijkingen van indicatoren en kosten vooral tussen regiokantoren binnen UWV gemaakt moeten worden – er is immers maar één uvi. Gezien het beoogde aantal toekomstige regiokantoren (circa 25) zijn er zeker mogelijkheden hiertoe. UWV zal zelf in principe ook beter in staat zijn om *benchmarking* toe te passen dan SZW. De vraag is natuurlijk wel of zij dit conform de wensen van SZW zal doen. Nu echter zullen we ons nog moeten behelpen met een vergelijking van de voormalige uitvoeringsinstellingen (de ‘uvi’s). Wat valt ons dan op?

##### **Nog geen uniforme kostensystematiek**

De (voormalige) uvi’s beschikten en beschikken ook nu nog niet over een uniforme kostensystematiek. Hierdoor is het onduidelijk of een bepaalde uvi relatief veel beleid inzet op een zeker taakgebied of dat is de administratie anders is geregeld. Toetsen op doelmatigheid (‘in enge zin’) per te verrichten taakgebied is derhalve nog niet of nauwelijks mogelijk. In de toekomst zullen die mogelijkheden beter te benutten zijn.

##### **Redelijk zicht op processen en kwaliteit**

De meest ‘harde’ bevinding is dat UWV ondermaats scoort op tijdigheid en rechtmatigheid, zowel bij de uitvoering van de WW als de WAO. Deze scores zijn redelijk goed vergelijkbaar tussen de uvi’s. Bovendien heeft het IWI een duidelijke expertise in het toetsen op indicatoren. Een logische vervolgvraag is wel of de lat die het IWI daarbij legt niet te hoog is.

##### **Geen koppeling naar de grote geldstroom**

De prestaties van UWV zijn het moeilijkste meetbaar op twee taakgebieden: de WAO-claimbeoordeling en de reïntegratietaak. Claimbeoordelingen bij de WAO zijn achteraf moeilijk te toetsen op rechtmatigheid – de omstandigheden die bepalend zijn voor het nemen van

uitkeringsbeslissingen staan namelijk niet allemaal in de wet omschreven. Evenzo kan per individuele cliënt moeilijk worden aangetoond of reïntegratie-inspanningen zinvol zijn geweest. Onbekend is immers wat gebeurd zou zijn als dergelijke inspanningen niet zouden zijn geleverd. Conclusie is derhalve dat juist de taken die bepalend zijn voor de grote geldstroom (zo'n 90% van de totale kosten van de sociale zekerheid) het moeilijkst zijn te toetsen op effectiviteit.

#### 4.4 De organisatie- en prikkelstructuur

UWV valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW. SZW kan dus getypeerd worden als 'opdrachtgever' van UWV. Binnen UWV zelf bestaan nog meer 'opdrachtgever-opdrachtnemer'-relaties: tussen het management en de regiokantoren en binnen die regiokantoren zelf. Hoe zijn prikkels daarbij nu vormgegeven?

##### 4.4.1 SZW en UWV: de Jaarplancyclus

Vrijwel alle activiteiten verbonden aan de aansturing van UWV door SZW vinden hun beslag in de Jaarplancyclus. Daarin maakt de minister van SZW zijn beleidsvoornemens duidelijk, wordt onderhandeld over de financiële kaders en worden ook prestatienormen voor UWV geformuleerd. Al met al neemt de Jaarplancyclus bijna een volledig kalenderjaar in beslag. SZW en UWV zijn daarbij veelvuldig in overleg. Dat overleg strekt zich uit over twee belangrijke documenten: het Jaarplan en de begroting. Tabel 4.1 geeft een overzicht van beleidsdoelstellingen en prestatienormen uit het Jaarplan voor 2003:

**Tabel 4.1 Prestatienormen in UWV-Jaarplan voor 2003**

Taakgebied	Indicatoren
Doelmatigheid	15% reductie van de uitvoeringskosten in 5 jaar
Klantgerichte dienstverlening	Bereikbaarheid, snelheid van reageren, klanttevredenheidsscores
Collecterend proces	Snelheid afhandeling
Uitvoering WW	Rechtmatigheids- en tijdigheidsscores
Uitvoering AG (arbeidsgeschiktheidswetten)	Rechtmatigheids- en tijdigheidsscores; vermindering instroom
Handhaving	Aantal controles, rechtmatigheidsscores
Reïntegratie	Snelheid start traject, aantal in te kopen trajecten, plaatsingspercentages

De geformuleerde prestatienormen vormen voor SZW een handvat bij het aansturen van UWV. Ze geven informatie over wat UWV wil doen en maken bij de verantwoording concreet in hoeverre dat is gelukt. Het is echter moeilijk zicht te krijgen op de hardheid van de normen. UWV wordt niet direct financieel afgerekend op het al dan niet behalen van de normen – zij heeft immers geen eigen vermogen. Wel kan SZW andere prikkels inzetten. In beginsel komt het niet behalen van prestatienormen aan de orde in de reguliere voortgangsgesprekken tussen

SZW en UWV. Deze gesprekken kunnen aanleiding geven tot ‘verbeterafspraken’. Lukt dit niet, dan bewandelen beide partijen de zogenaamde ‘escalatieladder’: gesprekken zullen steeds op een hoger niveau in de beide organisaties gevoerd worden. Bovenaan de ladder zit de minister, die kan besluiten tot een aanwijzing of een onderzoek. De ultieme stok achter de deur is dat de minister kan besluiten de Raad van Bestuur te ontslaan. Dit zal echter zeer zelden gebeuren. Verwacht mag worden dat van de escalatieladder een voor UWV een zekere prikkel uit gaat. Onduidelijk in dit proces zijn echter de spelregels die SZW en UWV hanteren: wat zijn de prioriteiten van SZW, en wanneer wordt welke beloning of sanctie door SZW ingezet?

Veel duidelijkere prikkels lijken uit te gaan van de begrotingssystematiek. In de ‘pre-SUWI’-periode konden de (voormalige) uvi’s vrijwel al hun gemaakte kosten verhalen op SZW. Nu wordt echter een ‘incrementele benadering’ gevolgd: het budget voor het lopende jaar is uitgangspunt voor de bepaling van het benodigde budget voor het volgend jaar. Aanpassingen worden gemaakt aan de hand van verwachte volume- en prijsmutaties of nieuwe wet- en regelgeving. Is het jaarlijkse budget eenmaal door SZW vastgesteld, dan blijft dit in principe ongewijzigd. Alleen als kostenafwijkingen meer dan 5% bedragen én het gevolg zijn van afwijkingen in het werkelijke uitkeringsvolume, wordt het budget met terugwerkende kracht aangepast. UWV zal dus beducht zijn op de nodige risico’s, zij is immers deels eigen-risico-drager geworden. Dit betekent ook een aanzienlijke vergroting van de prikkel tot doelmatigheid.

Ook de ambitieuze efficiëntie-doelstelling van het Ministerie – 15% reductie van de kosten in 5 jaar – lijkt te resulteren in een aanzienlijke prikkel tot doelmatigheid. Het niet behalen van die doelstellingen vormt wellicht ook de meest concrete aanleiding voor SZW om een stapje te nemen op de ‘escalatieladder’. Informatie over de door UWV gemaakte uitvoeringskosten is immers relatief snel voor handen. Bovendien wordt SZW op haar beurt gevolgd door het Ministerie van Financiën.

#### **4.4.2 Prestatiebeloning binnen UWV**

Het Jaarplan wordt samengesteld door SZW enerzijds en UWV-management anderzijds. Aan UWV-management is vervolgens de taak om de divisies en de regiokantoren aan te sturen op die beleidsdoelen. Voor een deel zal die aansturing geformaliseerd worden in regels en voorschriften. Maar daarnaast – en in tegenstelling tot de aansturing van SZW naar UWV – komt steeds meer de nadruk te liggen op (financiële) prestatieprikkels. Inmiddels kent UWV dan ook twee vormen van variabele beloning. Voor de divisie- en regiodirecteuren bestaan er de zogenaamde *Balanced Score Cards* (BSC’s); voor de werknemers binnen de regiokantoren bestaat er de mogelijkheid om gratificaties of extra periodieken uitgereikt te krijgen.

BSC's maken onderdeel uit van de management contracten die directeuren sluiten. Hierin staan circa 25 normen geformuleerd. Divisie-directeuren ontvangen maximaal 10% van hun salaris in de vorm van variabele beloning. Beoordeling van die prestaties wordt 'primair kwalitatief' vastgesteld. Hierdoor is het moeilijk in te schatten hoe afwijkingen van de gestelde normen zich vertalen in de variabele beloning van directeuren; subjectieve elementen zullen meestal een doorslaggevende rol spelen. Dit betekent niet dat de directeuren geen prikkels ervaren. Scores worden immers inzichtelijk gemaakt en onderling vergeleken. Slechte scores leiden dus tot *naming and shaming*. Zeker in het huidige tijdsgewricht van reorganisatie, waarin de positie van directeuren met de nodige onzekerheid omgeven is, kunnen goede of slechte scores belangrijke gevolgen hebben.

Bij het systeem van gratificaties spelen objectieve normen een nog minder grote rol en valt de vormgeving onder de discretie van de afzonderlijke kantoren. De beschikbare ruimte voor variabele beloning is geringer: circa 0,5% van de loonsom. Prestatiebeloning vindt meestal plaats op basis van subjectieve beoordelingen. Ook blijkt dat werknemers vaak nauwelijks op de hoogte zijn van de voorwaarden voor variabele beloning. Al met al lijkt de slagkracht van financiële prikkels op werknemersniveau daarmee dus nog beperkt.

## **4.5 Confrontatie van prikkels en doelstellingen; verklaring**

### **4.5.1 Vier doelstellingen...**

De vier doelstellingen uit de eerste paragraaf – doelmatigheid, tijdigheid, rechtmatigheid en reïntegratie – vinden allen hun beslag in de formele organisatie- en prikkelstructuur van UWV. In het Jaarplan van UWV en de managementcontracten met de directeuren zijn deze doelstellingen geformuleerd in prestatienormen. In sommige gevallen wordt die commitment versterkt door externe partijen, zoals IWI of de pers. Ook lijkt een zeker *naming and shaming* effect uit te gaan van (negatieve) afwijkingen van realisaties aan gestelde normen. Logische vervolgvraag is of hiermee voldoende sterke en vooral ook gerichte prikkels worden geboden tot het realiseren van de doelstellingen van UWV.

Voor de doelstellingen van doelmatigheid en tijdigheid lijken prikkels inderdaad goed gericht. UWV wordt geprikkeld tot doelmatigheid, vooral als gevolg van ambitieuze taakstelling. Daarnaast vindt de nodige controle plaats op tijdigheid. Het IWI controleert met kwaliteitsnormen of uitkeringen wel tijdig en rechtmatig verstrekt zijn. Deze normen vinden we ook terug in het Jaarplan van UWV en de BSC-systematiek van directeuren. De normen zijn vooral procesgericht, goed meetbaar en vergelijkbaar tussen regiokantoren. Prikkels zijn echter lastiger vorm te geven voor de doelstellingen van reïntegratie en rechtmatigheid. Hoe is dit mogelijk?

#### 4.5.2 **Prikkels voor reïntegratie?**

UWV ziet 'werk boven inkomen' als belangrijke prioriteit. In een aantal prestatienormen komt dit terug: trajecten dienen snel te worden ingezet, er dienen voldoende trajecten ingekocht te worden en een zeker plaatsingspercentage dient gehaald te worden. Vooral de laatste norm sluit aan bij de uiteindelijk beoogde doelstelling: reïntegratie. Hiermee is echter nog niet gezegd of een duidelijk gerichte prikkel uitgaat naar UWV. Plaatsingsnormen gelden als richtlijn bij het opstellen van de contracten met private reïntegratiebedrijven, niet als prestatienorm voor UWV zelf. De verantwoordelijkheid ligt dus primair bij de reïntegratiebedrijven, deze worden – in tegenstelling tot UWV – beloond voor plaatsing (*no cure no pay*). De twee (sub-)doelstellingen van reïntegratie – een Sluitende Aanpak én optimale plaatsingsresultaten – vinden we terug in twee partijen: UWV en de reïntegratiebedrijven. Is dit een logische constructie, of zou UWV ook niet (financieel) tot plaatsing kunnen worden geprikkeld?

#### **Meetbaarheid**

Het is relatief eenvoudig om te meten hoe 'sluitend' UWV is geweest in het aanbieden van trajecten. Veel moeilijker is het om te bepalen of trajecten hebben bijgedragen tot een vergroting van de kans op een reguliere, duurzame baan ('netto-effectiviteit'). Plaatsing van cliënten in banen is goed meetbaar en leidt tot niet al te veel misverstanden, maar hoe gericht is deze prikkel? Onduidelijk is of plaatsing van cliënten te danken is aan het reïntegratiebedrijf of dat ook op eigen kracht een baan was gevonden. Inmiddels lijkt dit besef wel doorgedrongen bij vele partijen, maar vooralsnog is er weinig deugdelijk econometrisch onderbouwd onderzoek hiernaar verricht.

Hoe slechter het zicht op netto-effectiviteit, hoe groter het gevaar van afroming: reïntegratiebedrijven zullen zich richten op cliënten die makkelijk plaatsbaar zijn, dit levert immers de grootste kans op succes. Afroming is vooral kwalijk als hierdoor cliënten van hulp verstoken blijven voor wie een traject juist zinvol had kunnen zijn. UWV kan in dit verband wel worden gezien als hoeder van het publieke belang. UWV heeft immers tot taak budgetten en het type traject vast te stellen. Stel dat ook UWV zou worden afgerekend op plaatsing, dan zou afroming te ver doorschieten. Of is hiermee nog niet alles gezegd?

Nee, zo lijkt het: gebrekkige meetbaarheid en afroming vormen wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om UWV niet te prikkelen. Onderzoek uit de VS – waar publieke reïntegratiekantoren wel worden beloond op plaatsing – leert dat afroming tot op zekere hoogte ook wenselijk is. Zo vinden Heckman et al. (1999) dat de netto-effectiviteit van trajecten bij het kwart minst kansrijke deelnemers aan de *Job Training Partnership Act* (JTPA) praktisch gelijk is aan nul; daarboven is wel sprake van een (licht) significant effect. Met andere woorden: hulp aan de 'onderkant' kan wel een doel op zich zijn, maar als trajecten daar niet toe bijdragen is de

vraag gerechtvaardigd of deze wel een zinvol instrument zijn hiertoe.

### **Beïnvloedbaarheid**

Opvallend is dat in de huidige situatie gekozen is voor zeer sterke plaatsingsprikkel: *no cure no pay*. Kennelijk acht UWV de reïntegratiebedrijven goed in staat om zekere risico's te dragen. UWV ondervindt zelf veel geringere prikkels. Toch is UWV mede van invloed op het welslagen van een traject, zij gaat immers over de trajectkeuze en heeft een handhavingstaak te vervullen. Uit verschillende onderzoeken blijkt, dat juist het consistent en streng uitvoeren van die handhavingstaak van belang is om cliënten aan de slag te krijgen (zie bijvoorbeeld Abbring et al., 1996 en CPB, 2000a). Vanuit die optiek ligt het voor de hand ook UWV te belonen voor plaatsing.

Al met al lijken de twee doelstellingen voor reïntegratie – een Sluitende Aanpak én optimale plaatsingsresultaten – vertegenwoordigd in twee partijen: UWV en de reïntegratiebedrijven. Deze tweedeling vermindert het gevaar van afroming. Uit onze analyse blijkt echter dat in deze knip twee belangrijke onvolkomenheden besloten liggen. Ten eerste is UWV mede van invloed op de kans op plaatsing. Waarom dan toch de volledige prikkel leggen reïntegratiebedrijven? Ten tweede is voor de Nederlandse situatie weinig bekend over het gevaar van afroming. Dat, terwijl dit juist het hoofdargument is voor de huidige knip. Zonder enig zicht op de netto-effectiviteit van trajecten is deze discussie over de voor- en nadelen van afroming maar moeilijk te voeren.

#### **4.5.3 Prikkel bij de WAO-claimbeoordeling?**

Toetsing op de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen is alleen beperkt mogelijk. Dit geldt vooral voor de claimbeoordeling van WAO-uitkeringen, waarbij keuringsartsen over beslissingsbevoegdheid beschikken. Bij het invullen van die bevoegdheid is sprake van 'contraire' prikkels: artsen hebben beperkte middelen om bij de uitkeringsbeslissing allerlei informatie te betrekken en bij twijfel zullen zij vaak geneigd zijn om de uitkering te verstrekken (zie IWI, 2002.). Dit gaat ten koste van de 'werk boven inkomen'-gedachte. Is hier enig tegenwicht aan te bieden? Op welke manier en onder welke voorwaarden zijn prikkels mogelijk?

### **Strijdige doelstellingen**

Rechtmatigheid heeft twee dimensies: uitkeringen vormen een verzekering tegen verlies van inkomen (de 'verdiencapaciteit'), maar cliënten dienen ook zoveel mogelijk te worden aangezet tot het benutten van hun 'arbeidscapaciteit'. Hier stuiten we op een zekere strijdigheid. De WAO is een verzekering tegen verlies van inkomen, maar het verlies in verdiencapaciteit is veelal lastig vast te stellen. Artsen zullen veelal de weg van de minste weerstand bewandelen en dat verlies niet snel te laag inschatten. Vooral bij voltijdse werknemers vlak boven het Wettelijk Minimum Loon kan dit gemakkelijk leiden tot volledige arbeidsongeschiktheid, en daarmee het einde van de 'werk boven inkomen' gedachte. Als tegenwicht lijkt daarom de doelstelling gerechtvaardigd



om prikkels te leggen op beperking van de grote geldstroom. Met andere woorden: prikkels voor een strenge claimbeoordeling. Maar hoe kan dit operationeel handen en voeten gegeven worden?

### **Meetbaarheid en beïnvloedbaarheid**

Per individuele keuring is moeilijk vast te stellen of voldoende aandacht is besteed aan activering. Dit is niet verrassend: de inspanningen hiertoe vallen grotendeels onder de beleidsdiscretie van de betrokken artsen en arbeidsdeskundigen. Het alternatief bestaat er dan uit om te sturen op (geaggregeerde) uitkomst-indicatoren: informatie die niet zozeer iets zegt over de procedures die door artsen gevolgd zijn, als wel de beslissingen die zij genomen hebben. Dan kan beter vastgesteld worden hoe streng of soepel individuele artsen of artsen binnen een regiokantoor zijn geweest. Deze informatie is relatief snel beschikbaar en goed meetbaar, keuringsbeslissingen worden namelijk direct geregistreerd. Dit neemt niet weg dat een zuivere interpretatie alleen mogelijk is als aan twee voorwaarden voldaan is: (1) een voldoende groot aantal keuringen, zodat verschillen moeilijk aan 'toeval' toegeschreven kunnen worden; en (2) correctie voor niet-beïnvloedbare factoren, om te voorkomen dat artsen ten onrechte als 'streng' of 'soepel' te boek kunnen komen te staan.

Een zuivere vergelijking van de beslissingen van artsen vergt dus de nodige gegevens – niet alleen in termen van aantallen, maar ook over van de gezondheid van cliënten. Het bestaande registratiesysteem dat door UWV gehanteerd wordt, het CBBS (het 'Claimbeoordelings- en Borgingssysteem'), biedt goede mogelijkheden hiertoe: alle keuringsbeslissingen van artsen staan hierin opgenomen, en per beslissing is bekend wat de 'stoornissen' van cliënten zijn. Per stoornis kunnen de beslissingen van artsen dus met elkaar vergeleken worden. Tot dusver is echter onduidelijk hoe ver UWV inmiddels gevorderd is met het gebruik van het CBBS, met name als middel om tot *benchmarking* te komen. Hierbij ligt het voor de hand te leren van soortgelijke ervaringen in de zorgsector.

### **Prikkels mogelijk bij goede informatie**

Valt UWV te prikkelen bij de claimbeoordeling? De voorgaande analyse leert dat er wel degelijk mogelijkheden hiertoe bestaan, de beschikbaarheid van gegevens lijkt in beginsel geen groot probleem. Wel stranden hierbij wel op een zeker dilemma: prikkels gericht op activering kunnen ten koste gaan van de verzekeringsgedachte? Concreter: bestaat niet het risico dat cliënten ten onrechte geen uitkering ontvangen? Hiervoor zijn ze immers verzekerd. Prikkels kunnen dus pijn doen. Dit dilemma tussen prikkels en verzekering kan echter verzacht worden door meer zicht te krijgen op de beslissingen van artsen en arbeidsdeskundigen. Hoe beter de informatie, hoe sterker gericht prikkels zullen zijn en hoe meer eventuele pijn vermeden zal worden.

## 4.6 Beleidsopties en conclusies

### 4.6.1 Betere informatie?

In onze analyse kwamen we tot twee belangrijke ‘prikkel-lacunes’: zwakke prikkels voor UWV om de reïntegratie van cliënten te bevorderen, en contraire prikkels bij de WAO-keuring. Deze lacunes zijn beiden te scharen onder de volumetaak van UWV: het verminderen van de instroom in, en vermeerdering van de uitstroom uit de WW en WAO. Op beide terreinen ontbreekt het vooralsnog aan de nodige informatie. Welke verbeteringen zijn hier mogelijk?

#### Reïntegratie

Bij de reïntegratietaak is het zaak zicht te krijgen op het belang van afroming. Concreter: leidt afroming ertoe dat cliënten van hulp verstoken blijven voor wie trajecten zinvol zijn? Voor de Nederlandse situatie levert dit zeer moeizame discussie op, eenvoudigweg omdat hier nauwelijks empirisch onderzoek naar is gedaan. Talloze rapporten en studies maken melding van dit euvel, maar pogingen tot het meten van netto-effectiviteit – laat staan de variatie van netto-effectiviteit over verschillende groepen cliënten – lijken maar moeizaam hun weerslag te vinden in concrete onderzoeksplannen. Dit brengt ons op Beleidsoptie I:

---

Beleidsoptie I: Onderzoek de netto-effectiviteit van reïntegratietrajecten voor verschillende groepen cliënten (ingedeeld in ‘kansarme’ en ‘kansrijke’ groepen).

---

#### De WAO-claimbeoordeling

Net als bij reïntegratie geldt bij de claimbeoordeling dat meting van effectiviteit valt of staat met de beschikbaarheid van gegevens. Alleen bij voldoende zicht op de beslissingen van keuringsartsen en/of arbeidsdeskundigen is aansturing mogelijk op de grote geldstroom. Het CBBS lijkt goede mogelijkheden te bieden tot het verzamelen en gebruiken van die informatie. Daarenboven lijkt het nut en de noodzaak hiervan evidentier dan bij reïntegratie: (1) de keuringsbeslissing, en daarmee het effect op de grote geldstroom, is veel sneller zichtbaar; (2) artsen hebben een duidelijke invloed op de beslissing; en (3) in de nabije toekomst zal de reïntegratietoon voor arbeidsgehandicapten – hier ligt vrijwel het gehele reïntegratie-budget – voor het grootste deel worden neergelegd bij werkgevers en werknemers. Hiermee komen we op Beleidsoptie II:

---

Beleidsoptie II: Benchmark de WAO-keuringspraktijk. Gebruik informatie van het CBBS om ‘coulante’ en ‘strengere’ artsen of regiokantoren te onderscheiden. Corrigeer daarbij voor objectief vast te stellen gezondheidskenmerken van cliënten.

---

#### 4.6.2 Anders prikkelen?

Beleidsopties I en II schetsen een beeld hoe meer transparantie van de resultaten van UWV verkregen kan worden. Transparantie kan soms alleen al leiden tot een duidelijke prikkel tot prestaties (*naming and shaming*). Dat zal vooral het geval zijn wanneer veel belang wordt gehecht aan de kwaliteit van informatie. Hoe hoger die kwaliteit, hoe beter ook de mogelijkheden om op prestaties te prikkelen. Los daarvan zijn er echter twee categorieën taken waarbij in de huidige situatie het nut van prikkels nu reeds evident lijkt, of juist niet.

##### **Haalbare normen en duidelijk prikkelen**

Om met het eerste te beginnen: het IWI toetst UWV op normen voor de tijdigheid en rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen. Deze normen zijn relatief goed meetbaar, en worden slechts in geringe mate beïnvloed door ‘exogene’ factoren. Het recente verleden leert dat de uvi’s veelal niet aan de gestelde normen voldoen. Dit duidt er op dat de gestelde normen geen duidelijke prikkel sorteren: of de normen zijn te ambitieus, óf het niet behalen van de normen heeft geen belangrijke consequenties. Willen prikkels tot hun recht komen, dan ligt de oplossing voor de hand: verlaag de gestelde normen en zet zwaardere prikkels in. Het eerste lijkt inmiddels gestalte te krijgen in verschillende dereguleringsvoorstellen van UWV (zie UWV, 2003a): minder regels en/of minder strakke normen. Onduidelijk is echter of ook zwaarder zal worden geprikkeld door SZW – dit proces is nog met de nodige mist omgeven. UWV en SZW zullen zich moeten committeren aan spelregels. Die spelregels hebben betrekking op de indicatoren die prioriteit verdienen, de consequenties van scores, en (meetbare) ‘excuses’ van UWV. Dit brengt ons op Beleidsoptie III:

---

Beleidsoptie III: Het Ministerie van SZW verschaft helderheid over de spelregels bij de scores van UWV. Die helderheid dient onder meer betrekking te hebben op de prioriteitsstelling en de consequenties van prestaties.

---

##### **Prikkels voor handhaving buiten UWV**

Prikkels kunnen soms ook niet voor de hand liggen – althans niet met UWV als te prikkelen partij. Dit lijkt vooral het geval bij de reïntegratie: is UWV hier nu wel of niet op te prikkelen? Gezien de eerdere beschouwing lijkt het pleit hierover voorlopig nog niet beslecht – onduidelijk is immers wat de ‘kosten’ zijn van afroming. Daarmee is echter niet alles gezegd: UWV heeft, uit hoofde van haar handhavingstaak, wel degelijk invloed op de kans op plaatsing. Het Jaarplan voor 2003 maakt ook wel melding van het voornemen die handhavingstaak strikt uit te voeren, maar dit is niet geconcretiseerd in prestatie maatstaven. Dit is ook niet eenvoudig: een overdaad aan normen op dit terrein kan leiden tot pro forma praktijken, bijvoorbeeld door een breed begrip te hanteren voor het aantal sollicitaties van cliënten. Zijn prikkels dan nog een alternatief? UWV is voor handhaving aangewezen op de informatie van reïntegratiebedrijven. In

tegenstelling tot UWV hebben deze wel duidelijke prikkels om streng toe te zien op handhaving. Het ligt dus voor de hand ook de handhavingstaak bij de reïntegratiebedrijven te leggen. Reïntegratie- en sanctiebeleid zijn immers onlosmakelijk aan elkaar verbonden. UWV zou daarbij een controlerende rol kunnen vervullen.

---

Beleids optie IV: Leg de verantwoordelijkheid voor de handhavingstaak bij de private reïntegratiebedrijven. Deze kunnen dan sancties uitvaardigen. UWV heeft hierbij een controlerende taak.

---

## 5 Case II: de regionale politiekorpsen<sup>16</sup>

### 5.1 Inleiding

Misdaadbestrijding en ordehandhaving behoren in de ogen van burgers tot de belangrijkste taken van de overheid (SCP, 2003, p. 50). Vooral mensen met een laag opleiding- en beroepsniveau geven hieraan hoge prioriteit (ibid., p. 68). Deze overheidstaken hebben een hogere prioriteit dan het op peil houden van de sociale zekerheid of het handhaven van de stabiliteit van de economie. In deze mening is de afgelopen 10 jaar geen verandering gekomen.

De afgelopen 10 jaar is fors in de politie geïnvesteerd. Het aantal agenten is sterk gegroeid. Het aantal burgers per agent is omlaag gegaan van 390 in 1980 tot 320 in 2002, een daling van bijna 20 procent. In 2010 ligt dit cijfer rond de 306, een verdere daling van 4 procent (BZK en Justitie, 2003). De recente groei in het aantal ambtenaren komt voor een groot deel voor rekening van investeringen die het kabinet heeft gedaan op de beleidsterreinen veiligheid en handhaving (BZK, 2003).

De groei van het politiebudget lijkt niet tot navenant betere resultaten te leiden. Meer dan driekwart van de Nederlanders geeft aan dat de overheid te weinig doet aan ordehandhaving (ibid., p. 53). In geen ander geïndustrialiseerd land zijn burgers minder tevreden met het optreden van de politie (SCP, 2002, p. 666). De Politiemonitor Bevolking laat zien dat de tevredenheid van burgers over het totale functioneren van de politie een dalende trend vertoont over de afgelopen 10 jaar (PMB, 2003, p. 79). Studies naar het prestatieniveau van de politie zijn schaars. Het gebrek aan informatie over de besteding van middelen door de regiokorpsen en de zorgen over de efficiëntie en effectiviteit van de politie geven aan dat een versterking van de verantwoording en prestatieprikkels gewenst is.

#### **Opzet hoofdstuk**

In dit hoofdstuk analyseren we of de beleidsinitiatieven van de overheid bijdragen aan sterkere prestatieprikkels. In de afsluitende paragraaf kijken we ook naar mogelijke beleidsalternatieven. De analyse volgt dezelfde structuur als bij de andere case studies. Eerst beschrijven we de doelstellingen voor regionaal politiewerk. Dan geven we een globaal beeld van het presteren van de korpsen. Vervolgens kijken we naar de huidige manier waarop de overheid de doelstellingen realiseert. We gaan daarbij in op de achtergronden van het huidige beleid. Tenslotte trekken we conclusies en discussiëren beleidsalternatieven.

<sup>16</sup> De inzichten uit dit hoofdstuk zijn ontleend aan het eerder dit jaar verschenen CPB-document 'Performance contracts for the police forces', geschreven door Ben Vollaard.

In deze case studie richten we ons op de relatie tussen de nationale overheid en de regionale politiekorpsen. We laten boven-regionale politiediensten, zoals de bestrijding van de internationale georganiseerde misdaad, buiten beschouwing. Hiervoor bestaan aparte diensten, zoals het Korps Landelijke Politiediensten, die om een eigen aanpak vragen. De nationale overheid, *in casu* het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), is te zien als de opdrachtgever van de regiokorpsen (BZK, 2002c, p. 66 en Politiewet, artikel 53a). Over de afgelopen jaren is de formele rol van dit Ministerie als opdrachtgever van de politie versterkt (TK 26345, Nr. 79, 2002). Het Ministerie neemt wel een unieke positie in ten opzichte van deze zelfstandige bestuursorganen. Elk korps heeft immers een eigen gezagsstructuur, met de burgemeester van de grootste gemeente aan het hoofd. In het decentrale politiebestedel zetten de regionale autoriteiten de prioriteiten voor een korps. Het Ministerie heeft hier natuurlijk rekening mee te houden in de vormgeving van het beleid.

## 5.2 De doelstellingen

‘Nederland moet veiliger’, aldus het Veiligheidsprogramma van het kabinet Balkenende I. Ordehandhaving en misdaadbestrijding moeten ‘weer naar behoren worden uitgevoerd’ (BZK en Justitie, 2002, p. 5). Het kabinet beoogt een reductie van criminaliteit en overlast in de openbare ruimte van 20 tot 25 procent over de komende drie jaar (BZK en Justitie, 2002, p. 85). Gegeven de voorspelde stijging in de meeste vormen van criminaliteit is dit een ambitieuze doelstelling (Moolenaar et al., 2003). Om de stijging om te zetten in een daling zal de efficiëntie en effectiviteit van onder meer de politie sterk moeten stijgen. Temeer daar het aantal agenten de komende jaren nauwelijks toeneemt. Tegelijk moet de verantwoording verbeteren - onder andere door het periodiek publiekelijk bekend maken en vergelijken van resultaten van de korpsen (ibid., p. 82). Prestatieverbetering, tegelijk met een betere verantwoording, staan centraal in het huidige beleid van de overheid ten opzichte van de regiokorpsen. Kortom, *de regiokorpsen moeten laten zien dat zij efficiënt en effectief de misdaad bestrijden, de veiligheid bevorderen en de orde handhaven - op een manier die in overeenstemming is met de huidige rechtsregels.*<sup>17</sup> De rechtsregels beschermen de burger tegen machtsmisbruik van de politie en stimuleren positieve interactie met de burger (bijvoorbeeld door te wijzen op de mogelijkheid van slachtofferhulp). Zoals we later uiteen zetten, kan een betere verantwoording prestatieprikkels versterken; beide doelstellingen zijn sterk gerelateerd.

<sup>17</sup> Deze doelstelling voor de regiokorpsen gaat terug op artikel 2 van de Politiewet van 1993: “De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.”

Zijn er indicaties dat de korpsen de doelstellingen van de overheid goed weten te realiseren? We weten verrassend weinig over de prestaties van de politie. Vergelijking met buitenlandse politiekorpsen die onder soortgelijke omstandigheden opereren, heeft geen harde conclusies opgeleverd.<sup>18</sup> De productiviteitsmeting door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) levert geen consistent beeld.<sup>19</sup> In een onlangs gepubliceerd artikel wekt Wiebrens de indruk dat de prestatie op het gebied van criminele opsporing achteruitholt. Hij neemt het aantal opgehelderde misdrijven per agent (gewogen met de gemiddelde strafmaat voor het delict) als maatstaf. De daling in het aantal geproduceerde 'celdag-equivalenten' per agent is niet te verklaren door lichter straffen door de rechter. Maar deze prestatiemeting kan een te negatief beeld geven vanwege de mogelijk negatieve effecten van (1) een groeiend tekort aan capaciteit in de strafrechtketen, (2) het toegenomen tijdsbeslag van administratief werk, (3) een toename in arbeidsintensieve bestrijding van de georganiseerde misdaad, (4) de groei in minder zichtbare output (zoals de gebiedsgebonden politiezorg) en (5) een relatief sterke groei van politiesterke in gebieden met weinig criminaliteit. Opvallend zijn de enorme verschillen in gemeten prestaties tussen korpsen, die niet goed door deze factoren zijn te verklaren. Onduidelijk is echter of de gevonden verschillen zijn te herleiden tot verschillen in efficiëntie. Kortom, al zijn de signalen niet positief, vooralsnog is het beeld van een slecht presterende politie vooral gebaseerd op verhalen.

Dit betekent niet dat er geen probleem is. Het gebrek aan informatie over de efficiëntie en effectiviteit van de politie is zelf al een indicatie van het geringe belang dat wordt gehecht aan het begrijpen en verbeteren van de prestatie van de politie. Tegelijkertijd is de druk om de prestaties te verbeteren door het ontbreken van goede verantwoording minder groot. Uit interviews met politiemensen blijkt dat er geen sterke cultuur bestaat om te experimenteren, het eigen optreden systematisch te volgen, te evalueren, te vergelijken met anderen en vervolgens te verbeteren. Zo'n cultuur is een noodzakelijke voorwaarde voor prestatieverbetering. Zonder inzicht in het eigen optreden in relatie tot de unieke regionale omstandigheden is het immers moeilijk de meest urgente problemen aan te pakken. Deze bevindingen ondersteunen de doelstelling van de overheid tot sterkere prestatieprikkels en een betere verantwoording.

<sup>18</sup> Op basis van een vergelijking tussen de politie van Utrecht en Münster, maakt Liedenbaum (2003) aannemelijk dat het door Tak en Fiselier (2002) gevonden verschil in ophelderingspercentage tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen grotendeels te verklaren is uit verschillen in beschikbare tijd voor researchewerk en in wijze van registreren van (opgeloste) misdrijven.

<sup>19</sup> Het beeld van positieve productiviteitsontwikkeling in SCP (2001) verandert radicaal wanneer de data worden opgeschoond voor flitspaalboetes, zie Vollaard (2003, p. 48).

## 5.4 De organisatie- en prikkelstructuur

Op basis van de vorige paragraaf hebben we de indruk dat de regiokorpsen de doelstellingen van de overheid op dit moment niet goed weten te realiseren. Logische vervolgvraag is welke drijfveren zij hebben tot prestatieverbetering en verantwoording. In hoeverre zijn deze prikkels geïnstitutionaliseerd, en in hoeverre liggen deze buiten het bereik van BZK?

### Het belang van intrinsieke motivatie... en de beperkingen

“Politieagent zijn is een roeping. Er klopt nog steeds een politiehart in mij. Ik ben een geboren politieman”, aldus een politieagent.<sup>20</sup> Mensen willen onder meer bij de politie werken vanwege de uitdaging die het werk biedt. Zij willen hun werk goed doen. Op de vraag waarom hij bij de politie is gegaan, antwoordt een agent: “Het is afwisselend, je moet met mensen omgaan, elke dag is anders en hulp bieden aan mensen in nood is belangrijk.”<sup>21</sup> Intrinsieke motivatie draagt bij aan de realisatie van de doelstellingen van politiewerk. Maar intrinsieke motivatie kan omslaan in ‘intrinsieke frustratie’ als het niet wordt ondersteund door externe prikkels voor presteren.<sup>22</sup> Externe prikkels zijn beloningen voor goed presteren (dan wel ‘straffen’ voor slecht presteren). Prikkels komen in materiële en immateriële vorm (voorbeelden zijn promotie, salarisverhoging, lovende pers). Prikkels kunnen niet alleen nuttige *feedback* geven over sterktes en zwaktes, maar bieden ook erkenning en beloning voor geleverde inspanningen. Prestatieverbetering gaat immers gepaard met hoge kosten. Het eigen optreden moet worden bijgehouden en geëvalueerd, pijnlijke veranderingen in de organisatie kunnen noodzakelijk zijn. In dit proces moeten politiemensen allerlei (bureaucratische) barrières slechten en zich niet door de waan van de dag laten meeslepen.

### Drijfveren buiten het beleid

In sommige publieke organisaties gaan duidelijke (extrinsieke) prikkels uit van concurrentie. Zo concurreren universiteiten voor studenten en ziekenhuizen voor patiënten. Een hogere omzet – een belangrijke succesindicator voor publieke managers – geeft een positief signaal en vormt een beloning voor de inspanningen. De druk van concurrentie bestaat echter niet voor de politiekorpsen. Zij zijn immers regionale monopolies.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Zie: ‘Pilletje bij agenten ook al heel gewoon geworden’, *Het Parool*, 5 juni 2003.

<sup>21</sup> Zie ‘Politieschool: Macho’s passen niet bij de politie’, *NRC Handelsblad*, 16 oktober 1997.

<sup>22</sup> Voor een psychologische verklaring, zie Eisenberger en Cameron (1996).

<sup>23</sup> Alhoewel deze druk niet gevoeld lijkt te worden, kan het toch zo zijn dat de politie ‘marktaandeel’ verliest van concurrenten in de private beveiligingswereld. Zo is het aantal werknemers in de private beveiliging per 10 politieagenten gestegen van 2,7 in 1990 tot 4,6 in 1999 (CBS Statistisch Jaarboek, 2002). Zie Van der Vijver et al. (2001), p. 76 voor achtergronden van deze trend.



Maar er zijn wel andere, meer indirecte, extrinsieke prikkels voor een korps, waaronder de media. Media aandacht kan de status en carrière perspectieven van de korpsbeheerder en korpschef beïnvloeden. Gegeven het gebrek aan goede maatstaven en informatie over politie-optreden moeten journalisten de prestaties van de politie vaak afmeten aan misdaadcijfers, het ophelderingspercentage en incidenten ('politie vindt grote lading drugs', 'agenten geschorst vanwege XTC gebruik', etc.). De prikkels die hieruit voortvloeien, lijken niet in lijn te zijn met de doelstellingen van de overheid.

Prendergast (2001) maakt aannemelijk dat media aandacht politieoptreden in ongunstige zin kan beïnvloeden. Hij laat zien hoe de sterke aandacht voor gebruik van geweld door agenten van het Los Angeles Police Department (LAPD) leidde tot een wijziging in het optreden van het korps. Om verdere negatieve pers te voorkomen, koos het LAPD voor een minder krachtdadige bestrijding van de misdaad. Het gebruik van geweld bij arrestaties ging omlaag. Ook waren er minder schietpartijen waarbij agenten betrokken waren. Deze strategiewijziging ging gelijk op met een verhoging in het aantal bende-gerelateerde moorden. Klaarblijkelijk ging de strategiewijziging ten koste van de veiligheid in de stad.

De Nederlandse politie kan ook gevoelig zijn voor deze prikkels. Als media aandacht een belangrijke prikkel vormt, dan zal de politie zich kunnen richten op zichtbaar optreden dat veel positieve aandacht krijgt (vaak 'symbolisch beleid' genoemd) of proberen cijfers te manipuleren. Dit zou bijvoorbeeld de campagnes van preventief fouilleren in Rotterdam en Amsterdam kunnen verklaren. Deze grootscheepse politieacties creëerden veel media aandacht, terwijl het effect op de veiligheid (vergeleken met andere manieren om politiecapaciteit te gebruiken) onduidelijk is. Een ander voorbeeld is het manipuleren van het ziekteverzuim percentage, wat het korps Amsterdam-Amstelland een goede plaats opleverde in de lijst van 25 beste werkgevers binnen de overheid en non-profitsector (zie *Intermediair*, 30 mei 2002).<sup>24</sup> Maar de tekenen zijn niet eenduidig. Het veelvuldig gebruik van ophelderingspercentages lijkt niet te leiden tot het manipuleren van deze maatstaf.<sup>25</sup> Media aandacht kan ook de opdrachtgevers van de korpsen – het regionaal college en de nationale overheid – ongunstig beïnvloeden. De noodzaak om 'de laatste mode' in de pers te volgen, kan de voortdurende veranderingen in de doelstellingen en prioriteiten verklaren. Voorbeelden hiervan zijn de aandacht voor 'blauw op straat' en 'bolletjesslikkers'. Gegeven de afwezigheid van goed empirisch onderzoek kunnen we geen harde conclusies trekken over de effecten van de media op politieoptreden.

<sup>24</sup> Door langdurig zieken niet mee te nemen, zoals gebruikelijk bij de andere korpsen, was het vermelde ziekteverzuim 6,9 procent in plaats van 13 procent. Het Ministerie van BZK maande het korps vervolgens de cijfers in overeenstemming te brengen met de gebruikelijke definitie (*Het Parool*, 6 januari 2003).

<sup>25</sup> Voor een analyse van de trends in deze indicator, zie Wiebrens en Essers (1999).

### **Prikkels vanuit het beleid (1): de beleids- en beheercyclus**

Het is weinig verrassend te zien dat de overheid beleid voert om prestatieverbetering te stimuleren. Gegeven de bovenstaande bevindingen kan de overheid er immers niet vanuit gaan dat drijfveren buiten het beleid de intrinsieke motivatie voldoende ondersteunen. De twee belangrijkste beleidsinstrumenten zijn de beleids- en beheercyclus en de prestatiecontracten (ook wel 'regionale convenanten' genoemd).

Drie recente rapporten concluderen dat de beleids- en beheercyclus weinig tot geen prikkels oplevert voor beter regionaal politiewerk (In 't Veld et al., 2001, Terpstra, 2002 en Algemene Rekenkamer, 2003). In deze cyclus stelt het Ministerie van BZK prioriteiten voor de korpsen (voorbeelden zijn jeugdcriminaliteit en geweld op straat). Om te laten zien dat zij werken aan deze nationale prioriteiten leveren de korpsen informatie aan het Ministerie over hun optreden. Deze informatie komt in de vorm van 184 prestatie-indicatoren die onderdeel uitmaken van het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP).

De nationale prioriteiten hebben weinig concrete betekenis voor regionaal politiewerk. Ze zijn zo algemeen geformuleerd dat de korpsen hier sowieso 'iets aan doen' (In 't Veld et al., 2002, p. 93, Terpstra, 2002, p. 70). Ze zijn niet gebaseerd op een systematische analyse van de aard, omvang en locatie van criminaliteit (Algemene Rekenkamer, 2003, p. 12). De prioriteiten worden jaarlijks aangepast, terwijl het moeilijk is voor te stellen dat de veiligheidssituatie zich zo snel wijzigt. Bovendien stapelen de prioriteiten op: de inspanningen van de korpsen of een wijziging van de veiligheidssituatie leidt niet tot een bijstelling van prioriteiten. Tenslotte is er binnen de cyclus gewoonweg geen tijd voor inhoudelijke discussies over prioriteiten tussen het Ministerie en de korpsen (In 't Veld et al., 2002, p. 13).

Het toezicht op het voldoen aan de nationale prioriteiten is een formaliteit. De zogenaamde 'Nota van bevinding' geeft aan of de prioriteiten inderdaad in het regionaal beleidsplan zijn opgenomen. Of de korpsen in voldoende mate aan de prioriteiten voldoen, is niet verifieerbaar. De doelen hebben namelijk geen tijdshorizon, geen referentiepunt en kunnen vaak niet worden gekwantificeerd. Ook geven de 184 indicatoren geen duidelijk beeld van het presteren van het korps. Er is veel (weliswaar vaak onbetrouwbare) informatie, maar geen methode om hieruit een beeld te vormen over de prestatie. Conclusie is dat de beleids- en beheercyclus veel papierwerk oplevert, maar geen duidelijke prikkels voor beter presteren en verantwoorden.

### **Prikkels vanuit beleid (2): de prestatiecontracten**

In 2003 sluiten alle korpsbeheerders een prestatiecontract af met de Minister van BZK en de Minister van Justitie. In het contract staat dat het betreffende korps een financiële beloning ontvangt als een aantal kwantitatieve doelstellingen gehaald worden. De doelstellingen betreffen

productie (aantal boetes en aantal zaken naar Openbaar Ministerie), klanttevredenheid (waardering politieoptreden door burgers) en interne efficiëntie (tijdigheid afhandeling proces verbalen tegen (jonge) veelplegers, ziekteverzuim, kwaliteit afhandeling telefonische hulpvragen, en algemene efficiëntie).

Ook van de prestatiecontracten gaat geen duidelijke prikkel uit voor beter presteren en verantwoord (Vollaard, 2003). De streefcijfers lijken niet bijzonder ambitieus. Jaarlijks zullen de daartoe bevoegde agenten zo'n 17 extra boetes moeten uitschrijven.<sup>26</sup> Het produceren van 40.000 extra zaken is ambitieuzer, maar lijkt ook goed haalbaar.<sup>27</sup> Een gebrek aan informatie over de bedrijfsprocessen van de korpsen en regionale omstandigheden maakt het moeilijk de doelstellingen op het juiste niveau te zetten. Zowel te hoge als te lage ambities prikkelen niet tot presteren. Misschien dat er veel hogere winsten zijn te behalen dan de streefcijfers voorschrijven.

Daarnaast nodigen de contracten uit tot een 'gerichtheid op cijfertjes' die ten koste kan gaan van de kwaliteit van politiewerk. Noch de kwaliteit, noch de variëteit van politiewerk komen goed tot uiting in de set van prestatie-indicatoren. Het is verleidelijk formeel te voldoen aan de prestatieafspraken zonder beter werk te leveren. Deze gedragsreactie kan leiden tot minder actieve misdaadpreventie, pietluttige bekeuringen en het doorsturen van zaken met twijfelachtig bewijs naar het Openbaar Ministerie. De veiligheid is hier natuurlijk niet bij gebaat.

Het van te voren vastleggen van productievolumes voor een periode van drie jaar (2003-2006) rijmt niet met de benodigde flexibiliteit op regionaal en nationaal niveau. De politie wordt dan een organisatie die op commando een vooraf bepaald aantal 'producten' levert. De korpsen moeten kunnen reageren op veranderingen in hun omgeving. Hetzelfde geldt voor de nationale overheid.

De financiële beloning kan ongewenste gedragsreacties versterken. Het toekennen van de beloning vereist het wegen van de verschillende, niet-discrete uitkomsten van politiewerk. Het is immers een ja/nee beslissing die betrekking heeft op de veelheid van activiteiten waarbij de politie betrokken is. Van de korpsen kan worden verwacht dat zij zich richten op doelstellingen

<sup>26</sup> In 2002 waren er ongeveer 9,440 FTE agenten die boetes kunnen uitschrijven (dat is exclusief niet-executief personeel, tijd gespendeerd aan bureauwerk en training, etc., en tijd gespendeerd aan andere politietaken). Dat aantal zal stijgen tot zo'n 9575 in 2006 (BZK, 2003). 180.000 extra boetes betekent dat het aantal boetes per agent moet stijgen van 127 tot 144, een stijging van 17.

<sup>27</sup> Berekeningen op de achterkant van een sigarendoos leren dat 40.000 extra zaken een extra beslag van zo'n 500 FTEs betekent. Deze doelstelling is ambitieuzer, omdat het aantal agenten dat ook recherchewerk kan verrichten *daalt* over de periode 2002-2006 (BZK, 2003).

die met de minste inspanning en tegen de hoogste beloning zijn te realiseren.

### **Conclusie**

De omgeving waarin agenten opereren lijkt niet te voorzien in goede terugkoppeling op de prestatie en bijbehorende (materiële of immateriële) beloning. Het overheidsbeleid weet deze leemte niet op te vullen. Evaluaties van de beleid- en beheercyclus laten zien dat de cyclus vooral geleid heeft tot formele procedures. De prestatiecontracten nodigen uit tot een gerichtheid op 'cijfertjes' – waardoor het uiteindelijke resultaat van politiewerk op de achtergrond raakt – en beperken de gewenste flexibiliteit van de overheid op nationaal en regionaal niveau.

## **5.5 Confrontatie van doelstellingen en prikkels; verklaring**

De overheid staat voor de uitdaging een beleidsinstrument te ontwikkelen dat de korpsen verantwoordelijk houdt voor efficiënt en effectief politiewerk, maar hun beleidsvrijheid niet ongewenst inperkt. Het laatste is belangrijk, omdat de korpsen immers het best kunnen bepalen hoe te reageren op de specifieke regionale omstandigheden. Waarom lijken de huidige beleidsinstrumenten hier niet in te voorzien? Een belangrijk probleem is het operationaliseren van de doelstellingen misdaadbestrijding, bevorderen van de veiligheid en ordehandhaving. Allereerst is het onduidelijk waarvoor de politie verantwoordelijk is.<sup>28</sup> De zorg voor veiligheid kent vele kanten. Hoe veel tijd moet de politie bijvoorbeeld steken in een psychiatrische patiënt die overlast veroorzaakt?

Daarnaast is het moeilijk te bepalen welke bijdrage de politie levert aan de doelstellingen. De invloed van vele actoren en factoren op veiligheid is er moeilijk uit te filteren. De nauwere samenwerking tussen de politie en andere instanties zoals de jeugdhulpverlening maken het identificeren van de unieke bijdrage van de politie alleen maar moeilijker (Travis en Waul, 2002, p. 19). Het is daarom bijzonder moeilijk om de prestatie van de politie in beeld te brengen, laat staan de verschillen in prestatie tussen de korpsen te beoordelen.

Het overheidsbeleid laat zich verklaren uit de worsteling met het meten van de resultaten van politiewerk. Eerst zat de overheid dicht aan tegen de gewenste resultaten van politiewerk, zoals een verlaging van de (jeugd)criminaliteit. Vanwege de gebrekkige meetbaarheid van de bijdrage van de politie aan deze doelstellingen ging hier geen sterke prikkels van uit. Vervolgens probeerde de overheid prestatieprikkels te versterken door beter beïnvloedbare afspraken vast te leggen in contracten (bijvoorbeeld het aantal boetes). Omdat deze indicatoren maar enkele van de vele dimensies van politiewerk weergeven kan het leiden tot een nadruk op het behalen van

<sup>28</sup> Zie Van der Vijver et al. (2001) voor een discussie van de kerntaken van de politie.

cijfertjes – terwijl het uiteindelijke resultaat van politiewerk op de achtergrond raakt. De overheid bevindt zich in een dilemma. Of de overheid stelt prioriteiten die goed in lijn liggen met de doelstellingen van de overheid, maar zwakke prikkels opleveren. Of de overheid legt concrete prestatieafspraken vast die sterke prikkels opleveren, maar uitnodigen tot ongewenste gedragseffecten. In de volgende paragraaf gaan we in op een mogelijke uitweg uit dit dilemma.

## 5.6 Beleidsopties

De weinige informatie over het presteren van de politie geeft inderdaad aan dat er ruimte is voor verbetering van de prestatie en van de verantwoording, de twee centrale doelstellingen van de overheid. De nieuw gepresenteerde prestatiecontracten met de korpsen lijken niet het antwoord te vormen op de vrijblijvendheid van de beleid- en beheercyclus. Het vooraf vastleggen van een aantal prestatiemaatstaven is niet goed te verenigen met de aard van politiewerk.

### Buitenlandse ervaringen

Gezien de tekortkomingen van de prestatiecontracten is het waardevol te kijken naar alternatieve wijzen om de motivatie tot prestatieverbetering te ondersteunen en de verantwoording te versterken. Ervaringen in andere landen kunnen daarbij behulpzaam zijn. Zo zijn Australië en Engeland twee landen die al lange tijd werken aan betere verantwoording en prikkels voor de politie.

Australië en het Verenigd Koninkrijk richten zich op het vergelijken van politiekorpsen (*benchmarking*) in combinatie met een subjectief oordeel door de politiek en het publiek. Veel tijd is besteed aan het verbeteren van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens en in methoden om de korpsen op een eerlijke en betekenisvolle manier te vergelijken. Dit gebeurt overigens in nauwe samenwerking met onafhankelijke deskundigen – een belangrijk verschil met de Nederlandse beleidspraktijk. De overheid rekent de korpsen niet direct af op de gemeten prestatieverschillen. Deze verschillen kunnen immers het resultaat zijn van externe factoren. In plaats daarvan eist de overheid dat de korpsleiding de relatieve prestaties toelicht. De druk tot verantwoording moet de korpsen stimuleren tot prestatieverbetering.

In beide landen is gezocht naar manieren om de vele prestatie-indicatoren te vervatten in één eenduidig te interpreteren cijfer. Dit cijfer zou dan aangeven of het korps voldoende presteert. De resultaten van deze zoektocht geven aan dat de reikwijdte van een dergelijke aanpak beperkt is. Zo zijn de ambitieuze plannen voor het gebruik van de methode ‘*Data Envelopment Analysis*’ in de la geëindigd. Deze methode geeft de relatieve prestatie van een korps in één score weer op basis van de relatie tussen een mandje van gewogen prestatie-indicatoren en de middelen van een korps. De resultaten blijken zeer gevoelig te zijn voor de veelheid van veronderstellingen die

het gebruik van de methode met zich meebrengt. In het geval van politiewerk blijkt een subjectief oordeel dus niet los te koppelen van het afrekenen op prestaties.

**Beleidsoptie: genereer informatie door subjectief oordeel**

In lijn met de aanpak in Australië en het Verenigd Koninkrijk, kan de overheid visitatiecommissies en klanttevredenheidsonderzoek gebruiken om de resultaten van politiewerk te laten beoordelen. Klanten kunnen goed een oordeel vellen over bepaalde politietaken, omdat zij uit de eerste hand te maken hebben met de kwaliteit van politiewerk. Tot de klanten van de politie behoren burgers die nu geënquêteerd worden met de Politiemonitor Bevolking, maar ook bedrijven en officieren van justitie. Factoren die klanttevredenheid bepalen zijn zaken waar de politie 'iets aan kan doen'. Zo wordt de tevredenheid van bedrijven onder meer bepaald door de snelheid en correctheid waarmee de politie meldingen afhandelt (Visser et al., 2002). Het vergelijken van korpsen op klanttevredenheidsscores is zinniger dan voor ieder korps individuele streefcijfers vast te stellen. Hierdoor ontstaat druk op de korpsen om niet achter te blijven. Met streefcijfers zit de overheid al snel te hoog of te laag, waardoor de kans hoog is dat de prikkel verloren gaat. Benchmarken speelt hier dus een belangrijke rol.

---

**Compstat: strak geleide intervisie tussen politieregio's**

Compstat (*computerized statistics*) behelst wekelijkse intervisie tussen politieregio's - met de politietop als kritische ondervragers. Elke week staat één regio centraal. De chef van die regio moet zich dan verantwoorden. De andere regionale chefs zijn daar bij aanwezig. In de sessies staat de doelstelling criminaliteit en overlast te verlagen centraal. Elke chef is verantwoordelijk voor het wekelijks aanleveren van gegevens over criminaliteit en overlast, het analyseren van deze gegevens op patronen, het overzichtelijk presenteren daarvan, het experimenteren met andere manieren van aanpak en het documenteren van de behaalde resultaten. Het idee is dat met behulp van systematische gegevensverzameling en -analyse de politie snel haar schaarse middelen op de meest urgente problemen kan inzetten en tegelijk de meest productieve wijze van optreden kan identificeren. Kennisuitwisseling tussen regio's tijdens de sessies is daartoe een belangrijk instrument. Deze aanpak is in de jaren '90 ontwikkeld binnen het New York Police Department (NYPD) en vindt navolging in vele Amerikaanse steden. Sinds het NYPD Compstat gebruikt, is de criminaliteit in New York gedaald met meer dan 60 procent. Deze daling is niet goed te verklaren uit factoren waar de politie geen grip op heeft zoals sociale of economische ontwikkelingen.

---

Een visitatiecommissie kan aan de hand van gegevens over de aanpak van problemen de korpsleiding ter verantwoording roepen. Voor de visitaties zijn goed vergelijkbare prestatiegegevens essentieel. Mensen die zelf in het politievak zitten, zijn in de beste positie om de korpsleiding kritisch te beoordelen - en om verbeteringen aan te dragen. Het nabijgeplaatste kader beschrijft een vorm van intervisie tussen korpsen die is ontwikkeld in de Verenigde Staten. Het voorbeeld laat zien dat intervisie te rijmen is met een onpartijdig oordeel. Kortom, prestatiecontracten nodigen uit tot een gerichtheid op middelen zoals het aantal boetes, terwijl het doel van politiewerk naar de achtergrond verschuift. Het laten beoordelen van de

resultaten van politiewerk door visitatiecommissies en klanten stimuleert de korpsen om hun optreden kritisch te volgen, te evalueren en te verbeteren. Op deze wijze kan de efficiëntie en het innovatievermogen van de politie verbeteren, een noodzakelijke voorwaarde voor het verminderen van overlast en criminaliteit.

---

Beleids optie: verhoog de transparantie van de prestaties van de politie door het benchmarken van korpsen. Zet visitatiecommissies en klanttevredenheidsonderzoek in om de politiekorpsen op resultaten af te rekenen.

---





## 6 Case III: TNO <sup>29</sup>

### 6.1 Inleiding

Nederland lijkt te zuchten onder een innovatieparadox: relatief goede prestaties in de wetenschap vertalen zich niet in een relatief innovatief bedrijfsleven (CPB, 2002; IBO Technologiebeleid, 2002). Dit leidt tot de vraag of de bestaande instituties die de benutting van wetenschappelijk onderzoek bevorderen, efficiënt en effectief zijn. TNO is zo'n institutie. TNO is een intermediaire kennisinstelling tussen universiteiten en markt, deels gesubsidieerd door de overheid, deels gefinancierd door de markt. Door het toepasbaar maken, toepassen en helpen toepassen van fundamenteel onderzoek draagt TNO bij aan het overbruggen van de kloof tussen universiteiten en bedrijven en (semi)overheden.

In deze casestudie staat de vraag centraal of de overheid TNO de juiste prikkels geeft om gegeven de beschikbare overheidsfinanciering deze brugfunctie zo doelmatig en efficiënt mogelijk te vervullen.<sup>30</sup> We constateren dat de huidige prikkels vanuit de overheid richting TNO impliciet en zwak zijn. De overheid geeft TNO een weinig concrete doelstelling mee: zij geeft vooraf niet concreet aan waarop zij TNO zal afrekenen. Vanzelf ontbreekt dan ook een expliciete en concrete beloning in geval van prestatie. Tot op zekere hoogte valt dit goed te verklaren. Ten eerste heeft de overheid zelf onvoldoende kennis om precies aan te geven welke concrete activiteiten TNO wel of juist niet moet ontplooiën teneinde bij te dragen aan 's lands welzijn. De overheid had de doelstelling dan kunnen formuleren in termen van een prestatie-indicator en daarop sturen, maar – dit is het tweede argument – het is niet a priori evident dat een dergelijke meetbare en verifieerbare indicator bestaat. Ten derde ondervindt TNO prikkels van derden – klanten (bedrijven en (semi)overheden), leveranciers (wetenschappers verbonden aan universiteiten), werknemers (arbeidsmarkt) – om ook zonder sterke prikkels vanuit de overheid op een effectieve en efficiënte wijze bij te dragen aan de doelstelling. Ten vierde blijkt de Raad

<sup>29</sup> Dit hoofdstuk is geschreven door Maarten Cornet en Jeroen van de Ven. Beiden zijn werkzaam bij de projectgroep Innovatie van het CPB, welke mede is gefinancierd door de ministeries van EZ, OCenW, LNV en Financiën. Dit hoofdstuk vormt de opmaat naar een bredere studie naar prikkels voor TNO. Dank voor nuttig commentaar gaat uit naar de klankbordgroep van dit onderzoek, te weten Joke van den Bandt-Stel (VNO-NCW), Jaap Broersen (EZ), Jan van Dam (OCenW), Dirk Huitzing (LNV), Niek Nahuis (FIN), Jos Louwe (TNO), Véronique Timmerhuis (AWT), Jan van Velsen (OCenW), Gerlinde van Vilsteren (DLO) en Chris Mollema (DLO). Tevens gaat dank uit naar Theo van der Klundert (UvT) en verschillende CPB-collega's.

<sup>30</sup> Een intermediaire kennisinstelling is een van de vele mogelijke antwoorden op de beperkte benutting van in wetenschap aanwezige kennis (Schmoch, 1999). Andere voorbeelden zijn maatregelen die de directe samenwerking tussen universiteit en bedrijf stimuleren, maatregelen die academisch ondernemerschap bevorderen, en maatregelen die de arbeidsmobiliteit tussen universiteiten en bedrijven vergroten. In dit hoofdstuk beperken we ons echter tot een analyse van de prikkels rond TNO.

van Bestuur van TNO binnen de organisatie sterke prikkels te geven die consistent lijken te zijn met de doelstelling – hoe weinig concreet geformuleerd die ook is. Ten vijfde zou intrinsieke motivatie van werknemers van TNO additionele, sterke prikkels overbodig kunnen maken.

Nadere bestudering leert echter dat er toch kansen zijn voor een sterkere, meer expliciete aansturing van TNO vanuit de overheid. De overheid is zelf weliswaar slecht in staat om de prestaties van TNO te beoordelen, maar kan gebruik maken van de kennis van externe visitatiecommissies. Deze kan de marktomzet van TNO beoordelen: hoe meer marktomzet gerealiseerd wordt vanwege kennis die zich nog in het ontwikkelstadium bevindt, hoe meer meerwaarde TNO levert. Dit type marktomzet vormt dan een goede, goed meetbare en verifieerbare indicator voor de prestaties van TNO. De omvang van de overheidsfinanciering zou dan (deels) aan deze indicator gekoppeld kunnen worden.

De verdere opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst gaan we dieper in op de doelstelling van TNO (paragraaf 6.2), bespreken we enkele kernindicatoren (paragraaf 6.3) en diepen we de organisatiestructuur uit (paragraaf 6.4). Paragraaf 6.5 presenteert een analyse op basis van de informatie uit het voorafgaande. Tot slot bespreken we twee beleidsopties in paragraaf 6.6.

## 6.2 De doelstellingen

TNO functioneert als een intermediaire kennisinstelling: ze overbrugt de kloof tussen universitair wetenschappelijk onderzoek en de kennisvraag van bedrijven en (semi)overheden. Het bestaan van de kloof lijkt te liggen in het feit dat universitair wetenschappers zich niet richten op de productie van toepasbaar gemaakte kennis (dat is hun taak niet), terwijl 'de markt' onvoldoende prikkels heeft om zelf wetenschappelijke kennis toepasbaar te maken (de markt faalt).<sup>31</sup> Welke doelstelling valt hieruit te distilleren voor TNO?

De wet formuleert de doelstelling van TNO als volgt: *“De Organisatie heeft ten doel ertoe bij te dragen dat op toepassing gericht technisch en natuurwetenschappelijk onderzoek en daarmee te verbinden sociaal wetenschappelijk en ander op toepassing gericht onderzoek op doelmatige wijze*

<sup>31</sup> Een alternatief voor een intermediaire kennisinstelling als TNO is directe samenwerking tussen universiteiten en marktpartijen. Directe samenwerking kan ten koste gaan van het nieuwsgierigheidsgedreven universitaire onderzoek (Stephan, 1996); de beperkte empirische literatuur geeft hiervoor weinig aanwijzingen (Cohen et al, 1998; Behrens et al, 1997). Ook kunnen academische kenmerken als vrije toegankelijkheid tot kennis en onafhankelijkheid onder druk komen te staan (Dasgupta en David, 1994; Blumenthal et al, 1997; Cohen et al, 1998). Nadeel van een intermediaire instelling is dat (informatie-)kosten gemoeid zijn met een extra schakel tussen bedenker en benutter en andersom.

*dienstbaar wordt gemaakt aan het algemeen belang en de daarbinnen te onderscheiden deelbelangen.*<sup>32</sup>

De wet geeft ook aan hoe TNO dit doel moet bereiken. Twee van de middelen zijn: het zelf verrichten van onderzoek en het overdragen van resultaten.<sup>33</sup> TNO vertaalt de doelstelling in de volgende missie: “*Het toepasbaar maken van wetenschappelijke kennis ter versterking van het innovatief vermogen van het bedrijfsleven en de overheid.*”<sup>34</sup> Het kabinet formuleert de missie als “*het versterken van het innovatief vermogen van het bedrijfsleven, de semi publieke sector en de overheid.*”<sup>35</sup>

De doelstelling van TNO zoals geformuleerd in de wet is weinig concreet. Ten eerste geeft de wet niet aan wat TNO nu precies wel moet doen en wat niet. Dit is begrijpelijk: veel van zulke informatie zal alleen decentraal aanwezig zijn. Ten tweede noemt de wet geen concrete meetbare en verifieerbare indicatoren voor de prestaties van TNO. De wet geeft dus niet aan hoe de bijdrage van TNO aan de doelstelling te meten. Het ontbreken van dergelijke indicatoren kan wijzen op een gebrekkige meetbaarheid van prestaties en/of een gebrekkige verifieerbaarheid van gemeten prestaties. De missie statements zijn net zo weinig concreet als de wet.

Ook al zijn wet en missie statements weinig concreet, drie elementen komen nadrukkelijk naar voren:

- Het leveren van *maatschappelijke meerwaarde* door ...
- ... het *toepasbaar maken* van technisch, natuurwetenschappelijk en daarmee te verbinden sociaal-wetenschappelijk onderzoek, en ...
- ... het *helpen toepassen* van dit onderzoek en het daarmee versterken van het innovatief vermogen van bedrijfsleven en (semi-)overheden.

### 6.3 Wat gaat goed en wat kan beter?

TNO is een van de grootste onderzoeksorganisaties in Nederland en haar omvang is licht groeiend.<sup>36</sup> In 2000 verrichtte TNO 323 miljoen euro aan R&D. Ter vergelijking: universiteiten verrichtten toen voor 2,3 miljard euro aan R&D (waarvan 1,5 miljard euro in bèta-richtingen), bedrijven voor 4,5 miljard euro en overige onderzoeksinstituten (waaronder TNO) voor 1,1

<sup>32</sup> Zie artikel 4 van de TNO-wet van 19 december 1985.

<sup>33</sup> Zie artikel 5 van de TNO-wet van 19 december 1985.

<sup>34</sup> Zie Strategisch Plan TNO 2003-2006.

<sup>35</sup> Zie kabinetsreactie op het Strategisch Plan TNO 2003-2006.

<sup>36</sup> De cijfers in deze paragraaf zijn ontleend aan het Jaarverslag 2001 en het Strategisch Plan 2003-2006 van TNO, aan het Annual Report 2002 van VTT Finland, aan het Annual Report 2000 van Fraunhofer, aan de R&D-hitlijst van het CPB en aan CBS (2003).

miljard euro. Alleen Philips en Akzo Nobel gaven meer uit aan R&D. De omzet van TNO steeg over de periode 1990-2001 van 383 miljoen euro tot 467 miljoen euro, dat is een groei van 1,8% op jaarbasis (prijsniveau 2001). Het aantal werknemers steeg over de periode 1995-2001 van 3862 tot 4587. Dat is een groei van 2,5% op jaarbasis.

TNO is steeds meer gericht op de vraag vanuit de markt. De marktgerichtheid, gemeten als de marktomzet als percentage van de totale omzet, nam toe van 55% in 1990 tot 65% in 2001. Met andere woorden: de overheidssubsidie financiert nu ongeveer 35% van de TNO-activiteiten. Ongeveer 80% hiervan is bestemd voor onderzoek; 20% is voor specifiek aan TNO opgedragen taken.<sup>37</sup> Het percentage overheidssubsidie is vergelijkbaar met dat voor VTT Finland (31% in 2001) en Fraunhofer (35% in 2000). In absolute bedragen steeg de marktomzet van TNO van 211 miljoen euro in 1990 naar 306 miljoen euro in 2001, dat is een groei van 3,4% op jaarbasis (prijsniveau 2001). TNO telde over de periode 1997-2001 twaalf spin-offs. Fraunhofer – in termen van omzet 1,7 maal zo groot als TNO – realiseerde veel meer spin-offs: gemiddeld bijna veertig per jaar. De omzet van TNO-deelnemingen als percentage van de eigen TNO-omzet nam toe van 4,9% in 1998 tot 11,8% in 2001. Het aantal nieuwe octrooien in de octrooiportefeuille van TNO steeg van 37 in 1998 via 51 in 1999 naar 56 in 2001.

Conclusie is derhalve dat TNO – als één van de grootste onderzoeksorganisaties in Nederland – in omvang en marktgerichtheid gegroeid is over de afgelopen tien jaar. Vooralsnog is echter onduidelijk hoe TNO presteert.

**Tabel 6.1 Verklarende woordenlijst van TNO-terminologie**

Basisfinanciering	Subsidie voor het toepasbaar maken van onderzoek
Deelnemingen	Ondernemingen waarin TNO aandeelhouder is
Doelfinanciering vanwege ministerie	Subsidie voor het toepasbaar maken van onderzoek op het beleidsterrein van het betreffende ministerie
EZ-doelfinanciering	Subsidie van het ministerie van EZ voor onderzoek waaraan bedrijven meebetalen
Integrale kostprijs	Kostprijs van een opdracht, incl. overhead, excl. de kosten van de kennisbasis
Kennisgebied, technologie	Deskundigheid van een specifieke groep TNO-experts; TNO kent zo'n 180 kennisgebieden
Kennispositie-audit	Beoordeling door externe visitatiecommissie van de kwaliteit van kennisgebieden
Marktomzet	Omzet uit opdrachten van bedrijven en (semi)overheden
Spin-offs	Verzelfstandigde activiteiten waarin TNO al dan niet aandeelhouder is

<sup>37</sup> Een voorbeeld van zo'n specifieke taak is het onderhouden van een grondwaterdatabase door TNO-NITG.

## 6.4 De organisatie- en prikkelstructuur

### Beschrijving van de organisatie

Een Raad van Bestuur (RvB) bestuurt de TNO-organisatie. Deze RvB staat onder toezicht van een Raad van Toezicht (RvT). Een directeur-generaal (DG) van het ministerie van OCenW is adviserend lid van de RvT. De defensieactiviteiten van TNO staan onder toezicht van een Raad voor het Defensieonderzoek. Het Kabinet benoemt de Raad van Bestuur en de beide Raden van Toezicht.

TNO is georganiseerd naar 15 instituten, 6 businesscentra, 28 kenniscentra en zo'n 50 deelnemingen.<sup>38</sup> Eén van de instituten is het huislaboratorium van het ministerie van Defensie. Businesscentra zijn samenwerkingsverbanden van instituten gericht op een bepaalde markt. Kenniscentra zijn samenwerkingsverbanden van een of meer TNO instituten met een of meer universitaire onderzoeksgroepen. Verzelfstandigde, commerciële activiteiten van TNO zijn ondergebracht in een houdstermaatschappij TNO Management BV.

### Financieringsstromen

TNO is publiek-privaat gefinancierd. Marktpartijen (bedrijven, overheden) betalen voor onderzoeksopdrachten die zij aan TNO gunnen. Daarnaast financiert de overheid vanuit de begroting van OCenW strategische kennisopbouw via de zogenaamde basis- en doelfinanciering. Basisfinanciering is bedoeld voor algemene kennisopbouw, doelfinanciering voor kennisopbouw ten bate van de beleidsterreinen van de vakdepartementen Defensie, EZ, LNV, SZW, V&W en VROM. Uitzondering is (een deel van) de EZ-doelfinanciering: deze is gericht op kennisopbouw ten bate van bedrijven en wordt alleen verstrekt onder de voorwaarde dat bedrijven zelf ook een deel van de kosten dragen ('*matching*'). Tabel 6.2 rapporteert de financieringsstromen naar TNO voor 2001.

Ongeveer 65% van de omzet van TNO bestaat uit marktopdrachten van bedrijven en (nationale en internationale) overheden. De marktopdrachten van overheden komen deels voort uit publieke onderzoeksprogramma's zoals het Europese Kaderprogramma, ICES-KIS, programma's van Senter en Novem en de Technologische Topinstituten. Deze programma's eisen meestal een eigen bijdrage van de ontvangende organisatie (*matching*), oplopend tot 50%. TNO voldoet haar eigen bijdrage aan dit soort marktopdrachten vanuit de basis- en doelfinanciering. Onder de veronderstelling dat de van TNO verlangde *matching* gemiddeld 40% is, geldt dat de markt omzet uit publieke onderzoeksprogramma's 100 miljoen euro bedraagt, zo'n 21% van de

<sup>38</sup> Het jaarverslag over 2001 noemt 35 geconsolideerde deelnemingen (belang van TNO is 99 tot 100%) en 25 actieve, niet-geconsolideerde deelnemingen (belang < 99%).

omzet. De marktomzet uit volledig door klanten betaalde opdrachten bedraagt dan 246,3 miljoen euro, oftewel 53% van de omzet. Met minstens voor een deel door klanten betaalde activiteiten is dan een bedrag van 346 miljoen euro gemoeid, zo'n 74% van de omzet.

**Tabel 6.2 Financieringsstromen, 2001**

Bron	Omvang in mln euro	% Van de omzet TNO
Marktopdrachten bedrijfsleven	165,0	35,4
Marktopdrachten overheden <sup>3</sup>	59,0	12,6
Marktopdrachten internationaal <sup>3</sup>	<u>82,3</u>	<u>17,6</u>
Totaal marktopdrachten	306,3	65,6
Basisfinanciering	71,1	15,2
Doelfinanciering	<u>89,3</u>	<u>19,1</u>
Totaal basis- en doelfinanciering	160,4	34,4
waarvan gebruikt als <i>matching</i> van marktopdrachten	40,0	8,6
waarvan gebruikt voor specifieke taken	32,0	6,9
	—	—
Omzet TNO	466,7	100
Omzet deelnemingen	54,9	
Interne omzet deelnemingen	<u>7,1</u>	
Totaal geconsolideerde omzet	514,5	

Ongeveer 35% van de activiteiten van TNO wordt gefinancierd uit de basis- en doelfinanciering. Een kwart hiervan – ongeveer 9% van de omzet – dient als *matching* van marktopdrachten uit publieke onderzoeksprogramma's. De omzet van deelnemingen van TNO is ongeveer 11% van de omzet van TNO zelf. Gecorrigeerd voor interne leveringen bedraagt de totale geconsolideerde omzet van TNO inclusief deelnemingen 515 miljoen euro.

#### **Informatiestromen en prikkels: TNO en de overheid**

De TNO wet regelt de informatiestroom tussen TNO en overheid. De RvB van TNO stelt elke vier jaar een Strategisch Plan (SP) op. De wet stelt dat het SP de middellange en lange termijn doelstellingen van TNO formuleert, en dat het de gebieden, richtingen, aard en kwaliteitsniveau van de te leveren prestaties omschrijft alsmede de voorwaarden die daartoe vervuld moeten worden. De minister van OCenW formuleert vervolgens in overeenstemming met andere betrokken Ministers (met name EZ, Defensie, VWS) een standpunt over het SP en stuurt deze en het SP naar de Staten Generaal. Aan het standpunt zijn geen directe gevolgen voor het SP en/of TNO verbonden. Gedurende de uitvoering van het SP informeert TNO de overheid via het jaarverslag, de voortgangsrapportage van de onderzoeksprogramma's gefinancierd door de basis-

en doelfinanciering en van (de samenvatting van de) kennispositie-audits.<sup>39</sup> De Interdepartementale Werkgroep TNO (IWT) coördineert van overheidszijde de informatiestroom tussen TNO en overheid. De IWT is ook het platform voor informatie-uitwisseling aangaande TNO tussen de betrokken departementen.

Recent hebben TNO en overheid afgesproken dat TNO de overheid informeert over de waarde van 17 indicatoren. Vijf indicatoren beogen de kennistoepassing en kennistransfer door TNO te meten, vijf de kennisontwikkeling en zeven de bedrijfsvoering. Een beknopte bespreking van deze indicatoren is weergegeven in onderstaande box.

---

### Indicatoren op maat

Recent hebben overheid en TNO afgesproken helderheid te verschaffen over 17 indicatoren voor output, throughput en input van TNO. Negen van de 17 indicatoren refereren aan *output*. Twee ervan lijken sterk te correleren met de doelstelling en daarom zonder meer relevante prestatie-maten: de externe rating technologiepositie (kwaliteit kennisbasis) en de omvang van de marktomsatz (benutting kennisbasis). Bij de zeven andere output indicatoren passen kanttekeningen:

- De indicator 'omvang marktomsatz' geeft dezelfde informatie als de indicatoren 'aandeel rijksbijdrage op de totale omsatz' en 'omsatz per medewerker'. De meerwaarde van de indicatoren 'aantal kennisgebruikers nationaal' en 'klanttevredenheid' ten opzichte van de indicator 'omvang marktomsatz' lijkt beperkt. Het verschil tussen het 'aandeel rijksbijdrage op totale baten' en 'aandeel rijksbijdrage op de totale omsatz' is onduidelijk.
- De indicator 'omvang co-financieringsprogramma' refereert aan de prestaties op grond van een specifiek doelfinancieringsprogramma. Het betreffende departement kan wellicht zelf het beste de juiste indicator(en) vaststellen.
- De indicator 'aantal spin-offs' lijkt vooral een consequentie van de kennispositie-audit te zijn; de indicator voor de kennispositie-score voldoet dan. De indicator 'octröoiaanvragen' is een beperkte maat voor innovatie en bovendien niet eenduidig gerelateerd aan het algemeen belang.

Zeven andere indicatoren meten *throughput*: de wijze waarop TNO haar doelen probeert te behalen. Wanneer outputmeting goed mogelijk is, zou een overheid niet moeten willen sturen op *throughput*. Immers, de RvB van een professionele organisatie weet als geen ander hoe zij de gestelde doelen effectief en efficiënt kan behalen. Het gaat hier om de volgende indicatoren: aandeel corporate kosten, ziekteverzuim, omsatz per werknemer, participatie in nieuwe nationale thema's en programma's, geïnvesteerde middelen per speurwerkthema, geïnvesteerde middelen in negen nieuwe initiatieven, aantal kenniscentra met universiteiten. Tot slot is er een *input* indicator 'aandeel basisfinanciering in overheidsbijdrage'; deze geeft eerder informatie over de rijksbegroting dan over de prestaties van TNO.

---

<sup>39</sup> Zie het Protocol Overheidsfinanciering TNO, 1996.

Informatiestromen kunnen ook informeel van aard zijn. Allereerst is het kabinet in de persoon van de minister van OCenW via zijn adviserend lid van de Raad van Toezicht van TNO bekend met alle informatie die de RvT uit hoofde van haar taak verzamelt. Daarnaast is er geregeld informeel overleg tussen TNO en de IWT. In dit overleg kan de overheid reageren op conceptversies van het SP. Verder onderhoudt de overheid ook als marktpartij relaties met TNO en heeft de overheid – in het bijzonder de minister van EZ – contact met andere Nederlandse opdrachtgevers van TNO. Ook zijn er dagelijkse onderzoekscontacten tussen departementen en TNO in het kader van de doelfinancieringsprogramma's.

De overheid heeft aan de doel- en basisfinanciering weinig expliciete prestatieprikkels gekoppeld. Zoals hierboven geconstateerd, is de doelstelling van TNO weinig concreet. Aan een weinig concrete doelstelling kan men geen expliciete prikkels verbinden. Ook aan de onderzoeksprogramma's die op de basis- en doelfinanciering leunen, zijn weinig concrete en verifieerbare doelstellingen gekoppeld. Van de expliciete 'indicatoren-op-maat' gaan weinig prestatieprikkels uit, omdat ten eerste geen streefwaarden genoemd worden en ten tweede de indicatoren slechts zullen dienen als 'kapstok voor bestuurlijk gesprek' en dat ze uitdrukkelijk niet 'het uitgangspunt zullen zijn voor mechanistische afrekensystematieken'.<sup>40</sup> Uitzondering is het doelfinancieringsprogramma van het ministerie van EZ. Dit ministerie heeft een expliciete taakstelling opgelegd van 40 procent cofinanciering door bedrijven. Het niet halen van de taakstelling heeft consequenties voor de hoogte van de doelfinanciering.

Wel ondervindt TNO impliciete prestatieprikkels van de overheid, in de zin dat de overheid bij in haar ogen onvoldoende prestaties vrij is om de omvang van toekomstig te subsidiëren onderzoeksprogramma's te reduceren. Zo'n reductie zou in principe na een jaar kunnen plaatsvinden bij gelegenheid van een nieuwe financieringsbrief, en bij gelegenheid van het verschijnen van een nieuw SP. Dit resulteert in impliciete prikkels die vooral lopen via het reputatiemechanisme: indien TNO stelselmatig onvoldoende presteert, zullen signalen daarvan de wetgevende macht (begrotingswet) en de uitvoerende macht (regering) via formele en informele kanalen bereiken. Dit schaadt de reputatie van TNO, zodat de overheid minder geneigd zal zijn de onderzoeksvoorstellen van TNO te financieren. Toch mag van dit mechanisme niet al te veel verwacht worden, zolang als de overheid moeilijk kan beoordelen wanneer prestaties onder of boven de maat zijn.

Zo af en toe vraagt de overheid een Commissie van Wijzen te oordelen over het functioneren van TNO, al dan niet als onderdeel van een oordeel over het functioneren van het gehele

<sup>40</sup> Citaten uit het convenant tussen het ministerie van OCenW en TNO inzake rekenschap met indicatoren op maat, 12 juli 2002.



(intermediaire) kennissysteem. De recent geïnstalleerde ad hoc commissie Wijffels is hiervan een voorbeeld. Zo'n commissie kan helpen de formele en informele signalen over de prestaties van TNO om te zetten in een oordeel/reputatie waaraan de overheid consequenties kan verbinden. De wetenschap dat een commissie in de toekomst zich een oordeel zal vormen over het functioneren resulteert in impliciete prikkels; expliciete prikkels ontbreken, omdat niet van te voren meetbare en verifieerbare indicatoren zijn vastgelegd waarop de toekomstige commissie zal oordelen.

Tot slot ondervindt TNO prikkels om de onderzoeksprogramma's die putten uit de doelfinanciering te richten op de vragen van de betreffende departementen. De doelfinancieringsprogramma's komen tot stand in onderling overleg tussen TNO en het betreffende departement. Deze prikkels kunnen zelfs zo sterk zijn, dat departementen onder de doelfinanciering onderzoeksvragen met een beperkt strategisch gehalte agenderen, die eigenlijk meer het karakter van een marktopdracht hebben.

#### **Informatiestromen en prikkels: TNO en marktopdrachtgevers**

TNO ondervindt sterke prestatieprikkels van opdrachtgevers (bedrijfsleven en (semi)overheden) in de markt. Het karakter van de opdrachten is concreter dan van de basis- en doelfinancieringsprogramma's, zodat relatief goed verifieerbaar is of TNO een goede prestatie heeft neergezet of niet. Opdrachtgevers zijn vanuit hun professionele kennis en ervaring relatief goed geïnformeerd over de prijs/kwaliteit verhouding die TNO zou moeten kunnen bieden. Ook hebben zij soms de keus om naar andere publieke, semi-publieke of private onderzoeksinstellingen in binnen- en buitenland uit te wijken, of om de benodigde kennis in eigen huis te ontwikkelen. Zij prikkelen TNO daarmee ook om de basis- en doelfinanciering aan te wenden voor onderhoud en uitbouw van die strategische kennisbasis die voor hun (toekomstige) opdrachten relevant is.

Vanwege deze sterke prestatieprikkels van de kant van opdrachtgevers zou TNO in de verleiding kunnen komen om basis- en doelfinanciering te gebruiken voor directe subsidiëring van hun opdrachten. TNO zou dan subsidie gebruiken voor activiteiten die marktpartijen ook zouden verrichten, in plaats van voor de opbouw van een kennisbasis waarvoor de markt niet wil betalen. TNO voorkomt oneigenlijke subsidiëring door voor marktopdrachten minimaal de integrale kostprijs te berekenen (zie onderstaande tekstkader).

Andersom zou TNO geneigd kunnen zijn om prijzen te hoog vast te stellen. TNO heeft een prikkel om vooral die opdrachten te verwerven waarvoor marktpartijen een hoge betalingsbereidheid hebben. Tot op zekere hoogte is deze prijsstrategie consistent met de doelstelling van TNO, in zoverre een hoge betalingsbereidheid gecorreleerd is met sociale meerwaarde. Maar een

---

### De 'integrale kostprijs'

Het begrip 'integrale kostprijs' staat centraal in het prijszettinggedrag van TNO. De integrale kostprijs is gelijk aan de variabele kostprijs (loon- en materiaalkosten) vermenigvuldigd met de gebruikte of de naar verwachting te gebruiken hoeveelheid, plus een toeslag voor toegerekende vaste kosten (apparatuur en gebouwen) en overhead (bijvoorbeeld de kosten van het Centrale Kantoor van TNO). De integrale kostprijs omvat *niet* de kosten van de opbouw en onderhoud van de kennisbasis. Deze kosten zouden marktpartijen immers niet voor hun rekening willen nemen. Ze worden daarom door de basis- en doelfinanciering gedekt.

De RvB van TNO dwingt bij de instituten integrale kostprijsberekening af via interne accountantscontrole. Ter vergelijking: bij DLO, de intermediaire kennisinstelling voor de groene sector, stelt de minister van LNV de integrale kostprijs vast.

Instituten zouden de prijs van een opdracht kunnen laten afhangen van de bereidheid bij de klant om voor de opdracht te betalen. De integrale kostprijs is dan een ondergrens in de onderhandeling met de klant. TNO ontleent marktmacht aan haar kennisvoorraad – geen andere (nationale) partij ontvangt subsidies om dezelfde kennis toepasbaar te maken en vervolgens te helpen toepassen – en zou daarom ook prijzen boven de integrale kostprijs kunnen realiseren. De gerealiseerde winst kan verrekend worden met ontvangen basis- en doelfinanciering, omdat de markt kennelijk wel bereid was om voor het toepasbaar maken van de aan de winstgevende opdrachten ten grondslag liggende kennis te betalen.

---

risico is dat TNO zich als monopolist op gaat stellen – zij heeft immers als enige de beschikking over zo'n publiek gefinancierde kennisbasis – en prijzen hoger vaststelt dan maatschappelijk gewenst. Dit resulteert in ongewenste uitsluiting van potentiële klanten. Onder de opdrachtgevers van TNO scharen zich ook publiek gefinancierde organisaties, zoals het Europese Kaderprogramma voor R&D, ICES-KIS en de TTI's. Deze organisaties laten TNO met andere onderzoeksinstituten concurreren om onderzoeksfondsen.<sup>41</sup> Vaak eisen zij dat de winnaar tot de helft van het onderzoek uit eigen middelen financiert. TNO gebruikt hiervoor basis- en doelfinanciering. De prikkels van deze organisaties strekken zich daarmee uit tot de basis- en doelfinanciering. Open vraag is of de richting van deze prikkels consistent is met de doelstelling van TNO. Misschien sturen de TTI-prikkels TNO teveel richting fundamenteel onderzoek, of sturen de ICES-KIS-prikkels TNO teveel richting 'helpen toepassen'.

### Informatiestromen en prikkels: TNO en de arbeidsmarkt

Leidinggevend, onderzoekers en andere medewerkers van TNO ondervinden prikkels van de externe arbeidsmarkt. Reputatie is hier het kernbegrip. Leidinggevend kunnen op grond van 'post-career concerns' geprikkeld zijn om zich flink in te spannen. Onderzoekers kunnen met het oog op een vervolgcariëre in de wetenschap gemotiveerd zijn om vooral in wetenschappelijke zin te presteren, of met het oog op een verdere loopbaan in het bedrijfsleven of bij een

<sup>41</sup> Zie CPB(1999) voor een studie naar de effectiviteit en efficiëntie van het Europese Kaderprogramma.

overheid vooral marktgericht presteren. Sommige TNO-onderzoekers hebben een deeltijd-aanstelling bij een universiteit of een soortgelijk instituut op grond waarvan zij bloot staan aan de prestatieprikkels die daar gelden.

### **Informatiestromen en prikkels binnen TNO**

De RvB van TNO hanteert sinds 1996 de zogenaamde 'kennispositie-audit'.<sup>42</sup> Deze (interne) audit rapporteert over de technologiepositie, de marktattractiviteit en de technologievolwassenheid van elk van de ongeveer 180 kennisgebieden of technologieën van TNO. Zij geeft de RvB informatie over de kracht van de technologiepositie (lopend van 'zwak' tot 'internationaal dominant'), over de relevantie voor de markt (lopend van 'laag' tot 'hoog') en over het vernieuwende karakter (lopend van 'embryonaal' tot 'uitontwikkeld'). De audit maakt daarmee de positie van TNO ten opzichte van de markt enerzijds en universiteiten anderzijds zichtbaar. Visitatiecommissies van internationale experts voeren de audits uit, geassisteerd door een secretariaat van TNO-medewerkers en met zelfstudies als vertrekpunt. De audits zijn georganiseerd naar instituut. De RvB benoemt de leden van de auditcommissie op voordracht van de instituutdirectie. Hoewel de relevantie van de audits groot lijkt, hebben de bevindingen van de visitatiecommissies vooralsnog tot maar weinig concrete vervolgacties bij de TNO-instituten geleid.<sup>43</sup>

De RvB heeft aan de interne allocatie van de basisfinanciering over de verschillende organisatieonderdelen relatief harde en expliciete prikkels gekoppeld. Zij verdeelt de basisfinanciering deels naar rato van marktomzet en deels via een competitie. TNO-instituten die op de markt succesvoller zijn dan andere instituten ontvangen meer basisfinanciering om de strategische kennisvoorraad (nog) verder uit te bouwen. Wie naar oordeel van de RvB een relatief goed strategisch onderzoeksvoorstel heeft, krijgt daarvoor financiering, wie deze 'schoonheidswedstrijd' verliest niet. De RvB prikkelt ook via haar HRM-beleid. De jaarlijkse Resultaat-, Ontwikkelings- en Coachingsgesprekken nodigen werknemers en leidinggevenden uit om zich te blijven inzetten voor een door het (hogere) management gedefinieerde doelstelling.<sup>44</sup>

De RvB heeft de exploitatie van octrooien gecentraliseerd in *TNO Patents and Licensing*. Daarmee heeft zij direct invloed op de wijze waarop TNO omgaat met de afruil tussen de maatschappelijke toegankelijkheid tot haar intellectueel eigendom en de prikkels om kennis te

<sup>42</sup> Ook kent TNO klanttevredenheids- en medewerkertevredenheidsaudits. De 'klanttevredenheids-audit' meet per instituut via een door een extern bureau verrichte enquête de mate waarin klanten van TNO tevreden zijn over de door TNO geleverde prestaties. De 'medewerkertevredenheids-audit' meet via een door een extern bureau verrichte enquête de mate waarin TNO-werknemers tevreden zijn over hun werk en hun werkgever.

<sup>43</sup> Zie TNO (2001), Evaluatie eerste cyclus kennispositie-audits, 1996-1999, p.9.

<sup>44</sup> Zie het Strategisch Plan 2003-2006, p.21.

(laten) benutten. De RvB beslist ook over de spin-off van activiteiten naar aan TNO gelieerde ondernemingen en de verkoop (en aankoop) van belangen in zulke ondernemingen. Daarmee bepaalt zij of activiteiten onderworpen zijn aan de prikkels binnen TNO of aan de prikkels van de vrije markt.

### **Intrinsieke motivatie prikkelt**

TNO-werknemers zullen zich ook laten leiden door intrinsieke motivatie. Managers en onderzoekers die vanuit het bedrijfsleven de stap naar TNO gemaakt hebben, kunnen uit zichzelf een sterk marktgerichte wijze van werken hebben. Senior-onderzoekers met een universitaire staat van dienst en jonge, pas opgeleide onderzoekers kunnen intrinsiek gedreven zijn vooral wetenschappelijk aantrekkelijke resultaten te boeken. TNO wil het relatieve aandeel in de instroom van mensen met een uitgesproken commerciële ervaring vergroten.<sup>45</sup> De intrinsieke marktgerichtheid zal hierdoor waarschijnlijk toenemen.

### **Conclusies**

Bezien we de organisatie- en prikkelstructuur rond TNO, dan vallen twee zaken op. Ten eerste de rol van externe prikkels voor TNO: deze zijn relatief zwak naar de basis- en doelfinanciering, maar sterk vanuit de marktopdrachtgevers. Voor zover de overheid prikkelt, prikkelt zij vooral via het reputatiemechanisme: signalen van stelselmatig ondermaats presteren zullen de overheid via formele en informele kanalen bereiken, zullen een negatieve impact op TNO's reputatie hebben, en kunnen de overheid doen besluiten de basis- en doelfinanciering te verlagen. Veel duidelijker zijn de prikkels van marktopdrachtgevers. Deze zijn relatief goed geïnformeerd over de prijs/kwaliteit verhouding die TNO moet kunnen bieden. Zij stemmen op korte of lange termijn met de voeten wanneer zij menen dat TNO ondermaats presteert.

De tweede constatering is: zo zwak als de expliciete prestatieprikkels van de overheid zijn, zo sterk en expliciet zijn de prikkels die de RvB van TNO verbindt aan de interne allocatie van basisfinanciering. Zij verdeelt de basisfinanciering over de instituten deels naar rato van marktomzet en deels via een competitie voor strategische onderzoeksvorstellen.

<sup>45</sup> Zie het Strategisch Plan, 2003-2006, p.21.

## 6.5 Confrontatie van prikkels en de doelstelling; verklaring

De overheid hanteert geen expliciete prikkels bij de aansturing van TNO. Dit kan verklaard worden uit een informatiegebrek van de kant van de overheid over wat TNO precies wel en niet moet doen. Het ontbreken van een concreet geformuleerde doelstelling – zie wet en missie statements – is consistent met zo'n informatiegebrek.

Betekent het ontbreken van expliciete prikkels van de kant van de overheid dat TNO haar doelstelling – hoe weinig concreet geformuleerd dan ook – in het geheel niet realiseert? Neen. TNO is marktgericht en onderscheidt zich daarmee van universiteiten (probleemgedreven versus nieuwsgierigheidsgedreven). Dit blijkt bijvoorbeeld uit het belang van marktopdrachten in de totale omzet, uit de gedeeltelijke allocatie van de basisfinanciering naar rato van marktomzet en uit de toenemende nadruk in het HRM beleid op commerciële kwaliteiten. Tegelijkertijd onderscheidt TNO zich van kennisintensieve bedrijven. Zo geven de kennispositie-audits de RvB een handvat om relatief volwassen technologieën af te stoten, bijvoorbeeld in de vorm van een spin-off of door de verkoop van een octrooi.<sup>46</sup> Ook verdeelt de RvB de basisfinanciering deels op grond van strategische kwaliteit, en dus niet uitsluitend op winstverwachting. Ook het ontbreken van klachten over oneigenlijke concurrentie en het gemopper van marktopdrachtgevers over het in hun ogen te geavanceerde karakter van de aangeboden werkzaamheden kan wijzen op meerwaarde ten opzichte van kennisintensieve bedrijven.<sup>47</sup> Met andere woorden: andere dan expliciete prikkels van de overheid (zoals de prikkels van marktopdrachtgevers, de intrinsieke motivatie van TNO-medewerkers en management en de impliciete prikkels van de overheid) zorgen er voor dat organisatie en activiteiten van TNO niet inconsistent zijn met de doelstelling.

Hiermee is niet gesteld dat de huidige prikkelstructuur rond TNO optimaal is. Integendeel, de vraag rijst of de expliciete prikkels binnen de TNO-organisatie niet wijzen op het bestaan van goede, goed meetbare en verifieerbare prestatie-indicatoren waaraan de overheid expliciete prikkels kan verbinden.

<sup>46</sup> In een aantal gevallen heeft TNO haar belang in een deelneming vergroot. Hiertoe lijkt geen reden te zijn, omdat op winst gerichte activiteiten zich op de markt moeten kunnen bewijzen. Ook de commerciële exploitatie van intellectuele eigendomsrechten lijkt inconsistent te zijn met het leveren van maatschappelijke meerwaarde. Het ligt eerder voor de hand dat TNO haar intellectueel eigendom tegen marginale kosten (nul) aanbiedt, of dat zij haar octrooien verkoopt aan marktpartijen.

<sup>47</sup> Het ontbreken van klachten over oneigenlijke concurrentie kan er ook op wijzen dat potentiële marktpartijen uit de markt verdrongen zijn. Klachten van marktopdrachtgevers over het te geavanceerde karakter kunnen er ook op wijzen dat TNO onvoldoende luistert naar de vraag.

## 6.6 Beleidsopties

Bestudering van de prestatie-indicatoren die de RvB binnen de TNO-organisatie hanteert, wijst op kansen voor expliciete prikkels vanuit de overheid richting TNO. De interne meetbaarheid van technologiepositie, marktattractiviteit en technologievolwassenheid door visitatiecommissies gecombineerd met de meetbaarheid van marktomzet geeft de indruk dat de kernelementen van de doelstelling ('toepasbaar maken' en 'helpen toepassen') ook voor de overheid meetbaar zijn. We schetsen daarom twee concrete beleidsopties.<sup>48</sup> De eerste beleids optie koppelt prestatieprikkels aan het 'toepasbaar maken'. De tweede optie verbindt prikkels aan het 'helpen toepassen' voor zover dat zonder TNO niet zou zijn gebeurd. Beide beleids opties veronderstellen dat de RvB meer overheidsfinanciering prefereert boven minder.

---

Beleids optie I: Laat een externe visitatiecommissie TNO beoordelen op technologiepositie, marktattractiviteit en technologievolwassenheid. Koppel de omvang van de basis- en doelfinanciering aan dat oordeel.

---

In de eerste beleids optie koppelt de overheid relatief harde, expliciete prikkels aan de directe resultaten die TNO met de basis- en doelfinanciering boekt. De overheid stuurt dan op de intermediaire output van TNO – oftewel de kwaliteit van de kennisbasis van TNO. De overheid vraagt een onafhankelijke externe visitatiecommissie TNO te beoordelen op technologiepositie, marktattractiviteit en technologievolwassenheid, vergelijkbaar met het initiatief dat TNO intern heeft ondernomen (zie paragraaf 6.4). Een expertcommissie is – in vergelijking tot de overheid – beter in staat om de resultaten van het toepasbaar maken van onderzoek te meten. De overheid geeft daarbij vooraf – voor aanvang van een financieringsperiode – aan welke consequenties welk oordeel van de visitatiecommissie heeft voor de overheidsfinanciering van TNO.

Voordeel van deze beleids optie is dat TNO beloond wordt voor een effectieve en efficiënte aanwending van de basis- en doelfinanciering voor het toepasbaar maken van onderzoek. Nadeel is dat gestuurd wordt op intermediaire output, zodat TNO niet beoordeeld wordt op de uiteindelijke doelstelling: een sterker innovatief vermogen van bedrijven en overheden. De optie prikkelt TNO wel op het onderhouden en uitbouwen van haar kennisbasis, maar niet op het optimaal aanwenden van die kennisbasis ten bate van de maatschappij. Een tweede nadeel is dat

<sup>48</sup> Buiten het bestek van dit hoofdstuk valt een bespreking van beleid dat de positie van TNO als een unieke bij wet ingestelde semi-publieke kennisinstelling beëindigt. Drie voorbeelden van zulk beleid zijn de creatie van een open bestel waarin de overheid de taken van TNO openbaar aanbesteedt aan publieke, semi-publieke en private kennisinstellingen uit binnen- en buitenland, de uitbreiding van de taken van universiteiten met probleemgedreven, toepassings- en marktgericht onderzoek (zie ook hoofdstuk 8) en de introductie van deels publiek-gefinancierde vouchers voor onderzoek in opdracht van bedrijven en (semi-)overheden.

ook een visitatiecommissie moeite kan hebben met het beoordelen van de kennisbasis van TNO. Hoe beperkter de precisie van haar oordeel, des te zwakker zullen de consequenties van dat oordeel voor de omvang van de overheidsfinanciering moeten zijn en daarmee des te zwakker de prikkels.

---

Beleidsoptie II: Koppel prikkels aan de marktomzet van TNO, voor zover deze zonder TNO niet tot stand zou zijn gekomen (de 'geclausuleerde marktomzet'). Een externe visitatiecommissie beoordeelt of dit laatste het geval is.

---

Bij de tweede beleidsoptie koppelt de overheid harde, expliciete prikkels aan de marktomzet, voor zover deze marktomzet zonder TNO niet tot stand gekomen was – we noemen dit de 'geclausuleerde marktomzet'. De overheid stuurt dan dus op een indicator voor finale output. Zij maakt de overheidsfinanciering via een rekenregel afhankelijk van zulke geclausuleerde marktomzet, eventueel met een prestatie-onafhankelijke vaste voet.<sup>49</sup> Een door de overheid ingestelde onafhankelijke visitatiecommissie beoordeelt of een bepaald stuk marktomzet ook zonder TNO gerealiseerd zou zijn. Criterium hiervoor is de technologievolwassenheid van het kennisgebied waaruit de omzet voortkomt. Alleen marktomzet uit voldoende onvolwassen kennisgebieden wordt beloond met extra overheidsfinanciering, omdat TNO alleen met zulke marktomzet maatschappelijke meerwaarde levert. TNO zal de overheidsfinanciering metterdaad aanwenden voor het toepasbaar maken van onderzoek, omdat zij alleen zo de continuering van de subsidieontvangst – en daarmee haar semi-publieke bestaan – voor de toekomst veilig stelt. Bijgaand tekstkader presenteert een concrete invulling van deze beleidsoptie.

Voordeel van de beleidsoptie is dat de overheid TNO beloont op een indicator die een goede maat lijkt voor haar doelstelling. De geclausuleerde omzet lijkt immers sterk te correleren met het vergroten van het innovatief vermogen van bedrijven en overheden, alsmede het leveren van maatschappelijke meerwaarde. Het is daarmee een output-indicator, waardoor de overheid de RvB alle ruimte geeft om op basis van haar informatievoorsprong intern die keuzes te maken waarvan zij verwacht dat zij de output het best dienen. Verder krijgt TNO prikkels om zo groot of klein te worden als maatschappelijk optimaal is. Een risico van deze beleidsoptie is dat de geclausuleerde marktomzet toch geen goede output-indicator is, of dat technologievolwassenheid onvoldoende meetbaar is of onvoldoende gecorreleerd met maatschappelijke meer-

<sup>49</sup> De overheid kan ervoor kiezen om alleen de basisfinanciering van de marktomzet afhankelijk te maken en de vormgeving van prikkels op de doelfinanciering aan de betreffende vakdepartementen over te laten. Het lijkt aannemelijk dat de vakdepartementen relatief goed geïnformeerd zijn over hoe de doelfinanciering effectief en efficiënt besteed moet worden. Ook kan marktomzet een minder goede prestatie-indicator zijn voor de aanwending van de doelfinanciering, omdat de koopkrachtige vraag op terreinen van staatszorg sterk kan afwijken van de maatschappelijke vraag (anders was het betreffende onderwerp geen onderwerp van staatszorg).

waarde. Een ander risico is de mogelijkheid dat de overheid een te hoge of te lage grens aan technologievolwassenheid stelt, waardoor bepaalde marktomzet ten onrechte wel of ten onrechte niet beloond wordt. Verder kan de beleidsoptie TNO aanzetten tot het vragen van hoge monopolieprijzen waardoor potentiële klanten niet bediend worden en maatschappelijke meerwaarde niet gerealiseerd wordt. Tot slot is er ook een risico voor 's lands schatkistbewaarder: goede prestaties worden beloond met additioneel budget.

---

### Een concrete invulling van Beleidsoptie II

Beleidsoptie II kent twee dimensies die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn:

- Een onafhankelijk visitatiecommissie beoordeelt de kennisgebieden van TNO op technologievolwassenheid.
- De overheid beloont TNO voor marktomzet van kennisgebieden die de experts als voldoende onvolwassen hebben gekwalificeerd.

Een concrete invulling is de volgende. De overheid definieert een ordinale schaal voor technologievolwassenheid van kennisgebieden, bijvoorbeeld lopend van 1 ('embryonaal') tot 10 ('zeer volwassen') en zij specificeert van tevoren een bovengrens aan technologievolwassenheid, bijvoorbeeld een 6. De visitatiecommissie beoordeelt de technologievolwassenheid van de kennisgebieden. De commissie beoordeelt ook welke omzet behaald is vanuit welk kennisgebied. Bijvoorbeeld: kennisgebied X genereerde 2 miljoen euro omzet in 2003. Wanneer kennisgebied X naar het oordeel van de commissie een 6 of hoger scoort, dan telt de 2 miljoen euro marktomzet die op dit kennisgebied kapitaliseert niet mee in de te belonen marktomzet.

De rekenregel die geclausuleerde marktomzet vervolgens vertaalt in overheidsfinanciering kan verscheidene vormen aannemen. Een voorbeeld is:

$$\text{overheidsfinanciering} = \text{vaste voet} + \alpha \times \text{marktomzet uit voldoende onvolwassen kennisgebieden}$$

De parameter  $\alpha$  kan groter zijn en de vaste voet kleiner naarmate de geclausuleerde marktomzet een betere indicator is voor de bijdrage van TNO aan het versterken van het innovatief vermogen van bedrijfsleven en overheden. De financiering kan naar keuze afhangen van de geclausuleerde marktomzet van het voorgaande jaar of van de gemiddelde geclausuleerde marktomzet van een aantal voorgaande jaren. Verder kan de overheid belonen op basis van de marktomzet tegen gerealiseerde prijzen, maar ook op basis van marktomzet tegen de integrale kostprijs. Marktomzet tegen prijzen lager dan de integrale kostprijs wordt niet beloond, maar bestraft.

---



Welke van deze beleidsopties is wanneer te prefereren? Wanneer de geclausuleerde marktomzet inderdaad een goede, goed meetbare en verifieerbare indicator voor de doelstelling is, dan is Beleidsoptie II kansrijk. Is dit niet het geval – bijvoorbeeld omdat een visitatiecommissie niet goed kan beoordelen welke marktomzet zonder TNO niet gerealiseerd zou zijn – dan kan men terugvallen op Beleidsoptie I: verbind prikkels aan het oordeel van een visitatiecommissie over de intermediaire output die TNO met de overheidsfinanciering realiseert. Wanneer noch de finale output, noch de intermediaire output van TNO meetbaar en verifieerbaar is, dan is de overheid aangewezen op het reputatiemechanisme als bron van impliciete prikkels. Dit is de huidige situatie.



## 7 Case IV: Onderwijs

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar prestatieprikkels binnen één van de grootste onderdelen van het semi-publieke bestel, het onderwijs.<sup>50</sup> Het belang van een hoogwaardig onderwijsbestel is onbetwist. Onderwijs draagt bij aan de persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling van kinderen en jongeren, en een goede opleiding is onontbeerlijk om te kunnen functioneren in de hedendaagse kenniseconomie. Welke prikkels ondervinden scholen om goed onderwijs aan te bieden? Kunnen we verwachten dat deze prikkels het gewenste effect sorteren, of zijn er aanwijzingen voor onevenwichtigheden? Wat kunnen we leren van buitenlandse ervaringen met het gebruik van prestatieprikkels in het onderwijs?<sup>51</sup>

#### **Drie principaal-agent relaties**

Drie relaties staan in dit onderzoek centraal. Ten eerste de relatie tussen het rijk en de scholen. Kort geformuleerd, het rijk bekostigt en controleert, en scholen voeren onderwijstaken uit. De overheid staat hierbij op enige afstand, en scholen beschikken over een zekere beleidsautonomie. Daar staat tegenover dat de meeste financieringsstromen ten minste ten dele zijn gekoppeld aan prestaties. Zo is er sprake van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs: instellingen ontvangen een belangrijk deel van hun financiering naar rato van het aantal afgestudeerden.

De tweede relatie van belang voor ons onderzoek is die tussen onderwijsinstellingen en de leerlingen c.q. studenten en hun ouders. In Nederland hebben ouders vrijheid van schoolkeuze. Bovendien probeert de overheid (en andere partijen zoals de pers) de transparantie in de onderwijsmarkt te vergroten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het systeem van kwaliteitskaarten opgesteld door de Onderwijsinspectie. Deze keuzevrijheid in combinatie met helderheid over de geleverde prestaties prikkelt scholen om goed onderwijs aan te bieden. Deze prikkel wordt versterkt doordat bekostiging afhangt van het aantal leerlingen binnen de school.

Tenslotte, de derde relatie in dit onderzoek is die tussen docenten en management binnen een school. Prestatieprikkels spelen hierbij een ondergeschikte rol. De beloning van docenten ligt grotendeels vast: er is weinig variatie in de salarissen. Een groeiend aantal onderwijsinstellingen maakt wel gebruik van competentiebeloning, waarbij de salarisontwikkeling afhangt van de mate waarin docenten hun competenties verder ontwikkelen. Het is echter de vraag in hoeverre

<sup>50</sup> Dit hoofdstuk is een ingekorte versie van Canton en Webbink (2003).

<sup>51</sup> Ook bij de overheid bestaat een groeiende aandacht voor het verband tussen middelen en prestaties. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het VBTB-project ('Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording').

competentiebeloning bijdraagt aan betere prestaties. Een directer instrument is prestatiebeloning.<sup>52</sup> Onder prestatiebeloning verstaan we het relateren van de beloning van een werknemer of groep van werknemers aan resultaten. Dit is een controversieel onderwerp. Problemen rond het meten van de ‘output’ van scholen of individuele docenten maken het gebruik van prestatiebeloning veel lastiger dan in sommige andere economische sectoren. Bovendien is prestatiebeloning in het algemeen niet populair bij betrokkenen in het veld. Met name vakbonden zijn vaak fel gekant tegen het gebruik van prestatiebeloning (zie bijvoorbeeld Ballou, 2001). In het buitenland zijn echter interessante ervaringen met prestatiebeloning opgedaan. Zo suggereren de resultaten van Lavy (2002a, 2002b) dat prestatiebeloning in Israël heeft geleid tot betere leerprestaties en minder uitval. Met name de gunstige resultaten voor zwakkere leerlingen zijn een reden om nader te kijken naar deze beleidsinterventies.

### **Opbouw hoofdstuk**

Deze case volgt dezelfde structuur als de andere cases. Eerst gaan we kort in op de sterke en zwakke punten van het Nederlands onderwijs. De huidige organisatie komt aan de orde in paragraaf 4. In paragraaf 5 onderzoeken we of de organisatiestructuur tegemoet komt aan de doelstellingen van het onderwijs en presenteren we mogelijke verklaringen voor de gebrekkige werking van prikkels. Enkele interessante buitenlandse ervaringen met prestatieprikkels in het onderwijs komen in paragraaf 6 aan bod. Tot slot schetsen we enkele beleidsopties voor het Nederlandse onderwijs.

## **7.2 De doelstellingen**

Prestatieprikkels zijn een middel om doelstellingen te bereiken. Wat zijn de doelstellingen van het onderwijs? Een hoogwaardige onderwijssector voldoet aan drie doelstellingen: kwaliteit, doelmatigheid, en brede onderwijsdeelname. Gemiddeld genomen presteert het Nederlands onderwijs goed in termen van kwaliteit (zie Inspectie van het Onderwijs, 2003) en doelmatigheid. De hoge uitval in een aantal sectoren baart echter zorgen. Zo’n 20% van de Nederlandse leerlingen verlaat het onderwijs zonder startkwalificatie.<sup>53</sup> Wordt deze uitval in de hand gewerkt door de hoge kwaliteitseisen of spelen andere factoren een rol? Met andere woorden: zijn de doelstellingen van kwaliteit en brede deelname onderling strijdig? Zo ja, dan liggen ‘harde’ prikkels om de doelstellingen te realiseren minder voor de hand. Hier zal in de navolgende paragrafen nader op ingegaan worden.

<sup>52</sup> Bij prestatiebeloning hebben docenten eveneens een prikkel om competenties verder te ontwikkelen, voor zover deze competenties bijdragen aan de prestaties van leerlingen.

<sup>53</sup> Vereiste voor de startkwalificatie is dat men tenminste over een zeker MBO-niveau beschikt, of als men een Havo of VWO heeft behaald.

## 7.3 Wat gaat goed en wat kan beter?

Wat zijn – in vogelvlucht – de sterke en zwakke punten van het Nederlands onderwijs? Laten we pogen om deze vraag te beantwoorden rondom de onderwijsdoelstellingen kwaliteit, doelmatigheid en deelname.

### Kwaliteit

Kwaliteit is een relatief sterk punt van het Nederlands onderwijs. Nederlandse kinderen scoren relatief goed op leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappelijke vakken (zie OESO, 2001). Ter illustratie, de leesvaardigheid van 15-jarige kinderen is in Nederland hoger dan in de omringende landen. Nederlandse jongens scoren in 2000 517 punten tegenover een OESO-gemiddelde van 485, Nederlandse meisjes scoren 547 punten tegenover een OESO-gemiddelde van 517. Ook uit andere bronnen blijkt dat Nederlandse leerlingen goed voor de dag komen.<sup>54</sup> Toch zijn er ook aanwijzingen dat Nederland de topositie aan het verliezen is en in de middenmoot van Europa terecht dreigt te komen (Inspectie van het Onderwijs, 2003). Verder leeft voor het hoger onderwijs de zorg dat het landschap zich kenmerkt door een 'hoogvlakte zonder toppen', waarin excellent onderwijs en onderzoek schaars is.

### Doelmatigheid

De totale onderwijsuitgaven zijn in Nederland lager dan het OESO-gemiddelde: 4,7% van het BBP tegenover 5,8% van het BBP gemiddeld in de OESO (in 1999). Deze lagere onderwijsuitgaven worden echter deels veroorzaakt door demografische factoren (relatief weinig jongeren in Nederland, zie CPB (2002)). De uitgaven per leerling c.q. student wijken niet sterk af van het OESO-gemiddelde (zie OESO, 2002). In combinatie met de relatief gunstige scores op kwaliteit kunnen we dan ook stellen dat er op macro-niveau geen aanwijzingen zijn voor belangrijke ondoelmatigheden in het onderwijs.

### Deelname

Nederland heeft vergeleken met het buitenland een goed opgeleide beroepsbevolking (zie CPB, 2002). Zo is het aandeel van de beroepsbevolking dat een opleiding in het hoger onderwijs met een duur van minstens drie jaar heeft voltooid één van de hoogste ter wereld (na de VS en Noorwegen). Een punt van zorg is echter uitval van leerlingen. Met name in de BVE-sector<sup>55</sup> zijn er veel voortijdig schoolverlaters, ondanks allerlei pogingen van de overheid om onderwijsachterstanden terug te dringen. Bijna 20% van de jongeren tussen 15 en 29 jaar behaalt geen startkwalificatie in het onderwijs. Ook de uitval van studenten in het hoger onderwijs is hoog

<sup>54</sup> Zie de 'Third International Mathematics and Science Study' (TIMSS) en de PIRLS-studie naar leesvaardigheid van jongeren in 35 landen. In CPB (2002) wordt een uitgebreider overzicht gegeven.

<sup>55</sup> BVE = Beroeps- en Volwasseneducatie.

(hoewel studenten die uitvallen veelal aan een nieuwe studie beginnen).

## 7.4 De organisatie- en prikkelstructuur

In deze paragraaf beschrijven we de organisatiestructuur van het Nederlands onderwijs. Onderwijsinstellingen en docenten opereren in een divers krachtenveld. Zoals reeds eerder opgemerkt staan drie relaties spelen hierbij: (1) de relatie tussen het Rijk en de scholen; (2) de relatie tussen onderwijsinstellingen en de leerlingen en/of de ouders; en (3) de relatie tussen docenten en management binnen een school.

### Bekostiging in het Nederlands onderwijs

De relatie tussen overheid en instellingen kan worden beschreven aan de hand van het principaal-agent model (zie hoofdstuk 2). De overheid (de principaal of 'opdrachtgever') delegeert onderwijstaken naar de instellingen (de agenten of 'opdrachtnemers'). De instellingen leveren onderwijs, de overheid stelt kwaliteitseisen en bekostigt. In een aantal onderwijssectoren is de bekostiging afhankelijk van prestaties. Zo hangt de bekostiging van instellingen in het Hoger Beroepsonderwijs (HBO) en Wetenschappelijk Onderwijs (WO) voor een groot deel af van het aantal afgestudeerden.<sup>56</sup> Deze instellingen ontvangen ook bekostiging voor eerstejaars studenten (in WO) en studenten die uitvallen (in HBO). In de BVE-sector hangt ruwweg 20 procent van de bekostiging af van het aantal gediplomeerden. In het primair en voortgezet onderwijs (PO respectievelijk VO) is bekostiging afhankelijk van het aantal leerlingen.

Conclusie: prestatieprikkels spelen later in het opleidingstraject (in de BVE-sector en het hoger onderwijs) een grotere rol dan bij basisonderwijs en voortgezet onderwijs.

### Accountability in het Nederlands onderwijs

Ook de relatie tussen scholen en leerlingen/ouders heeft kenmerken van een principaal-agent verhouding. Ouders kiezen een school voor hun kind, mede op basis van informatie over de prestaties van onderwijsinstellingen. De overheid dient de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. De scholen worden bezocht door de Onderwijsinspectie, die beoordeelt hoe de kerndoelen in de leerstof zijn verwerkt en die het instructieproces evalueert. De inspectierapporten zijn openbaar. In het primair onderwijs wordt in het laatste jaar veelal de CITO-toets afgenomen, maar deze toets is niet verplicht. In het voortgezet onderwijs worden kwaliteitskaarten samengesteld door de Onderwijsinspectie, met onder meer als doel om de ouders te helpen bij de schoolkeuze. Een prikkel tot goede prestatie komt hier voort uit de vrijheid van

<sup>56</sup> In het WO wordt 50% van de bekostiging uitgekeerd op het moment van afstuderen, en in het HBO ligt dit percentage nog hoger. Zie CPB en CHEPS (2001) voor een beschrijving van de bekostigingsmodellen.

schoolkeuze. Bij slechte resultaten zullen ouders hun kinderen naar andere scholen sturen.<sup>57</sup> Instellingen merken dit meteen in de bekostiging.<sup>58</sup> In de BVE-sector worden eindtermen opgesteld. Studenten in het hoger onderwijs kunnen de 'Keuzegids Hoger Onderwijs' raadplegen. Ook wordt de kwaliteit vastgesteld door middel van door het HO zelf ingestelde visitatiecommissies. Deze vorm van zelfregulering maakt het systeem van outputfinanciering kwetsbaar en kan leiden tot aantasting van de kwaliteit van het onderwijs.

Naast bovengenoemde methoden ter bewaking van de onderwijskwaliteit is er verder sprake van een 'spontane' opkomst (vanuit de markt) van *accountability*. Dagblad Trouw heeft, zich beroepend op de Wet Openbaarheid Bestuur, toegang gekregen tot informatie van de Onderwijsinspectie over het functioneren van scholen. Trouw gebruikt deze informatie om ranglijsten te construeren. De jaarlijkse editie waarin de nieuwe resultaten worden gepubliceerd vindt gretig afrek. Het publiek heeft blijkbaar grote behoefte aan heldere en toegankelijke informatie over de kwaliteit van scholen.<sup>59</sup>

Conclusie: ouders maken steeds meer gebruik van schoolgegevens bij de keuze van een instelling. Publieke verantwoording van scholen over de geleverde prestaties en de mogelijkheid om te stemmen met de voeten versterken de prikkels van prestatiebekostiging.

### **Beloning in het Nederlands onderwijs**

Bij de instellingen is onderscheid gemaakt tussen bestuur en management enerzijds en leraren anderzijds. Het management (de 'opdrachtgever') delegeert beslissingsbevoegdheden omtrent de inrichting van het onderwijsproces grotendeels naar de leraren (de 'opdrachtnemers').

Hoewel verwacht kan worden dat de doelstellingen van leraren zullen overlappen met die van het management, is het evenwel mogelijk dat leraren – gedreven door intrinsieke motivatie – daarnaast hun eigen opvattingen hebben over het lerarenvak. Die opvattingen hoeven niet altijd overeen te komen met die van de scholen. Docenten kunnen bijvoorbeeld veel tijd besteden aan onderwerpen waarin zij zelf geïnteresseerd zijn.

De beloningsstructuur van leraren ligt grotendeels vast. In de huidige beloningsstructuur van het Nederlands onderwijs zijn de salarissen van leraren onderverdeeld in vier schalen, van LA tot LD. In Tabel 7.1 staan de minimum- en maximumsalarissen vermeld (met uitzondering van speciale regelingen, eenmalige toeslagen, etc.).

<sup>57</sup> Zie SCP (hoofdstuk 12, 2000) voor een discussie over de rol van kwaliteitskaarten bij de schoolkeuze.

<sup>58</sup> Een uitgebreide beschrijving van de diverse financieringsstromen is te vinden in Eurydice (2002).

<sup>59</sup> Ook weekblad Elsevier publiceert met regelmaat over de 'beste scholen' en de 'beste universiteiten en hogescholen'.

**Tabel 7.1 Salarissen in het Nederlands onderwijs, 2002**

Schooltype	Schaal	Beginsalaris	Eindsalaris
Basisonderwijs	LA	€ 2073	€ 2991
VO 2e graads	LB	€ 2150	€ 3285
VO 1e graads	LD	€ 2171	€ 4361
BVE	LB/LC	€ 2150	€ 3834

Noot: VO staat voor voortgezet onderwijs; BVE staat voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

Bron: [www.leraar.nl](http://www.leraar.nl).

Normaal gesproken wordt het salaris ieder jaar met één periodiek verhoogd (in het VO duurt het dan 18 jaar totdat de eindschaal is bereikt). Als een leraar uitstekend functioneert, bij bijzondere prestaties of bij moeilijk te vervullen vacatures bestaat de mogelijkheid om leraren extra te belonen, bijvoorbeeld met een eenmalig bedrag of een maandelijkse toelage. Scholen maken echter niet of nauwelijks gebruik van deze mogelijkheid tot salarisdifferentiatie (zie Berenschot, 1999).

Momenteel zijn veranderingen gaande in de beloningsstructuur van leraren. Mede naar aanleiding van een onderzoek van Berenschot wordt gewerkt aan invoering van 'competentiebeloning'. Het uitgangspunt bij het ontwerp van een competentiemodel is dat leraren een carrière moeten kunnen doorlopen van junior-leraar tot ervaren of zelfs excellente leraar. Daartoe heeft Berenschot een lijst van competenties opgesteld. Aan de hand van een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) werken docenten aan de ontwikkeling van hun competenties. Tijdens het functioneringsgesprek komt de ontwikkeling van de leraar en de realisatie van het persoonlijk ontwikkelingsplan aan de orde. Bij het beoordelingsgesprek wordt vastgesteld in hoeverre de in het functioneringsgesprek gemaakte afspraken zijn nagekomen en of de gestelde doelen zijn bereikt. De salarisgroei is afhankelijk van deze beoordeling. De verantwoordelijkheid voor implementatie van competentiebeloning ligt bij de onderwijsinstellingen. Bijna een kwart van de scholen in het primair onderwijs werkt met competentieprofielen, en bij 21% van de scholen wordt gewerkt met persoonlijke ontwikkelingsplannen. Zo'n 37% van de scholen in het voortgezet onderwijs geeft aan met vormen van beloningsdifferentiatie te werken (zie Inspectie van het Onderwijs, 2003). Competentiebeloning is vooral input-gericht, en het is niet duidelijk in hoeverre competentiebeloning kan bijdragen aan betere prestaties.

Conclusie: Prestatieprikkel voor individuele docenten zijn zwak. Competentiebeloning biedt mogelijkheden, maar het is niet bekend of dit tot betere prestaties leidt.



## 7.5 Confrontatie van prikkels en doelstellingen; verklaring

### 7.5.1 Van prikkels naar doelstellingen

De drie doelstellingen – kwaliteit, doelmatigheid en deelname – komen tot uitdrukking in de formele organisatie- en prikkelstructuur van het onderwijs. Betekent dit ook dat de prikkels tot het bereiken van die doelstellingen goed gericht zijn?

#### **Kwaliteit: ongerichte prikkels?**

De Inspectie van het Onderwijs controleert de onderwijskwaliteit. Bij slecht functionerende scholen kan de Onderwijsinspectie de kwaliteit stimuleren door het geven van aanwijzingen. Verbeteringen in de kwaliteit komen niet rechtstreeks tot uitdrukking in de bekostiging. Wanneer de verbeteringen hun weerslag vinden in de kwaliteitskaarten of op andere manier openbaar worden dan kunnen goed presterende scholen meer leerlingen trekken. Wel dreigt het gevaar van *window dressing*: scholen kunnen hun prestaties oppoetsen om zo beter voor de dag te komen. Denk bijvoorbeeld aan scholen die leerlingen relatief gunstig beoordelen bij schoolonderzoeken, of *teaching-to-the-test*. Dit kan ten koste gaan van de niet-gemetene kwaliteitsaspecten.

#### **Doelmatigheid: directe, gerichte prikkels**

Met uitzondering van het basisonderwijs en het speciaal onderwijs ontvangen onderwijsinstellingen de overheidsbijdrage voor het grootste deel in de vorm van een *lump-sum* bedrag per leerling of afgestudeerde. Door de verantwoordelijkheid over de besteding van middelen te decentraliseren wordt een doelmatige aanwending bevorderd.

#### **Deelname: directe, gerichte prikkels**

Zoals beschreven is de bekostiging van instellingen in PO en VO afhankelijk van het aantal leerlingen. De BVE-instellingen en instellingen voor hoger onderwijs worden mede bekostigd op basis van het aantal gediplomeerden. De koppeling tussen prestaties en bekostiging van scholen kan echter nadelig uitpakken voor de kwaliteit. Zo kunnen universiteiten en hogescholen hun inkomsten verhogen door bijvoorbeeld minder strenge eisen te stellen aan afstudeerscripties. De overheid dient dan ook te zorgen voor een goede kwaliteitsborging. In de BVE-sector is de koppeling tussen de bekostiging en het aantal gediplomeerden zwakker dan in het HO. Het aantal voortijdig schoolverlaters in de BVE-sector baart zorgen. Wellicht ondervinden BVE-instellingen een te geringe prikkel om uitval tegen te gaan.

### 7.5.2 **Verklaring: grenzen aan het gebruik van prikkels**

Het gebruik van prestatieprikkels vereist meting van prestaties. In het onderwijs doen zich hierbij verschillende mogelijke problemen voor: meetbaarheid van indicatoren en de bijdrage van scholen en docenten, manipulatie van indicatoren, en de aanwezigheid van intrinsieke motivatie.

#### **Meetbaarheid van indicatoren**

Onderwijs is bedoeld om leerlingen tal van vaardigheden en kennis bij te brengen die van belang zijn voor de latere participatie in de samenleving en voor de individuele ontwikkeling. Het ligt voor de hand om daarbij allereerst te denken aan cognitieve vaardigheden zoals taal en rekenen in het basisonderwijs of wiskunde en Engels in het voortgezet onderwijs. Daarnaast levert het onderwijs ook bijdragen aan andere vaardigheden zoals discipline, tolerantie, zelfvertrouwen, ambitie en creativiteit. Dit type vaardigheden is veel lastiger te meten. Bovendien moet bij de gemeten output in het algemeen een keuze worden gemaakt welk deel van de output te toetsen. Voor het toepassen van prestatieprikkels betekent dit dat delen van de output van het onderwijs, namelijk het niet-meetbare en het niet-gemeten deel, buiten beschouwing blijven. Het gevolg daarvan kan zijn dat inspanningen van docenten of management van scholen zich vooral zullen richten op de gemeten output onder verwaarlozing van andere taken. Daar staat tegenover dat het gebruik van prestatie-indicatoren scholen er juist toe kan aanzetten zich in te spannen voor die kennis en vaardigheden waaraan de samenleving grote waarde hecht. Prestatiebeloning c.q. prestatiebekostiging kan dan een instrument zijn voor het aanpakken van de maatschappelijke prioriteiten binnen het onderwijs, zoals het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Voor wat betreft de doelstellingen kwaliteit en deelname kunnen we stellen dat kwaliteit tamelijk lastig te meten is, terwijl onderwijsdeelname en uitval relatief makkelijk meetbaar zijn.

#### **Bijdrage school/docent aan prestaties van leerlingen**

De prestaties van leerlingen zijn het resultaat van de inspanningen van verschillende partijen, zoals de school, de docent, de leerling en de ouders. Leerlingen leren niet alleen op school maar ook in tal van maatschappelijke verbanden buiten het onderwijs. Daarmee wijkt het productieproces in het onderwijs in belangrijke mate af van dat in de meeste andere sectoren. Ook belangrijk is dat selectie een essentieel kenmerk is van het onderwijs. Ouders kiezen een school voor hun kinderen, en binnen scholen worden leerlingen ingedeeld in groepen, bijvoorbeeld op grond van bepaalde kenmerken. De consequentie van deze complexiteit van het productieproces is dat het lastig is om de bijdrage van de school aan de prestaties van de leerling te bepalen. Gebruikelijk is om hiervoor zogenoemde onderwijsproductiefuncties te schatten waarin de prestaties van leerlingen gerelateerd worden aan kenmerken van scholen, docenten, leerlingen en ouders. Kane en Staiger (2001) laten zien dat de schattingen met veel onzekerheid zijn

omgeven en gevoelig zijn voor kleine incidentele veranderingen.

### **Manipulatie**

Meting van onderwijsprestaties kan worden gemanipuleerd (*gaming*). Zo vinden Ladd en Walsh (2002), Jacob (2002) en Figlio en Getzler (2002) aanwijzingen dat scholen proberen de gemiddelde testcores te verhogen door zwakke leerlingen buiten de tests te houden en bijvoorbeeld sneller door te sturen naar speciale programma's. Het is ook mogelijk dat er specifiek op de test wordt getraind, zonder dat dit direct leidt tot verbetering van leerprestaties. Het oefenen van eerdere toetsen, creëren van optimale testcondities, en leerlingen aansporen om hun best te doen tijdens de test kan leiden tot verbetering van de testresultaten zonder dat de leerprestaties daadwerkelijk zijn verbeterd. In enkele recente studies wordt inderdaad bewijs gevonden voor *teaching-to-the-test* (zie o.a. Jacob, 2002).

### **Intrinsieke motivatie**

Wellicht zijn leraren intrinsiek gemotiveerd om hun werk zo goed mogelijk te doen. Sterke financiële prikkels kunnen in dat geval averechts werken, omdat dit intrinsieke motivatie kan ondermijnen (zie bijvoorbeeld Frey en Jegen, 2001). Prikkels zouden echter intrinsieke motivatie ook kunnen ondersteunen (*crowding-in* van intrinsieke motivatie). Op voorhand is dan ook niet te zeggen welke prikkels optimaal zijn in geval van intrinsiek gemotiveerde docenten. Empirisch onderzoek naar het belang van intrinsieke motivatie is wenselijk om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van prikkels.

## **7.6 Beleidsopties en conclusies**

### **7.6.1 Buitenlandse ervaringen**

In de vorige paragraaf zijn enkele kanttekeningen geplaatst bij het gebruik van prestatieprikkels in het onderwijs. Die kanttekeningen vloeien vooral voort uit een gebrek aan informatie, zowel over de kwaliteit van onderwijs zelf als de bijdrage van scholen en docenten daaraan. Dat gebrek aan informatie leidt ertoe dat prikkels slecht gericht kunnen zijn, of zelfs leiden tot uitval van leerlingen. Empirisch onderzoek moet uiteindelijk antwoord geven op de vraag hoe deze effecten per saldo doorwerken. Dit onderdeel bespreekt daarom enkele relevante buitenlandse ervaringen met prestatieprikkels. Leidt het gebruik van prikkels tot betere kwaliteit, minder uitval, of een doelmatiger bestel?

#### **Teambeloning in Israël**

Bij teambeloning is de variabele beloning afhankelijk van de prestaties van een groep werknemers. In februari 1995 kondigde het Israëliësch Ministerie van Onderwijs een experiment aan met teambeloning in het secundair onderwijs, met als doel verlaging van de uitval en

verbetering van de leerprestaties. De prestatie-indicatoren zijn het gemiddeld aantal behaalde studiepunten per leerling, het aantal leerlingen dat voor het eindexamen is geslaagd, en het uitvalpercentage per school. De scholen werden gerangschikt op basis van verbetering van de onderwijsprestaties. De beste 33% kwam in aanmerking voor een bonus.

De verdeling van de bonus over de winnende scholen gebeurde op basis van hun plaats op de ranglijst. Het grootste bedrag dat in 1996 aan een school werd uitgekeerd bedroeg \$105.000 en het laagste bedrag \$13.250. Driekwart van het gewonnen bedrag werd direct uitgekeerd aan de leraren (naar rato van hun bruto-inkomen). De rest werd gebruikt voor verbetering van de arbeidsomstandigheden. In 1996 bedroeg de hoogste bonus per leraar \$1000, en de laagste \$250 (bij een gemiddeld jaarsalaris van zo'n \$30.000).

Het effect van teambeloning is geschat via een voor- en nameting van de prestaties van leerlingen op scholen die deelnamen aan het experiment en op scholen die de controlegroep vormden (Lavy, 2002a). De resultaten van teambeloning kunnen als volgt worden samengevat: (1) de gemiddelde cijfers zijn gestegen; (2) het aantal behaalde studiepunten is toegenomen; en (3) het aandeel voortijdig schoolverlaters is gedaald.

De evaluatie laat zien dat prestatieprikkels tot significante verbeteringen op de prestatie-indicatoren hebben geleid.<sup>60</sup> Verder zijn de gemiddelde cijfers toegenomen ondanks de daling van het aantal voortijdig schoolverlaters. Er lijkt dan ook geen sprake van onderlinge tegenstrijdigheid tussen de doelstellingen van kwaliteit en deelname.

De prestaties van scholen zijn gemeten door rekening te houden met achtergrond-kenmerken van leerlingen en de prestaties in eerdere jaren. Bekend is dat deze wijze van outputmeting niet perfect is (zie o.a. Kane and Staiger, 2001). De resultaten voor Israël kunnen er dan op wijzen dat prestatiebeloning ook bij een niet-perfecte meting van prestaties positieve effecten kan sorteren. In de studie wordt overigens geen aandacht besteed aan *gaming*: slagen scholen erin de resultaten rooskleuriger voor te stellen dan ze in werkelijkheid zijn?

### **Accountability in Chicago**

In januari 2002 werd in de VS de *No Child Left Behind Act* aangenomen, waarmee een nieuwe impuls werd gegeven aan *accountability* in het onderwijs. De nieuwe wet verplicht staten om leerlingen van groep 3 tot en met 8 te testen en de testresultaten te gebruiken om de prestaties van scholen in kaart te brengen. Leerlingen krijgen de mogelijkheid om naar een andere school

<sup>60</sup> Merk op dat de bonussen relatief laag zijn. Er is dan ook gesuggereerd dat niet het systeem van prestatiebeloning de oorzaak is van de verbetering van de onderwijsprestaties, maar dat de media-aandacht voor het experiment een meer plausibele verklaring is.

over te stappen als scholen onder de maat presteren. Bij voortdurend slechte prestaties kunnen scholen worden gesloten of kan het personeel worden vervangen. In Chicago is zo'n beoordelingssysteem gebaseerd op testresultaten van leerlingen reeds in 1996-'97 ingevoerd. Hier gaat het derhalve om een bijzondere vorm van prestatieprikkels, namelijk dreiging van sancties (en eventueel ontslag) bij te geringe prestaties. Verder levert de mogelijkheid van 'stemmen met de voeten' een prikkel voor scholen om goed te functioneren. Jacob (2002) onderzoekt hierbij drie vragen:

- Leidt openbaarheid van schoolprestaties tot betere studieresultaten?
- Als er een positief effect op studieprestaties wordt gevonden, komt dit dan door verbeteringen in algehele studieprestaties, verbeteringen in test-specifieke vaardigheden, tijdelijke extra inspanningen van studenten, of een combinatie hiervan?
- Reageren docenten en management strategisch op de prikkels inherent aan het testsysteem?

Jacob (2002) vindt sterke verbeteringen in scores op wiskunde- en leesvaardigheidstoetsen na invoering van het beoordelingssysteem. Ook wordt gevonden dat de relatief slecht presterende scholen grotere verbeteringen laten zien dan andere scholen.

Voor wat betreft de tweede vraag blijkt dat de verbeteringen met name worden veroorzaakt door betere test-specifieke vaardigheden en meer inspanningen van studenten. Scores op een vergelijkbare toets die niet gebruikt werd bij de beoordeling van scholen lieten geen verbetering zien. Er zijn echter ook geen aanwijzingen voor verwaarlozing van bepaalde taken. Met de invoering van het beoordelingssysteem is ook een einde gemaakt aan het beleid om alle leerlingen elk jaar te bevorderen naar het volgende jaar. In het nieuwe systeem kunnen zwakke studenten worden verplicht om extra cursussen gedurende de zomervakantie te volgen, en, als de resultaten daarna nog steeds onbevredigend zijn, een jaar te doubleren. Dit moedigt studenten aan om meer inspanningen te leveren.

Tenslotte blijkt dat docenten strategisch reageren op de prikkels verbonden aan het beoordelingssysteem. Zo werd een toename van het aandeel leerlingen in speciale klassen waargenomen, en een toename van leerlingen die buiten de tests blijven. Mogelijk proberen scholen dus zwakke leerlingen buiten de officiële beoordelingen te houden.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Deze vorm van strategisch gedrag kan worden tegengegaan door minimumeisen te stellen aan het aantal leerlingen dat wordt getest (zo moet in Dallas minstens 95% van de leerlingen worden getest).

### **Individuele prestatiebeloning in Israël**

In 2001 is in Israël een experiment met individuele prestatiebeloning gestart. Leraren ontvingen een financiële bonus voor verbeteringen van de resultaten van leerlingen op hun eindexamen (op VWO-niveau). Twee maatstaven van studieprestaties werden gebruikt als indicator voor de prestaties van leraren: het slaagpercentage en de gemiddelde score op het eindexamen.<sup>62</sup> Leraren kregen punten voor hun plaats op de ranglijst, waarbij het slaagpercentage zwaarder weegt. Hiermee konden bonussen worden verdiend van \$7500, \$5750, \$3500, en \$1750. Dit zijn substantiële bedragen. Bovendien konden leraren meerdere bonussen winnen. Van de 629 leraren hebben er 302 bonussen ontvangen, waarvan 16 docenten twee bonussen hebben ontvangen (en één docent heeft zelfs twee eerste plaatsen bereikt, en ontving een totaal geldbedrag van \$15.000).

Lavy (2002b) onderzoekt of dit programma met individuele prestatiebeloning heeft geleid tot betere studieprestaties. Bij wiskunde en Engels is dit inderdaad het geval en heeft het programma geleid tot forse verbeteringen. Bij twee vakken waarop niet werd beloond zijn geen effecten gevonden. Vervolgens is gekeken naar de wijze waarop de leerwinst is gerealiseerd. Er zijn aanwijzingen dat docenten hogere inspanningen hebben geleverd. Zowel docenten Engels als wiskunde-docenten gaven aan extra lessen bovenop het normale programma gedurende het jaar te hebben gegeven. Verder blijkt dat deze extra inspanningen toenemen voor het eindexamen.

Hoewel het experiment een looptijd van enkele jaren zou hebben is het – in verband met politieke ontwikkelingen – al na het eerste jaar beëindigd. Hierdoor blijft onduidelijk of de gevonden positieve resultaten incidenteel dan wel structureel zijn. Het is namelijk de vraag hoe leraren die de bonus mislopen zich in de daarop volgende jaren gaan gedragen. Zullen ze zich opnieuw extra inspannen of vallen ze terug op hun oude werkwijze?

De snelle beëindiging van het experiment maakte het ook onmogelijk om vast te stellen of zich selectie-effecten bij de werving van nieuwe docenten voordoen. Als dit effect (dat bekend is uit andere sectoren) zich ook in het onderwijs zou voordoen – prestatiebeloning trekt betere docenten – dan zijn de gevonden effecten een ondergrens van de mogelijke winst die kan worden behaald. Mogelijke keerzijde is wel dat goede werknemers door het onderwijs uit andere sectoren worden onttrokken.

<sup>62</sup> De prestaties werden gecorrigeerd voor sociaal-economische achtergrondkenmerken van de leerlingen.

## 7.6.2 Beleidsopties

### Bekostiging

In het licht van de buitenlandse ervaringen lijkt het intensiveren van prestatieprikkels in Nederland zinvol, maar niet zonder risico. Toepassing is het meest kansrijk in delen van het onderwijs waar heldere prioriteiten kunnen worden gesteld, meting van de onderwijsproductie relatief weinig problemen geeft en weinig risico bestaat op manipulatie van resultaten. Daarnaast is toepassing vooral zinvol in delen van het onderwijs met weinig prestatieprikkels. Op grond van deze criteria zou de BVE-sector een kansrijk terrein kunnen zijn voor het toepassen van teambeloning. De prioriteit kan worden gelegd bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.<sup>63</sup> De huidige bekostiging voor het BVE is deels al afhankelijk van het aantal geslaagden. Het systeem van teambeloning zou daarnaast ook kunnen aangrijpen op het percentage uitvallers, vergeleken met dat bij andere instellingen. Wel dient rekening gehouden te worden met de verschillen in achtergrondkenmerken van leerlingen.

Het meten van de bijdrage van scholen aan de resultaten van leerlingen lijkt minder lastig dan in andere sectoren. Dit vanwege de (regionale) monopoliepositie van veel BVE-instellingen: door de geringe keuzevrijheid is het risico op vertekening van de prestaties van scholen door niet-waargenomen factoren (als gevolg van selectie) minder groot. Wel blijft het probleem bestaan van compenserend gedrag door ouders. Als scholen slecht presteren is het mogelijk dat ouders ingrijpen (door bijvoorbeeld bijles voor hun kinderen te organiseren). Of de voordelen van teambeloning in het BVE de nadelen overtreffen blijft uiteindelijk een empirische kwestie. Alleen een zorgvuldig ontworpen experiment kan hierover uitsluitsel geven.

---

Beleidsoptie I: Gebruik sterkere financiële prikkels voor instellingen of opleidingen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten in de BVE-sector, hetzij via de bekostiging hetzij via teambeloning.

---

### Betere informatie door accountability

Bij het bevorderen van de prestaties van scholen via *accountability* is sprake van een dilemma. Enerzijds kunnen ranglijsten op basis van prestaties van scholen een krachtige prikkel geven voor verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Anderzijds laten recente studies zien dat zelfs ranglijsten die geconstrueerd zijn op basis van 'state of the art' technieken onbetrouwbaar zijn. Perverse prikkels liggen dan op de loer. *Accountability* behelst echter meer dan het opstellen

<sup>63</sup> Bij de bestrijding van onderwijsachterstanden wordt vaak het instrument van klassenverkleining ingezet. Dit is niet alleen een tamelijk kostbaar instrument, maar het verergert ook het probleem van het lerarentekort. Mede vanwege de vergrijzing zal dit probleem in de toekomst nog ernstiger kunnen worden. Ook daarom zijn alternatieve beleidsinstrumenten gewenst.

van ranglijsten. Het publiek bekend maken van de resultaten op scholen, zoals dat bijvoorbeeld gebeurt via de kwaliteitskaarten, geeft een prikkel aan scholen om zich in te spannen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Daarbij is het belangrijk om aan te geven dat *de resultaten op scholen* de uitkomst zijn van de prestaties van scholen, leerlingen en ouders, en derhalve niet gelijk hoeven te zijn aan *de prestaties van scholen*. In de huidige Nederlandse context is er nog de nodige winst te halen bij de informatievoorziening over de resultaten op onderwijsinstellingen. Tot dusver zijn kwaliteitskaarten alleen beschikbaar voor scholen uit het voortgezet onderwijs. Voor scholen en instellingen uit het primair onderwijs, BVE of hoger onderwijs bestaat geen kwaliteitskaart. Het ontwikkelen van een kwaliteitskaart of vergelijkbaar instrument voor deze sectoren van het onderwijs kan de *accountability*-prikkel versterken. Daarnaast is niet duidelijk in hoeverre de huidige kwaliteitskaart voldoet. Wat is het bereik? Zijn de gegevens toegankelijk voor de doelgroepen? Bestaat er behoefte aan meer gegevens?

---

Beleidsoptie II: Verbeter de informatievoorziening aan ouders en leerlingen over de resultaten op scholen door het ontwikkelen van kwaliteitskaarten of soortgelijke instrumenten voor het primair onderwijs, BVE en het hoger onderwijs.

---

### **Prestatiebeloning**

Het experiment dat in Israël is uitgevoerd laat overtuigend zien dat de prestaties van leerlingen kunnen verbeteren. Binnen de huidige Nederlandse beleidscontext, die gericht is op het vergroten van de autonomie van instellingen, is het echter aan het management van scholen om te beslissen over het toepassen van individuele prestatiebeloning. Daar komt bij dat scholen de afgelopen jaren zijn gestart met het invoeren van competentiebeloning en daarmee thans ervaring opdoen. Mogelijk zullen onderwijsinstellingen er de voorkeur aan geven deze ervaringen af te wachten voor ze een nieuw traject willen starten met individuele prestatiebeloning. Beleidsopties bestaan uit het communiceren van de potentiële voordelen van individuele prestatiebeloning naar onderwijsinstellingen, alsmede uit het inpassen van prestatiebeloning binnen de huidige competentiebeloning. Wellicht kan de overheid hierbij een voortrekkersrol spelen. Ook kan gedacht worden aan het ter beschikking stellen van financiële middelen om beleidsexperimenten met individuele prestatiebeloning uit te voeren.

---

Beleidsoptie III: Experimenteer met diverse vormen van individuele prestatiebeloning voor docenten.

---



## 8 Case V: Universiteiten<sup>64</sup>

### 8.1 Inleiding

De kenniseconomie staat onder het nieuwe kabinet Balkenende II weer nadrukkelijker op de politieke agenda. Het hoofdlijnenakkoord meldt dat onderwijs en onderzoek een essentiële basis vormen voor de samenleving en de economie. Er worden extra middelen uitgetrokken voor onderwijs en kennis, en een Innovatieplatform dient plannen uit te werken voor optimale ontwikkeling en exploitatie van kennis.

Met de kenniseconomie staan ook de universiteiten volop in de aandacht. Universiteiten vormen een uiterst belangrijke schakel in zowel het onderwijs als het onderzoek. Zij leveren de hoogopgeleide werknemers voor onze kennisintensieve samenleving. Zij leveren nieuw, jong talent voor het wetenschappelijk onderzoek. En zij zijn de voornaamste leveranciers van de fundamentele kennisbasis voor bedrijfsleven, publieke en maatschappelijke organisaties, overheid en het brede publiek.

De overheid drukt een grote stempel op de universitaire wereld. Zij bekostigt 13 universiteiten voor drie taken die zij bij wet bij deze instellingen neerlegt: wetenschappelijk onderwijs, wetenschappelijk onderzoek, en kennisoverdracht. Daarnaast financiert zij onderzoek via de zogeheten tweede en derde geldstroom en subsidieert zij studenten. Zij doet dit vanuit haar wettelijke verantwoordelijkheid voor goed, doelmatig en toegankelijk wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

Hoe de overheid het meest effectief en doelmatig haar verantwoordelijkheid kan invullen is niet evident. Hoe hoog dienen de subsidies voor de universitaire activiteiten te zijn? Dienen subsidies voor onderzoek vooral gericht te zijn op de instellingen (de rijksbijdrage) of op individuele onderzoekers en onderzoeksvorstellen (de tweede geldstroom)? Dienen subsidies voor onderwijs gericht te zijn op de instellingen of op de studenten (studiefinanciering en vouchers)?

Dit hoofdstuk richt zich op de universitaire bekostiging voor onderwijs en onderzoek, waarbij de nadruk ligt op de prikkels voor onderzoek. Centraal staat de vraag in welke mate de overheidsfinanciering van universitair onderzoek bijdraagt aan de doelstellingen van de overheid. Wat zijn de doelstellingen, hoe concreet en meetbaar zijn ze, en zijn er spanningen

<sup>64</sup> De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op Pomp, Venniker en Canoy (2003), CPB (2002) en CPB/CHEPS (2001).

tussen de doelstellingen? Hoe sterk zijn de huidige prestaties, en waar liggen eventuele zwaktes? En welke beleidsopties dienen zich aan?

## 8.2 De doelstellingen

De overheid financiert de universiteiten voor drie taken: onderwijs, onderzoek, en kennis-overdracht. Deze taakstelling voor universiteiten is vastgelegd in de Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHW). Het ministerie van OCenW is belast met de uitvoering van de universitaire bekostiging.<sup>65</sup>

De onderwijstaken behelzen zowel het doctoraal-onderwijs (sinds dit jaar te onderscheiden in bachelor- en master-fase) als de onderzoekersopleidingen. De overheid dient de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en variëteit van dit onderwijs te waarborgen.<sup>66</sup>

De tweede taak van universiteiten is het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, deels ter ondersteuning van wetenschappelijk onderwijs. De onderzoekstaak van universiteiten is in de WHW niet nader afgebakend: een definitie van wetenschappelijk onderzoek ontbreekt. Een flauwe definitie van wetenschappelijk onderzoek is onderzoek dat wordt uitgevoerd door universiteiten; een heldere definitie, maar niet erg nuttig. Wel kan worden uitgegaan van de mogelijke rechtvaardigingen voor overheidsbemoediging met onderzoek. Dat zijn er drie.<sup>67</sup>

- Te lage investeringen door het bedrijfsleven in fundamenteel onderzoek;
- Onderzoek ter ondersteuning van overheidsbeleid;
- Onderzoek als onderdeel van andere publieke taken (denk aan geneeskundig onderzoek, of onderzoek als cultuurgoed).

Bekostiging van universitair onderzoek is een mogelijk instrument voor de invulling van de overheidsrol bij onderzoek, maar zeker niet het enige. Andere instrumenten zijn instellings-financiering voor TNO en de GTI's, het uitzetten van contractonderzoek en de WBSO (Wet Bevordering Spoor- en Ontwikkelingswerk). Binnen het scala van instrumenten gericht op onderzoeksstimulering is de universitaire onderzoeksbekostiging vooral gericht op het

<sup>65</sup> Hier geldt één uitzondering: Wageningen Universiteit en Researchcentrum wordt bekostigd vanuit het ministerie van LNV. Deze uitzonderingspositie is al menigmaal onderwerp van debat geweest. In het vervolg abstraheren we van de uitzonderingspositie van LNV en beschouwen we OCenW als opdrachtgever bij alle rijksbekostiging van universiteiten.

<sup>66</sup> Zie Begroting OCenW, 2003.

<sup>67</sup> Naast deze drie fundamentele rechtvaardigingen zou – als afgeleide doelstellingen – gesteld kunnen worden dat universiteiten wetenschappelijk onderzoek verrichten ter ondersteuning van het wetenschappelijk onderwijs.

fundamentele lange termijn onderzoek. De baten van dergelijk onderzoek liggen in beginsel niet bij commerciële exploitatie van de onderzoekresultaten, maar meer bij de open verspreiding van de onderzoeksresultaten. De reden om dit onderzoek bij universiteiten onder te brengen is dat de prikkelstructuur daar sterk is ingericht op open verspreiding.<sup>68</sup>

Kennisoverdracht is de minst expliciet omschreven taak. Veelvuldig worden zelfs alleen onderwijs en onderzoek genoemd als de kerntaken van universiteiten. Kennisoverdracht ligt dan besloten in de twee andere activiteiten. Ten eerste is onderwijs een vorm van kennisoverdracht. Ten tweede is het verrichten van wetenschappelijk onderzoek zonder de resultaten te openbaren nagenoeg ondenkbaar. Toch zijn er ook aspecten van kennisoverdracht die niet vanzelf binnen de onderwijs- of onderzoektaak passen. Hierbij kan gedacht worden aan het octrooieren en het uitdragen van onderzoeksresultaten richting het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties – activiteiten die niet noodzakelijkerwijs bijdragen aan de onderwijs- en onderzoektaak en dus om aparte prikkels vragen. Bij de doelstelling voor kennisoverdracht moet – net als bij de onderzoekstaak – bedacht worden dat universiteiten een schakel vormen in de wereld van onderzoek en ontwikkeling. Binnen de Nederlandse kennisinfrastructuur is voor de kennisoverdracht een belangrijke rol weggelegd voor instellingen als TNO en de GTI's. Vergeleken met het buitenland is deze rol groot, zeker afgemeten aan het aandeel van deze instellingen in de totale onderzoeksuitgaven.

### **Strijdige doelstellingen?**

Er is een goede reden om onderzoek, onderwijs en kennisoverdracht bij dezelfde instellingen onder te brengen: synergie. Goed wetenschappelijk onderwijs vereist dat docenten een deel van hun tijd met hun voeten in de 'onderzoeksmoed' staan. Kennisoverdracht zal per definitie in eerst instantie door de producenten van die kennis moeten worden gedaan. Contact met kennisafnemers geeft voeding aan onderzoeksvragen en mogelijke oplossingsrichtingen. Geven van onderwijs stelt onderzoekers in staat studenten enthousiast te maken voor onderzoek, en brengt onderzoekers in contact met mogelijke toekomstige promovendi. Economisch onderzoek, hoewel schaars, lijkt het bestaan van zogeheten *economies of scope* te ondersteunen. Zo constateert een recent onderzoek op basis van zo'n 320 Amerikaanse universiteiten – publiek en privaat – dat sprake is van voordelen van gezamenlijke productie (Koshal en Koshal, 1999).

De aanwezigheid van *economies of scope* maakt dat het uit elkaar trekken van de onderwijs- en onderzoekstaken wel eens inefficiënt kan zijn. Daar staat tegenover dat er nu binnen de universiteiten een strijd bestaat tussen de verschillende activiteiten: geld en tijd besteed aan

<sup>68</sup> Zie Case III over TNO over de discussie hoe verschillende typen onderzoek – fundamenteel, toepassingsgericht, en de brug tussen beiden – institutioneel vormgegeven kunnen worden.

onderwijs gaat ten koste van geld en tijd besteed aan onderzoek en kennisoverdracht, en vice versa. Uiteraard kan tijd en geld besteed aan onderzoek ook ten goede komen aan het gegeven onderwijs. Een andere allocatie van tijd en geld kan dan zowel het onderzoek als het onderwijs verbeteren. Dit zal met name het geval zijn indien de onderzoeksinspanningen zo laag zijn dat er nauwelijks van wetenschappelijk onderwijs kan worden gesproken. Doelmatige universiteiten zullen dat wel gedaan hebben. Herallocatie van tijd en geld zal in dat geval dus altijd ten koste gaan van één van de universitaire taken – er is altijd sprake van een afruil.

Al met al zijn de doelstellingen van de overheid met universiteiten van invloed op elkaar. De overheid zal daarom duidelijk zal moeten aangeven welk gewicht zij geeft aan de verschillende doelstellingen. Bij een gegeven budget zal zij moeten kiezen welke doelstellingen verbetering behoeven, en daarbij moeten aanvaarden dat op andere doelstellingen zal worden ingeboet. Welke doelstellingen de overheid wenst te verbeteren, en hoeveel, hangt af van de huidige prestaties op de verschillende doelstellingen.

### 8.3 Wat gaat goed en wat kan beter?

Wat weten over de prestaties van de Nederlandse universiteiten? Is het aannemelijk dat er ruimte is voor algehele efficiencyverbetering: betere uitvoering van taken zonder dat dit ten koste gaat van andere taken? Of kunnen we concluderen dat het universitaire systeem min of meer op de *'efficiency frontier'* presteert en dat de overheid onvermijdelijk te maken heeft met een afruil tussen doelstellingen? Achtereenvolgens bespreken we onderzoek, kennisoverdracht en onderwijs.

#### Onderzoek

Publicatiemaatstaven vormen de best beschikbare objectieve indicatoren voor wetenschappelijke onderzoeksprestaties.<sup>69</sup> De meest-gebruikte indicatoren zijn gebaseerd op publicaties die de toets der intercollegiale kritiek (*peer review*) hebben doorstaan. Internationale vergelijking van twee eenvoudige publicatiemaatstaven levert een gemengd beeld: het aantal publicaties per onderzoeker is in Nederland relatief hoog, terwijl het aantal publicaties per geïnvesteerde euro in wetenschappelijk onderzoek niet bijzonder hoog is.<sup>70</sup>

Een belangrijke (subjectieve) prestatie maatstaf is het periodieke oordeel van VSNU-evaluatie-

<sup>69</sup> Zie hoofdstuk 6 in CHEPS/CPB (2001) voor een korte bespreking van de voor- en nadelen van verschillende indicatoren voor onderzoeksprestaties, en verdere verwijzingen.

<sup>70</sup> Er zijn verschillende verklaringen mogelijk voor deze discrepantie (internationale verschillen in wetenschappelijke specialisatie, in salarissen van onderzoekers, in tijdsbesteding van onderzoekers). De relevantie van de verschillende verklaringen is nog een open vraag.

commissies over productiviteit, kwaliteit, relevantie en levensvatbaarheid van onderzoeksprogramma's. De VSNU-visitatie-rapporten bevestigen het beeld van een hoog kwaliteitsniveau. De gemiddelde score op een vijf-puntsschaal was in 2002 ongeveer 4 (5 betekent internationaal vooraanstaand).

Bij dit gunstige beeld past de kanttekening dat volgens sommige signalen een deel van de universitaire medewerkers niet goed functioneert. Over de omvang van deze groep bestaat geen systematische documentatie. Volgens de voorzitter van de VSNU gaat het om een grote groep oudere onderzoekers uit de jaren zeventig, die voor 2010 met pensioen gaan.<sup>71</sup>

### Kennisoverdracht en -benutting

Kennisoverdracht naar bedrijfsleven, beleid en het bredere publiek vindt plaats langs veel verschillende kanalen. Bij veel van de kennisoverdrachtactiviteiten is *tacit* kennis van belang<sup>72</sup>. Deze vorm van kennisoverdracht is moeilijk tot nauwelijks meetbaar. Ondanks deze, en andere meetproblemen komen over kennisoverdracht – vooral richting het bedrijfsleven – steeds meer gegevens beschikbaar. Tabel 8.1 geeft een samenvatting van deze gegevens voor Nederland, in vergelijking tot bestaande internationaal vergelijkbare indicatoren voor de benutting van publiek onderzoek door het bedrijfsleven.

**Tabel 8.1 Score Nederland op internationaal vergelijkbare indicatoren voor benutting universitair onderzoek en overig publiek onderzoek**

	Universiteiten	Overige PGK's*	Totaal
Octrooiverwijzingen	niet bekend	niet bekend	Laag
Informatiebron voor innoverend bedrijfsleven	Laag	Laag	Laag
Financiering door bedrijven	Laag	Hoog	Hoog
Samenwerkingsrelaties	Laag	Laag	Laag
Tevredenheid managers bedrijven	Hoog	niet bekend	niet bekend
Spin-offs	niet bekend	niet bekend	Gemiddeld

Bron: Pomp (2003); PGK's = Publiek gefinancierde kennisinstellingen

Eenvoudigweg optellen van het aantal hoge (2) en lage (4) scores zou tot de conclusie kunnen leiden dat Nederlandse universiteiten slecht presteren op kennisoverdracht. Deze werkwijze is echter dubieus: alle indicatoren kennen hun tekortkomingen, en sommige tekortkomingen zijn ernstiger dan andere.<sup>73</sup> De genoemde indicatoren leveren niet alleen een gemengd, maar ook een incompleet beeld. Belangrijke kenniskanalen worden volledig buiten beschouwing gelaten. Dit

<sup>71</sup> Zie Onderzoek Nederland, 17 mei 2002.

<sup>72</sup> Kennis in de hoofden van onderzoekers. Overdracht van deze kennis vraagt om persoonlijk contact tussen onderzoekers.

<sup>73</sup> Zie Pomp (2003) voor een beschrijving van de voor- en nadelen van de verschillende indicatoren.

betreft bijvoorbeeld de intensiteit en kwaliteit van de informele contacten tussen wetenschappers en het bedrijfsleven en de kennisoverdracht door tussenkomst van een derde partij.

Ook kennisoverdracht naar beleid en het brede publiek behoort tot de taken van de universiteit. Hierbij kan gedacht worden aan – in zekere mate meetbare – activiteiten als beleidsadvieswerk, bijdragen aan de publieke discussie, en populair-wetenschappelijke publicaties en presentaties. Inzicht van de prestaties van Nederlandse universiteiten op dit vlak ontbreekt.

### **Onderwijs**

Net zoals de onderzoeksvisitaties onder auspiciën van de VSNU, spelen onderwijsvisitaties een belangrijke rol bij de bewaking van de onderwijskwaliteit. In het Onderwijsverslag over het jaar 2002 is de Inspectie op basis van de dat jaar verrichte visitaties positief over de staat van het hoger onderwijs. Empirische gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs in internationaal perspectief zijn niet beschikbaar. Wel wordt het hoger onderwijs vaak gekarakteriseerd als een 'hoogvlakte zonder pieken': geen slechte instellingen, maar ook geen wereldtop.<sup>74</sup> Daarnaast komen uit het veld zelf regelmatig signalen over het onder druk staan van de onderwijskwaliteit.<sup>75</sup>

### **Conclusie**

Nederlandse universiteiten lijken – zeker bij onderzoek en onderwijs – niet achter te blijven bij hun buitenlandse tegenhangers. Het beeld is echter niet heel hard: de beschikbare indicatoren zijn imperfect en leveren een gemengd beeld. Vooral de gegevens over de taak van kennisoverdracht zijn nog te gebrekkig om tot duidelijke, betrouwbare conclusies te komen. Daarnaast moet bedacht worden dat een goede prestatie vergeleken met het buitenland mooi is, maar nog niet betekent dat er geen ruimte is voor verbetering; mogelijk kennen alle landen imperfecties in de bekostiging van universiteiten (dit is zeer plausibel gezien de discussie hierover in veel landen). Verder geldt dat de prestaties die nu worden gerealiseerd en gemeten grotendeels het gevolg zijn van inspanningen in het verleden. Dit geldt vooral voor de onderzoeksprestaties. Indien de huidige aansturing van onderzoek te wensen overlaat, zouden de gevolgen daarvan wel eens pas over lange tijd duidelijk kunnen worden. Een kritische beschouwing van de aansturing van universiteiten blijft dus zeker op zijn plaats.

<sup>74</sup> Zie ook Case IV over het onderwijs.

<sup>75</sup> Zie bijvoorbeeld het Manifest 'Naar een universitair réveil', De Swaan (2001).

## 8.4 De organisatie- en prikkelstructuur

### Intrinsieke motivatie

Mensen kiezen een baan niet louter voor het geld. Vaak ontlenen ze ook nut aan de inhoud van hun werk en aan successen die ze behalen binnen hun werk. Goed gerichte externe prikkels (prestatiebeloning) kunnen deze intrinsieke motivatie ondersteunen. Goede onderzoekers kunnen anders gefrustreerd raken als zij telkenmale zien dat ongemotiveerde vakbroeders vervolgfianciering voor hun onderzoek blijven krijgen. Prestatieprikkels kunnen echter ook ten koste gaan van intrinsieke motivatie (Frey en Jegen, 2000).

Universiteitsbestuurders geven aan dat intrinsieke motivatie een belangrijke factor is binnen de wetenschap. Het staat voor hen buiten kijf dat je niet de wetenschap ingaat als je niet uiterst gemotiveerd bent om te speuren naar het onbekende en zo bij te dragen aan maatschappelijke vooruitgang.

Dat academici intrinsiek gemotiveerd zijn wil nog niet zeggen dat hun motivatie overeenkomt met de maatschappelijke waardering van de verschillende taken. Een veelgehoord geluid is dat onderzoekers – gechargeerd geformuleerd – een broetje dood hebben aan onderwijs. Ook kennisoverdracht staat niet altijd even hoog aangeschreven. Vooralsnog is dit casuïstiek, en bestaat geen duidelijk beeld van de (gebleken) voorkeuren van academici.

### Prikkels via de bekostiging

De overheid financiert het universitair onderzoek langs drie kanalen: directe bekostiging (de eerste geldstroom); bekostiging van onderzoeksprojecten en individuele onderzoekers via NWO (Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek – de tweede geldstroom); en departementale en contractonderzoek (de derde geldstroom). Tabel 8.2 geeft inzicht in het relatieve belang van de geldstromen.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Merk op dat in Tabel 8.2 de derde geldstroom ook de inkomsten vanuit het bedrijfsleven, collectebusfondsen en de EU omvat.

Tabel 8.2      Inkomsten universiteiten* (mld euro)			
	2001	2002	2003
Eerste geldstroom	2,8	2,9	2,9
– onderwijsdeel	0,8	0,9	0,9
– onderzoekdeel	1,3	1,4	1,4
– overig	0,7	0,6	0,6
Tweede geldstroom (NWO)	0,1	0,2	0,2
Derde geldstroom	0,9	0,9	0,9

Bronnen: OCenW in kerncijfers 1998-2002, OCenW 2002; Rijksbegroting OCenW 2003  
\* exclusief Wageningen

Bekostiging van de verschillende universiteiten geschiedt via een verdeelmodel<sup>77</sup>: eerst wordt het totale beschikbare budget vastgesteld en verdeeld over vijf verschillende deelbudgetten (onderwijs, onderzoek, lerarenopleidingen, academische ziekenhuizen, en investeringen).

Vervolgens worden de verschillende deelbudgetten verdeeld over de universiteiten. De gezamenlijke rijksbijdrage voor onderwijs en onderzoek wordt uitgekeerd als een *lump sum*<sup>78</sup>: de universiteiten zijn in beginsel vrij in de interne besteding van de middelen.

Een groot deel van het onderzoeksbudget wordt de facto verdeeld op basis van vaste aandelen: lange tijd zo tegen de 80%, hoewel het aandeel de laatste jaren daalt. Allocatie van het overige deel is afhankelijk van verschillende prestatiecriteria: proefschriften en ontwerpcertificaten, participatie in onderzoekscholen, en participatie in top-onderzoekscholen. Sinds 1984 zijn de vaste aandelen nauwelijks gewijzigd. Dit impliceert dat de geschatte onderzoeksprestaties waarschijnlijk voor een groot deel zijn gerealiseerd onder een bekostigingsmodel met een zeer grote vaste voet.

Het onderwijsbudget wordt verdeeld op basis van vaste voeten per universiteit (circa eenderde van het budget), van aantallen diploma's (de helft van het budget) en het aantal eerstejaars (circa 15% van het budget). De kwaliteit van het onderwijs speelt bij de verdeling geen expliciete rol.

<sup>77</sup> Door de jaren heen is verschillende malen de bekostigingssystematiek van de eerste geldstroom te wijzigen.. In de periode 1960-1977 was er het ATOOM-model, dat een sterke koppeling tussen de bekostiging (inclusief de onderzoeksmiddelen) en studentenaantallen kende. Sindsdien volgde een scala aan modellen: ITT in 1978, PGM in 1983 (met de zogeheten voorwaardelijke financiering), HOBEEK in 1993 (met de invoering van een zogeheten verwevenheidsdeel en een grotere afhankelijkheid van output), STABEK in 1997, en PBM in 2000 (verwevenheidsdeel opgegaan in het onderwijsdeel). Met de invoering van de BaMa is het bekostigingsmodel wederom veranderd, hoewel het nieuwe BaMa-model in grote lijnen overeenkomt met het PBM. Koelman (1998) geeft een overzicht van de bekostigingsmodellen door de jaren heen.

<sup>78</sup> Ook het budget voor academische ziekenhuizen maakt deel uit van deze *lump-sum*. Zie CPB/CHEPS (2001) voor een gedetailleerdere beschrijving van de bekostigingsmodellen voor onderwijs en onderzoek.



Prikkels tot kwaliteit zijn er wel indirect indien studenten dit meewegen in hun studie- en universiteitskeuze.

Al met al zijn de meeste overheidsdoelstellingen wel terug te vinden in de bekostigingsregels. Toch vallen op zijn minst twee zaken op. De rijksbijdrage die universiteiten ontvangen is voor een aanzienlijk deel onafhankelijk van de prestaties van de universiteit. Prikkels zijn uit dit oogpunt zwak te noemen. Daarnaast speelt kennisoverdracht geen rol bij de verdeling van de rijksbijdrage over universiteiten.

### **Prikkels via de tweede geldstroom**

De tweede geldstroom voor onderzoek betreft overheidsmiddelen die via de intermediaire organisatie NWO worden gealloceerd aan onderzoekers en onderzoeksprojecten. De overheid heeft daartoe een contract met NWO: financiering op basis van een goedgekeurd strategisch plan. De overheid stuurt hier voornamelijk via bestuurlijk overleg over het strategisch plan. Van expliciete prikkels voor NWO is geen sprake.

NWO verdeelt de middelen op basis van gebleken kwaliteiten van de onderzoekers en de kwaliteit van ingediende voorstellen. NWO eist bij de toekenning van middelen (impliciet) een bijdrage van de universiteiten zelf: de zogeheten *matching*-eis. Dit betekent dat de tweede geldstroom van grote invloed is op de besteding van de eerste geldstroom. Universiteitsbestuurders klagen veelvuldig (maar niet unaniem) dat de *matching*-eis de besteding van de eerste geldstroom te veel beperkt. Soms zou sprake zijn van een gebrek aan vrije middelen om extra toegekende tweede-geldstroomsubsidies te matchen. Voor deze universiteiten zou een overheveling van middelen van de eerste naar de tweede geldstroom betekenen dat zij als het ware 'dubbel worden gepakt': de eerste geldstroom wordt kleiner en er kunnen minder projecten voor de tweede geldstroom worden gematched. Een duidelijk beeld van de omvang van de *matching*-problematiek ontbreekt.

### **Prikkels via de derde geldstroom**

Universiteiten, universitair docenten en onderzoekers ontvangen naast de overheidsbekostiging ook middelen van andere financiers, met name voor de onderzoeksactiviteiten. Bedrijven, charitatieve instellingen, en de EU zijn de voornaamste alternatieve inkomstenbronnen. Daarnaast financieren verschillende ministeries eveneens onderzoek via directe contracten met onderzoeksgroepen. Bij het bedrijfsleven lijkt sprake van een zekere paradox: er wordt minder zelf geïnvesteerd in fundamenteel onderzoek, terwijl de noodzaak van investeringen juist toeneemt. Samenwerking met universiteiten en andere onderzoeksinstellingen wordt daarom belangrijker. Financiering door charitatieve instellingen en de EU is vaak gericht op onderzoeksprogramma's en -projecten. De EU financiert onderzoek in de lidstaten via de zogeheten

kaderprogramma's. Bij de EU-financiering ligt vaak nadruk op internationale samenwerking – met het logische gevaar dat onderzoekers slechts gaan samenwerken om middelen binnen te krijgen, en niet omdat dat bijdraagt aan het onderzoek zelf. De voornaamste overheidsbudgetten binnen de derde geldstroom zijn de TTI's (Technologische Topinstituten), IOP's (Innovatiegerichte Onderzoeksprogramma's), contractonderzoek vanuit departementen, en ICES-KIS<sup>79</sup>. Ook hierbij is veelvuldig sprake van een *matching*-eis. Deze geldstromen prikkelen in de richting van de toegepaste kant van het onderzoek en van kennisoverdracht en toegankelijkheid van het universitaire onderzoek.

### **Prikkels via onderwijsinkomsten**

Universiteiten ontvangen – naast de rijksbijdrage voor onderwijs – collegegelden van de studenten (die op hun beurt weer financieel gesteund worden door de overheid) en inkomsten uit contractonderwijs. Studenten en cursisten zullen de universiteiten beoordelen op kwaliteit, net als de overheid.<sup>80</sup> Dit gaat wel uit van de veronderstelling dat studenten hun keuze voor studie en universiteit niet voornamelijk laten afhangen van het criterium 'waar haal ik gemakkelijk mijn diploma', zonder veel aandacht te schenken aan de kwaliteit. De overheid versterkt de prikkel vanuit de studentenkeuze door de kwaliteit van instellingen transparanter te maken. Ook de trend richting hogere collegegelden zal de studenten wellicht kritischer maken.

### **Conclusie**

Universiteiten worden geconfronteerd met een complex geheel aan prikkels. Ze hebben te maken met verschillende financiers. Daar komt nog bij dat de financieringsstromen belanden op verschillende niveaus binnen de universiteiten: soms staan de middelen ter discretie van het bestuur, soms gaan de middelen direct naar onderzoekers en onderzoeksprojecten. Kijken we naar de overheidsbekostiging, dan valt met name op dat de eerste geldstroom omvangrijk is en de verdeling ervan nauwelijks afhankelijk is van prestaties: noch voor onderzoek, noch voor onderwijskwaliteit, noch voor kennisoverdracht. Fundamenteel onderzoek zal volledig door de overheid moeten worden geprikkeld; vanuit die optiek bezien is de geringe prestatie-afhankelijkheid in de eerste geldstroom opmerkelijk. Het onderzoek, dat thans nog relatief goed scoort,

<sup>79</sup> Zie p. 160 van CPB (2002) voor een overzicht van overheidsprogramma's gericht op vergroten van kennisoverdracht.

<sup>80</sup> Wat de studenten niet uit zichzelf zullen doen is rekening houden met de maatschappelijke kosten en baten van hun studiekeuze. De overheid kan hier op sturen (bijvoorbeeld via de bekostiging).

dreigt – mede onder invloed van een aantal trends<sup>81</sup> – het kind van de rekening te worden. De volgende paragraaf gaan we dan ook nader in op deze ‘prikkel-lacune’.<sup>82</sup>

## 8.5 Confrontatie van doelstellingen en prikkels; verklaring

Wat kan de aanwezigheid van een grote vaste voet binnen de bekostiging rechtvaardigen?

Globaal genomen zijn er twee soorten mogelijkheden: (1) er zijn al voldoende prikkels die buiten de eerste geldstroom liggen en verdere prikkels overbodig maken; (2) onderzoeksprestaties zijn slecht meetbaar.

### Andere prikkels

Om met het eerste te beginnen: veelvuldig wordt er op gewezen dat de intrinsieke motivatie van wetenschappers groot is. Het staat echter allerm minst vast dat de intrinsieke motivatie goed gericht is; wetenschappers hebben mogelijk vooral belangstelling voor onderzoek, en minder trek in onderwijs en kennisoverdracht.

Naast intrinsieke prikkels bestaan er echter ook extrinsieke prikkels binnen de universiteiten. Onderzoekers worden geprikkeld vanuit het HRM-beleid van universiteiten: de weg naar hoogleraar wordt nog altijd bepaald door onderzoeksprestaties. De prikkel voor onderzoekers om hun best te doen is daarmee wellicht in orde, maar dat wil nog niet zeggen dat prestatie-afhankelijke bekostiging overbodig is. Meer bekostiging op basis van prestaties prikkelt universiteiten sterker om de slechtere onderzoekers een hogere onderwijslast te geven, of in het uiterste geval te ontslaan. Empirisch onderzoek wijst er op dat onderzoeksproductiviteit zeer scheef is verdeeld over onderzoekers. Selectieve onderzoeksfinanciering benut deze productiviteitsverschillen.

### Meetbaarheid van onderzoeksprestaties

Hoe meetbaar zijn onderzoeksprestaties? Leidt prestatie-afhankelijke beloning wel tot een efficiëntere aanwending van onderzoeksgelden? Ook bij het wetenschappelijk onderzoek leidt de keuze van prestatie-indicatoren tot de nodige discussie.

Een eerste argument tegen het gebruik van indicatoren is dat multidisciplinair onderzoek en de humaniora benadeeld worden. Deze kritiek lijkt voornamelijk gericht op publicatie-afhankelijke – of citatie-afhankelijke – onderzoeksprikkels. De bezorgdheid is echter niet hard onderbouwd.

<sup>81</sup> Zie hoofdstuk 7 van Pomp et al. (2003).

<sup>82</sup> Academics worden voor onderwijs en kennisoverdracht geprikkeld via andere financiers dan de overheid: contractonderzoek voor het bedrijfsleven geeft bijvoorbeeld prikkels tot kennisoverdracht, studenten prikkelen in beginsel tot onderwijskwaliteit. Bij fundamenteel onderzoek is dit niet het geval.

Onderzoek van Rinia et al. (2001) biedt geen ondersteuning voor publicatieproblemen bij multidisciplinair onderzoek; wat betreft de humaniora is geen onderzoek bekend. Prestatieafhankelijke financiering betekent verder niet per definitie publicatie-afhankelijk. Een alternatief is het hanteren van deels subjectieve oordelen van visitatiecommissies, conform de praktijk in het VK met de *Research Assessment Exercise*. Bij deze aanpak kunnen ook boeken en ongepubliceerde documenten in de beoordeling worden betrokken en kan aan beoordelingscommissies worden gevraagd rekening te houden met een eventuele bias tegen multidisciplinair onderzoek. De ervaringen rond de RAE laten inderdaad geen negatieve effecten op multidisciplinair onderzoek zien (zie CPB, 2001). Tegenwerpen dat onderzoekers niet bereid zullen zijn in visitatiecommissies zitting te nemen, of dat onderzoekers in visitatiecommissies 'aardig zijn' voor vakbroeders (of juist te negatief oordelen over niet vertegenwoordigde onderzoeksgroepen) wordt evenzeer weerlegd door analyses van de RAE (zie Coupe, 2001).

Een tweede argument richt zich op de invloed van externe factoren op onderzoeksprestaties. Hoe belangrijker 'toevallige' factoren een rol spelen bij het succes van onderzoek, hoe meer arbitrair het karakter van prestatiebeloning. De validiteit van dit argument hangt sterk samen met de periode waarover onderzoeksprestaties worden meegenomen. 'Geluk' kan vooral een grote rol spelen als eenmalige successen direct resulteren in extra onderzoeksmiddelen, en daarmee mogelijk een blijvende voorsprong ten opzichte van andere onderzoekers teweeg brengen (het zogeheten *Matthew-effect*). Maar indien bekostiging wordt gebaseerd op prestaties over een wat langere periode zullen deze effecten gering zijn. Daarnaast kan door een aanvullende, subjectieve beoordeling van prestaties rekening worden gehouden met externe factoren. Onderzoekers lijken in de praktijk goed in staat om goede onderzoekers van mindere onderzoekers te onderscheiden.

Ten derde wordt wel gewezen op het risico dat prestatieprikkels leiden tot onderinvestering in kostbare onderzoeksfaciliteiten. Onderzoeksinfrastructuur is vaak duur, zeker bij de beta- en medische wetenschappen. In economische termen is er bij gedane investeringen sprake van verzonken kosten: voor de betreffende apparatuur bestaat waarschijnlijk geen goed functionerende tweedehands markt. Dit impliceert dat onderzoek op basis van bestaande infrastructuur – *ceteris paribus* – te prefereren is boven onderzoek dat grote nieuwe investeringen vergt. Universiteiten zullen derhalve niet te snel afgerekend moeten worden op deze investeringen. Bovendien zullen zij – indien mogelijk – flexibiliteit moeten inbouwen om de infrastructuur toe te wijzen aan de onderzoekers die er het meest vernieuwend onderzoek mee weten te verrichten. In geval van zeer specifieke infrastructuur zal een onderzoeksgroep wellicht nog een tweede kans moeten worden gegeven, mogelijk op voorwaarde van een reorganisatie. Het landelijke bekostigingsmodel dient universiteiten hiervoor voldoende mogelijkheden te bieden. Sterkere prestatie-afhankelijkheid van onderzoeksbekostiging hoeft hier zeker niet direct mee op

gespannen voet te staan. Het is mogelijk dat sterkere onderzoeksprikkels juist bijdragen aan een efficiënte benutting.

Tot slot kan aantasting van het onderwijs en kennisoverdracht als argument tegen prestatie-prikkels worden gehanteerd. Zoals opgemerkt in paragraaf 8.1 zal een versterking van prikkels voor onderzoek bij doelmatige universiteiten ten koste moeten gaan van de andere taken. Indien middelen echter niet volledig en efficiënt worden ingezet kan een dergelijke wijziging in de prikkelstructuur wel alle taken versterken. Aanwezigheid van een zekere inefficiëntie kan niet worden uitgesloten. Daarnaast kan flankerend beleid eventuele nadelige gevolgen ondervangen. Hierbij kan gedacht worden aan het meewegen van onderwijskwaliteit bij de bekostiging – onderwijsbekostiging, maar ook het onderwijsafhankelijke deel van de onderzoekbekostiging – van universiteiten. Verschillende indicatoren zijn hiertoe beschikbaar: cijfers over het onderwijsrendement, oordelen van studenten en deskundigen over de kwaliteit van de opleiding, en de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden. Voor kennisoverdracht geldt dat de zogeheten ICES-KIS middelen de komende jaren universiteiten zullen prikkelen om de banden met het bedrijfsleven te versterken.

## 8.6 Conclusies en beleidsopties

### Meer onderzoeksprikkels mogelijk?

In het huidige model heeft alleen de onderwijskwantiteit (aantal studenten, afgestudeerden en promovendi) zijn weerslag op de omvang van de directe overheidsbekostiging van universiteiten. Onderzoeksprestaties spelen weliswaar een rol bij de tweede geldstroom, maar dit betreft slechts een klein deel van het totale budget. Invoering van sterkere prestatieprikkels lijkt wenselijk; de argumenten tegen de inzet van prestatieprikkels vormen geen doorslaggevende reden te vormen om af te zien van onderzoeksprikkels. Problemen met betrekking tot de meetbaarheid van prestaties lijken overkomelijk. Dit vergt vooral de juiste keuze van informatie. Prestaties van de Nederlandse universiteiten lijken internationaal wel aan de maat, maar er zijn er ook minder gunstige geluiden over een groep slecht functionerende medewerkers. En een goede internationale score betekent nog niet dat geen verbetering mogelijk is.

---

Beleids optie I: Vergroot de prikkels voor (fundamenteel) onderzoek voor universiteiten door koppeling van de eerste geldstroom aan onderzoeksprestaties. Houdt daarbij wel rekening met de onderwijsprestaties.

---

Hoe zouden onderzoeksprikkels kunnen worden versterkt? Een eerste mogelijkheid zou er uit kunnen bestaan de verdeling van de eerste geldstroom sterker te koppelen aan onderzoeksprestaties. Bij de vaststelling van die onderzoeksprestaties ligt het voor de hand aan te sluiten bij

de bevindingen van onderzoeksvisitaties. Onderzoeksvisitaties zijn in hun huidige vorm weliswaar niet direct bruikbaar voor prestatiebekostiging, maar gebruik van deze optie leidt niet tot hoge extra kosten. De ervaringen in het VK geven goed inzicht in de mogelijkheden rond precieze vormgeving.

---

Beleids optie II: Vergroot de prikkels voor (fundamenteel) onderzoek voor universiteiten door overheveling van de middelen van de eerste naar de tweede geldstroom..

---

Een andere mogelijkheid is om de eerste geldstroom te verkleinen, ten gunste van de tweede geldstroom (Beleids optie II). Ook op deze manier zal het belang van (subjectieve) beoordeling en prestatieprikkels – in dit geval door NWO – toenemen. Een verschil is dat NWO zich vooral richt op het vooraf beoordelen van onderzoeksplannen, maar als vanzelf zullen resultaten uit het verleden een belangrijke rol daarbij spelen. Een ander verschil is dat overheveling gepaard gaat met de nodige transactiekosten. Onderzoeksvorstellen dienen gedetailleerd te worden uitgeschreven en vervolgens door NWO beoordeeld te worden. Deze kosten lopen op met het aantal te beoordelen en financieren projecten.

Versterking van onderzoeksprikkels leidt mogelijk tot aantasting van de onderwijskwaliteit en kennisoverdracht. Een zinvolle flankerende beleids optie is daarom om bij de verdeling van middelen rekening te houden met bepaalde aspecten van de kwaliteit van het onderwijs. Het opnemen van kennisoverdracht is niet eenvoudig, maar hier gebeurt al het nodige, met name via de ICES-KIS middelen, die een stimulans tot meer samenwerking tussen universiteiten en kennisafnemers beogen.

### **Meer informatie**

Prikkels zouden dus meer ruimte kunnen krijgen. Onduidelijk is echter hoe de bekostiging exact dient worden vormgegeven. Vragen die daarbij spelen zijn: welk deel van het budget moet worden verdeeld op basis van onderzoeksprestaties; in hoeverre kan de verdeling over disciplines plaatsvinden; en hoe regelmatig dient een herverdeling van middelen plaats te vinden? Ook is het van belang beter zicht te krijgen op de huidige *matching*-problematiek. Indien *matching* van middelen nu al een (te) groot beslag legt op de verdeling van de eerste geldstroom, zal overheveling van middelen zonder verdere *matching* voorwaarden moeten plaatsvinden – dus door financiering van de integrale kostprijs door NWO. Hoe dit optimaal kan worden vormgegeven vergt nog nadere studie, waarbij geleerd kan worden van ervaringen in de VS. Ook is nader onderzoek gewenst naar de bruikbaarheid van verschillende indicatoren voor onderwijskwaliteit en kennisoverdracht.

## 9 Case VI: Medisch specialisten

### 9.1 Inleiding

Zonder medisch specialisten is gezondheidszorg van een kwaliteitsniveau zoals wij dat kennen volstrekt ondenkbaar. Medisch specialistische zorg is echter kostbaar. Per jaar geven we er zo'n 1,3 mld euro aan uit. En dat is nog exclusief de overige kosten van ziekenhuiszorg (ongeveer 10,8 mld euro) die samenhangen met de beslissingen van medisch-specialisten. Door de hoge directe en indirecte kosten is het van groot belang dat medisch-specialistische zorg efficiënt wordt verleend, en dat alleen zorg wordt verleend die *kosteneffectief* is (een definitie van kosteneffectieve zorg volgt later in dit hoofdstuk).

Bij de meeste goederen en diensten zorgt concurrentie tussen aanbieders voor efficiëntie. Immers, kritische klanten eisen waar voor hun geld – op straffe van vertrek naar de concurrent. Om verschillende redenen werkt deze marktprikkel niet goed in de zorg, en al helemaal niet in de medisch specialistische zorg:

- De patiënt is verzekerd voor de kosten van medisch specialistische zorg. Dit maakt patiënten ongevoelig voor de kosten van de geleverde zorg.
- Medisch specialisten hebben – door hun kennisvoorsprong over nut en noodzaak van medisch handelen – veel invloed op het aantal verrichtingen. In veel gevallen stelt de specialist zelf vast of behandeling nodig is. Indien specialisten per verrichting wordt betaald, levert dit hen een prikkel om onnodig veel verrichtingen te doen. Hoe hoger de betaling per verrichting, des te sterker de prikkel tot overproductie.
- Verzekerden/patiënten kunnen door hun kennis- en informatieachterstand de kwaliteit van de geleverde zorg niet goed beoordelen.
- Door de zwakke concurrentie tussen zorgverzekeraars en tussen zorgaanbieders nemen verzekeraars de rol van kosten- en kwaliteitsbewuste inkoper onvoldoende over van verzekerde.

Door deze specifieke kenmerken van de medisch-specialistische (en andere) zorg kan een volledig vrije zorgmarkt maatschappelijk ongewenste uitkomsten tot gevolg hebben. De kosten van zorg kunnen onnodig sterk stijgen. Ook kan de kwaliteit onder druk komen te staan. Maar naast de problemen van kosten en kwaliteit speelt in de zorg nog een derde mogelijk probleem: toegankelijkheid. Op een volledig vrije zorgmarkt zonder enige vorm overheidsingrijpen zou de toegankelijkheid van zorgvoorzieningen voor brede bevolkingsgroepen in het gedrang komen.

Gegeven deze problemen ziet de overheid een regulerende rol voor zichzelf weggelegd. De overheid wil dat marktprikkels een kans krijgen, maar stelt voorwaarden. Recentelijk heeft vooral het probleem van onnodige kostenstijgingen daarbij de aandacht gekregen. Hier zal in dit hoofdstuk dan ook de meeste aandacht naar uit gaan. Concreter: hoe kan een optimaal honoreringsmodel worden opgezet voor medisch specialisten, zodanig dat onnodige kostenstijgingen voorkomen worden?<sup>83</sup> In hoeverre zijn medisch specialisten te prikkelen tot kostenbeheersing, en wat is de rol van de overheid hierbij? De aandacht zal hierbij vooral uitgaan naar Amerikaanse ervaringen, waarbij zorgverzekeraars een belangrijke bijdrage hebben kunnen leveren aan kostenbeheersing.

Nog twee opmerkingen vooraf. Naast het honoreringsmodel van medisch specialisten zijn andere instrumenten voor kostenbeheersing denkbaar, zoals eigen bijdragen en capaciteitsbeperking. De drie instrumenten sluiten elkaar niet uit, maar kunnen elkaar aanvullen. Zo grijpt het honoreringsmodel aan bij de aanbodzijde van zorg en eigen bijdragen bij de vraagzijde. De tweede opmerking vooraf betreft de rol van de overheid bij de vormgeving van het honoreringsmodel voor medisch specialisten. Medisch specialisten zijn in dienst van een ziekenhuis of zijn vrijgevestigd, in het laatste geval vaak als lid van een maatschap. De overheid kan dus niet direct bepalen hoe specialisten worden betaald. Maar de overheid beschikt wel over een aantal indirecte instrumenten waarmee zij invloed kan uitoefenen op het honoreringsmodel voor specialisten, en daarmee op hun gedrag. Veel plannen en initiatieven in de zorg worden namelijk in gezamenlijkheid met de overheid ondernomen; de overheid kan de middelen die zij daartoe inzet gebruiken als drukmiddel om veranderingen tot stand te brengen.

## 9.2 De doelstelling<sup>84</sup>

Kosteneffectieve zorg – de doelstelling die bij deze case centraal staat – kan op twee verschillende manieren worden gedefinieerd. Volgens de eerste – enge – definitie is behandeling X kosteneffectief indien hiermee een gegeven gezondheidsdoel (bijvoorbeeld genezing van ziekte Y bij patiënt Z) wordt gerealiseerd tegen de laagst mogelijke kosten (met inachtneming van kwaliteitseisen). Volgens een tweede – ruime – definitie is behandeling X pas kosteneffectief indien de verwachte gezondheidswinst per euro ten minste even groot is als de verwachte gezondheidswinst per euro bij andere behandelingen, inclusief behandelingen voor andere ziekten bij andere patiënten. De eerste definitie gaat dus uit van een gegeven gezondheidsdoel bij een gegeven patiënt; de tweede definitie vereist ook vergelijkingen tussen verschillende

<sup>83</sup> Het kwaliteitsprobleem komt alleen aan bod voorzover dit implicaties heeft voor het honoreringsmodel van medisch specialisten. Andere beleidsopties ter bewaking van de kwaliteit en ter versterking van kwaliteitsprikkels zijn elders uitgebreid besproken (zie CPB, 2003).

<sup>84</sup> De definitie van kosteneffectiviteit in deze paragraaf is gebaseerd op Brouwer en Rutte (2002).



gezondheidsdoelen bij verschillende patiënten. Als een behandeling kosteneffectief is volgens definitie 2, dan is die behandeling automatisch ook kosteneffectief volgens definitie 1. Het omgekeerde geldt echter niet.

Definitie 2 stelt grotere eisen aan de beschikbaarheid van gegevens, omdat de gezondheidswinst van verschillende behandelingen moet worden uitgedrukt in onderling vergelijkbare standaardeenheden. Zonder zo'n standaardeenheid kan de kosteneffectiviteit van bijvoorbeeld open hartoperaties niet worden vergeleken met de kosteneffectiviteit van dotterbehandelingen. De standaardeenheid die gezondheidseconomen voor dit doel hebben ontwikkeld heet QALY (*quality adjusted life year*). Gezondheidswinst uitgedrukt in QALY's houdt niet alleen rekening met het aantal gewonnen levensjaren, maar ook met de verbetering in de kwaliteit van leven die een patiënt na behandeling ervaart. Het gebruik van QALYs vereist wel de normatieve aanname dat de QALY van de een net zoveel waard is als de QALY van een ander. Dit is niet evident: is een extra gezond levensjaar van een jonge moeder die altijd gezond heeft geleefd net zoveel waard als een extra levensjaar van een tachtigjarige verstokte roker? Gezondheidseconomen branden hun vingers terecht niet aan dit soort netelige kwesties.<sup>85</sup>

De uitkomsten van kosteneffectiviteitsonderzoek worden (nog) niet altijd gebruikt in de medische praktijk. Zo worden longtransplantaties uitgevoerd en vergoed, ondanks de relatief zeer hoge kosten per QALY. Maar de trend is duidelijk in richting van een ruimer gebruik van de uitkomsten van kosteneffectiviteitsonderzoek. Zo geldt vanaf 2005 voor alle nieuwe geneesmiddelen dat een aanvraag voor toelating tot het vergoedingensysteem vergezeld dient te gaan van een verslag van een kosteneffectiviteitsonderzoek.

### 9.3 Wat gaat goed en wat kan beter?

Harde cijfers over efficiëntie in de medisch-specialistische zorg zijn niet beschikbaar. Toch komt uit verschillende experimenten komt het beeld naar voren van aanzienlijke ruimte voor efficiëntieverhoging. Het SCP heeft onlangs de resultaten van een aantal recente experimenten gericht op efficiëntieverhoging in de curatieve zorg op en rij gezet (zie SCP, 2002). In een aantal experimenten werd de organisatie verbeterd door betere planning van polikliniekafspraken, dagbehandelingen en/of operaties. In andere gevallen kon de verblijfsduur in het ziekenhuis worden bekort door betere voorbereiding op de operatie of door veranderingen in opname en ontslagbeleid. De resultaten bleken doorgaans spectaculair: de productiviteit steeg met tientallen

<sup>85</sup> Een implicatie van deze waarde vrije opstelling is, dat kosteneffectiviteitsonderzoek de beslissing over wat wel en wat niet in het basispakket thuishoort nooit helemaal zal kunnen overnemen van de politiek.

procenten en vaak was er ook sprake van kwaliteitsverbetering. Op basis van deze initiatieven is geschat dat de productiviteit in ziekenhuizen met 25% omhoog zou kunnen.<sup>86</sup>

De zogenaamde Doorbraakprojecten van het Kwaliteitsinstituut voor de Gezondheidszorg CBO bevestigen dit beeld. De directeur van het CBO, Schellekens, vat de uitkomsten van deze projecten als volgt samen: “Voorbeelden zijn de projecten op de Intensive Care (20 procent productiviteitswinst, beademingsduur met 40 procent verkort) en de Spoedeisende Hulp (halvering wachttijden), de projecten Wondinfecties na operatie (40% minder wondinfecties), Medicatieveiligheid (halvering toedieningsfouten), Knieklachten (doorstroomtijd verminderd met 70 procent), Voetproblemen bij suikerziekte (minder amputaties), Zorg voor patiënten met een beroerte (geen ‘verkeerde bedden’ meer, verdubbeling van het aantal patiënten dat naar huis kan).”<sup>87</sup> Schellekens concludeert hieruit: “Brede verspreiding van de *best practices* zou de meeste problemen in de zorg oplossen. Dit blijkt echter niet vanzelf te gebeuren.”

## 9.4 De organisatie- en prikkelstructuur

Het voorgaande leert dat richtlijnen voor kosteneffectiviteit in de praktijk in onvoldoende mate worden gebruikt en dat *best practices* onvoldoende worden nagevolgd. In hoeverre is dit verklaarbaar uit verkeerde prikkels voor medisch specialisten en ziekenhuisdirecties? Het antwoord op deze vraag is van belang. Indien verkeerde prikkels de verklaring vormen voor ongewenste uitkomsten ligt aanpassing van de prikkels (in dit geval: het financieringsmodel) voor de hand. Het omgekeerde geldt ook: indien de prikkelstructuur geen verklaring biedt voor de ongewenste uitkomsten, moet de oplossing elders worden gezocht.

Wat in ieder geval vaststaat is dat medisch specialisten gevoelig zijn voor financiële prikkels. Zo blijkt uit empirisch onderzoek van Mot (2002) dat een verhoging van het tarief van de eerste polikliniekbezoeken met 10% leidt tot een daling van het aantal opnames in ziekenhuizen met 4%. Met andere woorden: specialisten reageren op financiële prikkels, mogelijk via tussenkomst van ziekenhuisdirecties.

Om een beeld te krijgen van de huidige prikkelstructuur is inzicht nodig in het bekostigingsmodel van medisch specialisten. Deze is – evenals die voor ziekenhuizen – de afgelopen decennia onderhevig geweest aan een aantal wijzigingen (zie Tabel 8.1).

<sup>86</sup> Zie Bisognano, geciteerd in de Volkskrant van 6 april 2002.

<sup>87</sup> Zie Medisch Contact, 14 juni 2002.

Tabel 9.1	Opeenvolgende bekostigingsmodellen medisch specialisten en ziekenhuizen	
	Specialisten	Ziekenhuizen
Tot 1983	Per verrichting	Per verrichting (op declaratiebasis)
1983-1995	Per verrichting	Vast budget
1995-2001	Geïntegreerd budget voor alle ziekenhuiskosten	
2001-nu	Per verrichting	Per verrichting

Bron: Maarse et al. (2002) en Schut (2003b)

Een blik op Tabel 9.1 leert dat de geschiedenis zich lijkt te herhalen: tot 1983 werden zowel specialisten als ziekenhuizen per verrichting betaald; sinds 2001 is dit weer het geval. De reden om in 1983 af te stappen van betaling per verrichting was de sterke stijging van de uitgaven aan ziekenhuiszorg. Specialistensalarissen bleven echter gebaseerd op het verrichtingensysteem – overigens zonder dat hiervoor inhoudelijke gronden waren. Deze constructie zorgde voor spanning tussen ziekenhuisdirecties en specialisten. De eersten hadden er immers belang bij te voorkomen dat “hun” specialisten het verrichtingenplafond zouden overschrijden. Waarschijnlijk heeft dit ertoe bijgedragen dat een aantal ziekenhuizen ertoe is overgegaan specialisten aan te stellen in loondienst. Op deze manier hoopte de ziekenhuisdirectie haar greep op de medisch specialisten versterken.

In 1995, met de invoering van zogenoemde *lump-sum*-financiering, komt een einde aan deze tweeslachtige situatie. Vanaf 1998, na de invoering van de zogeheten integratiewet, maken de specialistensalarissen een integraal deel uit van het ziekenhuisbudget. Tussen 1995 en 2001 is de rem op de zorgkosten dus het sterkst. Extra verrichtingen, boven hetgeen in afgesproken, leveren geen extra inkomsten op voor het ziekenhuis (wel extra kosten).

Deze rem bleek echter niet sterk genoeg om de maatschappelijke krachten in toom te houden. Onder druk van oplopende wachtlijsten wordt in 2001 het budgetsysteem losgelaten. Voortaan leveren extra verrichtingen (boven de afspraken die ten grondslag liggen aan het budget) extra middelen op. Schut (2003a) vat de gevolgen voor de kosten samen: “De herinvoering van het open einde in de financiering van de zorg heeft geleid tot een explosieve groei van de reële zorguitgaven, oplopend van 4% in 2000 tot bijna 7% in 2002”.

## 9.5 Confrontatie van prikkels en de doelstelling; verklaring

Overzien we de ervaringen over de afgelopen decennia, dan lijkt de huidige prikkelstructuur goed in staat de tekortschietende kosteneffectiviteit te kunnen verklaren. Het boter bij de vis model levert specialisten een forse productieprikkels, maar een tegenkracht die onnodige zorg tegengaat en die toeziet op efficiënte zorg ontbreekt. Een nieuw incentive-systeem, gebaseerd op concurrentie tussen verzekeraars (zie hierna), staat in de steigers maar is de komende jaren nog niet operationeel.<sup>88</sup>

Theoretisch onderzoek naar de voor- en nadelen van verschillende bekostigingsmodellen voor medisch specialisten komt tot de conclusie dat een mengvorm van vaste en variabele honorering optimaal is (Folmer en Westerhout, 2002). Een dergelijke mengvorm komt neer op een poging te laveren tussen de Scylla van de zwakke productieprikkels die samengaan met loondienst, en de Charybdis van het risico van overproductie bij een puur verrichtingenmodel. De optimale vormgeving van een dergelijk beloningsmodel – welk deel is vast, en welk deel variabel? – hangt af van de mate waarin zicht bestaat op het gedrag van medisch specialisten. Hier ligt dus de kern van het probleem in besloten: hoe slechter het zicht op de noodzaak van behandelingen, hoe moeilijker vertrouwd kan worden op productieprikkels.

In de huidige situatie lijken vooral verzekeraars de rol van monitoring te moeten vervullen – concurrentie tussen hen zal er toe moeten leiden dat het zicht op verrichtingen verbetert. Hoe beter de verzekeraar gebruik kan maken van sturingsopties – vooral gericht op het verzamelen van informatie rond verrichtingen – des te kleiner het risico van overproductie en des te groter het variabele deel van productiebeloning kan zijn. Ervaringen uit de VS leren dat verzekeraars inderdaad op dergelijke wijze kosten kunnen beheersen, waarover straks meer.

## 9.6 Beleidsopties

### Een nieuwe rol voor de overheid

Gezien het voorgaande lijkt vooral de rol van verzekeraars cruciaal om kosteneffectiviteit af te dwingen. Toch heeft is ook voor de overheid nog een rol weggelegd. Deze zal de concurrentie tussen verzekeraars moeten bewaken en prijs- en kwaliteitstransparantie moeten bevorderen (zie

<sup>88</sup> Bij de beheersing van de kosten van medisch-specialistische zorg speelt ook de huisarts een belangrijke rol. In zijn poortwachtersrol moet hij overconsumptie tegengaan. De prikkel om deze poortwachtersrol goed uit te oefenen ligt niet altijd goed. Bij het abonnementensysteem (van toepassing voor ziekenfondspatiënten) heeft de huisarts een prikkel om patiënten snel door te verwijzen. In het oude model had de medisch specialist echter geen belang bij deze extra verrichtingen, en hield zo de snel doorverwijzende huisarts in toom (door boze intercollegiale telefoontjes). In het nieuwe model is deze prikkel tot controle echter verdwenen.

CPB, 2003).<sup>89</sup> Daarnaast heeft de overheid een rol bij het opstellen van richtlijnen voor kosteneffectieve zorg: welke zorg is kosteneffectief, welke niet? Om die vraag te kunnen beantwoorden is onderzoek nodig naar de kosten en baten van verschillende behandelingen, bijvoorbeeld in termen van QALYs. Dit onderzoek, veelal uitgevoerd door verenigingen van beroepsbeoefenaren in samenwerking met gezondheidseconomen, resulteert in richtlijnen voor kosteneffectieve zorg. Het opstellen van dergelijke richtlijnen gebeurt in Nederland echter niet systematisch, in afwijking van bijvoorbeeld het VK (zie iBMG, 2002). De ontwikkeling van richtlijnen en protocollen vergt aanzienlijke investeringen in onderzoek, terwijl de kennis die hieruit voortvloeit voor iedereen beschikbaar is. Omdat de richtlijnen het karakter hebben van een collectief goed, valt er veel voor te zeggen de ontwikkelingen van richtlijnen en protocollen te financieren uit algemene middelen. Hiermee komen we op de eerste beleidsoptie:

---

Beleidsoptie I: Investeer in de ontwikkeling van richtlijnen voor kosteneffectieve zorg.

---

#### **Ruimte voor verzekeraars: lessen uit de VS met *managed care***

Willen zorgverzekeraars zich ontwikkelen tot kritische zorginkoper met oog voor efficiëntie, kosteneffectiviteit en kwaliteit, dan is transparantie dus een noodzakelijke voorwaarde hiertoe. Dit vergt een actieve rol van de overheid. Maar tegelijkertijd dienen verzekeraars de ruimte te krijgen om te experimenteren met nieuwe instrumenten ter beheersing van kosten. Veel valt hierbij te leren van recente ervaringen met *managed care* in de VS. *Managed care* is een verzamelterm voor de uiteenlopende manieren waarop ziektekostenverzekeraars in de VS hun regierol vervullen. Kostenbeheersing is hierbij een belangrijk doel. Voorbeelden van maatregelen die verzekeraars hierbij hanteren zijn: selectieve contracten met zorgaanbieders, verplichte *second opinions* alvorens over te gaan tot dure behandelingen, artsen in loondienst, een vaste betaling per patiënt (los van het aantal verrichtingen), en bonussen voor artsen bij kostenbewust doorverwijzen. Ook wordt gewerkt met zogenoemde niet-lineaire prijzen: als in de contractperiode meer van een bepaald soort verrichting wordt uitgevoerd dan een afgesproken plafond, dan is het (marginale) tarief lager dan voor verrichtingen beneden dat plafond. Kortom, financiële prikkels vormen een centraal element bij de vormgeving van *managed care*.

*Managed care* heeft vanaf het midden van de jaren '80 in de VS een enorme vlucht genomen. Was in 1985 het marktaandeel van *managed care* nog slechts 20%, in 1993 was dit opgelopen tot 70% (Glied, 2000). Tegenwoordig is meer dan 95% van de verzekerden aangesloten bij een *managed care* organisatie (Cutler, 2002a).

<sup>89</sup> Transparantie kan tevens worden afgedwongen voor verzekerden. Ervaringen uit de VS leren dat hier de nodige winst is te behalen (zie paragraaf 4.6.4 van 'Zorg voor concurrentie').

---

### Onderzoek naar de effecten van *managed care*

*Managed care* lijkt een belangrijke bijdrage te hebben geleverd aan kostenbeheersing in de zorg. In de woorden van Glied (2003, p.125): “*Between 1993 and 1999, something extraordinary happened with US health expenditures: they declined as a share of national income for the longest period since the Great Depression.*” Er zijn sterke aanwijzingen dat deze ontwikkeling te danken is aan *managed care*. Zo laten Kessler and McClellan (2000) zien dat in de jaren tachtig – dus in de periode voordat *managed care* breed ingang had gevonden – in regio's met meer concurrentie de kosten van behandeling voor acute hartaanvallen relatief hoog waren. Veelal stonden hier betere gezondheidsuitkomsten (lagere mortaliteit) tegenover. Begin jaren negentig – *managed care* heeft dan een marktaandeel van maar liefst 70% – is het effect van concurrentie radicaal veranderd. In regio's met meer concurrentie zijn de kosten per behandelde patiënt lager, terwijl de gezondheidsuitkomsten nog steeds beter zijn. Concurrentie heeft na 1990 dus geleid tot hogere welvaart. Andere case studies bevestigen dit (Gaynor et al., 2001, Cutler et al., 2000).

Uit onderzoek naar de oorzaken van de kostenreducties onder *managed care* blijkt dat deze vooral werden bereikt door scherp te onderhandelen met zorgaanbieders. Scherp onderhandelen over de prijs is alleen mogelijk door selectief te contracteren: *managed care* organisaties sloten geen contracten met dure ziekenhuizen en specialisten. *Managed care* was echter minder succesvol in het terugdringen van onnodige zorg (zie Glied, 2003).

Ondanks de positieve welvaartseffecten van *managed care* zijn er ook kritische geluiden. Deze richten zich vooral op de zogenaamde *managed care backlash*: zijn kostenbesparingen toch niet ten koste gegaan van de toegankelijkheid of kwaliteit van de zorg? Empirisch onderzoek lijkt dit niet te bevestigen: gemiddeld genomen is de kwaliteit er niet op achteruit gegaan.<sup>a</sup> Toch werd eind jaren '90 de druk van ontevredenheid van verzekerden te groot: het gebruik van kostenbeheersingsmaatregelen nam weer af en de zorguitgaven in de VS zijn fors gestegen. Stegen de kosten van 1994-1998 nog jaarlijks met 1 à 3%, in 1999-2001 bedroeg de groei 7 à 10%.

Als de kwaliteit van de zorg niet verslechterde terwijl de kosten daalden, wat verklaart dan de *managed care backlash*? Een mogelijke verklaring is gebrek aan informatie bij verzekerden. *Managed care* betekende in de praktijk een inperking van de vrijheid voor de patiënt om zelf een ziekenhuis of een specialist te kiezen. Verzekerden hadden het gevoel dat zij genoeg moesten nemen met artsen van de tweede garnituur. Of dit gevoel terecht was is maar de vraag. De kwaliteit van zorgaanbieders is immers moeilijk te beoordelen voor patiënten, laat staan voor verzekerden. Het is daarom een serieuze mogelijkheid dat verzekerden de prijs zien als een indicator van kwaliteit.

<sup>a</sup> Alleen voor enkele kwetsbare groepen, zoals chronisch zieken met een laag inkomen, wijst de literatuur op een vermindering van kwaliteit.

---

Onderzoek wijst uit dat *managed care* in belangrijke mate heeft bijgedragen aan kostenbeheersing, terwijl dit gemiddeld genomen niet ten koste is gegaan van de kwaliteit van de zorg (zie bovenstaand tekstkader). Kennelijk zijn verzekeraars er in geslaagd om – eventueel met de ziekenhuizen als tussenschakel – met allerlei innovatieve instrumenten artsen en specialisten aan te zetten tot efficiënt en kosteneffectief voorschrijf-, behandel- en doorverwijsgedrag. De algemene les uit de Amerikaanse verhalen is dan ook dat verzekeraars veel vrijheid moeten krijgen om te experimenteren met nieuwe instrumenten ter beheersing van de kosten. Dit houdt onder meer in, dat verzekeraars niet moeten worden verplicht vaste prijzen per verrichting te

betalen. Ook dienen verzekeraars de ruimte te krijgen om zelf artsen en specialisten in dienst te nemen, of om zelf klinieken te exploiteren. Door hen deze ruimte te bieden kunnen zij experimenteren met verschillende contractvormen; bovendien kunnen zij zo hun onderhandelingsmacht versterken ten opzichte van ziekenhuizen en medisch-specialisten. Dit brengt ons op de tweede beleidsoptie:

---

Beleids optie II: Geef verzekeraars de ruimte om te experimenteren met verschillende contractvormen met medisch specialisten.

---

Beleids optie II kent ook een nadeel, vooral waar het gaat om experimenteren met de opzet van DBC's. Experimenteren kan hier ten koste gaan van de vergelijkbaarheid van DBC's, en daarmee een belangrijke impuls wegnemen voor onderhandelingen tussen verzekeraars en de ziekenhuizen. Bij experimenten is het daarom verstandig om minder complexe aandoeningen, met vergelijkbare kosten voor verschillende patiëntgroepen, te ontzien – juist hier is de potentiële winst van transparantie het grootst.

Een tweede les uit de ervaringen met *managed care* heeft betrekking op de informatievoorziening voor verzekerden (zie wederom het tekstkader). Verzekeraars die door scherp onderhandelen en door selectief in te kopen er in slagen te besparen op de kosten van de zorg, worden mogelijk door de klant gewantrouwd: goedkoop zal wel slecht zijn. Indien deze verklaring juist is, dan is het fundamentele probleem een gebrek aan informatie bij verzekerden. De beleidsimplicatie is dan een verbetering van de informatievoorziening aan verzekerden (zie wederom Beleids optie I).

#### **Meer transparantie: DBC's**

Volgens de plannen voor een nieuw zorgstelsel worden ziekenhuizen en medisch specialisten in de toekomst betaald op basis van het aantal geleverde 'Diagnose Behandel Combinaties' (DBC's).<sup>90</sup> Een DBC is in feite niets anders dan een gestandaardiseerde productomschrijving. De (uit algemene middelen gefinancierde) standaardisering van productomschrijvingen moet het voor verzekeraars gemakkelijker maken om de prijzen en prestaties van verschillende zorgaanbieders te vergelijken en hierover te onderhandelen. Volgens de oorspronkelijke plannen zou deze ruimte tot onderhandelen pas op termijn benut worden. De overheid zou in eerste instantie de prijzen per DBC zelf vaststellen, waarbij het gehele ziekenhuisbudget (mogelijk met uitzondering van de kapitaalkosten) gefinancierd zou worden uit de DBC-opbrengsten. Pas op langere termijn zou vrij mogen worden onderhandeld tussen verzekeraars en ziekenhuizen over

<sup>90</sup> Volgens de meest recente plannen zullen DBC's vanaf 1 juli 2004 gefaseerd worden ingevoerd, met de verplichting dat over minimaal 10% van het budget onderhandeld moet worden. Het traject dat hierop volgt is nog niet geheel duidelijk – dit hangt mede af van de resultaten in de eerste DBC-fase.

de prijs per DBC. Tot die tijd zou sprake zijn van een bekostigingsmodel op basis van volledige variabele beloning tegen een vaste prijs. Zoals al eerder aangegeven levert dit niet het optimale beloningsmodel op: de prikkel tot overproductie is onnodig sterk.

De oorspronkelijke plannen zijn inmiddels losgelaten. Ziekenhuizen en verzekeraars mogen nu al vrij onderhandelen over een aantal belangrijke DBCs. Een verplichting tot onderhandelen is er echter niet: ziekenhuizen mogen kiezen voor financiering op basis van oude model. Tot ergernis van een aantal zorgverzekeraars is de bereidheid van ziekenhuizen om serieus over DBCs te onderhandelen echter gering.

---

### **Aanbodtekorten van medisch specialisten?**

Een onzekere factor in een model met vrije prijsonderhandelingen vormt de toereikendheid van het aanbod van medisch specialisten. De nog bestaande wachtlijsten zijn wat dit betreft niet erg informatief. Vrije onderhandelingen over DBCs kunnen immers leiden tot grotere efficiëntie en mogelijk terugdringen van onnodige zorg. Hierdoor valt niet goed te voorspellen of tekorten aan specialisten tot kostenexplosies zullen leiden.

De recente experimenten met DBC-onderhandelingen tussen verzekeraars en ziekenhuizen medisch specialisten leveren geen duidelijk beeld van de onderhandelingsmacht bij specialisten. Voor een beperkt aantal DBCs mogen ziekenhuizen sinds begin 2003 kiezen tussen het oude model – gebaseerd op door het CTG (College Tarieven Gezondheidszorg) vastgestelde tarieven – en het vrije onderhandelingen met verzekeraars over DBCs. Het ligt voor de hand dat ziekenhuizen het model kiezen dat voor hen het meest aantrekkelijk is. Met andere woorden: de ziekenhuizen die kiezen voor DBC-onderhandelingen zijn de ziekenhuizen met een sterke onderhandelingspositiemodel. Ziekenhuizen met een zwakke onderhandelingspositie (waar de tarieven door onderhandelingen zouden dalen) zullen opteren voor het oude model. Wat blijkt? De meeste ziekenhuizen – en indirect de meeste specialisten – kiezen voor het oude model.

Wat verklaart het spaaklopen van de onderhandelingen over DBCs? Een eerste mogelijkheid is dat ziekenhuizen en specialisten verwachten dat zij erop achteruitgaan indien moet worden onderhandeld met verzekeraars op basis van DBCs. Daarom opteren zij voor het oude model. Dit zou ervoor pleiten om onderhandelingen op basis van DBCs verplicht te stellen. Kennelijk valt het met de aanbodtekorten van medisch specialisten immers wel mee. Een tweede mogelijkheid is dat verzekeraars de marktmacht van specialisten niet wensen te onderkennen, waardoor de onderhandelingen over DBC-prijzen stuklopen. Het oude bekostigingsmodel is dan de automatische terugvaloptie. Verplichte onderhandelingen zouden in dit geval tot gevolg hebben dat de specialistentarieven gaan stijgen.

De onzekerheid over de oorzaak van de moeizame onderhandelingen pleit ervoor om de invoering van verplichte onderhandelingen tussen ziekenhuizen en verzekeraars over DBCs te koppelen aan een noodrem in de vorm van maximumtarieven voor DBCs (zie ook RVZ, 2003). Dit vormt een garantie tegen het risico dat bij onvoldoende concurrentie partijen misbruik maken van marktmacht door de tarieven fors te verhogen.

---



Niets in de huidige DBC-plannen verbiedt partijen om binnen het DBC-systeem naast prijsafspraken ook hoeveelheidsafspraken te maken. Een voorbeeld van zo'n hoeveelheidsafpraak is een korting indien de productie van bepaalde DBCs hoger is dan een afgesproken plafond. Het Amerikaanse *Medicare*-programma (het gezondheidszorgsysteem voor ouderen) bevat een dergelijk mechanisme; volgens Glied (2003) heeft dit bijgedragen aan kostenbeheersing. Tegen de achtergrond van de Amerikaanse ervaringen is deze flexibiliteit in contractvoorwaarden van groot belang. Verzekeraars dienen in staat gesteld te worden met ziekenhuizen en medisch specialisten te onderhandelen over een bekostigingsmodel dat is opgebouwd uit een vast bedrag per ziekenhuis, aangevuld met een vergoeding per DBC. De ziekenhuisdirectie/specialist heeft dan een minder sterke prikkel om de productie onnodig op te voeren. Bovendien loopt het ziekenhuis minder omzetriscico. Hiermee komen we wederom uit op Beleidsoptie II: geef verzekeraars voldoende ruimte om scherp te onderhandelen met zorgaanbieders.

### **Conclusies**

In de kabinetsplannen voor het nieuwe zorgstelsel gaan de zorgverzekeraars, door selectief in te kopen, verbeteringen afdwingen bij de medisch specialisten. In de afspraken tussen specialisten en ziekenhuizen enerzijds en verzekeraars anderzijds, spelen richtlijnen voor kosteneffectieve zorg mogelijk een belangrijke rol. Dergelijke richtlijnen hebben het karakter van een publiek goed. Daarom is het van belang dat de overheid investeert in de ontwikkeling van dergelijke richtlijnen.

De Amerikaanse ervaringen met *managed care* wijzen uit dat verzekeraars hun kritische inkooprol alleen goed kunnen vervullen indien zij de nodige ruimte krijgen om te experimenteren met verschillende contractvormen. Daarom is het van belang dat bij de invoering van het nieuwe stelsel die ruimte niet nodeloos wordt ingeperkt. Een andere les uit de Amerikaanse ervaringen betreft het belang van informatie bij verzekerden over de prestaties van verzekeraars, met inbegrip van de kwaliteit van de door hen gecontracteerde ziekenhuizen en specialisten. Hier ligt een belangrijke rol voor de overheid.



## 10 Synthese en conclusies

### 10.1 Inleiding

Prestatieprikkelers voor SPI's blijken veelal gering zijn of niet (volledig) gericht op alle doelstellingen van beleid. Met andere woorden: de overheid – de opdrachtgever – prikkelt SPI's niet zwaar tot het al dan niet bereiken van alle doelstellingen. In veel gevallen lijkt de geringe meetbaarheid van prestaties een belangrijke oorzaak hiervan. Soms bestaat er ook onduidelijkheid over de doelstellingen van de overheid. Bovendien opereren SPI's in een divers krachtenveld, waarbij de overheid wel vaak de belangrijkste, maar niet de enige externe partij is; daarnaast zijn er ook de gebruikers van diensten, de media en soms ook (vergelijkbare) marktpartijen. De prikkels die hiervan uit gaan zijn niet altijd gericht op het behalen van (publieke) doelstellingen.

In dit hoofdstuk proberen we algemene lessen te trekken uit de cases. Waar zijn prestatieprikkelers hard of zacht? En welke factoren blijken hier het meest bepalend voor? We doen dit in drie stappen:

- I. Ten eerste proberen we zicht te krijgen op de verschillen tussen de SPI's. Soms worden SPI's aangestuurd door zowel gebruikers (marktprikkelers) als de overheid; in andere gevallen is de overheid de enige sturende partij die de SPI's kan prikkelen tot prestaties. Marktprikkelers zijn harder dan overheidsprikkelers: de consequenties van prestaties – vermeerdering of vermindering van omzet – zijn in de praktijk veel verstrekkender.
- II. Tweede stap in onze analyse bestaat uit de verklaring van verschillen in de hardheid van prestatieprikkelers. Wat zijn de belangrijkste redenen voor die verschillen? Voor een belangrijk deel kunnen we hierbij putten uit de ervaringen in de voorgaande hoofdstukken.
- III. We besluiten met enkele beleidsopties. Vraag hierbij is hoe fundamenteel de oorzaken voor het uitblijven van prikkels zijn. Dienen deze voor lief te worden genomen, of is het mogelijk om de slagkracht van prestatieprikkelers alsnog te verbeteren? En op welke manieren kan dat het beste?

## 10.2 Markt- en overheidsprykkels

Overzien we de behandelde cases, dan ontstaat een breed spectrum van typen prikkels. In het ene uiterste treden SPI's op marktspeler en ondervinden de tucht van de markt. Ook kan er onderlinge concurrentie zijn tussen SPI's. In het andere uiterste ondervinden SPI's alleen prikkels van de overheid, die niet zwaar prikkelt tot prestaties.

### 10.2.1 Marktprikkels

Bij een drietal cases treden SPI's (deels) op als marktspeler: TNO, (in mindere mate) de universiteiten en de medisch specialisten/ziekenhuizen. Zo verrichten TNO en de universiteiten beide onderzoek voor private partijen en zullen derhalve moeten concurreren met andere onderzoeksinstellingen. Dit resulteert in relatief harde prikkels gericht op het toepasbaar maken van kennis – één van de doelstellingen van de overheid.<sup>91</sup> De vraag is echter of deze prikkels niet te eenzijdig zijn vormgegeven: leveren TNO en universiteiten hiermee ook voldoende meerwaarde ten opzichte van de markt? Concreter: maken zij kennis toepasbaar die de markt zelf niet oppikt? Het risico bestaat namelijk dat SPI's overheidsgelden aanwenden (uit de basisfinanciering of eerste geldstroom) voor marktactiviteiten. Dit kan derhalve leiden tot versterking van de markt.<sup>92</sup> Prikkels kunnen dus wel relatief hard zijn, maar ten koste gaan van de doelstelling van het leveren van meerwaarde.

Marktprikkels kunnen ook het gevolg zijn van concurrentie tussen SPI's. Dit is het geval bij scholen, universiteiten en medisch specialisten, die vechten om 'marktaandeel'. Per leerling, (afgestudeerde) student of medische verrichting vindt bekostiging plaats door de overheid (prestatiebekostiging). De relevante 'output' hierbij is doorgaans redelijk duidelijk gedefinieerd en meetbaar. Gebruikers kunnen daarbij stemmen met hun voeten: slechte kwaliteit wordt afgestraft door vermindering van de omzet. SPI's voelen dus een prikkel om kwaliteit te leveren. De bestudeerde cases leren dat er in sommige gevallen redenen zijn om aan de gerichtheid van deze marktprikkels te twijfelen. Dit kan reden zijn tot overheidsingrijpen:

- Ondoorzichtigheid van de markt. Vaak wordt de kwaliteit van scholen, universiteiten en verrichte medische handelingen imperfect of niet gemeten. Gevolg is dat concurrentie moeilijk van de grond komt: consumenten kunnen maar moeilijk inschatten welke SPI de beste diensten verleent.

<sup>91</sup> Merk hierbij wel op dat bij universiteiten de omvang van de 'derde geldstroom' beperkt is.

<sup>92</sup> In dit verband wordt ook wel gesproken van 'kruis-subsidiëring' van marktactiviteiten.

- Overconsumptie. Dit risico speelt vooral bij de zorgsector. Bij outputfinanciering ontstaat het risico van onnodige verrichtingen, medisch specialisten zijn toch (tot op zekere hoogte) verzekerd van een betalende partij.

### 10.2.2 Overheidsprikkel

Bij veel van de door de overheid gefinancierde activiteiten van SPI's vindt geen outputbesteding plaats, maar zijn SPI's (deels) verzekerd van een vast budget. Doorgaans krijgt één of een beperkt aantal SPI's de beschikking over publieke gelden, zonder dat daar harde prestatieprikkel aan zijn gekoppeld. De doelstellingen hierbij zijn vaak weinig concreet en moeilijk verifieerbaar. Dit geldt (op onderdelen) voor een aantal cases:

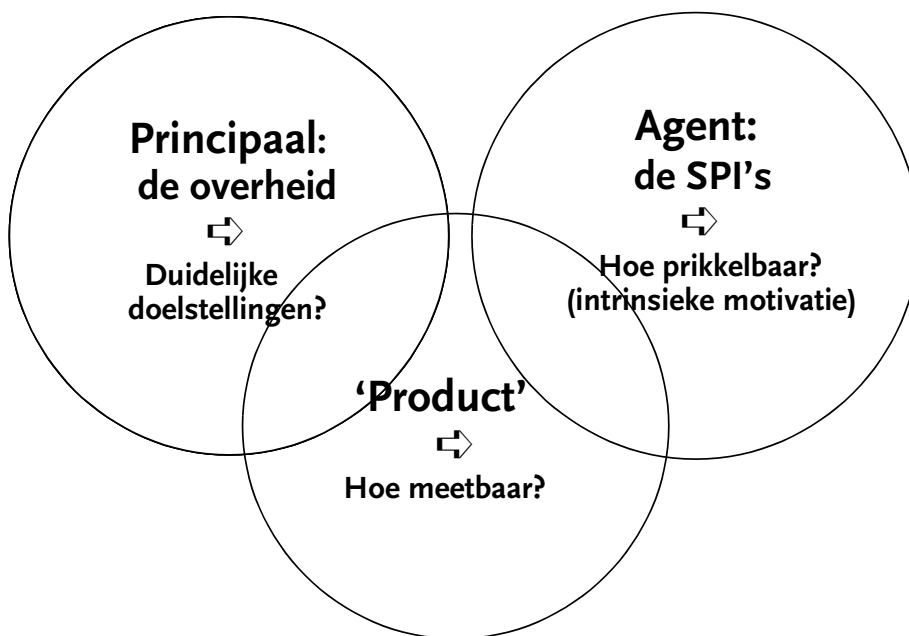
- Universiteiten ontvangen een rijksbijdrage van de overheid voor het verrichten van eerste geldstroom onderzoek. De overheid stelt voor het grootste deel geen expliciete voorwaarden aan deze gelden, alleen een klein deel is afhankelijk gesteld van output-indicatoren (zoals het aantal afgestudeerden en gepromoveerden). Eén van de doelstellingen is dat kwalitatief hoogwaardig onderzoek wordt verricht, maar de overheid rekent hier slechts in geringe mate op af.
- TNO ontvangt basis- en doelfinanciering van de overheid. Aan de onderzoeksprogramma's die hierop leunen zijn weinig concrete of verifieerbare doelstellingen gekoppeld.
- UWV is monopolist bij de uitvoering van de sociale zekerheid. De uitvoeringskosten worden volledig publiek gefinancierd. Het Ministerie van SZW formuleert wel de nodige prestatienormen voor UWV, maar de consequenties van het al dan niet behalen daarvan zijn ogenschijnlijk gering.
- De regionale politiekorpsen ontvangen een vast budget van de overheid, afhankelijk van een aantal (regionale) karakteristieken. BZK stelt weinig concrete voorwaarden aan de besteding van deze gelden; beleidsdoelstellingen worden dan ook voor een belangrijk deel op decentraal niveau geformuleerd. Een klein deel van het budget (circa 2%) is wel prestatieafhankelijk, maar de effectieve prikkel die hiervan uit gaat is gering.

Al met al lijkt concurrentie tussen SPI's onderling, of tussen SPI's en marktpartijen te resulteren in relatief harde prikkels. Bij het uitblijven van marktprikkels dient de overheid zich op te stellen als een sterke, kritische opdrachtgever. Veelal zijn de prestatieprikkel die van de overheid uitgaan echter gering: doelstellingen zijn weinig concreet geformuleerd en de ruimte voor variabele beloning is gering. Hoe valt dit te verklaren? Zijn er goede redenen voor de beperkte inzet van prestatieprikkel hier, of is het wel degelijk mogelijk om te belonen op

prestaties? In het navolgende gaan we nader in op deze vragen, gebruik makend van de driedeling zoals deze in Hoofdstuk 3 aan de orde is geweest (zie Figuur 10.1):

- I. De SPI's als opdrachtnemer: in hoeverre zijn deze al voldoende intrinsiek gemotiveerd tot het behalen van doelstellingen van beleid? Maakt dit de inzet van prestatieprikkels overbodig?
- II. De overheid als opdrachtgever: heeft deze wel een duidelijk belang om hard en consistent op te treden en te handelen volgens het maatschappelijk belang?
- III. Het 'product': hoe meetbaar zijn de prestaties van de SPI's?

**Figuur 10.1** Principaal, agenten, product zijn bepalend voor de mogelijkheden van prestatieprikkels



### 10.3 Vraag 1: intrinsieke motivatie en andere prikkels belangrijk?

Het doel van prestatieprikkels is dat deze de opdrachtnemer er toe aanzetten bij te dragen aan de doelstellingen van de opdrachtgever. Met andere woorden: (werknemers van) SPI's worden geprikkeld te handelen conform de doelstellingen van de overheid. Impliciete aanname is dat SPI's zelf niet over voldoende intrinsieke motivatie beschikken die doelstellingen na te streven. Is dit ook zo? En indien het tegendeel het geval is: kunnen (financiële) prestatieprikkels dan juist schadelijk zijn voor intrinsieke motivatie?

De internationale literatuur verschaft weinig aanwijzingen voor een eventueel verlies van intrinsieke motivatie als ‘verborgen kosten van prestatiebeloning’.<sup>93</sup> Dit lijkt dan ook geen belangrijke reden om af te zien van prestatieprikkels. De bestudeerde cases bevestigen dit beeld. Wel kan het uitblijven of de aanwezigheid van intrinsieke motivatie van belang zijn voor de richting van prestatieprikkels. In alle cases lijken (werknemers van) SPI’s over intrinsieke motivatie te beschikken, maar deze is vaak niet gericht op alle doelstellingen van de overheid:

- Medisch specialisten zullen veelal intrinsiek gemotiveerd zijn tot het leveren van kwalitatief goede zorg – dit maakt onderdeel uit van hun beroepscode. Dit geldt in veel mindere mate voor de kosten-effectiviteit. Dit kan dus juist aanleiding vormen voor marktprikkels, zoals die ingegeven door de DBC systematiek.
- Case-managers en keuringsartsen van UWV beschikken over intrinsieke motivatie bij de begeleiding van hun cliënten. Die motivatie zal niet altijd gericht zijn op de ‘werk boven inkomen’ gedachte. Gevolg is dat keuringen vaak te ruimhartig worden uitgevoerd, of dat cliënten niet altijd worden aangesproken op hun verplichting te zoeken naar werk. Maar ook andere prikkels kunnen van invloed zijn op keuringsartsen. Te denken valt dan aan de kosten die verbonden zijn aan beroep- en bezwaarprocedures.
- Onderzoekers aan de universiteiten zijn veelal intrinsiek gemotiveerd tot het verrichten van kwalitatief hoogwaardig fundamenteel onderzoek. Betekent dit dat wetenschappers niet geprikkeld hoeven te worden? Nee, zo lijkt het. Ten eerste kan de intrinsieke motivatie van goed gemotiveerde, universitaire onderzoekers afnemen als zij zien dat minder gemotiveerde vakbroeders evenveel vervolfinanciering krijgen. Ten tweede kunnen universiteiten in de huidige situatie gestraft worden door verkeerde prikkels: goed onderzoek wordt nauwelijks beloond, een hoog studentenaantal daarentegen wel.
- Voor TNO lijkt deze redenering in mindere mate opgeld te doen. Managers en onderzoekers vanuit het bedrijfsleven kunnen als vanzelf een sterk marktgerichte wijze van denken hebben. TNO-medewerkers afkomstig van de universiteiten kunnen intrinsiek gedreven zijn tot het boeken van wetenschappelijk aantrekkelijke resultaten. Onduidelijk is of hier een juiste mix bestaat tussen de doelstellingen van toepassingsgerichtheid en het leveren van meerwaarde. Voor de eerste doelstelling bestaan duidelijke prestatieprikkels (door marktwerking), voor de tweede is dit minder evident.
- Intrinsieke motivatie speelt een belangrijke rol bij de politiekorpsen. Agenten kunnen hun beroep zien als een roeping. Het ligt echter niet voor de hand om volledig te vertrouwen op de

<sup>93</sup> Zie Hoofdstuk 3 voor een nadere beschouwing.

aanwezigheid van intrinsieke motivatie en daarmee dus af te zien van prestatieprikkels. Prikkels kunnen niet alleen nuttige feedback geven over sterktes en zwaktes, maar bieden ook erkenning en beloning voor geleverde inspanningen. Het uitblijven van prestatieprikkels kan dus juist schadelijk zijn voor intrinsieke motivatie.

- Onderwijzers zullen ook over intrinsieke motivatie beschikken bij het uitoefenen van hun beroep. Doorgaans zal deze motivatie redelijk overeenkomen met het maatschappelijk belang: het behalen van goede studie-resultaten.

Al met al lijkt intrinsieke motivatie bij SPI's geen doorslaggevende reden om af te zien van prestatieprikkels. Wel geeft het afwezig zijn van intrinsieke motivatie vaak een indicatie waar (extrinsieke) prikkels het meest kunnen betekenen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de medisch specialisten en universiteiten. Hier kunnen prikkels disciplinerend werken om voldoende kosten-effectiviteit respectievelijk toepassingsgerichtheid af te dwingen. Evenzo is intrinsieke motivatie bij UWV onvoldoende gericht op het activeren van cliënten, en bestaan er geen sterke prestatieprikkels die dit compenseren. Maar daarnaast is er nog een ander argument voor prestatieprikkels, ook als deze bijdraagt aan (alle) doelstellingen van de overheid: zonder goed gerichte prestatieprikkels kan intrinsieke motivatie over de tijd juist verminderen, vooral als niet gemotiveerde werknemers mee kunnen liften op de gemotiveerdere werknemers.

#### **10.4 Vraag 2: de overheid als sterke opdrachtgever?**

SPI's concurreren soms met private partijen, soms (ook) onderling. Het publiek goed karakter van de betreffende diensten is in dat geval gering: bekostiging loopt weliswaar voor een groot deel via de overheid, maar de consumptie heeft een individueel karakter. De rol van de overheid is beperkt tot het stellen van voorwaarden voor concurrentie – kwaliteitseisen, transparantie en toetredingsvoorwaarden – en het optreden als financier.

Zonder marktprikkels is een actievere rol van de overheid geboden. In dat geval treedt de overheid op als 'gedelegeerd principaal' van de burger. De overheid zal prioriteiten moeten stellen en de SPI's moeten prikkelen tot prestaties. Is dit ook daadwerkelijk het geval? Is de overheid wel bij machte en van zins op te treden als een sterke opdrachtgever? De onderzochte cases leren dat dit niet altijd zo is:

- TNO stelt zelf iedere vier jaar een Strategisch Plan op met daarin een aantal doelstellingen, niet de overheid. TNO neemt zelf het voortouw bij het formuleren van doelstellingen, met name ten aanzien van de basisfinanciering.



- Tot op zekere hoogte geldt dit ook voor UWV. UWV neemt zelf het initiatief tot het formuleren van prestatienormen. De keuze van prestatie-indicatoren en normen is dus in de eerste plaats een aangelegenheid van UWV. Het Ministerie van SZW controleert wel of de gestelde doelen voldoende ambitieus en meetbaar zijn en of deze in lijn zijn met de doelstellingen van SZW. De vraag is of SZW op haar beurt wel belang heeft bij het formuleren van concrete, harde prestatienormen. SZW zal druk ondervinden om steeds nieuwe prioriteiten te formuleren – veel minder tot het maken van keuzes. Harde prestatienormen hebben ook voor SZW tot gevolg dat zij zich kwetsbaarder opstelt naar derden, zoals de Tweede Kamer of de pers.
- Voor de relatie tussen het Ministerie van BZK en de politiekorpsen gelden soortgelijke argumenten. Korpsen beschikken over veel vrijheid bij het definiëren van doelstellingen op decentraal niveau. Bij het opstellen van prestatiecontracten hebben de korpsen een bepalende rol gehad bij de keuze van prestatie-indicatoren, alsmede de hoogte van prestatiebeloning. Bovendien geldt ook hier dat – net als SZW – BZK behoefte heeft aan een zekere flexibiliteit bij de prioriteitsstelling. BZK dient in te spelen op steeds veranderende behoeften uit de samenleving. Dit laat zich moeilijk combineren met harde prestatiecontracten.

De overheid is dus lang niet altijd als sterke opdrachtgever te kenschetsen. Veel beslissingsruimte is toebedeeld aan de SPI's zelf. Dit past in de filosofie dat resultaten beloond worden, en niet op de wijze waarop tot die resultaten is gekomen. De cases leren echter dat het verder gaat dan dat: SPI's nemen zelf het voortouw bij het formuleren van doelstellingen.

SPI's hebben een duidelijke informatievoorsprong op de overheid – dit is ook de reden dat ze op afstand staan van de centrale overheid. Zo kunnen bijvoorbeeld de politiekorpsen zelf het beste inschatten hoe het gesteld is met de veiligheid in de regio's. SPI's zullen echter niet altijd geneigd zijn deze informatie openbaar te maken. De overheid zal zich daarom in moeten spannen om informatie te vergaren van de SPI's. De overheid zal er echter niet altijd belang bij hebben om op treden als een dergelijke kritische opdrachtgever. Hoe concreter de prestatienormen die de overheid formuleert, hoe geringer de bewegingsruimte voor de overheid zelf. Indirect zal ook de overheid zich voor langere perioden moeten committeren aan doelstellingen. Ook hier zijn kosten aan verbonden voor de overheid, die zich op haar beurt kwetsbaarder opstelt naar de Tweede Kamer, toezichthouders en de pers. Ministers zijn immers aanspreekbaar op de resultaten van SPI's.

## 10.5 Vraag 3: is prestatie meting mogelijk?

SPI's produceren geen standaard diensten. SPI's verrichten doorgaans meerdere taken en dienen meerdere doelen na streven. Ook kunnen prestaties moeilijk te meten zijn. In hoeverre zien we dit terug bij de cases?

### 10.5.1 Strijdige doelstellingen

SPI's zijn in het leven geroepen om verschillende doelstellingen (en daarbij behorende taken) na te streven. Geld en tijd besteed aan de ene doelstelling gaat ten koste van die voor de andere doelstellingen. Strijdigheid van doelstellingen kan ook verder gaan dan dat. Dit is het geval wanneer doelstellingen zich moeilijk laten combineren, los van de tijd en middelen die hieraan besteed worden (zie Hoofdstuk 2). SPI's kunnen dan gesteld worden voor een onmogelijke taak. In de onderzochte cases lijkt hier echter geen sprake van te zijn:

- Een mogelijk dilemma bij TNO is die tussen het 'toepasbaar maken' en 'helpen toepassen'. Er zijn weinig aanwijzingen dat beide activiteiten fundamenteel strijdig zijn. TNO fungeert als schakel tussen wetenschap en bedrijfsleven. Dit betekent dat TNO geprikkeld moet worden tot beide doelen; het is aan de overheid hier vooraf gewichten aan te geven.
- UWV is niet alleen uitkeringsverstrekker, maar heeft ook preventie en reïntegratie als taak. Hiermee stuiten we op een dilemma tussen bescherming en activering: hoe beter de bescherming tegen verlies van inkomen, hoe geringer de prikkels en mogelijkheden tot het vinden van werk (met een voldoende hoog inkomen) en daarmee het voorkomen van (verder) gebruik van uitkeringen. Toch hoeft dit geen reden te zijn om af te zien van prikkels voor beide taken. De overheid zal alleen duidelijk moeten aangeven waar de balans ligt tussen bescherming en activering.
- Ook is het de vraag in hoeverre de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs strijdig zijn. Internationale ervaringen met prestatiebeloning leren dat gelijktijdig kan worden geprikkeld tot kwaliteit en deelname en dat prestaties op beide fronten verbeterd kunnen worden.

In het algemeen lijkt de strijdigheid van doelstellingen dus geen zwaarwegend argument om af te zien van prikkels. Wel dwingt het de overheid tot het maken van keuzes: hoe zwaar moet worden ingezet op de afzonderlijke doelstellingen?

### 10.5.2 Meetbaarheid

Terugkerend thema bij alle cases is dat van de meetbaarheid van prestaties. Hoe beperkter het zicht op prestaties, hoe groter de bijwerkingen van prestatieprikkels zullen zijn. Het gevaar ontstaat dat worden geprikkeld op uitkomsten waarop SPI's geen invloed hebben. Ook kunnen SPI's worden aangezet tot strategisch gedrag, zodat sommige taken verwaarloosd kunnen worden. In het uiterste geval kunnen SPI's overgaan tot manipulatie van hun resultaten.

Problemen bij de meetbaarheid van prestaties laten zich grofweg indelen in drie categorieën: (1) kwantificering van de doelstellingen is moeilijk; (2) onduidelijk is wanneer prestaties 'goed' of 'slecht' zijn; en (3) wie is verantwoordelijk voor prestaties?

#### (i) Zoektocht naar prestatie-indicatoren

Om met het eerste te beginnen: bij vrijwel alle cases – vooral die waar de overheid als (enige) opdrachtgever optreedt – laat de kwaliteit van verrichte diensten zich niet meten in één allesomvattende score. Dit lijkt dan ook reden om niet te zwaar in te zetten op prestatieprikkels door de overheid:

- Hoe kan veiligheid worden gemeten? Een aantal indicatoren zal hiermee gecorreleerd zijn, maar het is onmogelijk om veiligheid in één allesomvattende score voor politiekorpsen samen te vatten.
- Evenzo is de meerwaarde en toepassingsgerichtheid van kennis moeilijk in scores te vervatten. Ook dit is reden om af te zien van sterke prestatieprikkels van de kant van de overheid.

Onvolledige informatie hoeft geen reden te zijn voor de overheid om af te zien van marktprikkels. Gebruikers van diensten kunnen veelal beter beoordelen welke diensten voldoen. Kwaliteit wordt dan dus afgemeten aan het feitelijk gebruik van diensten. De kwaliteit van scholen, universiteiten en medisch specialisten is dan wel moeilijk in scores te vervatten, maar de uiteindelijke keuze ligt bij de gebruikers.

Vervult de overheid wel de (enige) rol als opdrachtgever, dan kan vertrouwd worden op het (subjectieve) oordeel van onafhankelijke, welingelichte beoordelaars. Deze kunnen beter een afweging maken tussen indicatoren en daarbij niet of moeilijk kwantificeerbare informatie betrekken.

### (ii) Toegevoegde waarde en vergelijkbaarheid

Wanneer zijn prestaties goed of slecht? In geval van marktprikkels is het aan de burgers om dit te bepalen, zij vergelijken markspelers op hun prestaties. Soms zal daarbij sprake zijn van onvolledige concurrentie, vooral ten gevolge van ondoorzichtigheid van de markt: niet alle relevante kwaliteitsaspecten zijn waarneembaar. Dit kan reden zijn voor overheidsingrijpen. Zo zullen in het onderwijs en op de universiteiten (potentiele) leerlingen en studenten vooral afgaan op de studieresultaten. Dit kan, zoals blijkt uit ervaringen in de VS, scholen en universiteiten aanzetten tot 'selectie aan de poort': vooral leerlingen en/of studenten zullen worden aangenomen die al op voorhand grotere kansen op succes hebben. Deze vorm van afroming vertroebelt het zicht op de echte 'toegevoegde waarde' die wordt geleverd door scholen en universiteiten.

Prestatiemeting is ingewikkelder in de cases waarbij de overheid optreedt als gedelegeerd principaal. Doorgaans is de overheid dan niet zelf de gebruiker van de diensten van SPI's. Bovendien is de overheid daarbij steeds aangewezen op één en dezelfde SPI. Hierdoor is het moeilijk om prestaties als 'goed' of 'slecht' te kunnen beoordelen:

- UWV is een publieke monopolist. Tegenvallende prestaties – bijvoorbeeld voor wat betreft de reïntegratie van cliënten – kunnen, bij gebrek aan enige vergelijkingsbasis, door UWV worden toegerekend aan de conjunctuur of het in gebreke blijven van de CWI's. Sterker nog: het is in de huidige situatie onmogelijk om reïntegratieprestaties als goed of slecht te kunnen beoordelen.
- Ook TNO is alleen in zijn soort. Voor de overheid is het daarom niet eenvoudig in te schatten wanneer activiteiten voldoende meerwaarde hebben.
- Vergelijking tussen de regionale politiekorpsen is in de huidige situatie niet goed mogelijk. Het ontbreekt aan consistente informatie van alle korpsen, zowel over de prestaties als regionale kenmerken. Hierdoor is de toegevoegde waarde van de korpsen niet in beeld te brengen. Vooralsnog is *benchmarking* dus geen praktijk.

Aldus is het ontbreken van een goede basis voor vergelijking de meest belangrijke reden om af te zien van harde prestatieprikkels van de overheid. In geval van marktprikkels wordt daarentegen vertrouwd op het oordeel van gebruikers. De overheid kan hier een coördinerende rol vervullen bij de informatievoorziening, om zodoende concurrentie te bevorderen. Dit ligt anders bij overheidsprikkels. Zonder een goede vergelijkingsbasis bestaat het risico dat prikkels voor SPI's te ongericht zijn en kwalijke bijwerkingen te groot. Dit neemt niet weg dat er mogelijkheden bestaan ter verbetering: bij UWV is *benchmarking* tussen de regiokantoren in beginsel mogelijk, net zoals bij de regionale politiekorpsen.

### **(iii) Toerekenbaarheid: van externe naar interne prikkels**

Met prestatieprikkels probeert de overheid de SPI's aan te zetten tot gewenst gedrag. Dat kan niet zonder informatie over prestaties. Maar beschikt het management van SPI's wel over het vermogen om de verschillende lagen in de organisatie aan te sturen? Veelal zijn prestaties moeilijk eenduidig toe te rekenen aan afdelingen of individuele werknemers. Scholen vormen een voorbeeld hiervan: goede of slechte onderwijsprestaties zijn het resultaat van meerdere docenten. De ervaringen met teambeloning in Israël leren echter dat dit geen argument hoeft te zijn om af te zien van prestatieprikkels. Kennelijk zijn er andere mechanismen – zoals bijvoorbeeld *peer pressure* – die ertoe bijdragen dat prikkels ook gevoeld worden op het niveau van individuele docenten en dat *free rider* gedrag beperkt blijft. Dat hoeft lang niet altijd om financiële prestatieprikkels te gaan.

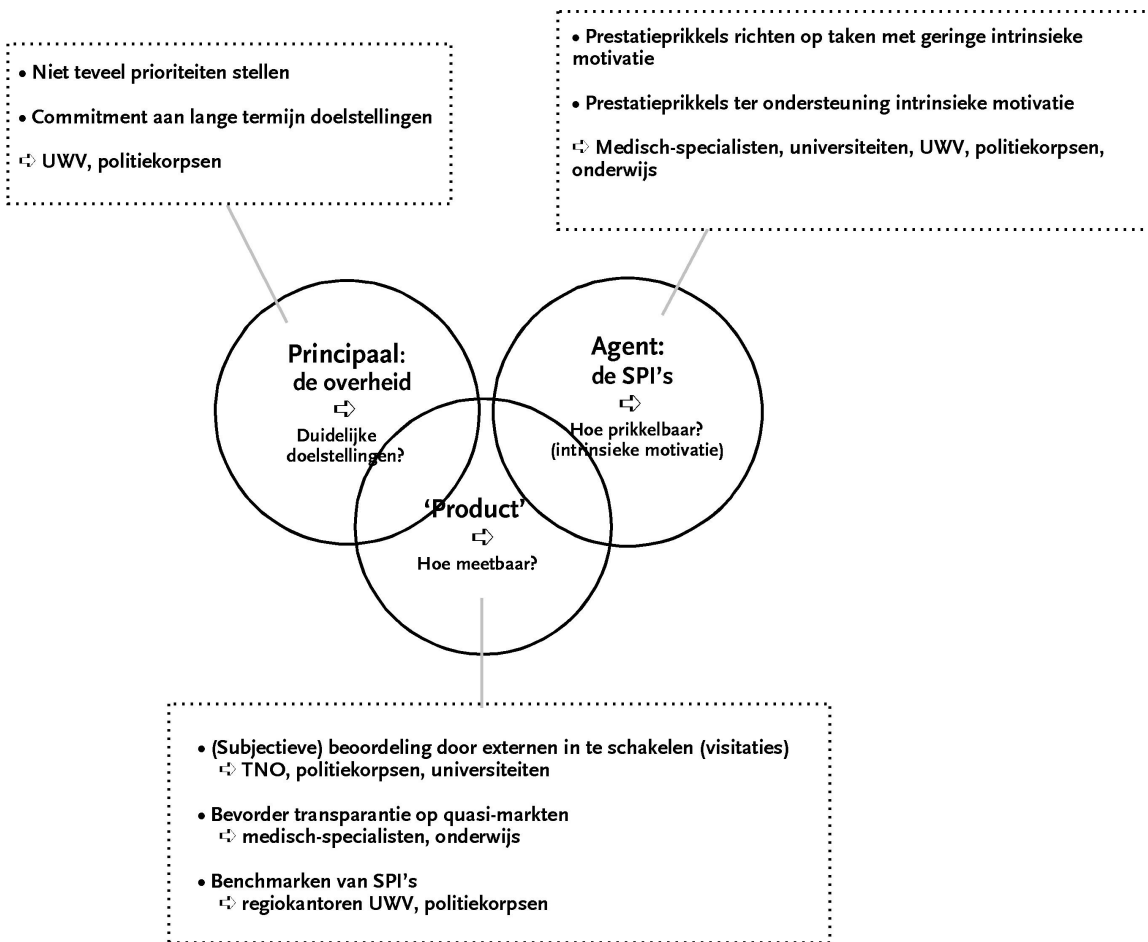
Ook bij de andere cases valt op dat prestatieprikkels op het niveau van organisaties doorvertaald kunnen worden naar de werkvloer. Bij TNO en bij de universiteiten zijn prestatieprikkels binnen de organisatie juist sterker dan de (externe) prestatieprikkels van de overheid voor de organisatie als geheel. TNO heeft intern systemen ontwikkeld voor de beoordeling van afdelingen, faculteiten of vakgroepen. Daar zijn beloningen ook deels van afhankelijk gemaakt. Bij de externe aansturing door de overheid zijn prikkels echter veel geringer. De vraag rijst derhalve waarom de (ook) overheid haar financiering niet meer afhankelijk kan stellen van prestaties. Het argument dat prikkels niet vertaald kunnen worden naar een lager niveau lijkt immers weinig steekhoudend.

## **10.6 Conclusies en beleidsopties**

### **10.6.1 Twee belangrijkste complicaties bij prestatieprikkels**

De voorgaande paragrafen schetsen de mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatieprikkels voor SPI's. De belangrijkste complicatie bij de inzet van prikkels blijkt de meetbaarheid van prestaties: niet alle doelstellingen zijn te vertalen in objectieve indicatoren en het is in veel gevallen niet eenvoudig om prestaties te beoordelen. Dit zien we terug bij vrijwel alle cases. Tweede belangrijke complicatie is dat de overheid zelf er niet altijd belang bij heeft om duidelijke doelstellingen met een voldoende lange houdbaarheidsdatum te formuleren.

**Figuur 10.2** Beleidsopties ter verbetering van de toepassing en het nut van prestatieprikkels



Tot op zekere hoogte is het uitblijven van harde prestatieprikkels inherent aan de positie en het type dienstverlening van sommige SPI's. Hiermee is echter niet alles gezegd. Bij veel cases zijn de argumenten tegen expliciete prikkels minder hard dan op voorhand lijkt. Nemen we het format van de cases als leidraad, dan zijn er twee beleidsmaatregelen die de slagkracht van prestatieprikkels kunnen vergroten: (1) duidelijke prioriteiten stellen; (2) betere informatie van prestaties. Verbeteringen op beide vlakken – die aansluiten op de twee complicaties bij het toepassen van prestatieprikkels – dragen er toe bij dat prestatieprikkels gericht kunnen worden ingezet. Figuur 10.2 vat samen hoe dit – gegeven de ervaringen met de cases – het best bereikt kan worden.

## 10.6.2 Duidelijke prioriteiten

Eén van onze bevindingen is dat het in een aantal opzichten ontbreekt aan een actieve, kritische opdrachtgever, de overheid. Tot op zekere hoogte is dit niet verwonderlijk: de overheid doet een beroep op de professionaliteit van SPI's om publieke taken uit te voeren. Dit betekent ook dat de overheid zichzelf bewust beperkt in haar sturingstaak. Soms gaat dit echter zo ver, dat de overheid zich niet duidelijk uitspreekt over de doelstellingen van beleid. Tot op zekere hoogte bepaalt TNO zelf wanneer onderzoek 'dienstbaar is aan het maatschappelijk belang'.

Sturing op prestaties kan alleen als (ook) de overheid zichzelf committeert aan doelstellingen. De overheid zal duidelijke prioriteiten moeten stellen. Alleen dan kunnen prestatieprikkels voor SPI's kans van slagen hebben. Immers: hoe meer doelstellingen als prioriteit worden aangemerkt, hoe verleidelijker het wordt voor SPI's om zich vooral te concentreren op de makkelijkst haalbare daarvan. Hoe vaker ook met prioriteiten wordt geschoven, hoe groter het risico dat SPI's zich niet geroepen voelen te 'investeren' in doelstellingen.

Willen prikkels meer kans krijgen, dan zullen doelstellingen dus explicieter moeten worden geformuleerd. Concreter:

- IWI toetst UWV op normen voor de tijdigheid en rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen. De effectieve prikkel die hiervan uit gaat lijkt gering: de normen zijn te ambitieus of te groot in aantal, of het al dan niet behalen ervan heeft nauwelijks consequenties. Beide verklaringen ondersteunen de gedachte, dat SZW duidelijk prioriteiten aan zal moeten geven en op zal moeten treden als een opdrachtgever die duidelijkheid verschaft over de spelregels. Anders hebben prikkels weinig kans.
- Het ministerie van BZK formuleert een veelheid aan 'prioriteiten', maar het toezicht op het voldoen is een formaliteit. De facto zijn prikkels dus gering, juist omdat geen duidelijke keuzes gemaakt worden.

Commitment van de overheid aan een beperkt aantal doelstellingen is dus noodzakelijk voor geloofwaardige prikkels. Dit vergt een opstelling die meer gericht is op de lange termijn. Tevens is een actievere rol van de overheid geboden bij het verzamelen van informatie – het prikkelen tot resultaten is immers een loffelijk streven, maar inhoudsloos zonder informatie hierover. Dit brengt ons op het volgende punt: betere informatie.

### 10.6.3 **Betere informatie**

De meetbaarheid van prestaties is bepalend voor de inzet van prestatieprikkels. Dit is ook de belangrijkste reden waarom in sommige cases (op onderdelen) is gekozen voor marktprikkels, en in andere voor overheidsprikkels. In het eerste geval is de productie van SPI's nog redelijk meetbaar. In het tweede geval is dit complexer. Dit vermindert de slagkracht van prestatieprikkels. Toch zijn verbeteringen mogelijk, zo leren de cases: meer (op subjectieve beoordeling gebaseerde) indicatoren zouden kunnen worden benut, de overheid kan de markttransparantie bevorderen en SPI's onderling vergelijken (benchmarken).

#### **(i) Subjectieve informatie**

Informatie over prestaties van SPI's geeft veelal een partieel beeld. Zo zijn niet alle relevante dimensies van veiligheid, innovatief vermogen of de kwaliteit van onderzoek te vangen in objectief meetbare indicatoren, of wordt deze informatie niet verzameld. Bovendien is het nogal eens de vraag hoe verschillende scores gecombineerd kunnen worden tot één allesomvattende score. Uiteindelijk zal de overheid in haar oordeel altijd wel enige subjectieve elementen terug laten komen. Deze informatie kan ook ontleend worden aan het oordeel van externe deskundigen. Bij een aantal SPI's zijn visitaties wel een bekend fenomeen, maar het initiatief hiertoe ligt vaak niet bij de overheid. Bovendien hebben visitaties niet of nauwelijks consequenties voor de bekostiging.

Subjectieve beoordeling door onafhankelijke, externe experts is ook mogelijk op andere terreinen, vooral daar waar de rol van de overheid als opdrachtgever beperkt is:

- Visitatiecommissies kunnen behulpzaam zijn om zicht te krijgen op de prestaties van de politiekorpsen. Politie-experts zijn in de beste positie om te evalueren en te vergelijken tussen de korpsen. In sommige gevallen zijn visitaties al gemeengoed – zoals bij de beoordeling van universiteiten – maar is de bekostiging (nog) niet hiervan afhankelijk gemaakt. Daarnaast kan onderzoek naar klanttevredenheid helpen om tot een afgewogen oordeel te komen over prestaties.
- Ook kunnen visitatiecommissies worden ingeschakeld bij de aansturing van TNO. Dit geldt vooral voor de vraag, in hoeverre onderzoek van TNO meerwaarde levert. Experts kunnen het beste inschatten hoe 'volwassen' gebruikte technologie is. Momenteel bestaan reeds zulke visitaties, maar TNO heeft hier zelf het voortouw. De overheid kan visitaties ook zelf organiseren en hier ook een deel van de financiering van afhankelijk maken.



### **(ii) Meer markttransparantie**

SPI's kunnen soms weliswaar gedreven worden door marktprikkels, maar dat betekent niet dat daarbij geen rol is weggelegd voor de overheid. Die rol betreft vooral het bevorderen van de doorzichtigheid van markten:

- De overheid heeft een initiërende rol bij het transparanter maken van de kosten en baten van medische behandelingen. Dit houdt in dat zij richtlijnen en protocollen ontwikkelt, of dat in ieder geval de inspanningen hiertoe gefinancierd worden uit algemene middelen.
- Momenteel bestaan er kwaliteitskaarten voor scholen uit het voorgezet onderwijs. Het ontwikkelen van een vergelijkbaar instrument voor het primair onderwijs, BVE of hoger onderwijs kan bijdragen aan de doorzichtigheid van markten.

### **(iii) Meer benchmarken**

De Nederlandse overheid heeft weinig ervaringen met het benchmarken van SPI's. In veel gevallen lijkt de verklaring voor de hand te liggen: SPI's zijn soms uniek in hun soort, zodat het ontbreekt aan enige vergelijkingsbasis. Dit geldt voor zowel UWV als TNO. Maar ook in gevallen waar meerdere SPI's wel vergelijkbare taken verrichten – zoals de regionale politiekorpsen – vormt *benchmarking* in de praktijk geen instrument voor prestatiemeting; de prestatiecontracten voor de politiekorpsen hebben voornamelijk een individueel karakter. Aldus lijkt de overheid hier in het duister te tasten bij het beoordelen van relatieve prestaties.

Wat betreft het gebruik van *benchmarking* lijkt in Nederland sprake van een kip-ei probleem: *benchmarking* is vooral een geschikt instrument met betrouwbare prestatiegegevens, maar zolang als *benchmarking* twijfels oproept is de wil om die gegevens te verzamelen gering. Bovendien hebben SPI's er lang niet altijd belang bij deze informatie te leveren – hun (gezamenlijke) positie ten opzichte van de overheid zal hierdoor verzwakken. Wil daarom werk gemaakt worden van *benchmarking*, dan vergt dit een forse investering van de overheid. Dit speelt bij twee van de onderzochte cases:

- UWV bestaat uit ongeveer twintig regiokantoren. Op een aantal terreinen is *benchmarking* tussen die kantoren goed mogelijk, zoals de meting van kosten-effectiviteit, scores voor tijdigheid en klantvriendelijkheid en de WAO-keuringspraktijk. *Benchmarking* dus, maar door wie? Hier stranden we op een dilemma: UWV zal dit gezien haar expertise het beste kunnen, maar doet zij dit ook conform de wensen van SZW? SZW kan niet alleen toekijken of *benchmarking* wordt toegepast. Hier is een actieve opstelling geboden.

- In Australië en het VK zijn vele jaren geïnvesteerd in het vergaren van betrouwbare gegevens, alsmede methoden om politiekorpsen op een eerlijke en betekenisvolle manier te vergelijken. BZK kan hetzelfde spoor gaan volgen, en daarbij leren van internationale ervaringen.

Aldus lijken bij twee cases de mogelijkheden tot benchmarken van (regionale) uitvoerders onderbenut. Daarbij is het een misverstand te veronderstellen dat *benchmarking* altijd de opmaat vormt naar maatstafconcurrentie – dat wil zeggen: beloningen afhankelijk stellen van relatieve prestaties. Alleen al de transparantie van onderlinge resultaten kan leiden tot aanzienlijke prikkels (*naming and shaming*).

## 10.7 Slotbeschouwing: een nieuwe rol voor de overheid?

Al met al zijn er dus goede mogelijkheden om semi-publieke instellingen gericht en beter te prikkelen. Al eerder is geconstateerd dat prestatieprikkels op micro-niveau – dus binnen organisaties – misschien niet altijd even eenduidig zijn toe te rekenen aan individuele werknemers of afdelingen, maar dat dit zeker geen reden is om af te zien voor prestatieprikkels voor organisatie als geheel. Belangrijker zijn de twee ‘prikkel-remmers’ – onduidelijke doelstellingen en een gebrek aan informatie – die de overheid tot meer commitment en meer inspanningen om prestaties te meten. *Benchmarking* kan daarbij een krachtig instrument zijn, maar wordt nog nauwelijks toegepast. Dit gaat ook niet vanzelf: het opzetten van systemen kost tijd, en SPI’s zullen hier lang niet altijd op zitten te wachten. Maar ook breder bezien is het niet eenvoudig als krachtige, standvastige opdrachtgever op te treden – de overheid heeft er veelal geen belang bij om zich te committeren. De agenda van politici wordt grotendeels bepaald door korte termijn aangelegenheden, hetgeen zich moeilijk verdraagt met prestatieprikkels. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er geen kant-en-klare oplossingen zijn voor dit probleem. Deze oplossingen zouden vooral een bestuurlijk karakter moeten hebben – bijvoorbeeld meer bevoegdheden van controlerende instanties als de Algemene Rekenkamer – en vallen daarom grotendeels buiten het bestek van dit onderzoek. Belangrijk is wel de vaststelling dat hier momenteel wellicht de belangrijke beperking ligt bij de toepassing van prestatieprikkels, en tegelijkertijd de constatering dat er hier veel te winnen valt.

## Abstract

The use of explicit incentives to improve the efficiency of the public sector has become one of the major issues of the Dutch public-service modernisation agenda. The incentives are supposed to focus public management on outcome oriented performance indicators, rather than input or procedural indicators. Gradually, the use of performance contracts for public organisations, as well as performance pay within these organisations, has become more prominent, but is still far less common than in the private sector.

In this study, we analyse the possibilities for increasing the use and usefulness of performance contracts and performance pay in various (semi-)public sectors. We start by surveying the principal-agent literature, which proves to be a useful workhorse for the analysis of performance incentives. Given the insights of this literature, we develop a framework that characterises current incentives for public organisations, and the tradeoffs related to the use of explicit incentives. We apply this framework to six cases: the social benefit administration, the police force, the education sector, universities, physicians and the major research institute in the Netherlands (TNO). We find incentives to be weak as a result of two major reasons. First, the Dutch government often lacks information on performance indicators. Consequently, the outcomes cannot be interpreted as 'good' or 'bad'. Second, the Dutch government itself has no strong incentives to act as a perseverant principal who commits himself to performance norms – as it decreases the flexibility of the government considerably. We conclude with some options for policy to alleviate the first reason for weak incentives, like benchmarking and (subjective) evaluation by external experts. The second reason for weak incentives should become less relevant when the modernisation of the budget rules is succesful.



## Geraadpleegde literatuur

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en P.Mullenders, 1996, Sancties in de WW: een werkend perspectief, *Economisch-Statistische Berichten*, 81 (4072), 750-753.
- Algemene Rekenkamer, 2003, *Zicht op taakuitvoering politie*, TK 28 791, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Ballou, D., 2001, Pay for performance in public and private schools, *Economics of Education Review*, 20 (1), 51-61.
- Behrens, T. en D. Gray, 2001, Unintended consequences of cooperative research: impact of industry sponsorship on climate for academic freedom and other graduate student outcome, *Research Policy*, 30 (2), 179-199.
- Berenschot, 1999, *Competenties van leraren: Een goede bouwsteen voor integraal personeelsbeleid in het onderwijs*, Berenschot, Utrecht.
- Blank, J.L.T., 1998, Benchmarken of de kunst van het vergelijken, *Economisch-Statistische Berichten*, 83 (4154), 432-434.
- Blumenthal, D., E. Campbell, M. Anderson, N. Causino en K. Seahorse-Louis, 1997, Withholding research results in academic life science: evidence from a national survey of faculty, *Journal of the American Medical Association*, 277 (15), 1224-1228.
- Booth, A.L. en J. Frank, 1999, Earnings, Productivity and Performance-Related Pay, *Journal of Labor Economics*, 17 (3), 447-63.
- Brown, C., 1990, Firms Choice of Method of Pay, *Industrial Labor Relations Review*, 43 (3), 165-82.
- Burgess, S. en P. Metcalfe, 1999, The use of incentive schemes in the public and private sector: evidence from British establishments, CMPO Working Paper Series, No. 00/15.
- Burgess, S. en P. Metcalfe, 1999, Incentives in organisations: A selective overview of the literature with an application to the public sector, CMPO Working Paper Series, No. 00/16.

- Burgess, S., C. Propper en D. Wilson, 2000, Does Performance Monitoring Work? A Review of the Evidence from the UK Public Sector, Excluding Health Care, CMPO Working Paper Series, No. 02/049.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2001, Landelijke politiebrieff 2002, Den Haag.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2002a, Kerngegevens Nederlandse Politie 2001, Den Haag.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2002b, Politiesterkte eerste helft dit jaar gegroeid (zie ook [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)), Den Haag.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2002c, Budget 2003, Den Haag.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2002d, Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, Den Haag.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2003, Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal – Ontwikkeling van politiesterkte per 31 December 2002, Den Haag.
- BZK en Justitie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie), 1998, Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002, Den Haag.
- BZK en Justitie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie), 2003, Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006, Den Haag.
- Canton, E. en D. Webbink, 2003, Prestaties en beloning in het Nederlands onderwijs: Wat kunnen we leren van buitenlandse ervaringen?, CPB Document, No. 34, Den Haag.
- CBS, 2003, *Kennis en economie 2002*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen.
- Cohen, W., R. Florida, L. Randazzese en J. Walsh, 1998, Industry and the academy: uneasy partners in the cause of technological advance, in: R. Noll (eds) *Challenges to research universities*, Brookings Institution Press, Washington D.C.

- Coupe, T. , 2001, Can peer review be trusted? The UK's Research Assessment Exercise on trial, In: *The strategic analysis of universities: microeconomic and management perspectives*, M. Dewatripont et al. (eds), Editions de l'Université de Bruxelles, Brussels.
- Courty, P. en G. Marschke, 1997, Measuring Government Performance: Lessons from a Federal Job-Training Program, *American Economic Review*, 87 (2), 383-88.
- CPB, 1997, *Challenging Neighbours – Rethinking German and Dutch Economic Institutions*, Springer-Verlag, Berlin.
- CPB, 1999, Het Vijfde Kaderprogramma voor R&D van de Europese Unie, CPB Werkdocument, No. 111, Den Haag.
- CPB, 2000a, Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen – Welke rol heeft de overheid te spelen?, CPB Werkdocument, No. 118, Den Haag.
- CPB, 2000b, Yardstick competition – Theory, design, and practice, CPB Working Paper, No. 133, Den Haag.
- CPB, 2002, *De pijlers onder de kenniseconomie: Opties voor institutionele vernieuwing*, Centraal Planbureau en Koninklijke De Swart, Den Haag.
- CPB en CHEPS, 2001, *Higher education reform: Getting the incentives right*, Centraal Planbureau en Koninklijke De Swart, Den Haag.
- CPB, 2003, Zorg voor concurrentie: Een analyse van het nieuwe zorgstelsel, CPB Document, No. 28, Den Haag.
- CTSV, 2001, Uitkeren of reïntegreren – overzichtrapport over volumebeperking in de WAO en de WW, Zoetermeer.
- Cutler, D.M., M. McClellan, en J.P. Newhouse, 2000, How does managed care do it?, *RAND Journal of Economics*, 31 (3), 526-548.
- Cutler, D.M., 2002, Manuscript on Medical Systems, zie: [http://post.economics.harvard.edu/faculty/dcutler/Book/book\\_draft.pdf](http://post.economics.harvard.edu/faculty/dcutler/Book/book_draft.pdf).
- Dasgupta, P. en P. David, 1994, Toward a new economics of science, *Research Policy*, 23, 487-521

- Diamond, P. en E. Sheshinski, 1995, Economic Aspects of Optimal Disability Benefits, *Journal of Public Economics*, 57(1), 1-23.
- Dixit, A. , 1997, Power of incentives in private versus public organizations, *American Economic Review*, 87(2) , 378-387.
- Dixit, A., 2000, Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review, mimeo.
- Eisenberger, R. en J. Cameron, 1996, Detrimental Effects of Reward. Reality or Myth?, *American Psychologist*, 51 (11), 1153-1166.
- Eurydice, 2002, Informatiedossier over de onderwijssystemen in de Europese Unie – Nederland, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer.
- Figlio, D.N., en L.S. Getzler, 2002, Accountability, ability and disability: Gaming the system, NBER Working Paper, No. 9307.
- FitzGerald, M., M. Hough, I. Joseph en T. Qureshi, 2002, *Policing for London*, Willan Publishing, Devon.
- Folmer, K., en E. Westerhout, 2002, Financing medical specialist services in the Netherlands: Welfare implications of imperfect agency, CPB Discussion Paper, No. 6, Den Haag.
- Freeman, R. en J. Medoff, 1994, *What Do Unions Do?*, New York: Basic Books.
- Frey, B.S. en R. Jegen, 2001, Motivation Crowding Theory, *Journal of Economic Surveys*, 15 (5), 589-611.
- Friedlander, D., D.H. Greenberg en Ph.K. Robins, 1997, Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, 35 (4), 1809-1855.
- Gaynor, M, J. B. Rebitzer en L.I J. Taylor, 2001, Incentives in HMO's, NBER working paper, No. 8522.
- Glied, S., 1999, Managed Care, NBER Working Paper, No 7205.



- Glied, S. , 2000, Managed care, in: *Handbook of Health Economics*, A.J. Culyer en J.P. Newhoude (eds), New York.
- Glied, S., 2003, Health Care Costs: On the Rise Again, *Journal of Economic Perspectives*, 17 (2), 125-148.
- Gluck, M., D. Blumenthal en M. Stoto, 1987, University-industry relationships in the life sciences: implications for students and post-doctoral fellows, *Research Policy*, 16, 327-336.
- Heckman, J.J., J.A. Smith en C. Taber, 1996, What do bureaucrats do? The effects of performance standards and bureaucratic preferences on acceptance into the JTPA program, NBER Working Paper, No.5535.
- Heckman J.J., C. Heinrich en J. Smith, 1997, Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies, *American Economic Review*, 87 (2), 389-95.
- Heckman, J.J., C. Heinrich en J. Smith, 1999, Understanding incentives in public organizations, mimeo.
- Heckman, J.J., C. Heinrich en J. Smith, 2002, The performance of performance standards, *Journal of Human Resources*, 37 (4), 778-811.
- iBMG (instituut Beleid en ManagementGezondheidszorg), 2002, iBMG-Manifest: Twintig zorgpunten over het toekomstige zorgstelsel, Rotterdam.
- IBO Technologiebeleid, 2002, Samenwerken en stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid, Ministerie van Financiën, Den Haag.
- In 't Veld, R.J., F.A. Beemer, W. de Haan, L. Mertens, E. Romein en M.A.R. van Roost, 2001, Vooruitgang of regendans? Evaluatie Beleids- en Beheerscyclus Politie, Bestad i.s.m. Berenschot Procesmanagement, Den Haag.
- Inspectie van het Onderwijs, 2003, Onderwijsverslag over het jaar 2002, Utrecht.
- IWI, 2002a, De sociale verzekeringen in 2001, Zoetermeer.
- IWI, 2002b, Uitvoering werknemersverzekeringen – Stand van zaken rechtmatigheid eerste halfjaar 2001, Zoetermeer.

- IWI, 2002c, Sociaal medisch handelen – Resultaten van een onderzoek naar de kwaliteitsborging van het handelen van artsen en arbeidsdeskundigen binnen de sociale verzekeringen, Zoetermeer.
- Jacob, B.A., 2002, Accountability, incentives and behavior: The impact of high-stakes testing in the Chicago public schools, NBER Working Paper, No. 8968.
- Jong, Ph. de, en V. Thio, 2002, Donner versus Veldkamp – Over nut en nadeel van gedeeltelijke WAO-uitkeringen, onderzoek door APE gefinancierd door Stichting Instituut GAK te Hilversum.
- Justitie en BZK (Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2002, Naar een veiliger samenleving, Den Haag.
- Kam, F. de, en F. Nypels, 2001, *De Zorg van Nederland*, Contact, Amsterdam.
- Kane, T.J., en D.O. Staiger, 2001, Improving school accountability measures, NBER Working Paper, No. 8156.
- KBB (Korpsbeheerdersberaad), 2001, Prestatiebeloning bij de Nederlandse Politie. Een aantrekkelijke buidel, Den Haag.
- KBB (Korpsbeheerdersberaad), 2002, Prestatiebeloning – Eindadvies inzake verdeling budget 2002, Den Haag.
- Kelling, G.L., 1995, How to Run a Police Department, *City Journal*, 5 (4), pp. 34-45.
- Kessler, D.P., en M.B. McLellan, 2000, Is hospital competition socially wasteful?, *Quarterly Journal of Economics*, 115 (2), 577-615.
- Koning, P.W.C., C.N. Teulings en G.J. van den Berg, 2002, Hoe arbeidsmarktbeleid te waarderen?, *Economisch-Statistische Berichten*, 87 (4372), 600-602.
- Koning, P. en A. Deelen, 2003, Prikkels voor UWV, CPB Document, No. 32, Den Haag.
- Koshal, R.K. en M. Koshal, 1999, Economies of scale and scope in higher education: a case of comprehensive universities, *Economics of Education Review*, 18 (2), 269-277.

- Kreps, D.M., 1997, Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives, *American Economic Review*, 87 (2), 359-364.
- Kristensen, J.K, W.S. Groszyk en B.Buehler, 2002, Outcome-focused Management and Budgeting, *OECD Journal on Budgeting*, 1 (4), 7-34.
- Kuhry, B. en A. van der Torre, 2001, Quartaire Sector, Chapter 9 in: *De sociale staat van Nederland*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Ladd, H.F., en R.P. Walsh, 2002, Implementing value-added measures of school effectiveness: Getting the incentives right, *Economics of Education Review*, 21 (1), 1-17.
- Lancer Julnes, P. de, en M. Holzer, 2001, Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation, *Public Administration Review*, 61 (6), 693-708.
- Lavy, V., 2002a, Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement, *Journal of Political Economy*, 110 (6), 1286-1317.
- Lavy, V., 2002b, Paying for performance: The effect of teachers' financial incentives on students' scholastic outcomes', mimeo, University of Jerusalem.
- Lazear, E.P., 1998, *Personnel economics: for managers*, Chichester and Toronto: Wiley.
- Liedenbaum, C., 2003, *Opheldering gezocht! Een vergelijkend onderzoek naar de verklaringen voor het verschil in ophelderingspercentage tussen Utrecht en Münster*, IPIT/Universiteit Twente, Enschede.
- Maarse, H., W. Groot, F. van Merode, I. Mur-Veeman en A. Paulus, 2002, *Marktwerking in de ziekenhuiszorg*, Maastricht.
- MacLeod, B. en D. Parent, 1998, *Job Characteristics and the Form of Compensation*, mimeo.
- Ministeries van EZ en OCenW, 2002, *It takes two to tango*, Den Haag/Zoetermeer.
- Ministerie van SZW, 2002a, *Nieuwe uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie*, zie: <http://gemeenteloket.minszw.nl/docs/suwi/samenvatting.cfm>.

- Ministerie van SZW, 2002b, Tussenrapportage SUWI.
- Ministerie van SZW, 2002c, Naar een werkende reïntegratiemarkt, vergaderjaar 2002-2003, 28719, nr.1.
- Ministerie van SZW, 2003, Eerste evaluatie van de Wet SUWI.
- Moolenaar, D.E.G en G.L.A.M. Huijbregts, 2003, Sanctiecapaciteit 2007, WODC, Den Haag.
- Mot, E., 2002, Paying the medical specialist: the eternal puzzle, Amsterdam.
- OESO, 2001 & 2002, Education at a Glance, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, Parijs.
- Oyer, P., 1998, Fiscal Year Ends and Nonlinear Incentive Contracts: The Effect on Business Seasonality, *Quarterly Journal of Economics*, 113 (1), 149-85.
- PMB (Politiemonitor Bevolking), 2003, Politiemonitor Bevolking 2003 – Landelijke rapportage, Den Haag/Hilversum.
- Pomp, M., 2003, Meetbaar Nut of Onschatbare Waarde? Wetenschappelijk onderzoek en het bedrijfsleven, SEO rapport, No. 669, Amsterdam.
- Pomp, M., R. Venniker en M. Canoy, 2003, Prikkel de prof – een analyse van de bekostiging van universitair onderzoek, CPB Document, No. 36, Den Haag.
- Prendergast, C., 1999, The Provision of Incentives in Firms, *Journal of Economic Literature*, 37 (1), 7-63.
- Prendergast, C., 2001, Selection and oversight in the public sector, with the Los Angeles Police Department as an example, NBER Working Paper, No. 8864.
- Rahm, D., 1994, University-firm linkages for industrial innovation, paper presented at the CERP/AAAS Conference on University Goals, Institutional Mechanisms and the Industrial Transferability of Research..

- Rinia, E.J., Th. N. van Leeuwen, H.G. van Vuren en A.F.J. van Raan, 2001, Influence of interdisciplinarity on peer-review and bibliometric evaluations in physics research, *Research Policy*, 30, 357-361.
- Rutten, F.F.H. en W.B.F. Brouwer, 2002, Meer zorg bij beperkt budget, *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 146(47), 2254-2258.
- RVZ, 2003, Marktwerking in de medisch specialistische zorg, Zoetermeer.
- SCP (Sociaal Cultureel Planbureau), 2001, De sociale staat van Nederland, Den Haag.
- SCP (Sociaal Cultureel Planbureau), 2002, Sociaal en Cultureel Rapport 2002, Den Haag.
- Schmoch, U., 1999, Interaction of universities and industrial enterprises in Germany and the United States: a comparison, *Industry and Innovation*, 6(1), 51-68.
- Schut, F., 2003a, De zorg is toch geen markt?, inaugurele rede, Rotterdam.
- Schut, F., 2003b, Gezondheidszorg, in: *Jaarboek overheidsfinanciën 2003*, C.A. de Kam en A.P. Ros (eds), Den Haag.
- Smit, P.R., 2000, Nederland in internationaal perspectief, Chapter 8 in: F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H. ter Horst-van Breukelen and F.P. van Tulder, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2000*, Report No. 189, Department of Justice, Den Haag.
- Stegeman, H., 2000, Individual Renumeration, CPB Research memorandum, No. 160.
- Stephan, P., 1996, The economics of science, *Journal of Economic Literature*, 34(3), 1199-1235.
- Swaan, PM de, 2001, Manifest "Naar een universitair réveil".
- Tak, P.J.P. en J.P.S. Fiselier, 2002, *Duitsland-Nederland; en de afdoening van strafzaken*, Wolf Legal Productions.
- Terpstra, J., 2002, Sturing van politie en politiewerk – Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl, IPIT/Politie en Wetenschap, Enschede.

- Teulings, C.N., 1999, Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit, in: *Op zoek naar nieuwe collectiviteiten – Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit*, L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong (eds), Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2003, De calculus van het publieke belang, Rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën.
- TK 26 345 (Tweede Kamer der Staten-Generaal), 2002, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2002, Den Haag.
- TK 27 834, nr. 2 (Tweede Kamer der Staten-Generaal), 2001, Nota Criminaliteitsbeheersing, Den Haag.
- Travis, J. en M. Waul, 2002, *Reflections on the Crime Decline: Lessons for the Future?*, *Proceedings from the Urban Institute Crime Decline Forum*, Urban Institute, Washington.
- UWV, 2001, Bedrijfsplan 2002-2005, Amsterdam.
- UWV, 2002a, Jaarplan 2003, Amsterdam.
- UWV, 2003a, Rapport Deregulering van Wetgeving.
- UWV, 2003b, Het Claimbeoordelings en -Borgingssysteem (CBBS). Een introductie voor belangstellenden.
- Vijver, C.D. van der, A.J. Meershoek en D.F. Slobbe, 2001, Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen, IPIT/Politie & Wetenschap, Twente University, Enschede.
- Vollaard, B., 2003, Performance contracts for police forces, CPB Document, No. 31, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Wiebrens, C., 2002b, Celdagen zeggen meer over doelmatigheid politie, *Economisch-Statistische Berichten*, 87 (4389), pp. 900-903.

Wiebrens, C. en S. Essers, 1999, Schaf het ophelderingspercentage af, *Tijdschrift voor de Politie*, 61 (1), pp. 27-34.