Over de effectiviteit van prestatiebekostiging

De beste manier is de eigen manier …

Rick Anderson

SAMENVATTING Dit artikel geeft een beschouwing over prestatiebekostiging binnen het openbaar bestuur. Hoewel de verwachtingen ten aanzien van deze bekostigingswijze hooggespannen waren, levert de toepassing in de praktijk de nodige problemen op. Vanuit deze constatering is een casestudie opgezet die tot doel heeft de effectiviteit van prestatiebekostiging te traceren. Onderzoek is gedaan naar twee gemeenten die als opdrachtgever contracten zijn aangegaan met één en dezelfde opdrachtnemer. Beide gemeenten hanteren een systeem van prestatiebekostiging. Hoewel vanuit het onderzoek geen algemene conclusies getrokken kunnen worden, wordt het vermoeden bevestigd dat prestatiebekostiging op zich niet voldoende is om de doelmatigheid te verbeteren. Het systeem zal gepaard moeten gaan met een aansturingsvorm, waarbij de opdrachtgever de opdrachtnemer voldoende ruimte biedt om de processen naar eigen inzicht in te richten en uit te voeren.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK Hoewel men bij de introductie van *new public management* hoge verwachtingen had van prestatiebekostiging binnen het openbaar bestuur, blijkt deze wijze van bekostiging in de praktijk de nodige problemen op te leveren. Dit artikel gaat in op deze knelpunten, de effecten van prestatiebekostiging en de randvoorwaarden waaraan deze bekostigingsvorm moet voldoen. Het onderzoek dat in dit artikel beschreven wordt, bevestigt de gedachte dat de effectiviteit van prestatiebekostiging afhankelijk kan zijn van de aansturingsvorm die de opdrachtnemer kiest richting de opdrachtgever.

1 Inleiding

Hoewel het begrip doelmatigheid binnen het openbaar bestuur al jaren hoog op de bestuurlijke agenda staat, heeft dit niet in alle gevallen geleid tot een concrete en aantoonbare verbetering van de doelmatigheid van processen binnen dit openbaar bestuur. Het concept levert in de praktijk zo veel problemen op dat de euforie van destijds steeds meer omslaat in cynisme. Dit artikel gaat in op het verschijnsel prestatiebekostiging, beziet welke knelpunten dit systeem kan opleveren en welke factoren bepalend kunnen zijn voor de effectiviteit van deze bekostigingsvorm. Het artikel is als volgt opgebouwd. Na een korte introductie in paragraaf 2 waarbij het begrip doelmatigheid centraal staat, zal het begrip prestatiebekostiging in paragraaf 3 worden uitgewerkt. Daarbij zullen ook de knelpunten aan de orde komen die zich kunnen voordoen bij de introductie van deze bekostigingssystematiek. Vanuit deze uiteenzetting zal de gedachte worden geformuleerd dat een systeem van prestatiebekostiging alleen succesvol kan zijn als het vergezeld gaat van een aansturingsvorm waarbij opdrachtnemers de nodige vrijheidsgraden worden gegund. Het artikel geeft vervolgens in paragraaf 4 een verslag van een casestudie waarin prestatiebekostiging en de manier van aansturing centraal staan. Na een analyse van deze studie in paragraaf 5 zal het artikel afsluiten met enkele conclusies in paragraaf 6.

2 Verankering van doelmatigheid: managerialisme

Het begrip doelmatigheid kan binnen het openbaar bestuur op verschillende manieren van betekenis worden voorzien. Zo definiëren Klaassen et al. (2010) in navolging van Haselbekke et al. (1990) het begrip als de verhouding tussen gerealiseerde en gewenste productiviteit. Productiviteit betreft dan een output-inputverhouding en onder doelmatigheid wordt dus een gerealiseerde output-inputverhouding verstaan, afgezet tegen een normverhouding (Klaassen et al., 2010). In de ogen van deze auteurs is doelmatigheid synoniem aan efficiency. Verlet en Devos (2010, p. 7) omschrijven het begrip als volgt: 'Efficiëntie wijst op de hoeveelheid input die nodig is per eenheid output, terwijl productiviteit een maatstaf is voor de hoeveelheid output die men kan realiseren per eenheid input.' In dit artikel zal de voorgaande definitie van Klaassen aangehouden worden.

De problemen om het begrip doelmatigheid daadwerkelijk vorm te geven in de praktijk van het openbaar bestuur, zijn talrijk. Zo is de beoogde output vooraf niet altijd bekend, of kan deze moeilijk worden geconcretiseerd (Anessi-Pessina en Steccolini, 2005). Daarnaast hanteren verschillende

organisaties doorgaans verschillende vormen van kostenverbijzondering, met als gevolg dat een interorganisatorische vergelijking niet goed gemaakt kan worden. Het gevolg daarvan is dat het soms lastig is een valide norm voor de betreffende output-inputverhouding op te stellen. Ook bestaat doorgaans een zekere weerstand tegen de verankering van het begrip doelmatigheid, zeker als dit gekoppeld wordt aan bekostiging of zelfs bezuiniging. Klaassen et al. (2010) spreken in dit verband over knelpunten van technische, organisatorische en facilitaire aard. Van Dooren et al. (2010) voeren in dit verband de soms lage kwaliteit van het informatiesysteem, knelpunten van psychologische aard, culturele barrières en knelpunten van institutionele aard op als meest voorkomende knelpunten.

De laatste jaren wordt door auteurs echter steeds meer gewezen op het gegeven dat de knelpunten eerder samenhangen met de bestuurlijke en ambtelijke weerstand, dan met de technische onmogelijkheid om het begrip doelmatigheid te operationaliseren (Van Dooren et al., 2010, p. 159 e.v.). Onder de vlag van *new public (personnel) management* wordt dan ook beoogd managers binnen het openbaar bestuur meer vrijheid te geven, terwijl het accent op flexibiliteit, besluitvaardigheid en prestatie komt te liggen (Terry, 1998). Het concept van *managerialism* sluit nauw hierop aan. Pollit (1993, pp. 2, 3) definieert managerialism als een 'ideology with two important components: first, that the goals of government can best be accomplished by continuing increases in economically defined productivity and second, that managers are critical to improving productivity and therefore, must be given the right to manage'. Terry (1998) brengt de introductie van vrijheidsgraden voor managers en markmechanisme samen onder het begrip *neomanagerialism*. 'The aim was to change managerial behavior from compliance to active responsibility for results, thereby gaining greater efficiency and effectiveness', stelt Caiden (2010, p. 205) in dit verband.

De beschreven vormen van management hebben vrij universeel tot doel de doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar bestuur te verhogen door in te spelen op de belangen en doelstellingen van decentraal gepositioneerde agenten door deze agenten meer beslissingsvrijheid toe te kennen (Ban en Riccucci, 2002; Blank, 2010). Wel wordt daarin onderkend dat verschillende actoren binnen het openbaar bestuur soms verschillende conflicterende belangen kunnen hebben. Het is op dit punt dat deze nieuwe managementvormen aansluiten op noties die vanuit de *principal agent*-theorie worden aangedragen: 'The main concerns of agency theory are how to arrange an incentive and compensation design, to monitor and appraise the performance of an agent (...)' (Park, 2010, p. 409).

3 Prestatiebekostiging

Als doelmatigheid is te vertalen naar een output-inputverhouding die geoptimaliseerd moet worden, is uiteraard de volgende stap dat de budgettering hierop aangrijpt. Dit houdt in dat de vorm van budgettering verschuift van een systeem van inputbudgettering naar een van output- of prestatiebekostiging.

Bij prestatiebekostiging is sprake van een financierende overheid die als opdrachtgever kan worden aangemerkt en een taakorganisatie, die de rol van opdrachtnemer vervult. De financierende overheid heeft de verantwoordelijkheid de richting aan de geven: dat wil zeggen dat deze overheid aangeeft wat de probleemvelden, de streefdoelen en de doelgroepen zijn. De taakorganisatie krijgt vervolgens de ruimte uit te werken hoe de taakorganisatie deze doelen zal nastreven. Daartoe stelt de taakorganisatie een activiteitenplan op (Herweijer, 2010, p. 81). De financierende overheid legt vervolgens vast welke prestaties in de komende periode feitelijk moeten worden geleverd en welke budgetten ter beschikking worden gesteld. Na afloop wordt bezien in hoeverre de overeengekomen prestaties zijn geleverd. Deze vorm van bekostiging staat ook wel bekend als outputbudgettering, outputfinanciering, prestatiebeloning of *incentives-based budgeting* (Hearn et al., 2006).

De gedachte achter prestatiebekostiging wordt vrij expliciet vanuit de hier genoemde managementvormen aangereikt (Caiden, 2010). Door de beoogde output concreet te formuleren en de bekostiging te baseren op de productie van deze output, wordt het decentrale management de mogelijkheid en bevoegdheid gegeven om naar eigen inzicht de betreffende processen in te richten, terwijl dat management tevens verantwoordelijk wordt gehouden voor de geleverde output (Hearn et al., 2006). Deze combinatie van bevoegdheid en verantwoordelijkheid zou de doelmatigheid van procesverloop binnen het openbaar bestuur kunnen bevorderen, zo is de gedachte. 'Ideally, decision quality is improved because better information is available at the unit level and because there is a direct, consequential link between decisions and unit outcomes' (Hearn et al., 2006, p. 288).

Prestatiebekostiging is met name door de introductie van new public management en de daaruit voortkomende nieuwe vormen van management grootschalig op de kaart gezet (Caiden, 2010). 'Voorstanders van NPM stellen dat prestatiebekostiging leidt tot een meer doelmatige beleidsuitvoering, maar op zich niet resulteert in een inhoudelijke verandering van het gevoerde beleid' (Herweijer, 2010). Ook Klaassen et al. (2010) constateren dat de introductie van bonusmalussystemen die gericht zijn op de

optimalisatie van output-inputverhoudingen een positief effect kunnen hebben op de doelmatigheid van werken binnen het openbaar bestuur. Dergelijke systemen kunnen tevens in staat zijn om de soms verschillende belangen van principalen en agenten weer in het verlengde van elkaar te krijgen (Rainey en Steinbauer, 1999). Park (2010, p. 426) sluit hier in zijn meest recente onderzoek op aan: 'The study supports the evidence that discretionary controlling and performance monitoring systems can be the most powerful and effective managerial tools to enhance the level of work motivation and job satisfaction as well as to decrease state employees' turnover intentions.'

Er kleven ook nadelen aan een prestatiebekostigingssysteem. Zo wordt soms gewezen op ongewenste neveneffecten die kunnen ontstaan als medewerkers zich alleen gaan richten op datgene wat gebudgetteerd en genormeerd wordt (Aardema, 2005; Anderson, 2009). Essentiële taken die niet in het bekostigingssysteem zijn opgenomen, kunnen dan blijven liggen. Daarnaast ontwikkelen medewerkers onder een dergelijk systeem vaak strategieën die erop gericht zijn stress en werkdruk te mijden met als gevolg dat lichte dossiers sneller worden opgepakt dan zware dossiers (Herweijer, 2010; Weimar, 2008). Ook wordt het neutrale karakter door sommige auteurs in twijfel getrokken. Gewezen wordt dan op het gevaar dat niet alleen het beheer en de organisatie veranderen als gevolg van prestatiebekostiging, maar ook de inhoud van het gevoerde beleid (De Bruijn, 2001). De beoogde marktwerking wordt niet altijd gerealiseerd (Herweijer, 2010), terwijl soms juist te veel interne concurrentie ontstaat (Hearn et al., 2006). Verder is het soms lastig om prestaties en activiteiten scherp te formuleren, terwijl het niet uitbetalen een zekere vastberadenheid vergt van bestuurders (Hearn et al., 2006). Bovendien worden jaarrekeningen soms bewust te laat ingeleverd om het systeem te frustreren. Tot slot valt niet te verwachten dat iedereen gelijk begrijpt wat het nieuwe systeem inhoudt en hoe het werkt (Klijn et al., 2006). Deze knelpunten worden zelfs empirisch geïllustreerd. Zo wijzen Van Dooren et al. (2010) op de praktijk waarbij informatie wordt gemanipuleerd, output wordt gemuteerd, alleen kwantificeerbare doelstellingen worden nagestreefd, enzovoort.

Mede door de voorgaande knelpunten levert prestatiebekostiging niet altijd het gewenste resultaat op (Caiden, 2010). Van Dooren et al. (2010, p. 178) betrekken het standpunt dat decentralisatie weliswaar tot positieve effecten kan leiden, maar dat prestatiebekostiging doorgaans juist tot negatieve effecten leidt. Andere auteurs sluiten zich hierbij aan door te stellen dat doelmatigheidsverbetering eerder in de hand wordt gewerkt door decentralisatie dan door prestatiebekostiging (Blank, 2010).

De meeste auteurs geven aan dat het invoeren van prestatiebekostiging een grondige kennis vereist van het betreffende proces (Klaassen et al., 2010). Een prestatiebekostigingssysteem zal daarnaast ook zeer veel oog moeten hebben voor de context van het betreffende proces (Van Dooren et al., 2010; Whalen, 1991). Verder heeft prestatiebekostiging alleen zin als de verantwoordelijkheid voor de procesvoering wordt gedecentraliseerd richting de agenten en als heldere afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties (Whalen, 1991). Hier kan zich een dilemma voordoen. De onderliggende sturingsfilosofie van prestatiebekostiging veronderstelt immers een sturing op budget en output (vanuit de principaal), terwijl de verantwoordelijkheid over het proces zelf gedecentraliseerd wordt richting de agent. Aan de andere kant vereist een dergelijke sturingsfilosofie een grondig inzicht van de conversie van input naar output, een inzicht dat bij een verdergaande decentralisatie niet altijd meer aanwezig is bij de principaal. Het dilemma kan ook anders worden verwoord. Enerzijds zal een principaal zeer veel kennis moeten hebben van de processen die hij laat vallen onder een systeem van prestatiebekostiging, terwijl de principaal anderzijds de agent de nodige vrijheidsgraden moet geven om het proces naar eigen inzicht te laten verlopen. Hoewel sommige auteurs wijzen op het belang van vertrouwen om dit dilemma te doorbreken, kan een te groot beroep op vertrouwen neigen tot naïviteit waar belangen tussen principaal en agent soms conflicterend zijn (Coleman, 2009; Pfeffer en Salancik, 1978).

De gedachte rijst dat een prestatiebekostigingssysteem niet voldoende is om de doelmatigheid van handelen binnen het openbaar bestuur te bevorderen. Daarnaast zal gezocht moeten worden naar een aansturingsvorm die oog houdt voor de specifieke context en die de decentrale agenten de mogelijkheid biedt processen naar eigen inzicht in te richten en uit te voeren.

4 Een casestudie

In 2010 is een onderzoek uitgevoerd naar het effect van prestatiebekostiging binnen de publieke sector. Het onderzoek kent een sterk verkennend karaker en de onderzoeksvraag is dan ook zeer breed geformuleerd: welke effecten kunnen worden toegerekend aan het systeem van prestatiebekostiging en welke factoren beïnvloeden de effectiviteit van prestatiebekostiging? Hoewel geen factoren vooraf worden uitgesloten, wordt onder andere de geopteerde vorm van sturing richting de opdrachtnemer expliciet als factor in het onderzoek meegenomen.

Het navolgende verslag betreft een onderdeel van dit onderzoek. Het gaat hier om het onderdeel waarbij de sturingsrelatie tussen de opdrachtgever en de opdracht-

nemer als centrale variabele wordt opgevoerd. Dit deelonderzoek heeft tot doel het effect van deze sturingsrelatie op de werking van het prestatiebekostigingssysteem te bezien.

Dit onderzoeksonderdeel heeft de vorm van een tweevoudige casestudie, waarbij de sturingsrelatie tussen twee gemeenten en een gesubsidieerde instelling het object van onderzoek is.[1] Geopteerd wordt voor twee gemeenten, die beide een systeem van prestatiebekostiging hanteren in hun relatie tot de gesubsidieerde instelling. Doordat de twee gemeenten zakendoen met dezelfde instelling, vergelijkbare diensten vragen en vergelijkbare budgetten hanteren, kunnen mogelijke verschillen die bestaan tussen gesubsidieerde instellingen worden weggenomen en kan de focus worden gelegd op de aansturing vanuit de twee gemeenten richting de instelling. Op deze manier kunnen bijvoorbeeld de wijze van kostentoerekening, de definitie en categorisering van productieve uren, de outputregistratie, enzovoort als constanten worden aangemerkt, aangezien de instelling voor beide opdrachtgevers dezelfde methodiek van administreren hanteert. Ook andere contextvariabelen worden op deze manier constant gehouden.

De casestudie concentreert zich dus op twee gemeenten die op jaarbasis vergelijkbare budgetten beschikbaar stellen aan één en dezelfde instelling, met de opdracht om voor beide gemeenten vergelijkbare diensten te leveren. De diensten bevinden zich op het vlak van welzijnswerk, maar betreffen onder meer het verzorgen van taalcursussen voor allochtonen. Het onderzoek richt zich specifiek op deze taalcursussen.[2]
Conceptueel hanteert het onderzoek het model zoals weergegeven in figuur 1.

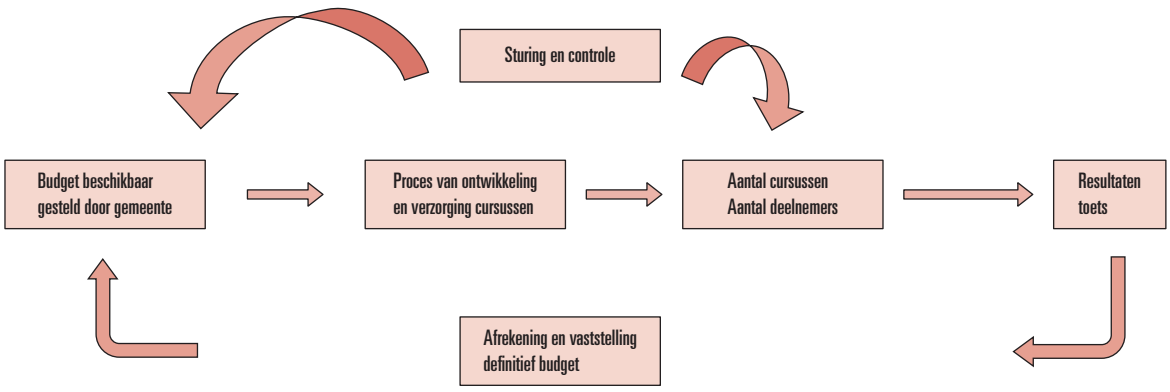
Vooraf worden de budgetten in voorschot beschikbaar gesteld door de twee gemeenten. Daarbij wordt eveneens aangegeven hoeveel cursussen verzorgd moeten worden, welk niveau de cursussen moeten hebben en van hoeveel deelnemers men uitgaat. Vervolgens zet de instelling de processen in gang. De cursussen moeten soms ontwikkeld of geactualiseerd worden, locaties en materiaal moeten verzorgd worden, acquisitie- en intakeactiviteiten moeten worden verricht en uiteraard moeten de cursussen zelf gegeven worden. Uiteindelijk wordt bij de deelnemers een toets afgenomen. Deze toets wordt door een andere organisatie afgenomen om de objectiviteit te kunnen garanderen. Het aantal deelnemers dat met goed gevolg de toets heeft afgelegd, is het uiteindelijke aangrijpingspunt voor de bekostiging.

Zoals gesteld concentreert het onderzoek zich op de manier waarop de gemeenten invulling geven aan hun sturingsrelatie richting de instelling. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen sturing op budget, sturing op proces en sturing op output. Bij processturing probeert de gemeente ook afspraken te maken over de werkwijze. Een tweede onderscheid betreft het abstractieniveau van de sturing. Zo kan de gemeente algemene afspraken maken over het totaalbudget, maar ook opteren voor gedetailleerdere afspraken en hier deelbudgetten aan koppelen. Een derde onderscheid betreft het tijdstip van sturing. De gemeenten kunnen vooraf en achteraf in contact treden met de instelling, maar ook tussentijds. Het schema kan aldus worden opgezet zoals weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Sturingsvariabelen

Sturingsvariabele	Scores		
Aangrijpingspunt	Input	Proces	Output
Abstractieniveau	Hoog		Laag
Tijdstip van sturing	Vooraf	Tussentijds	Achteraf

Figuur 1 Conceptueel procesmodel



De scores op de sturingsvariabelen komen als volgt tot stand. Voor het aangrijpingspunt wordt bezien waar de afspraken tussen de gemeente en de instelling betrekking op hebben. Als afspraken alleen over het budget worden gemaakt, kan gesproken worden over inputsturing. Afspraken over het aantal geslaagden voor tentamens worden daarentegen als vormen van outputsturing aangemerkt. Als de gemeente zich uitlaat over de manier waarop de cursussen gegeven moeten worden, legt zij het aangrijpingspunt bij het proces. Uiteraard zijn ook combinaties mogelijk. Het abstractieniveau wordt bepaald door het aggregatieniveau van de budgetten en de daaraan gekoppelde afspraken over activiteiten en output. De scores hoog of laag moeten daarbij in vergelijkend perspectief worden gezien. Als de ene gemeente een totaalbudget ter beschikking stelt en geen verdere afspraken maakt over de individuele activiteiten, scoort zij hoger in abstractieniveau dan een gemeente die de budgetten uitsplitst en de deelbudgetten koppelt aan individuele activiteiten. Het tijdstip van sturing kan plaatsvinden voordat het begrotingsjaar is begonnen, kan plaatsvinden na verloop van het jaar, maar ook tussentijds. Ook hier zijn combinaties mogelijk. De variabelen staan op zich los van elkaar. Een keuze voor een bepaald aangrijpingspunt heeft bijvoorbeeld geen invloed op het abstractieniveau of het tijdstip van sturing.

Het onderzoek maakt gebruik van interviews en documentenanalyses. Daarbij worden zowel respondenten bij de gemeenten als bij de instelling geïnterviewd en zijn ook de documenten afkomstig van zowel de gemeenten als de instelling. Een en ander om de constateringen beter te kunnen verifiëren. De respondenten bij de gemeenten betreffen gemeentelijke controllers die het verzorgen van taalcursussen onder andere tot hun object van control rekenen. Daarnaast zijn bij de gemeenten de beleidsambtenaren geïnterviewd die belast zijn met de vormgeving van het onderwijsbeleid (waaronder deze processen vallen). Bij de instelling zijn de controller en de verantwoordelijke voor taalcursussen geïnterviewd.[3] De gemeentelijke documenten betreffen de programmabegroting, de productbegroting, het afdelingsplan, het activiteitenplan, subsidieverordeningen, subsidiebeschikkingen, managementrapportages, bestuursrapportages, jaarverantwoordingen (op activiteitenniveau), productverantwoordingen, gespreksverslagen, enzovoort. Documenten bij de instellingen betreffen de relevante contracten, subsidieaanvragen, subsidiebeschikkingen, gespreksverslagen, begrotingen, verantwoordingen, enzovoort. Het onderzoek is in 2010 uitgevoerd, maar heeft het jaar 2009 als tijdvak van onderzoek.

Om het verkennende karakter nog sterker te benadrukken, maakt het onderzoek geen gebruik van veronderstellingen of hypothesen die vooraf worden opgesteld.

5 Resultaten en analyse

De resultaten zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 De resultaten van de casestudie

	Kenmerken	
	Gemeente 1	Gemeente 2
Aangrijppunt van sturing	Input	Input
	Output	Proces
		Output
Abstractieniveau	Input: laag	Input: laag
	Proces: afwezig	Proces: laag
	Output: laag	Output: laag
Tijdstip van sturing	Input: vooraf en achteraf	Input: vooraf en achteraf
	Proces: niet	Proces: tussentijds
	Output: vooraf en achteraf	Output: vooraf en achteraf
Jaarbudget	€ 50.000	€ 60.000
Aantal deelnemers	151	213
Beoogd aantal geslaagden	100	150
Aantal geslaagden	121	78
Slagingspercentage	80%	37%
Aantal lesuren totaal	412	234
Maximum vergoeding per geslaagde	€ 500	€ 400
Gedeclareerd budget per geslaagde	€ 413	€ 769
Kostprijs instelling per geslaagde	€ 415	€ 775

Tabel 2 geeft de resultaten van de casestudie kort weer. Gemeente 1 maakt met de instelling gedetailleerde afspraken over het budget en over het aantal geslaagden. Daarbij wordt specifiek de vergoeding per geslaagde genoemd (€ 500 per geslaagde). Ook gemeente 2 maakt afspraken over het bedrag dat per geslaagde wordt vergoed (€ 400 per geslaagde). Daarnaast maakt gemeente 1 geen procesafspraken, terwijl gemeente 2 dit zeer gedetailleerd doet. Terwijl gemeente 1 vooraf afspraken maakt met de instelling en pas na het begrotingsjaar controleert in hoeverre deze afspraken zijn nagekomen, hanteert gemeente 2 tevens een systeem van tussentijdse controle. Hierbij wordt eens per begrotingsjaar een tussenevaluatie uitgevoerd en besproken met de instelling. De budgetten zijn gemaximeerd en redelijk vergelijkbaar: de instelling krijgt op jaarbasis € 50.000 van gemeente 1 en € 60.000 van

gemeente 2, in beide gevallen onder de conditie dat het beoogde aantal geslaagden wordt behaald. Het aantal geslaagden verschilt echter sterk: 121 geslaagden voor gemeente 1 terwijl voor gemeente 2 slechts 78 deelnemers aan een diploma worden geholpen in 2009. De gedeclareerde vergoeding per geslaagde loopt dan ook sterk uiteen voor de twee gemeenten (€ 413 per geslaagde voor gemeente 1 tegenover € 769 per geslaagde voor gemeente 2). Voordat het systeem van outputfinanciering werd geïntroduceerd, bedroeg de kostprijs voor de gemeenten overigens € 615 per geslaagde (in 2008).Het totaal aantal deelnemers betreft in dit jaar 151 deelnemers voor gemeente 1 en 213 voor gemeente 2, zodat ook de slagingspercentages nogal uiteenlopen (zie tabel 2). Het niveau van instroom kan voor de twee gemeenten als gelijk worden beschouwd. Gemeente 1 kent na afloop van het begrotingsjaar het totaalbudget toe, terwijl hier tussen gemeente 2 en de instelling ten tijde van het onderzoek nog een discussie over loopt.

Deze resultaten zijn vervolgens met de betrokken actoren besproken. Het blijkt dat gemeente 2 weliswaar op een eenzelfde abstractieniveau afspraken maakt met de instelling over het budget en de output als gemeente 1, maar tijdens het begrotingsjaar soms bijzonder gedetailleerd in het proces intervenieert. Daarbij worden richting de instelling aanwijzingen gegeven over welke locaties geschikt worden geacht, hoeveel uur les moet worden gegeven, het tijdstip van lesgeven, de ondersteuning van de docenten buiten de lesuren om, enzovoort. Dit leidt er soms toe dat reeds in gang gezette processen op aanwijzing van gemeente 2 moeten worden gewijzigd, hetgeen zeer veel tijd kost. Het gevolg is dan ook dat het aantal directe lesuren dat vanuit het budget bekostigd wordt bij gemeente 2 veel lager ligt. In 2009 worden 412 lesuren voor gemeente 1 verzorgd, voor gemeente 2 slechts 234. De gemeenten, evenals de instelling zelf, benadrukken de relatie tussen het aantal lesuren en het uiteindelijk aantal geslaagden. De instelling benadrukt tevens het belang van de vrijheid om processen naar eigen inzicht in te richten.

In termen van gedefinieerde output opereert gemeente 1 doelmatiger. Deze gemeente weet met minder budget meer geslaagden te realiseren, terwijl het niveau van de deelnemers vergelijkbaar is met dat van gemeente 2. Gemeente 1 hanteert expliciet een sturingsfilosofie, waarbij de instelling zo veel mogelijk vrijheidsgraden wordt gegund om de processen naar eigen inzicht in te richten. Aansturing vindt vooraf en achteraf plaats. Gemeente 2 behoudt zich het recht voor om vooraf, maar ook tijdens de rit te interveniëren in de processen van de instelling. De tweede ronde interviews levert op dat gemeente 2 vooraf op een vergelijkbaar aggregatieniveau afspraken maakt over het budget en de te leveren output, maar tijdens de rit zeer gedetailleerde procesinterventies pleegt. Procesinterventies die tijdens het begrotingsjaar zelf in gang worden gezet, vergen bijzonder veel tijd, aldus de respons.

Het begrip doelmatigheid moet vanuit het perspectief van de gemeenten worden geïnterpreteerd: de prijs die de gemeente moet betalen per geslaagde. De instelling zelf hanteert in 2009 een andere definitie. Zij beoogt in 2009 het maximale totaalbudget te declareren, terwijl de kosten dit budget niet mogen overschrijden. De kostprijs voor de instelling zelf komt dan ook goed overeen met het totaalbudget dat met de gemeenten vooraf is overeengekomen. Deze kostprijs ligt rond de € 50.000 voor de activiteiten uitgevoerd voor gemeente 1 en rond de € 60.000 voor de activiteiten uitgevoerd voor gemeente 2. Vanuit deze doelstelling is ook voor de instelling haar contact met gemeente 1 doelmatiger. Deze gemeente heeft immers het totaalbudget reeds toegekend, terwijl hier met gemeente 2 nog discussie over wordt gevoerd.

Omdat de gemeenten een grens stellen aan het totale budget dat gedeclareerd kan worden, laat het jaar 2009 echter zien dat de instelling bij gemeente 1 onder het maximum per geslaagde declareert (€ 413 wordt per geslaagde gedeclareerd, terwijl € 500 is toegestaan). Welbeschouwd had de instelling bij gemeente 1 de kosten kunnen beperken door de deelnemers minder intensief te begeleiden. Het aantal geslaagden was dan vermoedelijk teruggelopen, maar de declaratie per geslaagde had dan hoger kunnen zijn (met een maximum van € 500 per geslaagde). In 2010 heeft de instelling het streven om de maximale vergoeding per geslaagde tegen zo min mogelijk kosten te declareren, aldus de respons vanuit de instelling zelf.

6 Beschouwing en conclusies

Prestatiebekostiging kan ongetwijfeld een bijdrage leveren aan de doelmatigheid van werken en handelen binnen het openbaar bestuur. De introductie van een dergelijk bekostigingssysteem levert echter de nodige knelpunten op. Door de auteurs wordt in dit verband gewezen op ongewenste neveneffecten, die ontstaan als medewerkers zich alleen gaan richten op datgene wat gebudgetteerd wordt. Zware dossiers worden soms gemakkelijk doorgeschoven, terwijl ook het beleid zelf soms inhoudelijk wordt aangepast. Ook wordt soms informatie richting de gewenste prestatie gemanipuleerd en wordt een prestatiebekostigingssysteem niet altijd direct goed begrepen en ondersteund. Gewezen wordt dan ook op de noodzaak een grondig inzicht te hebben in de processen die onder het prestatiebekostigingssysteem komen te vallen en oog te

krijgen en te houden voor de context van een prestatiebekostigingssysteem. Daarnaast zal ruimte gegeven moeten worden aan de procesverantwoordelijken om de betreffende processen naar eigen inzicht in te richten.

Dit artikel geeft een kort verslag van een deelonderzoek dat is uitgevoerd naar de werking van een prestatiebekostigingssysteem. De doelstelling van het gehele onderzoek was het traceren van de effecten van het bekostigingssysteem en van de factoren die de werking van het systeem kunnen beïnvloeden. Het deelonderzoek had tot doel de invloed van de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer op de werking van het prestatiebekostigingssysteem te traceren.

Hoewel vanuit de casestudie geen algemene conclusies kunnen worden getrokken, illustreert de studie de gedachte dat de introductie van een prestatiebekostigingssysteem niet voldoende is om de doelmatigheid te bevorderen. Daarnaast is een aansturingsvorm nodig die voldoende vrijheidsgraden toekent aan de opdrachtnemer, opdat deze laatste de mogelijkheid behoudt om oog te hebben en te houden voor de context. De combinatie van prestatiebekostiging en de juiste aansturingsvorm is vermoedelijk wel in staat de doelmatigheid van werken binnen het openbaar bestuur te bevorderen.

Deze constatering is overigens niet nieuw. 'Efficiency may or may not increase, depending on how local decision-makers behave in response to the new system and how the central administration balances the need to decentralize fiscal decision-making with centralized direction', stellen Hearn et al. (2006, p. 309) in dit verband.

Vervolgonderzoek is noodzakelijk. De tweezijdige casestudie laat zien dat de gemeente die tussentijds bijstuurt op de processen zelf uiteindelijk een hoger bedrag per geslaagde neertelt. De vraag rijst dan of dit aan het tussentijdse karakter van de aansturing ligt of aan het feit dat op de processen wordt gestuurd. Ook kan het liggen aan de discrepantie tussen afspraken vooraf en interventie tussentijds: als vooraf geen afspraken over de processen worden gemaakt, ligt het voor de hand dat een tussentijdse interventie op procesvoering frustrerend kan werken. Het lijkt van belang om deze variabelen in een vervolgonderzoek separaat te onderzoeken, hetgeen bij de hier beschreven casestudie niet mogelijk is. Vanuit de casestudie kan echter wel de verwachting worden uitgesproken dat het tussentijds aansturen in afwijking van datgene wat vooraf is voorgekomen, de doelmatigheid van werken niet in de hand werkt. Eveneens bestaat de verwachting dat de aansturing zich beter kan beperken tot afspraken en controles met betrekking tot input en output. ■

Dr. R. J. Anderson is als lector Controlling verbonden aan de Hogeschool INHOLLAND.

Noten

1 In een tweevoudige casestudie worden twee cases vanuit dezelfde onderzoeksopzet en conceptualisering bestudeerd (Yin, 1990, p. 53).

2 Het betreft hier vervolgcursussen Engels en geen taalonderwijs dat in het kader van de wet Inburgering wordt verzorgd.

3 Tijdens de interviews is met name gevraagd naar de aard van de sturingsrelatie. Daarbij zijn alle variabelen aan bod gekomen, zoals het aangrijppunt van sturing, het tijdstip van sturing en het abstractieniveau van sturing. De interviews hadden een halfgestructureerd karakter. Door zowel de gemeenten als de instelling te vragen naar de sturingsrelatie, kan de respons geverifieerd worden. De documenten zijn eveneens ter verificatie van de respons gebruikt, maar zijn ook gebruikt om kwantitatieve gegevens, zoals de kosten voor de gemeenten en voor de instelling, het aantal deelnemers, het slagingspercentage, enzovoort te traceren.

Literatuur

- Aardema, H. (2005), *Stille waarden: een reflectie op overnormering in publiek management*, Heerlen: Open Universiteit.
- Anderson, R.J. (2009), *De controller als mens*, lectorale rede, Haarlem: hogeschool INHolland.
- Anessi-Pessina, E. en I. Steccolini (2005), Evolutions and limits of New Public Management – Inspired budgeting practices in Italian local governments, *Public Budgeting and Finance*, vol. 25, no. 2, pp. 1-14.
- Ban, C. en N.M. Riccucci (2002), Public personnel management: Where has it been, where is it going? In: C. Ban en N.M. Riccucci (eds.), *Public personnel management: Current concerns, future challenges*, pp. 1-7, New York: Longman Publishers.
- Blank, J.L.T. (2010), *Principes van productiviteitsmeting*, Maastricht: Shaker Publishing BV.
- Bruijn, H. de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht: Lemma.
- Caiden, N. (2010), Challenges confronting contemporary public budgeting: Retrospectives and prospectives from Allen Schick, *Public Administration Review*, vol. 70, no. 2, pp. 203-210.
- Coleman, J.S. (1990), *Foundations of social theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- Dooren, W. van, G. Bouchaert en J. Halligan (2010), *Performance management in the public sector*, London: Routledge.
- Haselbekke, A.G.J., H. Klaassen, A. Ros en R. in 't Veld (1990), *Prestaties tellen. Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*, Den Haag: VNG.
- Hearn, J.C., D.R. Lewis, L. Kallsen, J.M. Holdsworth en L.M. Jones (2006), 'Incentives for managed growth': A case study of incentives-based planning and budgeting in a large public research university, *The Journal of Higher Education*, vol. 77, no. 2, pp. 286-316.
- Herweijer, M. (2010), Effecten van prestatiebekostiging. In: D. Verlet en C. Devos (redactie), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal*, pp. 83-99, Sint-Niklaas, Room: Studiedienst van de Vlaamse Regering; zie: http://irs.ub.rug.nl/ppn/32701461X.
- Klaassen, H.L., R.J. Anderson en H. Maks (2010), Doelmatigheid: puzzel voor het openbaar bestuur. In: D. Verlet en C. Devos (redactie), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal*, pp. 27-57, Sint Niklaas, Room: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Klijn, A., J. de Ruiter en M. Herweijer (2006), *Evaluatie ASV: onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de algemene subsidieverordening 2004*, Assen: Provincie Denthe.
- Park, S.M. (2010), The effects of personnel reform systems on Georgia state employees' attitudes, *Public Management Review*, vol. 12, no. 3, pp. 403-437.
- Pfeffer, J. en G.R. Salancik (1978), *The external control of organizations: A resource dependence approach*, New York: Harper & Row.
- Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change in the 1990s?*, Oxford: Basil Blackwell.
- Rainey, H.G. en P. Steinbauer (1999), Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 9, no. 1, pp. 1-32.
- Terry, L.D. (1998), Administrative leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management movement, *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3, pp. 194-200.
- Verlet, D. en C. Devos (2010), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal*, Sint Niklaas, Room: Studiedienst van de Vlaamse Regering; zie: http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/publicaties/publicaties/svr-studies/2010-06-30-svrstudie2010-2-efficientie.pdf.
- Whalen, E. L. (1991), *Responsibility center budgeting: An approach to decentralized management for institutions of higher education*, Bloomington: Indiana University Press.
- Weimar, A.M. (2008), Rechters, raadsheren en prestatiegerichte bekostiging, *Trema*, vol. 31, no. 11, pp. 384-389.
- Yin, R.K. (1990), *Case study research*, Newbury Park: Sage Publications, Inc.