

## Prikkels voor productiviteit





Amsterdam, juli 2012  
In opdracht van ministerie van BZK

## Prikkels voor productiviteit

Een analyse van mogelijkheden en onmogelijkheden van financiële prikkels bij het verhogen van arbeidsproductiviteit in het openbaar bestuur

Prof. dr. J. Theeuwes  
M. Lammers, Msc.  
M. Volkerink, Msc.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2012-45

ISBN 978-90-6733-6-543

Copyright © 2012 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Arbeidsproductiviteit en financiële prikkels: een overzicht</b> .....	<b>1</b>
1.1 Het openbaar bestuur .....	2
1.2 Meten van (arbeids)productiviteit.....	3
1.3 Verschillen in arbeidsproductiviteitsgroei tussen markt- en publieke sectoren.....	6
1.4 Financiële prikkels.....	8
<b>2 Jaarlijkse productiviteitskorting</b> .....	<b>13</b>
2.1 Toepasbaarheid.....	14
2.2 Efficiencywinst .....	19
2.3 Perverse effecten .....	23
2.4 Innovatie .....	24
2.5 Conclusies en aanbevelingen .....	25
<b>3 Target costing</b> .....	<b>27</b>
3.1 De praktijk.....	30
3.2 Toepasbaarheid.....	32
3.3 Efficiencywinst .....	35
3.4 Kwaliteit en innovatie .....	36
3.5 Voorwaarden voor effectieve implementatie.....	37
3.6 Perverse effecten .....	40
3.7 Een verkenning van mogelijkheden .....	40
3.8 Conclusies en aanbevelingen .....	43
<b>4 Prestatiebeloning</b> .....	<b>45</b>
4.1 Efficiencywinst en toepasbaarheid .....	46
4.2 Voorwaarden voor effectieve implementatie.....	50
4.3 Perverse effecten .....	55
4.4 Optimale hoogte van de beloning .....	60
4.5 Kwaliteit en innovatie .....	61
4.6 Alternatieve vormen.....	62
4.7 Een verkenning van mogelijkheden .....	65
4.8 Conclusies en aanbevelingen .....	69
<b>5 Aanbevelingen</b> .....	<b>71</b>
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>73</b>
<b>Bijlage A Uitgaven van de overheid</b> .....	<b>83</b>
<b>Bijlage B Target costing binnen het openbaar bestuur?</b> .....	<b>85</b>

<b>Bijlage C</b>	<b>Effect prestatiebeloning op arbeidsproductiviteit - literatuur.....</b>	<b>87</b>
<b>Bijlage D</b>	<b>Prestatiebeloning binnen het openbaar bestuur?.....</b>	<b>88</b>

# Managementsamenvatting

De Nederlandse overheid staat als werkgever de komende jaren grote uitdagingen te wachten. Budgetten staan onder druk als gevolg van de economische crisis. Meer dan de helft van het totale personeelsbestand in het openbaar bestuur is 45 jaar en ouder en veel oudere medewerkers gaan in de komende jaren met pensioen. De uitdaging is om in deze maalstroom van vergrijzing, een krappe arbeidsmarkt (na de crisis) en bezuinigingen de kwaliteit en omvang van de publieke dienstverlening op peil te houden. Een hogere productiviteitsgroei kan een oplossing bieden: een gelijke productie met minder mankracht.

## Productiviteitsontwikkelingen in de publieke sectoren

Door slimmer te werken kan men meer produceren. Op die manier kan met minder mensen dezelfde dienstverlening gerealiseerd worden (of zelfs worden verbeterd). Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Hoge productiviteitsstijgingen worden veelal gerealiseerd in industriële sectoren. Echter, het merendeel van het werk bij de overheid is niet industrieel van aard, maar dienstverlenend. Van de dienstensector is bekend dat productiviteitsgroei daar moeilijker te bewerkstelligen is dan in de industriële sector. Het werk is meer arbeidsintensief, men kan minder gebruikmaken van nieuwe machines en technologieën. Dit geldt zowel voor dienstverlening in de markt als in de publieke sectoren. Echter, in de afgelopen jaren is meermaals vastgesteld dat de gemiddelde productiviteitsgroei in het publieke domein achterblijft bij de ontwikkeling in de markt. Enkele kanttekeningen zijn daarbij wel gepast. Allereerst, productiviteitsontwikkelingen in publieke sectoren zijn moeilijker te meten dan in marktsectoren omdat er geen marktprijzen beschikbaar zijn. Men is afhankelijk van (indirecte) indicatoren. De gehanteerde indicatoren meten niet altijd voldoende de daadwerkelijke output. Ten tweede, de generieke conclusie dat de publieke sector achterblijft bij de markt is tendentieus. Zowel binnen het publieke domein als in de markt zijn verschillen tussen sectoren groot. Niet alle publieke sectoren blijven achter.

## Prikkels voor groei

Vergelijkingen met ontwikkelingen in de marktsectoren daargelaten, de eerder geschetste context van bezuinigingen en een verkrappende arbeidsmarkt geeft voldoende aanleiding voor een streven naar een hogere productiviteit, arbeidsproductiviteit in het bijzonder. Dit rapport heeft drie financiële prikkels verkend:

- een **automatische jaarlijkse productiviteitskorting** op organisatieniveau;
- de implementatie van **target costing** op het niveau van de dienst of het product;
- het inrichten van **prestatiebeloning** op het niveau van de individuele medewerker.

In het onderzoek zijn deze drie prikkels getest op hun toepasbaarheid, hun potentiële bijdrage aan productiviteitsgroei, kwaliteit en innovatie en zijn perverse effecten in kaart gebracht. Hoewel ervaringen uit vele publieke en zelfs marktsectoren zijn meegenomen, beperken de beoordelingen en aanbevelingen zich tot de sectoren die tot het openbaar bestuur behoren: het Rijk, zbo's, gemeenten, provincies, waterschappen en instanties volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Overigens zijn er ook niet-financiële prikkels die kunnen worden ingezet om de productiviteit te verhogen, zoals scholing, meer autonomie van de ambtenaar en samenvoegen van functies of organisaties. Echter, deze vallen buiten de opdracht van dit onderzoek.

### **Automatische jaarlijkse productiviteitskorting**

Met een automatische jaarlijkse productiviteitskorting wordt het budget van een organisatie jaarlijks met een vast percentage verlaagd. In de meest eenvoudige vorm staat het de organisatie daarna vrij op welke manier de korting wordt ingericht zolang de omvang en kwaliteit van de dienstverlening niet verminderen. Men kan het personeelsbestand verkleinen, maar kan ook andere besparingen doorvoeren. Deze prikkel wordt al toegepast door centrale overheden in Australië, Denemarken, Finland, Nieuw-Zeeland en Zweden. De maatregel appelleert aan het feit dat er in het openbaar bestuur wel degelijk arbeidsproductiviteitsstijgingen plaatsvinden. Het is een manier om medewerkers daarvan bewust te maken en het concurrentiemechanisme na te bootsen in het openbaar bestuur. In Nederland worden al lang, onder verschillende noemers, kortingen toegepast. Momenteel kent het Rijk een korting van 1,5 procent. Echter, deze en eerdere kortingen zijn incidenteel en veranderen van kabinet tot kabinet. Juist het appel aan daadwerkelijke, maar moeilijk te meten, productiviteitsgroei en vooral het structurele karakter van een automatische jaarlijkse productiviteitsgroei is onderscheidend.

#### *Praktische uitvoering*

In de praktijk wordt meestal het operationele budget jaarlijks met 1 à 2 procent gekort. Deze korting wordt toegepast op het operationele budget van het voorgaande jaar (in prijzen van dat voorgaande jaar). Daarna wordt nog een correctie voor prijs- en looninflatie toegepast. In de praktijk worden vaak organisaties uitgesloten, zoals Defensie of culturele instellingen. Dit heeft dan te maken met politieke prioriteiten. Ook de organisatieomvang kan een reden voor uitsluiting zijn. In kleinere organisaties kan het soms moeilijker zijn efficiëntiebesparingen te realiseren: 1 procent korten op 20 fte is slechter uitvoerbaar dan op 2.000 fte.

#### *Ervaring en mogelijke perverse effecten*

Vanuit de literatuur is weinig bekend over de efficiëntiewinst en de productiviteitsgroei van een jaarlijkse productiviteitskorting. De jaarlijkse productiviteitskorting is succesvol als, ondanks de korting, de kwaliteit en omvang van de productie niet verminderen. Deze blijft echter lastig te meten. Als dit niet zo is, dan is de korting niks meer dan een bezuiniging. Hierin schuilt meteen een gevaar. Als het niet mogelijk is arbeidsproductiviteitsstijgingen te realiseren kunnen er perverse effecten optreden. Voorbeelden daarvan zijn:

- *teruggang van kwaliteit en omvang van de dienstverlening*, de korting is een bezuiniging;
- *omvangrijke beheerskosten*, immers de implementatie vraagt om begeleiding;
- *gaming*, werknemers kunnen de korting omzeilen door nieuwe, maar ongewenste programma's; op te zetten om zo extra budget af te dwingen;
- *toename van werkdruk*, zonder productiviteitsverbetering komt de korting op het bordje van de werknemer.

Om de prikkel beter te laten werken, en personeel en leidinggevenden te motiveren, kan een deel van de productiviteitswinst terug worden gegeven aan de organisatie. In Finland wordt de helft van het gekorte bedrag teruggestort naar de organisatie om gebruikt te worden voor nieuw beleid of innovatie. Hierdoor worden leidinggevenden beloond (zij mogen nieuwe projecten leiden) en tegelijkertijd wordt er geïnvesteerd in verbeteringen. Een andere mogelijkheid is een deel van het gekorte bedrag beschikbaar te stellen voor een innovatiepool.



*Productiviteitskorting in het Nederlandse openbaar bestuur*

Op basis van de ervaringen in andere landen kan een aantal suggesties worden gedaan voor de implementatie in het Nederlandse openbaar bestuur:

- Het belangrijkste uitgangspunt bij het invoeren van een jaarlijkse productiviteitskorting is dat ook het openbaar bestuur, net als andere dienstensectoren, productiviteitsgroei realiseert;
- De korting wordt toegepast op de operationele begroting en heeft een hoogte van 1 à 2 procent;
- Bij voorkeur wordt de korting toegepast op hoog organisatorisch niveau, zoals een ministerie. Dit geeft vrijheid de maatregel binnen organisaties te fine-tunen;
- In elk geval komen de centrale overheid (het Rijk) en daarbij behorende zbo's in aanmerking. Er zijn geen economische of praktische redenen om de korting ook niet op andere niveaus toe te passen;
- Op basis van een rekenvoorbeeld wordt de impact van een productiviteitskorting van 1 procent op alleen het openbaar bestuur (maar inclusief alle lagere overheden) op een kwart miljard euro per jaar geschat.

**Target costing**

Target costing is een vorm van managementaccounting die zijn oorsprong vindt in de Japanse auto-industrie. Centraal staat de waarde van het eindproduct voor de consument: wat wil de consument en hoeveel geld heeft hij daarvoor over? Onnodige franje wordt zodoende vermeden. Wanneer de waarde voor de consument bekend is en een winstmarge wordt afgetrokken zijn de maximaal toelaatbare kosten voor een product bekend. Het hele productieproces en -organisatie worden vervolgens zo ingericht dat deze maximaal toelaatbare kosten niet worden overschreden.

Bijvoorbeeld, het budget van een openbare bibliotheek zou volgens target costing als volgt bepaald kunnen worden. Stel dat uit een enquête onder de bibliotheekbezoekers blijkt dat de waardering van de dienstverlening voor 40 procent wordt bepaald door het aanbod van boeken. Daarbinnen geeft opnieuw 40 procent aan kinderboeken belangrijk te vinden. Op basis van target costing mag dan niet meer dan 16 procent van het budget (40 procent maal 40 procent) aan kinderboeken worden besteed.

*Praktische uitvoering*

Target costing is, in theorie, dus eenvoudig wanneer men precies weet wat de waarde voor de consument is, hoe deze bepaald wordt, en wat de kosten zijn in de verschillende fasen van het productieproces. Echter, zulke gedetailleerde informatie is lang niet altijd voorhanden. Enkele bedrijven in de maakindustrie (voornamelijk in de auto-industrie) hebben voldoende gegevens, maar veel vaker is er onvoldoende kennis. In die gevallen wordt target costing slechts gedeeltelijk toegepast. Wat dan vaak wel overblijft, is een focus op kostenbeheersing. Bij aanvang van een nieuw product worden maximale budgetten per onderdeel en per productiefase bepaald. Er wordt veel samengewerkt en overlegd tussen verschillende afdelingen die verantwoordelijk zijn voor zowel de ontwikkeling, productie en verkoop van het product.

Vanuit deze ruime benadering kan target costing ook prima worden ingezet om efficiencywinsten te realiseren bij bestaande producten en diensten door kritisch te kijken naar de kosten die gemoeid zijn met de productie. Ook is aannemelijk dat target costing bijdraagt aan kwaliteit en innovatie, immers de input van de consument is belangrijk en verbeteringen in het product en de

productie vragen om innovatieve ideeën. Target costing is niet altijd even goed mogelijk of effectief. De volgende karakteristieken van een product of productieproces verhogen de kans op een effectieve implementatie:

- Eenvoudige *mogelijkheden tot aanpassing* van product of proces;
- *Eenvoudig productieproces* en *hoge directe kosten*, target costing werkt beter wanneer gemakkelijk kosten aan verschillende fasen in productie toegedeeld kunnen worden;
- *Gedetailleerde kostendata* beschikbaar en *benchmarking mogelijk*, zonder gedetailleerde data is kostenbeheersing moeilijk;
- *Hoge leverancierskosten*, in dat geval kunnen onderhandelingen over prijzen hoge besparingen opleveren;
- *Regelmatische introductie van nieuwe producten en diensten*, target costing werkt het best wanneer deze aanpak vanaf het begin wordt toegepast.

#### *Perverse effecten*

Bij invoering van target costing (in het openbaar bestuur) dient goed te worden nagegaan wat de mogelijke perverse effecten zijn. Hoewel de literatuur vooral de voordelen van target costing benoemt, wordt er soms gewaarschuwd voor nadelige effecten van de methodiek zoals:

- *Toename van kosten*, een mogelijk pervers effect is dat de kosten in de voorbereidingsfase uit de hand gaan lopen;
- *Discussie over kosten*, ondanks de samenwerking kunnen verschillende teamleden tegengestelde belangen hebben waardoor het moeilijk kan zijn om overeenstemming te bereiken over de juiste hoogte van de targetkosten;
- *Vermindering van productdifferentiatie*, door op dezelfde manier naar kostenreducties te zoeken raken de producten en diensten steeds meer gestandaardiseerd.

#### *Mogelijke toepassingen in het Nederlandse openbaar bestuur*

Bij overheidsorganisaties is target costing nog niet gebruikelijk, ook niet in andere landen. Onder het mom van new public management (een managementbenadering met veel aandacht voor kwantitatieve metingen en accounting) wordt target costing op zeer beperkte schaal in het Verenigd Koninkrijk gebruikt. Over ervaringen wordt niet gerapporteerd. Op basis van de eerder benoemde karakteristieken lijkt target costing het meest toepasbaar bij infrastructurele projecten. Uit de literatuur blijkt dat vooral bij grote investeringsprojecten, waarin de overheid samenwerkt met een private partij (aanbestedingen), veel kosten bespaard kunnen worden door target costing toe te passen. Bij target costing wordt bij het ontwerp en de bouw rekening gehouden met de (onderhouds)kosten over de hele levenscyclus. En in tegenstelling tot andere overheiddiensten, is het bij infrastructurele projecten vaak goed mogelijk om de kosten te kwantificeren. Op die manier kan in samenspraak met marktpartijen gezocht worden naar een optimalisatie van bouwen onderhoudskosten. Zeker wanneer opdrachten in concurrentie worden uitgezet kunnen door onderhandelingen besparingen gerealiseerd worden.

#### *Complementariteit met productiviteitskorting*

Binnen verschillende diensten in het openbaar bestuur kan target costing een aanvulling zijn bij de toepassing van een productiviteitskorting. Generale budgetten worden dan bepaald door de automatische productiviteitskorting. Om ondanks de korting toch dezelfde omvang en kwaliteit van de dienstverlening te realiseren, kan de target costing methodiek helpen bij het herontwerpen van het productieproces. Op deze manier zijn beide prikkels complementair.

## **Prestatiebeloning**

Met prestatiebeloning probeert men het gedrag van werknemers in de juiste richting te sturen door hun prestaties te koppelen aan hun loon. Dat kan op team- en individueel niveau. In de private sector is al veel ervaring opgedaan met prestatiebeloningen op individueel niveau. Met name voor eenvoudige functies, met repetitieve taken en goed te meten prestaties, zijn hoge productiviteitsverhogingen gerealiseerd, soms wel 20 procent. Voor meer complexe functies zijn verbeteringen in productiviteit lastiger te bepalen. Een nadeel van individuele prestatiebeloning is dat het tot jaloezie tussen collega's kan leiden en op die manier de moraal op de werkvloer aantast. Bij prestatiebeloning op teamniveau speelt dit nadeel minder een rol.

### *Praktische uitvoering*

Wanneer prestatiebeloning wordt ingevoerd als een bonus bovenop het huidige loon leidt dit tot extra personeelskosten. Echter, er zijn alternatieve manieren waarop prestatiebeloning kan worden vormgegeven. Eén manier is om de jaarlijkse toekenning van periodieken aan prestaties te koppelen. Momenteel is er nog steeds een cultuur waarbij de jaarlijkse periodiek als een recht wordt ervaren, ongeacht het functioneren. Een andere optie is om een deel van het huidige loon variabel te maken. Bij normaal presteren krijgt men dan 100 procent van het basisloon, slechter presteren iets minder en bij uitzonderlijke prestaties weer iets meer. De totale beloning neemt alleen toe bij een stijging van de arbeidsproductiviteit. De invulling van prestatiebeloning is dus maatwerk. Onontbeerlijk voor een effectieve toepassing van een systeem van prestatiebeloning is:

- dat de prestatie-indicatoren ook daadwerkelijk gewenste prestaties meten;
- medewerkers deze prestaties kunnen beïnvloeden en;
- dat de criteria voor het toekennen van prestatieloon transparant en zo objectief mogelijk worden toegepast.

Bij het beoordelen van de prestaties van medewerkers is het vaak nuttig om onderling te benchmarken. Relatieve prestaties worden vaak breder gedragen dan absolute normen. Prestatiebeloning werkt beter voor werknemers die gevoelig zijn voor financiële prikkels en die niet te risico-avers zijn. Omgekeerd werken ze minder goed of zelfs negatief voor medewerkers die gedreven worden door intrinsieke motivatie, die risico-avers zijn en zekerheid willen in hun inkomensstromen.

### *Mogelijke perverse effecten*

Nogmaals, prestatiebeloning is complex en maatwerk. Vanuit ervaringen in het verleden, zowel in het publieke domein als in de markt, is een aantal niet te verwaarlozen valkuilen bekend:

- *Hoge monitoringkosten*, het meten van prestaties gaat niet vanzelf en een eerlijke en transparante manier kost tijd en middelen;
- *Te veel focus op meetbare prestaties*, wanneer de prestatie-indicatoren alleen prestaties meten die makkelijk te administreren zijn, kan dat ten koste gaan van niet-kwantificeerbare en moeilijk meetbare prestaties die echter wel belangrijk kunnen zijn voor de kwaliteit van het werk;
- *Gaming*, een werknemer kan er belang bij hebben om zijn prestaties gunstiger te beschrijven dan ze in werkelijkheid zijn;
- *Demotivatie*, werknemers die weten dat ze niet kunnen voldoen aan eventueel hoge eisen, haken af. Dit heeft een ongunstig effect op de arbeidsproductiviteit;

- *Verlaging innovatief gedrag*, prestatiebeloning kan creativiteit en innovatie in de organisatie ontmoedigen omdat met vernieuwing te veel risico's gepaard gaan en prestatieafspraken dan niet gehaald worden.

Vaak wordt prestatiebeloning toegekend op basis van een subjectieve beoordeling door de leidinggevende. Dat heeft het voordeel dat nuances in de prestaties kunnen worden meegenomen. Het heeft als nadeel dat de beoordeling te subjectief kan zijn, dat leidinggevendden het moeilijk vinden om een slechte beoordeling af te geven en dat medewerkers proberen om hun leidinggevende op het persoonlijke vlak te beïnvloeden. Er zijn aanwijzingen dat belonen op teamniveau beter werkt omdat dit minder tot jaloezie leidt en het moreel op de werkvloer hoog houdt. Nadelen zijn echter dat ze leiden tot freeridgedrag van medewerkers die zich te weinig inspannen en profiteren van het werk van anderen in hun team. Teambeloning is daarom vooral geschikt voor kleinere teams met veel communicatie over en weer en onderlinge sociale controle.

#### *Prestatiebeloning in het Nederlands openbaar bestuur*

Belonen op basis van prestaties komt, volgens de OESO, steeds vaker voor in publieke sectoren. Ook in het Nederlandse openbaar bestuur is of wordt prestatiebeloning gehanteerd. Volgens de OESO blijft de toepassing in Nederlandse publieke sectoren wel achter bij andere Europese landen. Dit betekent niet dat prestatiebeloning niet plaatsvindt, in alle deelsectoren in het openbaar bestuur biedt de huidige beloningsystematiek ruimte om buitengewone prestaties te belonen. Soms worden daarvoor zelfs afspraken gemaakt en prestatie-indicatoren gebruikt. Echter dit is nog niet volledig uitgekristalliseerd. Een eventuele toepassing van prestatiebeloning in het Nederlandse openbaar bestuur vereist een gebalanceerde aanpak waarbij potentiële positieve effecten voor wat betreft productiviteitsgroei en efficiëntieverbetering worden geaccentueerd en waarbij potentiële perverse effecten worden vermeden. Omdat de vormgeving van de prestatiebeloning van groot belang is, kan eraan gedacht worden om met een aantal pilots te beginnen. De toepassing vereist maatwerk en dient te worden afgesteld op de specifieke aard van de werkzaamheden van de medewerkers. “One size fits all” moet worden vermeden.

#### **Aanbevelingen**

Om de arbeidsproductiviteit te prikkelen in het openbaar bestuur lijkt een automatische jaarlijkse productiviteitskorting op voorhand het meest succesvol. De kracht van de maatregel is namelijk dat het administratief redelijk eenvoudig is en de omvang van de besparing op voorhand vast staat. Bovendien is de maatregel legitiem, immers er vinden arbeidsproductiviteitsstijgingen plaats in het openbaar bestuur. Daarnaast is het op de korte termijn ook het meest haalbaar. Het invoeren van prestatiebeloning is veel ingewikkelder. Er moeten tijd en middelen worden geïnvesteerd via pilots. Uit eerdere ervaringen en pilots blijkt dat een optimale prestatiebelonings-systematiek in het openbaar bestuur nog niet zo één-twee-drie is gevonden.

Zoals in dit rapport al eerder is aangeven (en in lijn met de aanbevelingen van de OESO) lijkt een korting tussen de 1 à 2 procent op het operationele budget de beste optie. Huidige taakstellingen en kortingen (zoals nu bij de Rijksoverheid) staan los van deze maatregel, dat zijn incidentele besparingen. De huidige incidentele efficiencykortingen kunnen opgaan in deze structurele jaarlijkse korting. De productiviteitskorting moet gelden op het hoogste organisatorische niveau. Organisaties moeten zelf de vrijheid hebben hoe ze de korting inrichten. Ze kunnen zelf een optimale mix creëren tussen verschillende bestedingscomponenten (loon, arbeidsvolume, inkoop,

e.d.). Belangrijk is om aan de productiviteitskorting duidelijke voorwaarden te koppelen, het mag geen ‘gewone’ bezuiniging zijn. Dit betekent dat de kwaliteit en omvang van de dienstverlening niet achteruit mogen gaan. Ook bestaat het gevaar dat de werkdruk van medewerkers te hoog wordt, dit moet worden vermeden door te investeren in slimmer werken. Door een deel van het gekorte bedrag in een fonds te storten van waaruit proces- en productinnovatie worden gefaciliteerd zorgt dit voor een verdere borging van daadwerkelijke productiviteitsgroei. Binnen de organisaties en diensten die moeten korten kan target costing een middel zijn om vat te krijgen op de kosten die met productie en dienstverlening gepaard gaan. Wellicht komt men erachter dat ergens in het proces werkzaamheden dubbel worden uitgevoerd, of dat bij leveranciers echt lagere prijzen bedongen moeten worden.

Prestatiebeloning is op de langere termijn wel aan te bevelen. Er zijn weliswaar veel negatieve ervaringen in bijvoorbeeld het onderwijs en bij politiekorpsen met de keuze van prestatie-indicatoren en ongewenste outcomes. Echter, daar waar de beloningssystematiek wel goed wordt ontwikkeld zijn er positieve effecten op de arbeidsproductiviteitsgroei. Werknemers zullen zich beter inzetten, wanneer ze op een juiste wijze worden gemotiveerd. Huidige cao's bieden op dit moment al ruimte om prestaties te belonen, bijvoorbeeld door incidentele uitkeringen en afschaffing van een automatische jaarlijkse periodiek. Dergelijke ruimte wordt echter weinig benut, prestatiebeloning vereist dus een grote cultuuromslag. Wanneer dan ook de beloningssystematiek verkeerd of onvoldoende transparant wordt ingevoerd zal de weerstand groot zijn. Prestatiebeloning is maatwerk.



# 1 Arbeidsproductiviteit en financiële prikkels: een overzicht

*Het openbaar bestuur moet schaarse publieke middelen op zo'n manier aanwenden dat de diensten zo kosteneffectief mogelijk kunnen worden aangeboden. De productiviteit van het openbaar bestuur kan echter niet eenvoudig worden gemeten. Deze en andere verschillen tussen de publieke en private sector beïnvloeden de beschikbaarheid en effectiviteit van financiële prikkels om de productiviteit te kunnen verhogen.*

De Nederlandse overheid staat als werkgever de komende jaren grote uitdagingen te wachten. Budgetten staan onder druk als gevolg van de economische crisis en hogere collectieve lasten. Tegelijkertijd doen zich specifieke arbeidsmarktknelpunten voor, die nog urgenter worden wanneer de economie weer aantrekt. Er is een hoge verwachte uitstroom naar pensioen; het aantrekken én behouden van jongere (maar niet uitsluitend startende) getalenteerde werknemers is cruciaal. Hoe kan, ondanks de ongelukkige combinatie van verwachte bezuinigingen en mogelijke personeelstekorten, de dienstverlening op niveau blijven of zelfs verbeterd worden?

Een hogere arbeidsproductiviteit kan een oplossing bieden en is onderwerp van dit rapport. Door slimmer te werken kan men meer produceren. Op die manier kan met minder mensen de dienstverlening constant worden gehouden (of zelfs worden verbeterd). Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Hoge productiviteitsstijgingen worden gemakkelijk gerealiseerd in industriële sectoren. Echter, het merendeel van het werk bij de overheid is niet industrieel van aard, maar dienstverlenend. Van de dienstensector is bekend dat productiviteitsgroei daar moeilijker te realiseren is dan in de industriële sector. Het werk is meer arbeidsintensief en daardoor vatbaar voor de Ziekte van Baumol (Blank e.a. 2010a). Dit geldt zowel voor dienstverlening in de markt als in de publieke sectoren. Toch zijn er verschillen: over de (gemiddelde) productiviteitsgroei in het publieke domein wordt keer-op-keer vastgesteld dat deze achterblijft bij de commerciële dienstverlening (SCP, 2007; Pommer en Eggink, 2010; Blank e.a., 2010a). Mogelijkheden tot productiviteitsverbetering worden in de publieke sectoren wellicht nog onvoldoende benut. Dit rapport verkent daarom drie financiële prikkels die kunnen bijdragen aan een hogere arbeidsproductiviteit: een automatische jaarlijkse productiviteitskorting, target-costing en prestatiebeloning. Deze prikkels worden getoetst op toepasbaarheid, efficiencywinst, perverse effecten en innovatie. De beoordelingen en aanbevelingen beperken zich tot het openbaar bestuur, hoewel soms voorbeelden en ervaringen in andere publieke sectoren worden aangehaald omdat deze nu eenmaal beschikbaar zijn.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Dit eerste hoofdstuk biedt een inleiding op het thema arbeidsproductiviteit en financiële prikkels in het openbaar bestuur. Hoe wordt het openbaar bestuur gedefinieerd? Wat is arbeidsproductiviteit en hoe wordt dat gemeten? Wat is er bekend over verschillen tussen de markt en publieke sector, en het openbaar bestuur in het bijzonder? En welke mogelijke financiële prikkels en beleidsinstrumenten bestaan er? Na dit inleidende hoofdstuk worden in de drie opvolgende hoofdstukken drie geselecteerde financiële prikkels uitgebreid besproken en getoetst. In hoofdstuk 1 wordt de analyse samengevat en worden aanbevelingen gedaan.

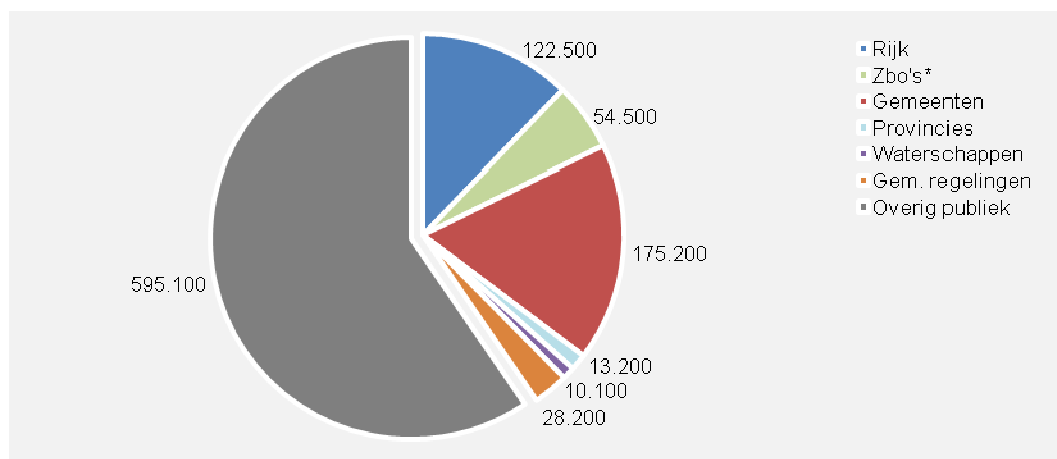
## 1.1 Het openbaar bestuur

De analyses, beoordelingen en aanbevelingen in dit rapport gelden uitsluitend voor het openbaar bestuur. Onder het openbaar bestuur worden de volgende publieke sectoren verstaan:

- Het Rijk;
- Zbo's;<sup>1</sup>
- Gemeenten;
- Provincies;
- Waterschappen;
- Instanties volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Figuur 1.1 geeft een overzicht van alle werkenden in de publieke sectoren (inclusief de personen die minder dan 12 uur per week werken). In de sectoren die behoren tot het openbaar bestuur werken ruim 400.000 mensen. De meeste werkenden zitten bij de gemeenten en het Rijk. De overige publieke sectoren<sup>2</sup> zijn tezamen goed voor bijna 600.000 werkenden. Daarvan is het overgrote merendeel werkzaam in de onderwijssectoren.<sup>3</sup> In totaal werkten er in 2010 in Nederland zo'n 8,6 miljoen mensen<sup>4</sup> (CBS, 2011), nog net geen 5 procent daarvan is dus werkzaam in het openbaar bestuur.

**Figuur 1.1 Meeste werkenden in openbaar bestuur bij gemeenten (aantal werkenden in 2010)**



\* Het aantal werkenden in Zbo's is geschat op basis van ministerie van BZK (2010b) en geldt voor 2009  
Bron: ministerie van BZK (2012) en ministerie van BZK (2010a), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

De kenmerken van werkenden in het openbaar bestuur zijn in eerdere rapporten al uitgebreid aan bod gekomen (zie bijvoorbeeld ministerie van BZK, 2010a; Volkerink e.a., 2011). Werkenden in het openbaar bestuur zijn vaker hoog opgeleid dan in de markt. Met name bij het Rijk en de provincies, daar heeft meer dan helft van de werknemers ten minste een hbo-opleiding. Het openbaar bestuur kampt met vergrijzing: één vijfde is 55 jaar of ouder (tegenover 12 procent in de markt). Meer dan de helft van het totale personeelsbestand is 45 jaar of ouder, in de markt is

<sup>1</sup> Voor meer informatie over zelfstandige bestuursorganen zie Commissie Gerritse (2007)

<sup>2</sup> De andere publieke sectoren zijn: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoekinstellingen, universitair medische centra, defensie, politie en rechterlijke macht.

<sup>3</sup> Normaliter wordt de gezondheids- en verzorgingszorg niet tot de publieke sectoren gerekend. Deze sector is in totaal nog groter, in 2010 waren daar net iets meer dan 1,3 miljoen mensen werkzaam (CBS, 2011).

<sup>4</sup> Het totaal aantal werkenden is een ruimere definitie dan de werkende beroepsbevolking. Die was in 2010 bijna 7,4 miljoen personen.



dit net iets meer dan 30 procent. Andere typische kenmerken voor werknemers in het openbaar bestuur zijn dat werknemers vaker vrouw zijn en vaker in deeltijd werken.

In het openbaar bestuur werken niet alleen maar beleidsmedewerkers. De meeste mensen werken in een uitvoerende functie (en nog meer uitvoerend werk is uitbesteed). Dit betreft uiteenlopende functies: van applicatieontwerpers tot business controllers tot werkcoaches bij UWV. Naast beleidsfuncties en uitvoerende functies zijn er ook ondersteunende functies (zoals administratief medewerkers en beheerders, met name bij gemeenten en waterschappen) en toezichthouders (bijvoorbeeld belastinginspecteur of toezichthouders bij DNB). Tabel 1.1 laat zien dat met name het werk bij het Rijk en zbo's voor een groot deel uit uitvoerend werk bestaat. Dit komt omdat de gegevens voor gemeenten en waterschappen afkomstig zijn uit een andere bron, waar op een andere manier gemeten is. De functiegroep 'ondersteuning' is breder getrokken. Een deel van de ondersteunende diensten in Tabel 1.1 betreft dus eigenlijk uitvoerend werk.

**Tabel 1.1 Niet uitsluitend beleidsmedewerkers in het openbaar bestuur (gegevens 2008)**

	Het Rijk en Zbo's*	Provincies**	Gemeenten	Waterschappen	Wgr**
Beleid	7%		12%	9%	
Ondersteuning	5%		34%	29%	
Toezicht	9%		7%	4%	
Uitvoering	83%		47%	58%	

\* de Zbo's zijn niet te splitsen van het Rijk

\*\* voor provincies en gemeenschappelijke regelingen ontbreken gegevens

Bron: Ministerie van BZK (2010a). In die publicatie zijn gegevens van het Rijk en zbo's afkomstig uit een andere bron dan gegevens voor gemeenten en waterschappen.

## 1.2 Meten van (arbeids)productiviteit

Productiviteit bestaat in verschillende soorten en maten, maar geeft altijd weer wat de (reële) waarde van de productie is die met één eenheid van een bepaalde productiefactor geproduceerd kan worden. De gekozen productiefactor bepaalt welk soort productiviteit er gemeten wordt: arbeidsproductiviteit, kapitaalproductiviteit of totale factorproductiviteit. Bij arbeidsproductiviteit gaat het om de waarde die geproduceerd kan worden met één eenheid arbeid, bijvoorbeeld tijdens één uur werken (één arbeidsuur). Bij kapitaalproductiviteit wordt de waarde van de productie per eenheid diensten van de kapitaalgoederen gemeten. Bij totale factorproductiviteit wordt gekeken naar de waarde van de productie ten opzichte van de gecombineerde inzet van arbeid en kapitaal. De focus van dit rapport is arbeidsproductiviteit en de verandering daarvan.

Productiviteit is altijd relatief en geeft de verhouding tussen hoeveelheid product en hoeveelheid productiefactor(en). In de praktijk worden vaak nominale waarden van productie, arbeidskosten en kapitaalkosten gemeten. Omzetten naar volumina betekent dat gecorrigeerd moet worden voor veranderingen in productprijzen, lonen en kapitaalkosten. In de marktsector worden productprijzen bepaald door de markt. Dit geldt niet voor overheidsproductie. Om productiviteit van productie in het openbaar bestuur te meten, moeten indicatoren worden gekozen die waarde representeren. Soms kan dat in aantallen (bijvoorbeeld aantallen uitgegeven paspoorten), maar vaak ook niet. Bovendien is vaak ook niet één persoon verantwoordelijk voor de gehele productie, maar komen er meerdere handen aan te pas. Daarnaast wordt vaak gebruikgemaakt van meerdere productiefactoren om één product of dienst te kunnen leveren. Blank e.a. (2010b)

noemen dit het *multiple input multiple output* karakter van publieke diensten; één van de redenen waarom het extra lastig is om de productiviteit en productiviteitsgroei bij de overheid in kaart te brengen. Omdat de waarde van (overheids)diensten vaak niet makkelijk objectief in beeld te brengen is, zijn er dus vele alternatieven om overheidsproductiviteit te meten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen input, throughput, output, en outcomes, zie ook Tabel 1.2. Deze vier concepten geven de fasen van het productieproces weer.

**Tabel 1.2 Vier relevante concepten bij het bepalen van de productiviteit**

input	de materialen, mensen en gebouwen die nodig zijn om de productie aan te vangen
throughput	processen die plaatsvinden binnen een organisatie waarmee uiteindelijk een output geproduceerd wordt
output	dat wat geproduceerd is: een dienst of product (met mogelijk een nominale waarde)
outcome	het uiteindelijke maatschappelijke resultaat van de (publieke) diensten en goederen

Om een product of dienst te kunnen produceren dienen eerst kosten gemaakt te worden: er moeten materialen aangeschaft worden en mensen en gebouwen dienen betaald te worden. Dit is de *input* in het productieproces. De traditionele manier van het meten van de overheidsproductie (of *output*) is om deze gelijk te stellen aan de input (input=output). Productiviteit (output/input) is dan altijd gelijk aan één. Een productiviteitsstijging of –daling is dus per definitie onmogelijk. De processen die plaatsvinden binnen een organisatie vormen de *throughput* waarmee uiteindelijk een output geproduceerd wordt. Output is het onmiddellijke resultaat van de overheidsinspanningen (bijvoorbeeld het aantal rijbewijzen dat wordt uitgegeven). Een *outcome* beschrijft het uiteindelijke maatschappelijke resultaat van de activiteiten (bijvoorbeeld de vermindering in het aantal verkeersongevallen). Hoewel het doel van de overheidsdiensten vaak outcomes betreft, is de directe output makkelijker te meten. Bij het meten van overheidsproductiviteit komen de antwoorden op de vragen ‘wat wil je meten’ en ‘wat kun je meten’ vaak niet overeen. Daarnaast kan een dienst redelijkerwijs verantwoordelijk worden gehouden voor de directe output. De gewenste maatschappelijke outcomes worden echter beïnvloed door heel andere factoren dan de kwaliteit van een overheidsdienst alleen.

Productiviteitsindicatoren gebaseerd op outcomes zeggen weinig over de tijd en moeite die een overheidswerknemer aan zijn werk besteedt (Propper en Wilson, 2003). Een voorbeeld is het meten van het aantal werklozen dat succesvol wordt bemiddeld naar werk. Omdat in een periode van hoogconjunctuur het aantal werklozen daalt, en het aantal werknemers bij UWV niet in gelijke mate meebeweegt, daalt eigenlijk per definitie de productiviteit (Koning, 2007). Ook indicatoren gebaseerd op output zeggen niet alles over de efficiency van input en throughput. Van Hulst en De Groot (2011) vinden dat in de periode 2005-2008 de productiviteitsgroei bij Burgerzaken is toegenomen, zonder noemenswaardige veranderingen in werkprocessen of personele omvang. Wel stonden in die periode meer burgers aan het loket; er was aanzienlijk meer vraag naar dienstverlening. In dit geval lijken veranderingen in productiviteit meer bepaald te worden door veranderingen in de vraag (omvang output) dan veranderingen in het personeelsbestand (input) of werkprocessen (throughput). Overigens geldt dit ook voor het meten van productiviteit in de marktsector. Bijvoorbeeld, in een laagconjunctuur worden werknemers in private bedrijven niet gelijk ontslagen (*labor hoarding*) waardoor de arbeidsproductiviteit vanzelf daalt op weg naar een recessie. Bij de opleving van de conjunctuur stijgt de productie zonder dat onmiddellijk nieuwe arbeidskrachten worden aangenomen waardoor de arbeidsproductiviteit in de private sector in deze conjunctuurfase toeneemt. Het is

belangrijk om onderscheid te maken tussen conjuncturele en structurele productiviteitsveranderingen.

Het is lastig om goede prestatie maatstaven te ontwikkelen die op een juiste manier de toegevoegde waarde van de overheid aan een gewenste uitkomst kunnen meten. Het meten van overheidsproductiviteit kan dus alleen op een betrouwbare en informatieve manier gebeuren voor die overheidstaken waarvoor geldt dat:

- Output (relatief) eenvoudig gemeten kan worden;
- Er een redelijke overeenkomst bestaat tussen output en gewenste outcomes.

Het meten van output is eenvoudiger in die overheidstaken waar vooral bepaalde individuen gebruik van maken (onderwijs of inkomensoverdrachten) dan wanneer diensten een meer publiek goed zijn (defensie, milieuregulering). Wanneer een overheidsdienst een meer individuele service levert, is een vergelijking met de private sector meer op zijn plaats (OESO, 2009). In Groot-Brittannië (Phelps e.a., 2011) zijn al verre vorderingen gemaakt met het gebruik van objectieve maatstaven voor het meten van overheidsproductiviteit. De objectieve indicatoren worden echter vooral toegepast op die delen van de overheid waarin de output van de productie relatief eenvoudig te meten is: zorg, onderwijs, uitkeringsadministraties en justitiële dienstverlening.<sup>5</sup> Dit zijn ook de sectoren waar voor een aantal Nederlandse productiviteitsmetingen zijn gedaan. Voor de sectoren die diensten leveren met een meer publiek karakter (provincies, waterschappen en het Rijk) zijn geen productiviteitsstudies beschikbaar (Koning, 2007).<sup>6</sup> Het publieke goed karakter is dus prominent aanwezig binnen de sectoren die deel uitmaken van het openbaar bestuur.

Bij het gebruik van outputindicatoren als maatstaf voor productiviteit wordt de kwaliteit vaak niet gemeten. Wat is de gewenste uitkomst van de taken van het openbaar bestuur? Wat is bijvoorbeeld 'goed beleid'? Neem bijvoorbeeld de Belastingtelefoon. Daar kunnen inspanningen worden gedaan (door verbeterde scripts) om mensen sneller te woord te staan en sneller een antwoord te geven. Op die manier worden meer mensen geholpen. De output gaat omhoog, daarmee is een productiviteitsstijging gerealiseerd. Er kan ook voor worden gekozen om de klantgerichtheid te trainen. De beller heeft het gevoel gehoord te worden en is tevreden over het gesprek. Ook een hogere klanttevredenheid is een verbetering van de productiviteit, dit is alleen moeilijker te meten. Een outputmeting die uitsluitend kijkt naar het aantal geholpen bellers gaat hieraan voorbij, terwijl er wel degelijk sprake is van een verbetering. Bij marktprijzen worden dergelijke verbeteringen wel meegenomen. Wanneer er sprake is van toegenomen kwaliteit zal de outputmeting de productiviteitsverbetering onderschatten.

Overigens duidt dit voorbeeld van de Belastingtelefoon meteen op een tweede vraag: wanneer is beleid 'goed genoeg'? Stel dat door trainingen medewerkers bij de Belastingtelefoon betere service verlenen dan neemt de productiviteit toe. Echter, als het niveau van service al voldoende was, dan is dit ongewenst. Zeker in een tijd van besparingen en een krappe arbeidsmarkt kunnen

---

<sup>5</sup> Bij overige sectoren (36 procent van de totale overheidskosten) worden nog altijd de kosten van input gelijkgesteld aan de output.

<sup>6</sup> Ook Blank e.a. (2010a) onderkennen dat het meten van productiviteit vaak lastig is bij dienstverlening door het openbaar bestuur. Er zijn maar een paar diensten waarvoor duidelijke indicatoren bestaan. De meeste productiviteitsmetingen in (semi-)publieke sectoren kijken naar de zorg of het onderwijs. Dit is ook in andere landen het geval, zie Kamarudeen e.a. (2010) en Boyle (2006).

productiviteitsverbeteringen beter ingezet worden voor een hogere productie dan voor een hogere kwaliteit als daar geen expliciete politieke keuze voor wordt gemaakt.

### 1.3 Verschillen in arbeidsproductiviteitsgroei tussen markt- en publieke sectoren

Studies naar verschillen in de arbeidsproductiviteitsgroei tussen de markt- en publieke sectoren vinden meermaals dat de productiviteitsontwikkeling in de publieke sectoren achterblijft bij die in de markt. Volgens Pommer en Eggink (2010) realiseerde marktsectoren in de periode 2000-2008 jaarlijks gemiddeld een groei van 1,6 procent. In de publieke sectoren was de gemiddelde groei 0,0 procent. Ook Blank e.a. (2010a) vinden dat de ontwikkeling in het publieke domein achterblijft bij de markt. Echter bij dergelijke conclusies moeten duidelijke kanttekeningen worden geplaatst. Meetproblemen kunnen het beeld verstoren en men gaat er snel aan voorbij dat er grote verschillen zijn in arbeidsproductiviteitsgroei tussen (sub-)sectoren in zowel de markt als het publieke domein.

#### *Meetproblemen mogelijke oorzaak voor achterblijven bij markt*

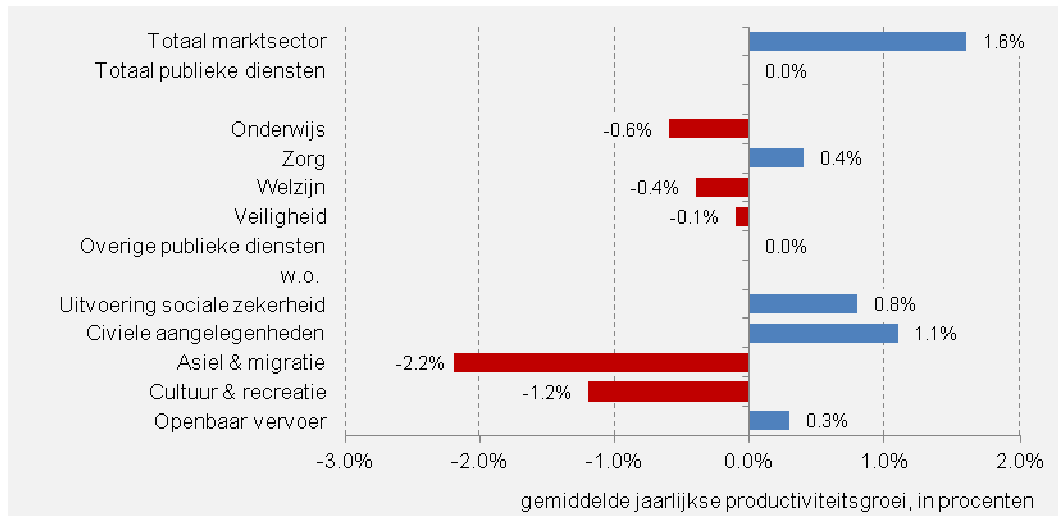
Eén van de belangrijkste verschillen bij een vergelijking van arbeidsproductiviteitsgroei tussen markt en overheid is dat bij de meting van productiviteit in de publieke sector geen gebruik kan worden gemaakt van marktprijzen. Hierdoor is de productie van het openbaar bestuur extra lastig te meten. Door een verkeerde keuze van indicatoren kan de output niet goed of maar voor een deel gemeten worden. Hierdoor kan een verkeerd of onvoldoende beeld van de productie en productiviteit geschetst worden. Dit verschil in methodologie (marktprijzen versus indicatoren) maakt een vergelijking van arbeidsproductiviteitsgroei tussen markt- en publieke sectoren in de basis al troebel. Uitkomsten van dergelijke studies moeten dus kritisch beschouwd worden. Wordt met de gehanteerde indicator daadwerkelijk de (totale) productie gemeten?

#### *Verschillen tussen (sub)sectoren*

Figuur 1.2 laat zien dat er grote verschillen bestaan tussen sectoren in het publieke domein en deelsectoren daarbinnen. Volgens Pommer en Eggink (2010) is de arbeidsproductiviteit gedaald in het onderwijs, welzijn en veiligheid en gestegen in de zorg. Het cluster overige publieke diensten, bestaande uit een groot deel van de deelsectoren die onder het openbaar bestuur vallen<sup>7</sup>, kent per saldo noch groei noch krimp. Opnieuw zijn er tussen deelsectoren grote verschillen: de arbeidsproductiviteit is gestegen bij uitvoering sociale zekerheid, civiele aangelegenheden en openbaar vervoer, maar gedaald bij asiel & migratie en cultuur & recreatie. Men moet erop bedacht zijn dat dit ook geldt in de markt. Met name industriële bedrijven (en sectoren) realiseren grote productiviteitsgroei, in de zakelijke dienstverlening is dit veel minder het geval. Naast meetproblemen zijn er nog andere verschillen die de matige groei van de arbeidsproductiviteit in het openbaar bestuur ten opzichte van de markt kunnen verklaren. Deze komen in de rest van de paragraaf aan bod.

<sup>7</sup> Namelijk de uitvoering van de sociale zekerheid, civiele aangelegenheden (zoals de Belastingdienst en loket burgerzaken), asiel & migratie, cultuur & recreatie en openbaar vervoer

**Figuur 1.2** Verschillen in productiviteitsontwikkelingen in het publieke domein, maar pas op het meten van output in het openbaar bestuur blijft lastig



Bron: Pommer en Eggink (2010)

### Intrinsiek gemotiveerd dus minder prikkelbaar

Bij verschillen tussen de marktsector en het openbaar bestuur wordt vaak geopperd dat er andere 'typen' of 'soorten' mensen werken. Dur (2009) vindt op basis van enquêtes dat werknemers in de publieke sectoren vaker dan hun collega's in de private sector aangeven *het belangrijk te vinden dat hun werk nuttig is voor de maatschappij* en dat ze *het leuk vinden om mensen te helpen*. Zij zijn dus intrinsiek gemotiveerd. Daarnaast zijn meer werknemers in de publieke sector altruïstisch: zij zijn vaker bloeddonor of doen vrijwilligerswerk. Meer algemeen geldt dat werknemers in de publieke sector andere wensen en voorkeuren hebben dan mensen in het bedrijfsleven (Dur, 2009). Dit kan ook betekenen dat werknemers in het openbaar bestuur minder resultaatgericht en dus minder gedreven om de output te verhogen, wellicht werken zij liever hard voor goede kwaliteit. Dat werknemers in de publieke sector anders omgaan met risico's en prikkels volgt ook uit andere onderzoeken. Volgens Buurman e.a. (2009) zijn werknemers in de publieke sector meer risico-avers. Dit komt overeen met het feit dat lonen in de private sector meer variabel zijn dan lonen in de publieke sector: risico-averse werknemers zullen eerder kiezen voor een vast loon, en dus bij de overheid werken (Dohmen en Falk, 2011). Echter, deze verschillende eigenschappen en voorkeuren tussen werknemers in de markt en openbaar bestuur lijken de verschillen in arbeidsproductiviteitsgroei niet voldoende te kunnen verklaren. Een hogere intrinsieke motivatie of risico-aversiteit betekent niet dat werknemers in het openbaar bestuur geheel ongevoelig zijn voor prikkels.

### Gebrek aan voortdurende concurrentiedruk

In de marktsector wordt door concurrentiedruk de statische efficiëntie in de dienstverlening bevorderd. Een *statische efficiëntieverbetering* houdt in dat met de huidige arbeidsorganisatie en gegeven de productieve kenmerken van het huidige personeel dezelfde dienstverlening tegen lagere kosten en/of minder mensen kan worden geleverd. In de marktsector kunnen alleen bedrijven met de beste prijs-/kwaliteitverhouding voortbestaan. Er is daarom een voortdurende druk om te presteren en om productiviteitsgroei te realiseren. Ook *dynamische efficiëntie*, het

innoverend vermogen van een organisatie, wordt gedreven door concurrentiedruk. Door introductie van nieuwe producten of door nieuwe vormen van dienstverlening kunnen bedrijven klanten voor zich winnen. In de publieke sector ontbreken de prikkels die voortvloeiën uit concurrentie. In het recente verleden heeft de overheid wel gepoogd dergelijke prikkels na te bootsen door de introductie van efficiencykortingen: er worden dan taakstellingen (in budget of personen) opgelegd zonder dat de dienstverlening daaronder mag lijden. Een voorbeeld hiervan zijn de inspanningen volgens het Programma Vernieuwing Rijksdienst (en momenteel het Programma Compacte Rijksdienst). Echter, dergelijke programma's zijn vaak ingegeven vanuit bezuinigingen en minder vanuit het oogpunt van efficiency. Bovendien zijn de maatregelen incidenteel en ontberen een structureel karakter.

### **Geen winst**

Een laatste verschil tussen overheid en de private sector is dat het openbaar bestuur zelf weinig directe inkomsten genereert. Weliswaar worden soms (interne) tarieven berekend voor diensten, maar het merendeel van de budgetten is het gevolg van politieke processen. Er ontbreekt een duidelijke of transparante koppeling tussen inkomsten en productie. De inkomsten stijgen niet noodzakelijk indien de kwaliteit of kwantiteit van de dienstverlening toeneemt. Er wordt dus niet een automatische beloning toegekend (in de vorm van winst) indien een instantie of dienst haar processen verbetert. Omdat er vaak geen voordeel verbonden is aan onder het budget blijven worden publieke diensten niet beloond voor een productiviteitsstijging. De conclusie zou kunnen zijn dat overheidswerknemers op een andere manier gemotiveerd dienen te worden om een hogere 'winst' te kunnen behalen.

Samenvattend kan gesteld worden dat zowel de aard en doelstelling van het werk (publieke missie, voorbeeldfunctie), de manier waarop het werk georganiseerd is (budgetten en politieke processen, afwezigheid van marktwerking), en het soort mensen (intrinsiek gemotiveerd, risico-avers) in de publieke sector verschillen van de private sector. Deze verschillen maken dat resultaten van onderzoeken die financiële prikkels in het bedrijfsleven bestuderen niet direct gegeneraliseerd kunnen worden naar de publieke sector. Het werk en de mensen verschillen, en het optimale personeelsbeleid verschilt dus ook. Bij de implementatie van een financiële prikkel dient dan ook rekening te worden gehouden met de specifieke kenmerken van de organisatie of dienst in het openbaar bestuur.

## **1.4 Financiële prikkels**

Voordat een financiële prikkel binnen het openbaar bestuur ingevoerd kan worden, moet allereerst worden onderbouwd of de financiële prikkel toepasbaar is in het openbaar bestuur. Vervolgens dienen de mogelijke uitkomsten van het gebruik van de financiële prikkel in kaart te worden gebracht. Relevant hierbij is de vraag in welke mate de prikkel een bijdrage levert aan een beter of goedkoper openbaar bestuur. De mogelijke omvang van verbetering in statische efficiëntie (output/input) is daar onderdeel van. Verhoging van de statische efficiëntie kan voortkomen uit een kostenbesparing (minder input), een productiviteitsverhoging (meer output) of een combinatie van beide. Daarnaast is het van belang dat de financiële prikkel een stimulans geeft aan innovaties. Het gaat dan om verbeteringen in de tijd in de wijze van werken en in de organisatie van productieprocessen. Het gaat ook over verbeteringen in het menselijk kapitaal van

de medewerkers of in de kapitaalgoederen en technologische voorzieningen waarmee wordt gewerkt. Innovatie leidt uiteindelijk tot een beter product of meer hoogwaardige dienstverlening. Ten slotte dient de inzet van de financiële prikkel tot zo min mogelijk negatieve of perverse effecten op de arbeidsproductiviteit te leiden. Samenvattend betekent dit dat de financiële prikkels die worden geanalyseerd goed moeten scoren op vier criteria: toepasbaarheid, (statistische) efficiëntiewinst, afwezigheid van perverse effecten en innovatie (dynamische efficiëntiewinst).

### **Aanpassing van overheidsbudgetten**

Een eerste groep van financiële prikkels springt direct in op de hoogte van budgetten die aan overheidsinstanties toegekend worden. De invoering van een *automatische jaarlijkse productiviteitskorting* op verschillende overheidsbudgetten is een veelbelovende kandidaat. Hierbij wordt het budget voor overheidsdiensten jaarlijks met één of meerdere procenten verlaagd omdat verondersteld wordt dat er bij de overheid productiviteitsstijgingen plaatsvinden. In Australië, Denemarken, Finland, Nieuw-Zeeland en Zweden hebben verschillende organisaties en diensten al sinds lange tijd te maken met de productiviteitskorting. Naar aanleiding van positieve ervaringen met dit soort kortingen raadt de OESO (2011a) aan om ook in Nederland een jaarlijkse productiviteitskorting in te voeren.

Een andere manier om overheidsbudgetten direct aan te passen wordt genoemd door Baarsma en Theeuwes (2009). Door middel van het geven van budgetten per consument kan de consument zelf invulling geven aan de dienstverlening. Dit kan bijvoorbeeld door een *persoonsvolgend budget* in te stellen. In dit geval ontvangt een instantie een bepaald budget per consument en koopt namens die consument publieke diensten in. Het introduceren van marktwerking in de publieke sector door gebruik te maken van persoonsvolgende budgetten creëert een financiële prikkel. Het voordeel van productiviteitskorting boven het toekennen van persoonsgebonden budgetten is dat een productiviteitskorting overheidsbreed kan worden toegepast. Het gebruik van een persoonsgebonden budget is alleen haalbaar voor de sectoren binnen het openbaar bestuur die een dienst verlenen aan een beperkt aantal goed te onderscheiden consumenten.

### **Management accounting**

Een tweede groep van financiële prikkels die productiviteitsverbetering in het openbaar bestuur kan bewerkstelligen richt zich op de manier waarop het management en de accounting procedures binnen een organisatie worden georganiseerd. *Target costing* is een vorm van management accounting die zijn oorsprong vindt in de Japanse auto-industrie (Feil e.a. 2004) en die wordt gezien als een belangrijke oorzaak van de superieure prestaties van die sector. De kracht van target costing is dat wordt uitgegaan van de waarde van een product of dienst voor de consument. Door een winstmarge af te trekken van deze waarde worden de maximaal toelaatbare kosten voor een product berekend. Doordat de hele organisatie er vervolgens op gericht is om de maximaal toelaatbare kosten niet te overschrijden, worden er geen onnodige kosten gemaakt.

Een manier van accounting die zich direct richt op resultaten, in plaats van op kosten, is *performance budgeting*. In Nederland worden gedeeltelijk al prestatiegegevens in de begroting opgenomen (SCP, 2004). Bij de 'zwaardere' vormen van performance budgeting worden prestatiegegevens echter niet alleen opgenomen in het papierwerk, maar worden de

prestatiegegevens ook gebruikt (in de onderhandelingen) om de budgetten te verdelen. OESO-landen die gebruikmaken van performance budgeting geven aan dat er een beter begrip is van de doelen en prioriteiten van de overheid, en de manier waarop verschillende overheidsdiensten eraan bijdragen om die doelen te bereiken. Andere voordelen van performance budgeting zijn dat het een goede indicatie geeft van wat werkt en wat niet werkt, en dat het de transparantie van de resultaten van overheidsinspanningen vergroot (OESO, 2008).

**Zero-based budgeting** is een andere manier om op een kosteneffectieve manier budgetten op te stellen. Traditioneel worden alleen de veranderingen in het budget ten opzichte van vorig jaar verantwoord (incremental budgeting). In de meest nauwe zin van het woord gaat zero-based budgeting ervan uit dat ieder deel van het budget verdedigd en vervolgens goedgekeurd moet worden. Totale verantwoording van het budget is lastig in een omgeving waar output moeilijk te meten is en brengt daarnaast ook veel kosten met zich mee. Om deze redenen paste de Amerikaanse federale overheid in de jaren '70 een meer milde vorm van zero-based budgeting toe (National Conference of State Legislatures, 1995). Van agentschappen werd verwacht dat er programma's werden doorgerekend. Deze programma's gaven voor verschillende onderdelen de hoogte van het toe te kennen budget weer en welke doelen bereikt konden worden met dit geld (GAO, 1997). Daarbij wordt ook medewerking van de uitvoerende werknemers verwacht in het aandragen van alternatieve manieren om de processen in een agentschap meer efficiënt te organiseren. De belangrijkste voordelen van deze manier van het opstellen van budgetten is dat de verdeling van middelen gebaseerd is op wat werkelijk nodig is. Dit leidt tot een meer efficiënte verdeling van middelen dan wanneer gevestigde budgetten als uitgangspunt genomen worden. Omdat over iedere besteding van het budget verantwoording afgedragen wordt, zijn managers geprikkeld om kosteneffectieve manieren te vinden om hun processen te verbeteren. Processen die onnodig hoge kosten veroorzaken kunnen worden afgestoten of uitbesteed worden.

### **Prestatiebeloning**

Een derde en laatste groep financiële prikkels probeert het gedrag van werknemers in de juiste richting te sturen door het aanpassen van hun loon aan hun prestaties. Dit wordt ook wel prestatiebeloning genoemd. Deze beloning kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Zo is in de private sector al veel ervaring opgedaan met het belonen op *individueel niveau*. Studies naar goed meetbare prestaties in de private sector (het planten van bomen, het plukken van fruit, het plaatsen van autoruiten) laten een productiviteitsverhoging zien van ongeveer 20 procent (Paarsch en Shearer, 2000; Shearer, 2004; Bandiera e.a., 2005; Lazear, 2000). Voor het beleidsmakende deel van het openbaar bestuur is de bijdrage van de individuele werknemer vaak moeilijk te onderscheiden in het eindresultaat. Het invoeren van prestatiebeloning op individueel niveau lijkt beter toepasbaar op het uitvoerende deel van het openbaar bestuur: het planten (en verzorgen van) bomen is bijvoorbeeld ook een taak van de plantsoendienst. Een nadeel van individuele prestatiebeloning is dat het tot jaloezie tussen collega's kan leiden en op die manier het moraal op de werkvloer aantast. Bij *beloning op teamniveau* speelt dit nadeel minder. Onderzoekers als Dixit (2002) en Burgess en Ratto (2003) raden aan om op teamniveau naar prestaties te kijken. In sommige situaties leidt een beloning per team tot een hogere productiviteit dan via een individuele beloning: de minder goede werknemers kunnen op teamniveau leren van de betere werknemers Hamilton e.a. (2003). Gezien de diversiteit van de geleverde diensten is het binnen het openbaar bestuur goed mogelijk dat de optimale vorm van prestatiebeloning verschilt tussen de onderdelen.



### Benchmarking: geen prikkel, maar een instrument

Een instrument dat gebruikt kan worden bij de invoering van een financiële prikkel is **benchmarking**. Bij benchmarking worden bijvoorbeeld de prestaties van diensten die door meerdere organisaties binnen het openbaar bestuur worden gebruikt met elkaar vergeleken. Een alternatief is om de prestaties van gelijksoortige diensten tussen de publieke en de private sectoren te vergelijken. Op die manier hoeft alleen de relatieve prestatie van de dienst beoordeeld te worden. Dit kan een voordeel zijn wanneer de absolute waarde van productiviteit lastig te meten is. Benchmarking is zelf geen financiële prikkel, maar kan wel onderdeel zijn van de optimale implementatie van een financiële prikkel. Bij het invoeren van een productiviteitskorting kan de hoogte van de korting bijvoorbeeld worden bepaald aan de hand van de productiviteitsstijging in de private sector. Bij target costing is het mogelijk om een target prijs vast te stellen door te kijken naar de prijs voor vergelijkbare diensten in de markt. Prestatiebeloning kan plaatsvinden door een ambtenaar die beter presteert dan zijn collega's in een vergelijkbare functie extra te belonen.

### Niet-financiële prikkels

Niet alleen financiële prikkels kunnen productiviteitsverhogend werken. Ook door het werk en/of de arbeidsverhoudingen op een andere manier te organiseren kan een groei van de arbeidsproductiviteit worden gerealiseerd. Deze maatregelen hebben geen direct effect op de hoogte en verdeling van overheidsbudgetten over de organisaties (en/of individuele ambtenaren) in het openbaar bestuur en behoren dus niet tot de financiële prikkels. Niet-financiële prikkels worden in dit onderzoek niet verder onderzocht. Om een volledig beeld te schetsen van de mogelijke maatregelen om arbeidsproductiviteit te verhogen wordt hieronder toch een aantal van deze niet-financiële prikkels genoemd die eerder al zijn besproken in Volkerink e.a. (2011):

- Het openbaar bestuur kan bijvoorbeeld **investeren in kennis en vaardigheden** van haar werknemers. Een verlaagde motivatie en productie en mogelijk zelfs uitval van werknemers kan te maken hebben met het feit dat de competenties van de werknemers achterblijven bij de ontwikkelingen in de organisatie. Door het aanbieden van trainingen kan personeel in het openbaar bestuur duurzaam inzetbaar blijven;
- Ook het vergroten van de mate van **autonomie** van werknemers biedt kansen voor een toegenomen arbeidsproductiviteit. Meer eigen verantwoordelijkheid kan bijdragen aan een hogere baantevredenheid en een efficiëntere manier van organisatie van het werk. Onderdeel van een grotere mate van zelfstandigheid in de organisatie van het eigen werk is ook de mogelijkheid om werktijden flexibel in te delen. Door werknemers zelf hun rooster te laten bepalen kunnen zij werken op tijden dat zij het meest productief zijn;
- Ten slotte, het **samenvoegen van functies of organisaties** wordt ook veel genoemd als richting waarmee op overheadkosten kan worden bespaard. In één van de *Brede Heroverwegingen* rapporten worden verschillende voorbeelden genoemd (Ministerie van Financiën, 2010). Ook in het kader van beleidsprogramma's als *Vernieuwing Rijksdienst* en diens opvolger *Compacte Rijksdienst* worden concrete voorstellen gedaan zoals het samenvoegen van verschillende uitvoerings- en toezichtorganisaties; samenvoegen van bestuursorganen met eenzelfde taakstelling (daarmee krijgt meteen één organisatie een duidelijk mandaat); en samenvoegen van ondersteunende diensten (niet iedere organisatie heeft een eigen IT- of inkoopafdeling nodig).

### Kernhoofdstukken: jaarlijkse productiviteitskorting, target costing en prestatiebeloning

Er zijn drie niveaus waarop financiële prikkels een rol kunnen spelen bij het mogelijk bevorderen van de productiviteit binnen de publieke sector:

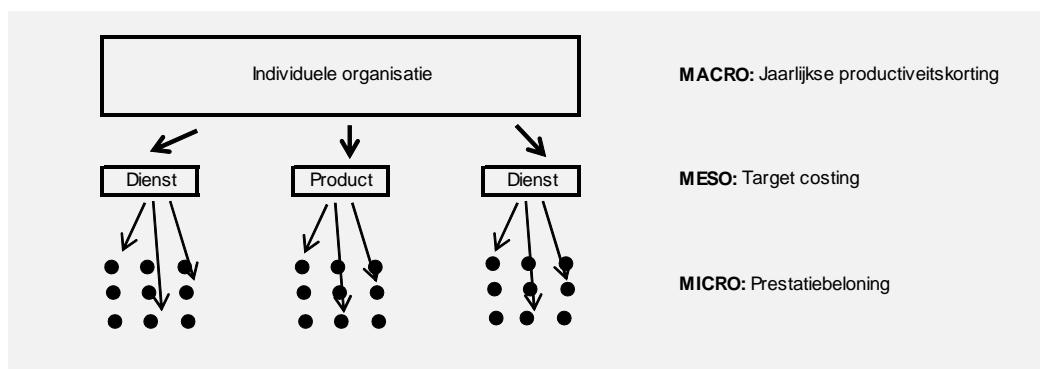
1. Het niveau van de individuele organisatie waarbij de prikkel zodanig wordt gelegd dat de arbeidsorganisatie (of onderdelen ervan) productiever wordt (worden);
2. Het niveau van de dienst of het product dat door de organisatie wordt geleverd;
3. Op het niveau van de individuele medewerker van het openbaar bestuur.

In de volgende drie hoofdstukken wordt op ieder van deze niveaus een prikkel uitgebreid besproken en beoordeeld.

- Op het (macro)niveau van de individuele organisatie wordt de *jaarlijkse productiviteitskorting* op het budget van de organisatie verder uitgewerkt. In dit geval wordt er één korting gehanteerd op het totale (operationele) budget en staat het binnen de organisatie vrij hoe dit verder wordt geïmplementeerd. De organisatie (bijvoorbeeld een ministerie) kan zelf prioriteiten stellen en eventueel programma's schrappen of minder budget per programma beschikbaar stellen;
- De prikkel op het niveau van de dienst of product is *target costing*. Dit is het mesoniveau. Binnen een organisatie worden voor een dienst of product productiviteitsstijgingen gerealiseerd door uit te gaan een maximaal budget per product of dienst. Door verschillende schakels in het productieproces beter op elkaar aan te laten sluiten en daarbinnen beter te communiceren kan slimmer worden gewerkt;
- Ten slotte, *prestatiebeloning* sluit aan op het individuele niveau van de medewerker (of een team daarvan). Over prestatiebeloning is veel geschreven en het wordt hier en daar al toegepast, ook binnen het openbaar bestuur. Echter, veel onderzoek is experimenteel en over ervaringen en toepassingen in het openbaar bestuur is weinig bekend (des te meer over ervaringen in andere publieke sectoren als het onderwijs).

Tezamen wordt door deze selectie op ieder organisatieniveau binnen het openbaar bestuur een maatregel besproken. Figuur 1.3 geeft dit schematisch weer.

**Figuur 1.3** Dit rapport bespreekt drie financiële prikkels op drie verschillende niveaus: productiviteitskorting, target costing en prestatiebeloning



## 2 Jaarlijkse productiviteitskorting

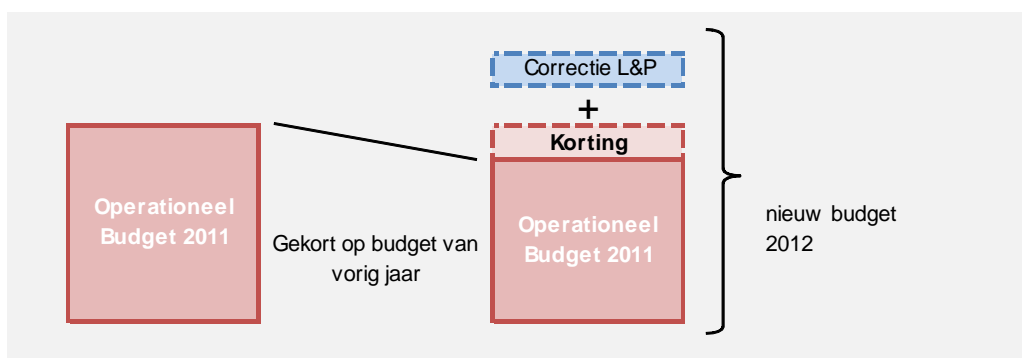
*De OESO (2011a) raadt aan om in Nederland een jaarlijkse productiviteitskorting in te voeren. Hierbij wordt het operationele budget van de overheid jaarlijks 1 à 2 procent gekort omdat er wordt verondersteld dat ook de overheid productiviteitsstijgingen realiseert. Zonder een korting (en met productiviteitsstijgingen) neemt de kwaliteit of omvang van de publieke dienstverlening toe zonder dat daarvoor expliciet een beslissing is genomen. Door middel van een jaarlijkse productiviteitskorting worden overheidsinstanties continu gestimuleerd de beschikbare budgetten op een slimmere, meer efficiënte manier te gebruiken.*

Het bepalen van productiviteitsstijgingen is moeilijk in het openbaar bestuur. Echter dat een stijging van de productiviteit moeilijk te meten is, betekent niet dat deze niet plaatsvindt. Ook in het openbaar bestuur zorgt innovatie, bijvoorbeeld door een andere organisatie van werk of nieuwe technologieën, voor een verbeterde productiviteit: er kunnen evenveel diensten geleverd met minder mensen of kapitaal (machines en gebouwen). Toenemende productiviteit binnen het openbaar bestuur legitimeert het korten van begrotingen. Idealiter is de productiviteitskorting net zo groot als de stijging van de productiviteit.

### Structurele prikkel tot arbeidsproductiviteitsstijgingen

Kern van de jaarlijkse productiviteitskorting is dat overheidsinstanties gedwongen worden dezelfde output te leveren met minder middelen zonder dat de kwaliteit daaronder lijdt. In de marktsector worden productiviteitsstijgingen afgedwongen door concurrentie en de behoefte om winst te maken. Door een hogere productiviteit kunnen immers prijsverlagingen worden doorgevoerd waardoor de concurrentiepositie verbetert en het voortbestaan van het bedrijf veilig wordt gesteld. De productiviteitskorting is een manier om het concurrentiemechanisme voor de publieke sector na te bootsen. Figuur 2.1 geeft een gestileerde weergave van de maatregel, daarop zijn vele varianten mogelijk. Uitgangspunt voor het operationeel budget in het nieuwe jaar (2012) is het budget van het jaar daarvoor (2011). Op dit budget wordt een korting toegepast, in reële termen is het budget voor 2012 dus kleiner. Het definitieve budget hoeft overigens niet lager te zijn. Allereerst vindt er een correctie plaats voor prijs- en loonkostenstijgingen (correctie L&P). Daarnaast kan men ervoor kiezen het takenpakket te verruimen (meer dienstverlening) of kwaliteitsverbeteringen door te voeren. In dat geval kan het budget worden verruimd.

**Figuur 2.1** Kansen voor efficiencywinst door productiviteitskorting



De kracht van de jaarlijkse productiviteitskorting is dat het een relatief eenvoudige maatregel is; het is administratief eenvoudig toe te passen. Daarnaast is het voorspelbaar. Los van de correctie voor inflatie en loonkostenstijgingen, wordt het budget ieder jaar verkleind. Daarmee vormt de korting een continue prikkel voor een efficiëntere bedrijfsvoering. Het budget wordt alleen verruimd als een verandering van beleid of nieuw beleid ook een verandering in de omvang of kwaliteit van de dienstverlening met zich meebrengt.

Overigens is een productiviteitskorting niet nieuw voor Nederland. De kabinetten Balkenende IV en Rutte hebben taakstellingen opgesteld: meerjarige programma's waarbij óf de personele omvang óf de financiële ruimte bij de Rijksdienst ieder jaar volgens een afgesproken percentage wordt gekort.<sup>8</sup> Deze maatregelen verschillen van de automatische jaarlijkse productiviteitskorting op twee manieren:

1. een jaarlijkse korting is ingegeven vanuit productiviteitsstijgingen in plaats van bezuinigingen;
2. de jaarlijkse korting is structureel (jaarlijks), heeft een vaste omvang en is niet ad-hoc.

De huidige incidentele efficiencykortingen kunnen opgaan in deze structurele jaarlijkse korting.

### De OESO-aanbeveling

Op initiatief van de Nederlandse regering is de OESO in 2008 gestart met het in kaart brengen van de prestaties van de nationale overheid. Inmiddels hebben meerdere landen zich hierbij aangesloten. Centraal staat daarbij het identificeren van nieuwe ontwikkelingen om de efficiëntie te vergroten: hoe kan de dienstverlening worden verbeterd en kunnen de kosten voor de belastingbetaler worden verlaagd? In 2011 heeft de OESO (2011a) haar eerste bevindingen en aanbevelingen voor de Nederlandse regering gepresenteerd. Eén van die aanbevelingen is om een jaarlijkse productiviteitskorting in te voeren op operationele uitgaven met een hoogte van 1 tot 2 procent. Dit betekent dat ieder jaar de (begrote) uitgaven aan onder andere salaris en beloningen, inkoop en externe inhuur met 1 tot 2 procent worden verlaagd. Begrotingen moeten worden gemaakt naar Deens model (daarover later meer).

## 2.1 Toepasbaarheid

De jaarlijkse productiviteitskorting is in beginsel een uniform en generiek. Dat is de kracht van de maatregel. Toch is de productiviteitskorting niet toepasbaar op alle budgetten en alle organisaties binnen het openbaar bestuur. Dit blijkt ook uit de implementatie van de maatregel in andere landen. Momenteel wordt de jaarlijkse productiviteitskorting (of iets soortgelijks) toegepast in Australië, Denemarken, Finland, Nieuw-Zeeland en Zweden. Tussen deze landen verschilt het beleid omtrent de productiviteitskorting op de volgende punten (OESO, 2011a):

- Het soort kosten waar het op toegepast wordt;
- Uitsluiting (bijvoorbeeld van bepaalde departementen);
- Differentiatie van het kortingspercentage over de verschillende beleidsgebieden;
- De hoogte van het kortingspercentage.

<sup>8</sup> In de notitie *De Verkokering Voorbij* (SGO, 2007) zijn de taakstellingen van het kabinet Balkende IV vormgegeven en verder uitgewerkt via het programma *Vernieuwing Rijksdienst*. Volgens de doelstellingen moet in de periode 2007-2011 ruim 12.000 fte verdwijnen (op een totaal van bijna 175.000 fte eind 2006). Ook het kabinet Rutte heeft een soortgelijke taakstelling opgelegd, echter deze is financieel bepaald en niet in fte's. Ook eerdere kabinetten (Kok I en II) en Balkende (I en III) hebben efficiencykortingen toegepast

### Op welke grondslag kan de productiviteitskorting het best worden toegepast?

In alle landen wordt de productiviteitskorting voornamelijk toegepast op het operationele budget. Volgens de OESO moeten de operationele lasten gedefinieerd worden als het totaal van uitgaven aan salarissen, aankoop van goederen en diensten van derden (overheidsconsumptie) en afschrijvingen (OESO, 2010). Dit is een ruime definitie, maar hierover bestaat discussie (OESO, 2012). Voor Nederland lijkt te gelden dat de operationele lasten  $1,5 \times$  uitgaven aan beloning van werknemers bedragen (hierna de 1,5-norm).<sup>9</sup> Het is belangrijk te realiseren dat de productiviteitskorting nooit op het volledige budget wordt toegepast. Dit zou namelijk betekenen dat ook gekort wordt op uitkeringen en subsidies. Bijvoorbeeld: een groot deel van de begroting van het NWO bestaat uit subsidies en beurzen.

De omvang van de operationele lasten voor het Nederlandse openbaar bestuur is lastig te bepalen. Het ontbreekt aan voldoende gedetailleerde cijfers en een heldere definitie. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de loonsom en operationele lasten in het openbaar bestuur. Personeelsuitgaven zijn het grootst in bij het Rijk en de gemeenten. Neem het Rijk, daar is de loonsom in 2010 € 7,0 miljard. Via de zogenaamde 1,5-norm zijn de operationele lasten dus € 10,5 miljard. Daarnaast kent het Rijk ook nog een jaarverslag bedrijfsvoering, hierin worden de apparaatskosten geraamd op € 13,3 miljard. Hier wordt weer een ruimere definitie gehanteerd.

**Tabel 2.1** Uitgaven openbaar bestuur 2010 (in miljarden euro's)

	Loonsom	Operationele lasten	
		via 1,5-norm	Jaarrapportage bedrijfsvoering
Rijk	7,0	10,5	13,3
Gemeenten	8,7	13,0	
Provincies	0,8	1,2	
Rechterlijke Macht	0,4	0,6	
Waterschappen	0,6	0,8	
<b>Totaal openbaar bestuur</b>	<b>17,4</b>	<b>26,0</b>	

Bron: Ministerie van BZK (2011) en Ministerie van BZK (2012). Voor het bepalen van de loonsom is gebruikgemaakt van de loonopgave van december 2010. Met die opgave is een raming gemaakt van de totale loonsom in de sector. Deze geraamde loonsom is inclusief vakantietoeslag, eindejaarsuitkering en andere specifieke sectorale looncomponenten, alsook werkgeverspremies.

Wat in ieder geval belangrijk is, is dat de omvang van de operationele lasten in het openbaar bestuur niet heel hoog is. Helaas ontbreken er cijfers om deze uitgaven te vergelijken met de totale uitgaven van het openbaar bestuur en de sectoren daarbinnen. Dit kan wel voor de gehele overheid via cijfers van het CBS (2012a). In Bijlage A is een overzicht gegeven van de overheidsuitgaven in 2010. In 2010 bedroegen de totale overheidsuitgaven € 300 miljard. 20 procent daarvan gaat op aan beloning van personeel. Volgens de 1,5-norm zijn de operationele lasten dus minstens 30 procent van die € 300 miljard (ongeveer € 90 miljard). Dit betekent dus dat een groot deel van de operationele overheidsuitgaven niet in het openbaar bestuur gemaakt worden (want het totaal in Tabel 2.1 is € 26 miljard). Daarnaast laat de tabel in de Bijlage A zien

<sup>9</sup> De 1,5-norm is een inschatting op basis van een aantal verschillende bronnen. Volgens gegevens van het ministerie van BZK (2012) is de loonsom van de Rijksoverheid € 7 miljard, zie ook Tabel 2.1. De personeelsomvang in fte's in 2010 is 114.000 (Ministerie van BZK, 2012). Dat betekent dat de gemiddelde loonsom per fte net iets meer dan € 60.000 bedraagt. Volgens het ministerie van Financiën zijn de gemiddelde overheadkosten in 2012 bijna € 30.000. Wanneer de operationele lasten gedefinieerd worden als beloning plus overhead, is de 1,5-norm plausibel.

dat de omvang van operationele lasten (of in ieder geval beloning aan werknemers) verschilt tussen de sectoren. Bij de centrale overheid is het aandeel beloning van werknemers relatief lager dan bij lokale overheden. Dit komt omdat de centrale overheid een hoog bedrag aan inkomensoverdrachten kent.

De Australische regering (Commonwealth of Australia, 2011) stelt de vraag of ook op niet-operationele uitgaven een productiviteitskorting kan worden toegepast? Zij suggereert dat er uitgaven zijn waarbij er geen enkele reden is om niet vast te houden aan een reële nullijn: een correctie voor prijsstijgingen is volgens de regering niet altijd vanzelfsprekend. Concrete voorstellen of voorbeelden worden niet gegeven. De Australische regering begeeft zich hiermee wel op glad ijs. Men moet waken voor de mogelijkheid dat het uitbreiden van de grondslag naar niet-operationele uitgaven strandt in een gewone bezuiniging. Een productiviteitskorting is alleen legitiem wanneer het aannemelijk is dat er sprake is van productiviteitsstijgingen.

### **Reikwijdte: uitsluiten van organisaties**

Naast het soort kosten waarop gekort wordt, is er ook discussie over welke organisaties binnen de overheid of openbaar bestuur aan de maatregel onderworpen moeten worden. In alle landen zijn er uitzonderingen, overheidsinstanties waarvan om verschillende redenen de begroting niet automatisch jaarlijks wordt gekort.

Een eerste reden voor uitsluiting zit in de sfeer van bestuurlijke autonomie en financiering. De centrale overheid kan alleen een korting opleggen op uitgaven waarover zij zelf beslist. Daarnaast kunnen er barrières bestaan in de bestuurlijke verhoudingen die een algemene toepassing belemmeren. Eigenlijk geldt in alle landen dat de korting alleen op het niveau van de centrale overheid wordt toegepast (OESO, 2012). De centrale overheid heeft niet de bevoegdheid om de financiële huishouding op lagere niveaus te bepalen. Wel is het zo dat in Nederland een bestuurlijke afspraak is gemaakt over de ontwikkeling van de uitgaven van de centrale overheid en die van de decentrale overheden. Via de zogenaamde normeringssystematiek zijn deze aan elkaar gekoppeld. Dit betekent dat lagere uitgaven door het Rijk als gevolg van een productiviteitskorting ceteris paribus leiden tot een lagere inkomensoverdracht van het Rijk aan gemeenten en provincies. Dit betekent echter niet dat gemeenten en provincies als gevolg hiervan zelf ook een productiviteitskorting moeten toepassen. Het staat hen vrij om middelen – binnen de voor hen geldende wet- en regelgeving – naar eigen inzicht aan te wenden.

Daarnaast zijn er ook organisaties waarbij de toepassing van de productiviteitsmaatregel kan worden gezien als een inbreuk op de onafhankelijke status, bijvoorbeeld een centrale bank, adviesraden of gerechtshoven. Ten slotte, in alle landen blijft de toepassing beperkt tot (een deel) van de overheid. Op organisaties in semipublieke sectoren als zorg en educatie is de maatregel niet van toepassing. In Finland wordt de productiviteitskorting alleen toegepast op ministeries.

Daarnaast zijn er in alle landen waar momenteel een jaarlijkse productiviteitskorting wordt geïmplementeerd nog tal van andere organisaties uitgesloten. In bijna alle gevallen is Defensie uitgesloten, maar vaak ook douaniers, politie en andere veiligheidsdiensten, culturele instellingen, programma's rondom re-integratie, culturele instellingen en wetenschap (OESO, 2010; OESO, 2012). Uitsluiting is soms het resultaat van onderhandelingen: een hogere eenmalige korting

wordt uitgeruild voor een automatische jaarlijkse korting. Ook politieke prioriteiten spelen een rol.<sup>10</sup>

Speciale aandacht verdienen kleine organisaties en grote uitvoeringsorganisaties waar het operationele budget klein is. Een argument daar is dat efficiëntiebesparingen lastiger te realiseren zijn (Joint Committee of Public Accounts and Audit, 2008; Dogett, 2010). Dergelijke organisaties kunnen minder goed gebruikmaken van schaalvoordelen. Bovendien hebben deze organisaties vaker een duidelijk afgebakende taak, zodat ze minder mogelijkheden hebben om verschillende taken te herorganiseren. In Australië is daarom geadviseerd om de eerste AUD 50 miljoen op de begroting vrij te stellen van de productiviteitskorting, zodat kleinere organisaties minder zwaar belast worden. Echter, deze aanbeveling is direct verworpen door de Australische regering: alle organisaties moeten zich inspannen om productiviteitsverbeteringen te realiseren, die zijn overal mogelijk.

### **Op welke manier dient het percentage van de korting te worden bepaald?**

Idealiter is de productiviteitskorting net zo groot als de daadwerkelijke productiviteitsstijging. Dit is het meest legitiem. Denemarken heeft in het begin van de jaren tachtig, bij de introductie van de maatregel, geprobeerd dit te benaderen door benchmarking met relevante sectoren in de markt. Dit was geen succes. De metingen waren aanleiding voor discussie en leidden tot grote verschillen in kortingspercentages per ministerie en per jaar. Een ‘empirische’ benadering van het percentage wordt over het algemeen gezien als onuitvoerbaar (OESO, 2010).

De huidige praktijk kent eigenlijk twee opties om de productiviteitskorting te bepalen: (i) een arbitrair percentage of (ii) het volgen van een index. Een arbitrair percentage kan worden verdedigd omdat deze voorspelbaar is (mits deze niet ieder jaar wordt veranderd). Daarnaast is er ook geen enkele pretentie dat men weet wat de omvang de productiviteitsstijging is, uitsluitend een erkenning dat zo’n stijging plaatsvindt. Een nadeel is dat zo’n percentage voortdurend aanleiding geeft voor discussie, uiteindelijk is het willekeurig. Het volgen van een index (zoals een inflatiecijfer of de productiviteitsstijging in een relevante marktsector) wordt daarom geponeerd als alternatief. In dat geval is er nog enige relatie met de economische realiteit. Echter, de keuze voor zo’n index is natuurlijk ook een resultaat van onderhandeling. Bovendien een index is veel minder voorspelbaar. Hierbij geldt wel dat ook kan worden besloten te indexeren via een langlopend gemiddelde (bijvoorbeeld over tien jaar). Dan worden wel trends meegenomen, maar fluctueert de index niet heel erg van jaar tot jaar.

### **Praktijk in andere landen**

De hoogte en manier waarop het kortingspercentage wordt bepaald verschilt van land tot land. De OESO (2012) heeft recentelijk een ronde gemaakt langs alle landen waar een jaarlijkse productiviteitskorting wordt gehanteerd. Tabel 2.2 vat de belangrijkste kenmerken samen.

---

<sup>10</sup> Opvallend is dat in Denemarken op alle meerjarige programma’s geen korting wordt toegepast (OESO, 2010). Mede om deze reden is in Denemarken op 80 procent van de operationele uitgaven geen korting van toepassing. Deze bepaling zal in de toekomst overigens worden geschrapt.

Tabel 2.2 De productiviteitskorting varieert tussen 1% en 2%

	<b>Australië</b>	<b>Finland</b>	<b>Denemarken</b>
Naam	Efficiency Dividend	Program for Effectiveness and Productivity	Reprioritisation Contribution
Bestaand sinds	1987-88	2007-2011, 2011-2015	Midden jaren '80
Hoogte korting	1%-1,5%	1%-1,5%	2%
Grondslag	Operationeel budget	Fte's na onderhandelingen	Operationeel budget
Reikwijdte	Centrale overheid	Alle ministeries	Centrale overheid (waarvan ongeveer 1/3 is uitgezonderd)
Toepassing	Korting op reële begroting voor indexatie	Taakstelling vertaald naar korting op operationeel budget	Laatste jaar meerjarige nominale begroting
Overige opmerkingen	Soms wordt er een extra korting opgelegd	Deel van het gekorte budget blijft binnen ministerie	Relatief veel veranderingen in uitzonderingen door wisselende prioriteiten
	<b>Zweden</b>	<b>Nieuw-Zeeland</b>	
Naam	Deduction in Productivity Growth	Fixed Nominal Baselines	
Bestaand sinds	1994	Begin jaren '90	
Hoogte korting	1%-2%	inflatie	
Grondslag	Looncorrectie	Totale budget	
Reikwijdte	Centrale overheid(16% van dat budget)	Gehele centrale overheid	
Toepassing	De loonstijging wordt verminderd met arbeidsproductiviteitsstijging	Niet corrigeren nominale begroting van voorgaande jaar	
Overige opmerking	Hoogte van de korting lopend 10-jarig gemiddelde prod. groei in diensten sector		

Bron: OESO (2010) en (2012), bewerking SEO Economisch Onderzoek

- Australië kent een arbitrair kortingspercentage van 1,25 procent. De begroting van het vorige jaar is het startpunt. Daarop wordt een productiviteitskorting toegepast. Vervolgens wordt de gekorte begroting gecorrigeerd voor prijsinflatie en loonkostenstijging op basis van een gewogen index. Daarnaast kunnen er nog extra budgetten worden toegekend als beleid dit noodzaakt, bijvoorbeeld omdat er taken bijkomen of de kwaliteit verbeterd moet worden;
- Denemarken heeft ook een vast percentage, maar dit is 2 procent. De procedure is iets anders dan in Australië. Dat heeft er vooral mee te maken dat Denemarken begrotingen altijd vier jaar vooruit schat.<sup>11</sup> Er is geen compensatie voor loon- of prijsstijgingen. Wel kan er onderhandeld worden over aanvullend budget, bijvoorbeeld omdat er meer taken bijkomen;
- Finland heeft geen officiële jaarlijkse productiviteitskorting, maar doet sinds 2006 (jaarlijks) wel iets wat erop lijkt. De aanpak is wel heel anders. Niet de begroting, maar de omvang van het personeelsbestand is het uitgangspunt. Doel is om een arbeidsproductiviteit van 1 procent

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld: in 2011 worden een vierjarig begrotingsplan gemaakt voor de jaren 2012-2013-2014-2015. In 2012 wordt de meerjarige begroting vernieuwd door de begroting voor 2016 toe te voegen. Deze is dan 2 procent kleiner dan 2015.



te realiseren. Er wordt ieder jaar uitgerekend hoeveel arbeidsplaatsen er moeten verdwijnen en dit wordt vertaald in een bedrag dat wordt gekort op het operationele budget;

- Zweden kent een variabele korting. Net als in Denemarken worden er ook in Zweden meerjarige voorspellingen van de begroting gemaakt. Deze begroting zijn in reële bedragen en worden vervolgens gecorrigeerd voor loon- en prijsstijgingen. Echter, de loonstijgingen worden niet volledig gecompenseerd, maar verminderd met een lopend gemiddelde van de productiviteitsstijging in de commerciële dienstensectoren;
- In Nieuw-Zeeland wordt het huidige nominale operationele budget als uitgangspunt genomen. Dit wordt dus niet gecorrigeerd voor inflatie (gemiddeld 2,3 procent in de afgelopen jaren in Nieuw-Zeeland) waardoor het kan worden gezien als een impliciete productiviteitskorting.

## 2.2 Efficiencywinst

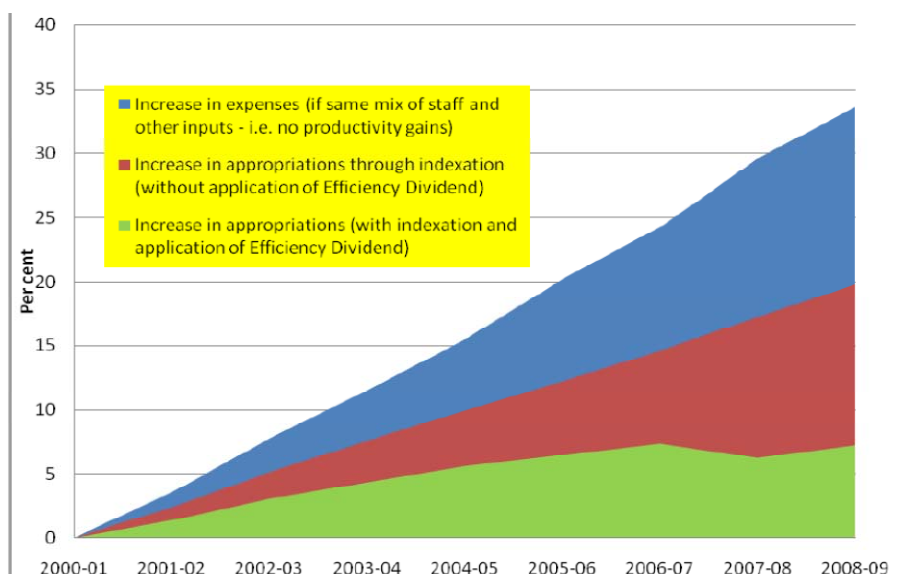
Het is vanzelfsprekend dat een productiviteitskorting tot een kostenbesparing leidt. Er wordt namelijk gekort op een budget. De kostenbesparing is gelijk aan de omvang van de grondslag (de uitgaven waarop de korting op van toepassing is) maal de hoogte van het kortingspercentage. De productiviteitskorting is niet zomaar een besparing of bezuiniging. Een belangrijke voorwaarde is dat de output (omvang van de geleverde diensten of producten) ten minste gelijk moet blijven en de kwaliteit niet aangetast mag worden. Pas wanneer dat gebeurt is er werkelijk sprake van een efficiencywinst.

Over de omvang van de productiviteitswinst die wordt gehaald is eigenlijk weinig bekend. In papers en rapporten over ervaringen met de maatregel in andere landen wordt nooit een bedrag genoemd. Voor Australië wordt er wel een rekenvoorbeeld gegeven om iets te kunnen zeggen over de besparingen in de afgelopen tien jaar (begrotingsjaren 2000-2001 tot en met 2008-2009). Het voorbeeld is beleidsneutraal, dat wil zeggen er wordt uitgegaan van de inzet van personeel en middelen in 2000-2001. Daarna wordt de mix én omvang van operationele kosten niet veranderd.

- Het blauwe vlak in Figuur 2.2 geeft de groei weer wanneer volledig wordt gecorrigeerd voor loon- en prijsstijgingen. De operationele begroting is vanaf het begrotingsjaar 2000-2001 tot en met 2008-2009 met 33 procent toegenomen;
- De Australische overheid corrigeert nooit volledig voor loonstijgingen en inflatie, maar gebruikt een lagere gewogen index. Daardoor is de stijging van de operationele kosten tussen 2000 en 2009 lager, namelijk 18 procent (het rode vlak in Figuur 2.2) in plaats van 33 procent;
- Ten slotte, door toepassing van de productiviteitskorting wordt ieder jaar de omvang van de operationele kosten met 1 procent à 1,5 procent verlaagd. Daarna wordt geïndexeerd. Door de korting is de toename in kosten slechts 7 procent tussen 2000 en 2009 (het groene vlak in Figuur 2.2).

Het verschil tussen het rode (18 procent) en groene vlak (7 procent) geeft de besparing door de korting weer: een 60 procent lagere groei (niet de omvang) van het operationele budget. Het verschil met volledige compensatie voor loon- en prijsstijgingen is nog groter. Van 33 procent naar 7 procent, bijna 80 procent lager.

**Figuur 2.2 Een lager groeipad overheidsuitgaven door de productiviteitskorting**



Bron: Commonwealth of Australia (2011)

Toch kan ook op basis van dergelijke berekeningen slechts een indicatie van de efficiencywinst worden gegeven. Er is pas sprake van efficiencywinst als er geen verandering is in de output, de omvang van de dienstverlening en de kwaliteit daarvan. Het probleem is echter dat dit lastig (maar niet altijd onmogelijk) te bepalen is.

### **Neemt de arbeidsproductiviteit toe in verhouding met de productiviteitskorting?**

Efficiencywinsten zijn het gevolg van productiviteitsverbeteringen. Dat gebeurt door werknemers die harder of slimmer gaan werken, maar bijvoorbeeld ook door de inzet van betere en snellere machines of verdere automatisering. Meestal is het een combinatie van beide. Zo hebben vernieuwingen in computertechnologie gezorgd voor grootschalige automatisering en productiviteitsverbeteringen. Dit komt niet alleen doordat de rekenkracht van computers is toegenomen, maar ook doordat werknemers hier slimmer mee omgaan (Autor e.a., 1998).

Het is niet vanzelfsprekend dat de toename van de arbeidsproductiviteit gelijk is aan de hoogte van de productiviteitskorting. In alle landen waar de maatregel nu in gebruik is, staat het instanties vrij te bepalen hoe het budget (en de korting) precies verdeeld wordt. Weliswaar mag de dienstverlening niet veranderen, maar de verantwoordelijke managers en directeuren kunnen zelf kiezen of zij snijden in het personeelsbestand of in andere input.<sup>12</sup> In Australië wordt het verkleinen van het arbeidsvolume wel het meest genoemd in een enquête onder managers en directeuren die te maken hebben met een productiviteitskorting (Joint Committee of Public Accounts and Audit, 2008). Werknemers die ontslag nemen of met pensioen gaan worden niet direct te vervangen, 92 procent van de geënquêteerden geeft aan natuurlijk verloop te gebruiken als een manier om kosten te drukken. Daarnaast worden ook mensen ontslagen of contracten niet

<sup>12</sup> Dit is ook het geval in Finland waar de omvang van de korting (in euro's) een directe afgeleide is van taakstelling van 1 procent minder personeel. Men is daar niet verplicht daadwerkelijk het aantal arbeidsplaatsen te verkleinen.

### Box 1 Efficiency kansen in Nederland

#### Een rekenvoorbeeld voor de Nederlandse overheid

De berekening die op de vorige pagina voor Australië is beschreven, kan ook voor Nederland worden gedaan. Het gaat hierbij om een berekening voor de gehele overheid, hiervan zijn de uitgaven aan salarissen drie tot vier maal zo groot als voor het openbaar bestuur. Er worden dan twee scenario's doorgerekend.

- Een neutraal scenario, waarbij de operationele uitgaven in 2000 als uitgangspunt dienen. Deze worden constant gehouden en er wordt alleen gecorrigeerd voor inflatie (aankopen goederen en diensten en afschrijvingen) en loonkostenstijging (beloning werknemers);
- Een korting scenario, deze is bijna hetzelfde als het neutrale scenario. Echter nu wordt voor compensatie voor inflatie en loonkostenstijgingen eerst de begroting uit het voorgaande jaar met 1 procent gekort.

De resultaten zijn te vinden in onderstaande figuur.

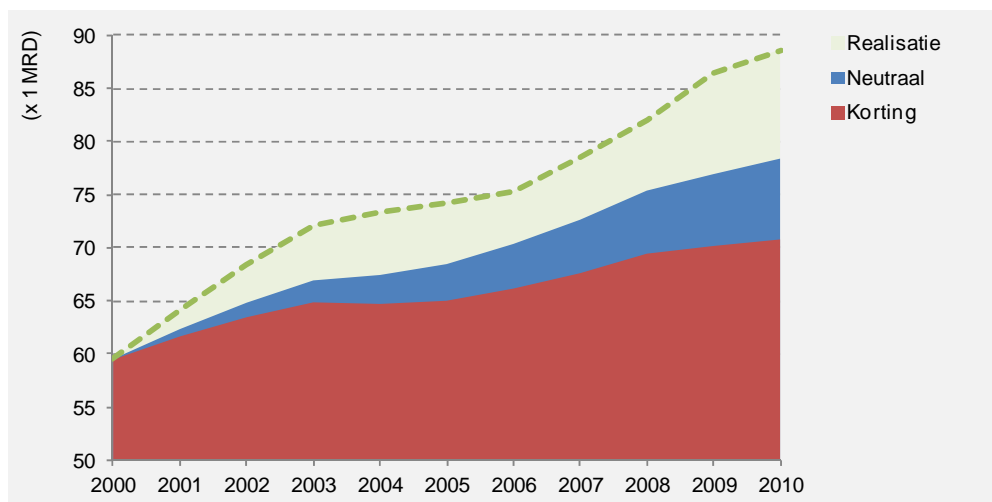
- Er is ook een realisatie weergegeven, dit is de werkelijke omvang van de uitgaven. Deze is een stuk hoger omdat nieuw beleid en veranderingen in ingezet beleid tot meer uitgaven hebben geleid.

Volgens het CBS (2012a) bedroegen in 2000 de overheidsuitgaven aan beloning € 40 miljard. Ervan uitgaande dat de operationele lasten 1,5 maal zo groot zijn, zijn die operationele lasten in 2000 dus € 60 miljard. In 2010 zijn de werkelijke operationele uitgaven (realisatie) gestegen tot bijna € 90 miljard, zie ook de tabel in Bijlage A. In onderstaande figuur is dit weergegeven door de donkergroene stippellijn.

In het (beleids)neutrale scenario nemen de operationele uitgaven met € 18 miljard toe van € 60 naar € 78 miljard. Ieder jaar zijn de uitgaven aan beloning gecorrigeerd met de loonkostenstijging en de overige uitgaven met de inflatie. Dit is het blauwe vak in de figuur.

Door de begroting ieder jaar te korten met 1 procent (en daarna te corrigeren voor loon- en prijsstijgingen) is de toename maar € 11 miljard (namelijk € 71 miljard in 2010). Dit is het rode vlak in de figuur. Door de productiviteitskorting is de groei aan uitgaven met 40 procent verminderd, namelijk van € 18 miljard naar € 11 miljard. Als de output en de kwaliteit niet zijn veranderd is de efficiencywinst net zo groot.

#### Efficiencywinst door toepassing productiviteitskorting



Bron: Rekenmodel SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op CBS (2012a) en CBS (2012b)

vernieuwd (79 procent). Als dit daadwerkelijk gebeurt, zonder dat er geïnvesteerd wordt in betere technologie of gesneden wordt in kapitaalgoederen, dan bestaat de efficiencywinst grotendeels uit arbeidsproductiviteitsstijgingen. In Zweden zijn de ervaringen minder positief. In een enquête onder managers in het openbaar bestuur zit de volgende vraag: hoe beïnvloedt de jaarlijkse productiviteitskorting de mogelijkheden van uw organisatie haar taken (in omvang en kwaliteit) uit te voeren. Het is niet verwonderlijk dat 60 procent van respondenten antwoordt dat zij hun taken minder goed kunnen uitvoeren door de productiviteitskorting. Managers in het bedrijfsleven hebben liever niet te maken met concurrenten die prijzen naar beneden drijven. De negatieve reactie op de productiviteitskorting van managers in het openbaar bestuur geeft aan dat ook zij liever niet worden geconfronteerd met minder middelen. Zij claimen dat de korting de uitvoering in de weg staat en dat de kwaliteit en omvang van de dienstverlening afnemen. In commentaren geeft men aan dat de productiviteitskorting niet de juiste prikkel geeft, te ondoordacht is en dat meer specifieke maatregelen succesvoller zijn (The Swedish Confederation of Professions, 2011).

### **Jaarlijkse productiviteitskorting als rem op onbedoelde kwaliteitsverbetering**

Over de effecten van een productiviteitskorting op de kwaliteit van de dienstverlening is nog minder bekend. In ieder geval ontbreekt er empirische literatuur, de kwaliteit van dienstverlening wordt weinig, en zeker niet systematisch, gemeten. Wel zijn er in enquêtes managers die waarschuwen dat de kwaliteit in het geding is, zoals in het Zweedse voorbeeld dat hierboven is genoemd. Men kan terecht sceptisch zijn; daar waar budgetten verminderd worden bestaat het gevaar dat dit gebeurt ten koste van de kwaliteit. Onderzoekinstellingen in Australië geven aan dat een combinatie van meer vraag naar hun werk en de toenemende complexiteit van het werk eigenlijk vraagt om verhoging van de budgetten. Door de gekorte begrotingen zijn deze instellingen genoodzaakt om verschillende projecten niet te doen (Joint Committee of Public Accounts and Audit, 2008). Aan de andere kant, de korting kan juist ook innovatie in de hand werken. Door innovatie en daadwerkelijke productiviteitsstijging hoeft de kwaliteit helemaal niet in het geding te zijn. Deze kan zelfs toenemen. Er zijn ook managers die aangeven dat een jaarlijkse korting dwingt om voortdurend scherp te zijn op product- en procesverbeteringen. Aan voorbeelden ontbreekt het helaas.

Argumenten dat de kwaliteit in het gedrang komt staan haaks op de premisse dat er ook in publieke sectoren productiviteitsstijgingen zijn. Deze zijn alleen lastig te meten, maar vinden wel plaats. Zonder een korting, zou bij gelijk budget en met productiviteitsstijging de kwaliteit of omvang van de dienstverlening moeten toenemen. Dit klinkt goed, maar is ondemocratisch. Immers, men kan een euro maar één keer uitgeven. Als de kwaliteit of het niveau van de dienstverlening al adequaat is, waarom zou men die extra middelen niet elders gebruiken? De invoering van de korting is daarmee dus een rem op onbedoelde kwaliteitsverbetering, dat wil zeggen kwaliteitsverbetering zonder dat daar expliciet voor is gekozen.

Kwaliteitsverbetering is dus secundair. Het is niet noodzakelijk de kwaliteit te verbeteren, alleen wanneer dit gewenst is door een parlementair besluit. De jaarlijkse productiviteitskorting is succesvol als, ondanks de korting, de kwaliteit en omvang van de productie niet verminderen. Sceptici geven aan dat de huidige samenleving juist om meer kwaliteit vraagt. Maar dit is een

beslissing die los staat van de korting. Als men de kwaliteit van een dienst wil verbeteren dan volgt dit uit een besluit. Na toepassing van de korting kan dan om meer budget worden gevraagd.

## 2.3 Perverse effecten

Ervaringen met een jaarlijkse productiviteitskorting zijn niet altijd positief. Betrokkenen geven aan dat de korting slechts in zeer beperkte mate leidt tot efficiëntieverbeteringen. Doordat een productiviteitskorting de budgetten van organisaties en diensten onder druk zet, kunnen perverse effecten optreden. In de literatuur worden verschillende perverse prikkels genoemd die gepaard gaan met de productiviteitskorting:

- Kwaliteitsverlies; er is een risico dat de korting leidt tot lagere kwaliteit. Wanneer men niet in staat is een productiviteitsstijging te creëren zal de output afnemen of de kwaliteit in het geding komen. Tegelijkertijd geldt dat zonder korting, door productiviteitsstijgingen, er geen rem is op werknemers die onnodige kwaliteitsverbetering of extra output realiseren. Ook in marktsectoren kunnen prijsverlagingen (als gevolg van concurrentiedruk) ten koste gaan van de kwaliteit. Voor zover deze ontwikkeling een reactie is op de wensen van de consument (goedkopere producten en diensten van lagere kwaliteit) hoeft dit geen pervers effect te zijn;
- Beheerskosten; de implementatie van de korting vraagt om begeleiding. Werknemers zullen tijd en geld steken in het aanvoeren van argumenten om uitgezonderd te worden van de productiviteitskortingen. Het invoeren van de productiviteitskorting betekent dus ook extra kosten;
- Kortingen kunnen omzeild of gecompenseerd worden door het verzinnen van nieuwe programma's. De korting wordt toegepast op de begroting van het voorgaande jaar zonder uitbreiding van de taken. Dit geeft een prikkel aan instanties om extra taken te 'verzinnen' om op die manier extra budget te ontvangen. Op deze manier kan de korting extra en onnodige diensten in de hand werken, of probeert men alleen maar gaten in de begroting te vullen. Zowel in Denemarken als in Australië wordt dit als een reëel risico genoemd;
- Tarifering aan andere overheidsorganisaties of burgers. Om de begroting aan te vullen worden nu tarieven opgevoerd. Dat wil zeggen dat voor diensten die eerder gratis aangeboden werden, nu betaald moeten worden. Bijvoorbeeld, de federale rechtbank van Australië brengt nu kosten in rekening voor IT-diensten aan de rechtbank van West-Australië. Voorheen werden deze gratis aangeboden. Dit hoeft helemaal geen pervers effect te zijn, juist door tarifiering is er meer transparantie. Men wordt zich meer bewust van de kosten;
- Een andere manier om het budget aan te vullen is fundraising. Organisaties gaan gelden bij derden zoeken en worden dan steeds meer afhankelijk van externe budgetten. Dit kan de onafhankelijkheid en reputatie van die organisaties (en de overheid in het algemeen) aantasten;
- Minder innovatie omdat innovaties veelal grote investeringen noodzakelijk maken. Meer in het algemeen bestaat het risico dat een maatregel als de productiviteitskorting het vizier van directeuren en managers teveel op de korte termijn richt. Immers, investeringen zijn per definitie grote kostenposten op de korte termijn waarvan de (onzekere) vruchten in de toekomst pas geplukt kunnen worden;
- Hogere werkdruk; werknemers geven aan dat de korting vooral wordt vertaald in minder personeel. Men ervaart een verhoging van de werkdruk. Dit verschijnsel treedt ook op in de marktsectoren als gevolg van concurrentie. Wellicht is in die gevallen de door de korting veronderstelde productiviteitsstijging te hoog. Echter, daar waar op de werkvloer de inzet van

personeel nu niet optimaal is (er zijn te veel mensen) leidt dit tot verbetering. Van Hulst en de Groot (2011) stellen vast dat bij de dienst Burgerzaken sprake is van overcapaciteit. Op sommige momenten is er te veel personeel en is de bezetting dus niet optimaal.

### **Op welke wijze kunnen perverse prikkels worden voorkomen?**

Een deel van de perverse prikkels is te herleiden tot het feit dat efficiencywinst niet terecht komt bij diegenen die verantwoordelijk zijn voor de begroting. Wanneer een bedrijf innoveert en een productiviteitsverbetering realiseert stijgt de economische waarde van het bedrijf, immers het bedrijf heeft een betere concurrentiepositie, veroverd marktaandeel en/of realiseert grotere winsten. Binnen het openbaar bestuur ligt dit anders, door de korting vindt er inderdaad een besparing plaats maar hiervan profiteren de onderliggende organisaties niet direct. In sommige landen wordt daarom een deel van de korting teruggegeven aan de instanties (meer hierover in Paragraaf 2.4). Op die manier overstijgt de productiviteitskorting de perceptie van een bezuiniging, delen betrokkenen in de 'winst' en kunnen ook tegenstrijdigheden tussen korte en lange termijn doelen worden opgelost.

Om eventuele kwaliteitsverliezen of verminderde output tegen te gaan zou de dienstverlening systematisch moeten worden gemonitord. Alleen dan kunnen er uitspraken worden gedaan of de kwaliteit of mate van dienstverlening daadwerkelijk in het geding is. Soms kan dit relatief eenvoudig worden gemeten, het openbaar bestuur produceert nu eenmaal fysieke zaken (bijvoorbeeld infrastructuur of paspoorten) die geturfd kunnen worden. Via klantenservices en de Ombudsman zijn er ook mogelijkheden voor burgers om hun ongerief te melden. Daarmee kan iets over de kwaliteit worden gezegd. Maar veel vaker is het moeilijk de omvang en kwaliteit van de dienstverlening te operationaliseren. Een monitor kan dus zeer kostbaar en uitvoerig worden en daarmee de efficiencywinsten doen verkleinen. Bovendien zal het lastig zijn om het effect van de korting te isoleren. Publieke dienstverlening verandert ook door ander beleid, net als het door burgers verwachte serviceniveau.

## **2.4 Innovatie**

Eén van de motivaties voor het invoeren van een jaarlijkse automatische korting is dat het een voortdurende prikkel geeft om te innoveren. Sommige betrokkenen geven dit ook aan als één van de voordelen van de maatregel: ieder jaar wordt men gedwongen te kijken hoe er nog efficiënter gewerkt kan worden, men kan niet lui achterover zitten (Commonwealth of Australia, 2011).

Niet alleen geeft de automatische korting een voortdurende prikkel, de prikkel is ook voorspelbaar. Omdat de korting wordt verwacht, kan er van tevoren op worden ingespeeld. Dit geeft meer mogelijkheden om te innoveren dan wanneer een korting ineens wordt geïntroduceerd.

De mate waarin innovatie ook daadwerkelijk plaatsvindt is onbekend. Het lijkt niet (in voldoende mate) vanzelf te gaan. Eerder is al opgemerkt dat investeringen vaak veel geld kosten op de korte termijn en pas later iets opleveren. Een continue druk om de begroting te verkleinen kan een lange termijn visie in de weg staan. Juist omdat productiviteit en kwaliteit van publieke diensten

slecht te meten zijn, zijn er geen empirische studies of rapportages over het effect van de prikkel op innovatie.

### **Van ‘use it or lose it’ naar ‘save it and invest it’ (of ‘bespaar en investeer’)**

In het algemeen werkt een prikkel als een jaarlijkse productiviteitskorting beter wanneer een deel van de besparingen wordt teruggeleid naar degene die met de maatregel wordt geconfronteerd. Bedrijfskundigen wijzen erop dat (publieke) managers zich beter inzetten wanneer zij op enige wijze beloond worden. Gersbach en Keil (2005) gaan ervan uit dat managers gedreven worden door macht en controle. Zij stellen daarom voor managers te belonen door hun takenpakket en verantwoordelijkheid te vergroten, bijvoorbeeld een nieuw programma gericht op innovatie. Dit kan dan worden gefinancierd met een deel van het bespaarde budget.

Of managers in het openbaar bestuur nu daadwerkelijk zijn gedreven door macht en controle is de vraag. Wel bestaat de kans dat de korting wordt beleefd als een bezuiniging. Vandaar dat in veel landen een deel van het gekorte bedrag wordt teruggesluisd naar de gekorte organisatie. Echter, om innovatie en arbeidsproductiviteitsstijgingen te verhogen wordt het extra budget wel expliciet geormerkt met een innovatiedoel om te voorkomen dat met dit geld gaten in de begroting worden gedicht. In Australië is daarom de 50/50-regel voorgesteld (Joint Committee of Public Accounts and Audit, 2008). 50 procent van het gekorte bedrag moet direct teruggeboekt worden naar de diensten en afdelingen waarop gekort wordt. Dit is nog niet geïmplementeerd. In Finland is dit wel al het geval, daar wordt de helft van het gekorte bedrag teruggestort om gebruikt te worden voor nieuw beleid of innovatie (OESO, 2010).

Anderen (zoals Epstein, 1993) betogen dat een deel van het budget beter in een fonds kan worden gestort dat gericht is op innovatie en productiviteitsverbetering. Bij een directe teruggave aan een organisatie bestaat de kans dat de extra middelen uiteindelijk toch gebruikt worden om begrotingstekorten te dichten. Een innovatieproject is dan slechts een verhulling. Er zijn ook authentieke redenen voor een fonds. Allereerst, innovatie en efficiencywinsten vragen om pilots en experimenten. De kosten hiervan kunnen voor een enkele organisatie te groot zijn en daarom beter gedeeld worden. Ten tweede, via het fonds (dat organisatie-overstijgend is) kunnen ervaringen meteen gedeeld worden. Managers van alle organisaties in het openbaar bestuur kunnen hiervan leren. Een nadeel van een dergelijk fonds is wel dat er geen beloning meer vrijkomt bij diegenen die gekort worden.

## **2.5 Conclusies en aanbevelingen**

De jaarlijkse productiviteitskorting biedt kansen. Met de toepassing van een dergelijke prikkel worden productiviteitskortingen in het openbaar bestuur, die wel plaatsvinden maar moeilijk te meten zijn, erkend. Dit legitimeert de maatregel. Er geldt een ‘omgekeerde bewijslast’: er wordt uitgegaan van een productiviteitsstijging, en uitzonderingen zijn mogelijk indien daar gegronde redenen voor zijn. Zonder productiviteitskorting wordt er impliciet vanuit gegaan dat de arbeidsproductiviteit in het openbaar bestuur niet verandert.

Over de omvang van efficiencywinsten, of ervaringen daarmee in andere landen, is nauwelijks iets bekend. De besparingen zijn uiteraard zo groot als de maatregel (het kortingspercentage  $\times$  de

omvang van operationele budgetten), maar pas wanneer de productiviteit ook daadwerkelijk verbeterd is er sprake van efficiencywinst. Wat is een optimale prikkel voor Nederland?

- **Hoogte kortingspercentage:** het optimale percentage is zo hoog als de daadwerkelijke productiviteitswinst. Deze is echter onbekend door meetproblemen. Landen waar de maatregel nu van toepassing is hanteren een percentage tussen de 1 procent à 2 procent. In de private dienstverlening varieert de omvang van productiviteitsgroei jaarlijks tussen 0,5 en 2 procent (met uitschieters naar 4 procent). Een kortingspercentage tussen de 1 à 2 procent is dus plausibel;
- **Grondslag:** de korting moet gaan over de ‘operationele’ begroting. Welke posten op de begroting operationeel zijn is niet altijd duidelijk. De OESO hanteert een ruime definitie, namelijk beloningen aan personeel, uitgaven aan derden (inhuur en inkoop) en afschrijvingen. Omdat de prikkel tot doel heeft de arbeidsproductiviteit te vergroten moet in ieder geval op de loonsom worden gekort;
- **Reikwijdte:** de prikkel moet gelden voor de gehele centrale overheid (het Rijk) en daarbij behorende zbo’s. Vanuit theoretisch oogpunt zijn er geen redenen om bepaalde organisaties op voorhand uit te sluiten: overall vindt productiviteitsstijging plaats. Beslissingen over eventuele uit te sluiten organisaties zijn politiek. Ook op andere bestuursniveaus (provincies en gemeenten) is er geen reden om de korting niet toe te passen, echter de bestuurlijke verhoudingen maken het niet mogelijk om dit vanuit de centrale overheid af te dwingen. Wel leidt de zogenaamde normeringssystematiek ertoe dat lagere uitgaven door het Rijk als gevolg van een productiviteitskorting ceteris paribus leiden tot een lagere inkomensoverdracht van het Rijk aan gemeenten en provincies;
- **Een uniform percentage:** omwille van de administratieve uitvoerbaarheid heeft een uniform tarief (across-the-board) de voorkeur. Deze moet niet jaarlijks veranderen, de prikkel wint aan kracht door voorspelbaarheid. Ervaringen in andere landen leren wel dat mogelijkheden om productiviteitsstijgingen te realiseren verschillen tussen organisaties (agencies). Kleine organisaties hebben aangegeven door gebrek aan schaalvoordelen moeilijk te kunnen korten. Ook organisaties die in voorgaande jaren grote verbeteringen hebben gerealiseerd kunnen dit niet altijd doortrekken. Het is onuitvoerbaar om via een regel te bepalen welke organisaties te klein of te productief zijn. Daarom is het aan te bevelen een uniform tarief te hanteren op een hoog organisatorisch niveau (bijvoorbeeld die van een ministerie) en verder vrij te laten waar en hoe deze moet worden toegepast;
- **Impact van de korting:** Het is moeilijk aan te geven wat het effect is van een jaarlijkse productiviteitskorting. Immers, het is de vraag of de hoogte van de korting overeenkomt met de arbeidsproductiviteitsstijging. Als dit zo is, dan is het effect zo groot als de korting. De monetaire besparing ligt bij een korting van 1 procent (en een omvang van de operationele lasten van 1,5 maal de uitgaven van salarissen) tussen een € 0,25 miljard voor het openbaar bestuur (inclusief alle lagere overheden) tot € 1 miljard voor de gehele overheid (inclusief sectoren die niet tot het openbaar bestuur behoren). Dit op een totale uitgavenpost van € 300 miljard in 2010;
- **Innovatie:** of de korting innovatie stimuleert is empirisch onbekend. Echter, wanneer men onderkent dat er in het openbaar bestuur sprake is van arbeidsproductiviteitsstijgingen (ongeacht of en hoe dit kan worden gemeten) dan moet de korting hieraan bijdragen. In ieder geval kan men innovatie stimuleren door een deel van het gekorte bedrag direct (via geormerkte budgetvergroting) of indirect (via een innovatiefonds) beschikbaar te stellen.



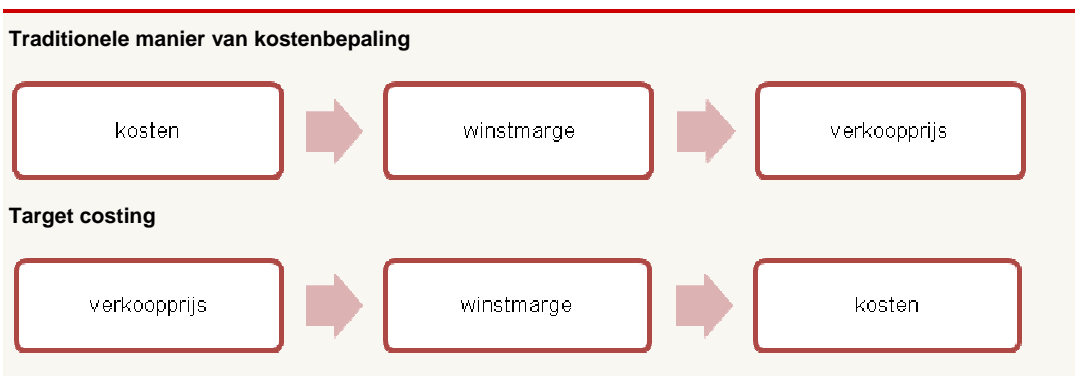
### 3 Target costing

*Target costing is een methode van kostenbeheersing die in de auto-industrie zorgt voor competitieve voordelen en kostenreductie. Met een aantal aanpassingen is target costing ook toe te passen in het openbaar bestuur. In plaats van marktprijzen kunnen historische kosten of budgetten worden gebruikt om de maximaal toelaatbare kosten vast te stellen.*

#### Aandacht voor de consument

Target costing is ontstaan in de Japanse auto-industrie in de jaren '60 en wordt gezien als een belangrijke oorzaak van de sterke positie van de Japanse technologiesector (Feil e.a., 2004). Het is een kostenbeheersingsmethode die managementtechnieken combineert met een vernieuwende manier van boekhouden. Bij een traditionele manier van kosten berekenen worden de kosten van het product als gegeven beschouwd. De prijs van het product wordt dan berekend door een winstopslag op de kosten toe te passen. Met andere woorden: de verkoopprijs wordt gedreven door de kosten. Bij target costing vormt juist de waardering van de consument het uitgangspunt. Van de prijs die de consument wil betalen (willingness-to-pay) wordt een winstmarge afgetrokken om de maximaal toegestane kosten (de zogenaamde "targetkosten") te berekenen. Met andere woorden: de kosten worden gedreven door de mogelijke verkoopprijs. Er wordt niet uitgegaan van de interne gegevens van een organisatie, maar juist van externe gegevens over marktmogelijkheden, de potentiële afzetmarkt en concurrentie. Deze kostprijsmethode wordt in de accounting literatuur ook wel *market driven costing* genoemd (Cooper en Slagmulder, 1997). Omdat indirecte kosten niet direct kunnen worden toegeschreven aan een specifiek product, worden vaak alleen targetkosten vastgesteld voor de directe kosten (Sobotka en Czarnigowska, 2008).<sup>13</sup> Het verschil tussen de traditionele manier van kostenbepaling en target costing is weergegeven in Figuur 3.1.

**Figuur 3.1 Target costing draait het proces van kostenbepaling om**



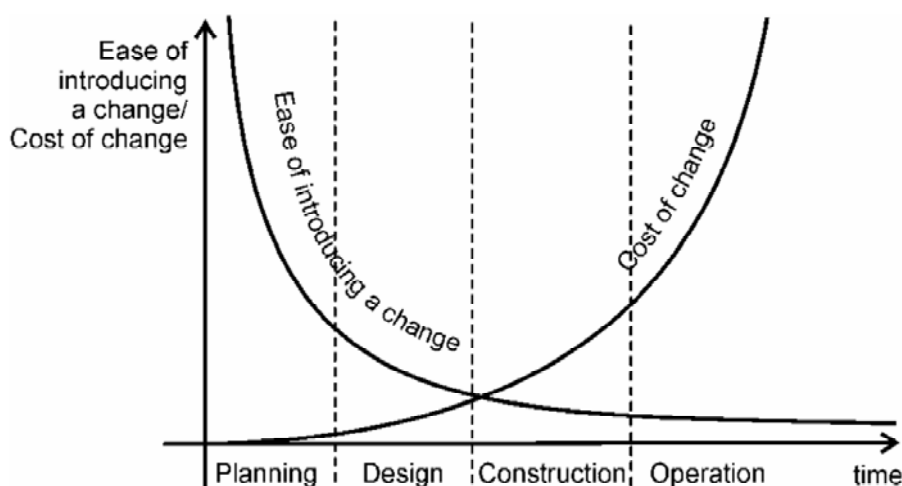
#### Focus op kostenreductie in de ontwerpfase

Target costing richt zich op het beheersen van de kosten over de gehele levenscyclus van het product. Er moet, vooral bij de plannings- en ontwerpfase van een product, rekening worden

<sup>13</sup> Op basis van een verdeelsleutel kunnen indirecte kosten (zoals de huur) die samenhangen met de productie van een goed of dienst wel toegerekend worden.

gehouden met de totale te verwachten kosten over de gehele levenscyclus (Kato, 1993; Ewert en Ernst, 1999). De belangrijkste motivatie voor het beheersen van kosten tijdens de ontwikkeling van een product is dat na de fase van productontwikkeling veel kosten al vastliggen en tijdens de productie nauwelijks beïnvloed kunnen worden. Dit wordt grafisch weergegeven in Figuur 3.2. Delen van het product die tot veel kosten leiden, maar weinig toegevoegde waarde hebben voor de consument, worden geschrapt uit het productontwerp. Op deze manier worden geen onnodige kosten gemaakt. Box 2 geeft twee voorbeelden van het bepalen van targetkosten: één voorbeeld van de auto-industrie, waar target costing het eerst werd toegepast, en één voorbeeld van een dienst binnen het openbaar bestuur.

**Figuur 3.2** In de planfase zijn veranderingen makkelijk en goedkoop te implementeren



Bron: Sobotka (2008)

### Samenwerking

Wanneer de vastgestelde targetkosten lager zijn dan de huidige of verwachte kosten (op basis van bestaande productieprocessen), dan moeten de kosten op de een of andere manier worden verlaagd. De lagere targetkosten worden bereikt door intensieve samenwerking van verschillende specialisten uit verschillende fasen van het productieproces. Zowel productontwikkelaars als medewerkers van inkoop, verkoop en productie zijn betrokken bij het proces. Target costing heeft de grootste kans van slagen wanneer in alle lagen van de organisatie duidelijk is hoe de werkzaamheden bijdragen aan het gezamenlijke kostenplaatje (CIMA, 2005). Idealiter worden ook externe leden van de productieketen betrokken bij besprekingen. Hier valt te denken aan leveranciers, distributeurs, en consumenten. Het betrekken van consumenten bij het ontwerp van een product of dienst zorgt ervoor dat niemand naar zijn wensen hoeft te raden.

### Box 2 De targetkosten worden per onderdeel van het product vastgesteld

Een voorbeeld van target costing in de auto-industrie is weergegeven in onderstaande tabel. Er wordt een decompositie gemaakt van het gehele product (in dit geval een auto) in verschillende functies. Deze functies worden afzonderlijk gewaardeerd door de consument. De waardering kan bijvoorbeeld op basis van enquêtes worden bepaald. Een consument vindt het bijvoorbeeld belangrijk om veilig te kunnen rijden. Daarna wordt aan iedere functie een waarde toegekend. Bijvoorbeeld 30 procent van de totale waarde van de auto wordt ontleend aan het feit dat het vervoermiddel de consument veilig van A naar B brengt.

De onderdelen van de auto die de veiligheid bevorderen zijn de autogordels, de remmen en de airbag. Als nu 50 procent van de veiligheid wordt bepaald door de autogordels, dan vormen de autogordels dus  $30\% \times 50\% = 15\%$  van de totale waarde van de auto aan de consument. De kosten voor de remmen dienen dus niet hoger te zijn dan 15 procent van de totale targetkosten van de auto.

#### Berekening van targetkosten van een auto

Productfunctie	Waardering (%)	Productonderdeel	Waardering (%)	Targetkosten
Veiligheid	30%	Autogordels	50%	15%
		Remmen	30%	9%
		Airbag	20%	6%
Snelheid	20%	Motor	80%	16%
...	...	...	...	...
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>			<b>100%</b>

Noot: Het waarderingspercentage geeft weer in welke mate de totale waarde van de auto (100 procent) bepaald wordt door een productfunctie. De targetkosten worden berekend door het waarderingspercentage voor de productfunctie te vermenigvuldigen met het waarderingspercentage voor het productonderdeel.

Een voorbeeld van target costing binnen het openbaar bestuur (in dit geval een bibliotheekvoorziening) is weergegeven in de andere tabel. Uit enquêtes onder bibliotheekbezoekers blijkt bijvoorbeeld dat 40 procent van de totale waarde van de bibliotheek wordt ontleend aan de leesfunctie.

De onderdelen van de bibliotheek die de leesfunctie bepalen zijn het aantal kinderboeken, fictie, en non-fictie. Indien voor 40 procent de leesfunctie wordt bepaald door kinderboeken, dan biedt het aantal kinderboeken  $40\% \times 40\% = 16\%$  van de totale waarde van de bibliotheek aan de consument. De kosten voor de aanschaf van kinderboeken dienen dus niet hoger te zijn dan 16 procent van de totale targetkosten van de bibliotheek.

#### Berekening van targetkosten van een bibliotheek

Productfunctie	Waardering (%)	Productonderdeel	Waardering (%)	Targetkosten
Lezen	40%	Kinderboeken	40%	16%
		Fictie	30%	12%
		Non-fictie	30%	12%
Recreatie	40%	Locatie	60%	24%
		Gebouwinrichting	20%	8%
		Schoonmaak	20%	8%
...	...	...	...	...
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>			<b>100%</b>

Noot: Het waarderingspercentage geeft weer in welke mate de totale waarde van de bibliotheek (100 procent) bepaald wordt door een productfunctie. De targetkosten worden berekend door het waarderingspercentage voor de productfunctie te vermenigvuldigen met het waarderingspercentage voor het productonderdeel.

Wanneer het niet mogelijk is om door middel van innovatieve ideeën en veranderingen in het productieproces de targetkosten voor het product te verlagen, wordt het niet in productie genomen. Het gehele proces van target costing is samen te vatten in een aantal stappen (Ellram, 1999 – zie Box 3).

### Box 3      Stappenplan voor target costing

---

1. Bepalen van de target verkoopprijs:
    - Hoeveel zijn klanten bereid te betalen voor verschillende eigenschappen of functies van een product;
    - Wat bieden de concurrenten (nu en in de toekomst);
  2. Bepalen van target winstmarge:
    - Een product waarvoor grote investeringen gedaan worden, moet een hogere winstmarge hebben;
  3. Bepalen van target kostprijs = verkoopprijs - winstmarge;
  4. Opsplitsen van target kostprijs naar onderdelen en/of functies;
  5. Bepaling van de te verwachten kostprijs:
    - Uitgaande van beschikbare productietechnieken en -middelen;
  6. Per productonderdeel: wegwerken van de discrepantie tussen verwachte kostprijs en target kostprijs:
    - Zowel interne als externe partijen vinden onderhandelingen plaats met als doel de kostprijs te verlagen;
    - Indien de kloof niet weggewerkt kan worden, wordt het product niet in productie genomen.
- 

Hoe wordt target costing in de praktijk toegepast? En hoe kan het proces worden aangepast zodat het gebruikt kan worden binnen het openbaar bestuur? Paragraaf 3.1 geeft antwoord op deze vragen. Paragraaf 3.2 geeft een overzicht van casestudies die de toepassing van target costing in het openbaar bestuur documenteren. De baten van target costing in termen van efficiencywinst worden besproken in paragraaf 3.3. Het effect van target costing op kwaliteit van de dienstverlening en innovatief vermogen van de organisatie komt aan bod in paragraaf 3.4. Paragraaf 3.5 behandelt een aantal voorwaarden waaraan een succesvolle toepassing van target costing moet voldoen. Eén van deze voorwaarden is dat perverse effecten zoveel mogelijk worden voorkomen. Paragraaf 3.6 gaat verder in op de mogelijke perverse effecten. Paragraaf 3.7 geeft, aan de hand van vier verschillende taken binnen het openbaar bestuur, weer hoe nagedacht kan worden over de mogelijke verwachte baten van target costing. De mogelijkheden worden verkend aan de hand van de voorwaarden genoemd in paragraaf 3.5. Conclusies en aanbevelingen zijn terug te vinden in paragraaf 3.8.

## 3.1 De praktijk

### In de praktijk wordt niet altijd het hele stappenplan van target costing doorlopen...

In de praktijk doorlopen bedrijven niet altijd het gehele stappenplan van het target costing proces. Volgens Ansari e.a. (1999) maakt 60 procent van de bedrijven die target costing gebruiken een opsplitsing van de waarde van het product naar verschillende functies. In een studie waarin het gebruik van target costing binnen 11 Amerikaanse bedrijven wordt omschreven, vindt Ellram (2006) echter dat geen enkel bedrijf een opsplitsing maakt van de waarde van het product naar de verschillende functies. Voor deze bedrijven is de benadering van target costing meer ongestructureerd: de waarde van het gehele product wordt wel in de gaten gehouden, maar niet expliciet opgeknipt naar onderdelen.

In de zakelijke dienstverlening is de implementatie van het target costing proces minder verevorderd dan in de industriële sector. Yazdifar en Askarany (2011) sturen een enquête uit naar accountants van verschillende soorten organisaties. In deze enquête vragen zij onder andere welke stappen van het target costing proces binnen het bedrijf worden toegepast. Een inzicht van hun analyse is dat bedrijven in de zakelijke dienstverlening meestal alleen de targetkosten identificeren (stap 3), terwijl in de industrie de meeste bedrijven die gebruikmaken van target costing ook alle mogelijkheden tot kostenreductie onderzoeken. Een nadere omschrijving van het gebruik van target costing in de ondervraagde bedrijven ontbreekt echter.

### **...en de 'verkoopprijs' wordt niet gebaseerd op een marktprijs, maar op historische kosten en/of budgetten**

De verkoopprijs (de eerste stap in het proces van target costing) kan op verschillende manieren bepaald worden. Als het doel is om winst te behalen op de productie van goederen, wordt meestal de marktprijs als uitgangspunt genomen. Wanneer winst niet het primaire doel is, maar een kostenreductie voorop staat (zoals bij het openbaar bestuur het geval is) dan kan gebruik worden gemaakt van andere manieren om het kostendoel vast te stellen. Nicolini e.a. (2000) en Robert en Granja (2006) maken gebruik van gerealiseerde kosten in het verleden als referentiepunt voor de targetkosten. Michaels en Wood (1989) en Ballard en Reiser (2004) nemen door de overheid vastgestelde budgetten als uitgangspunt.

Wanneer meer gefocust wordt op de interne mogelijkheden van de organisatie (i.e. het werken met budgetten) dan op de externe marktmogelijkheden, wordt target costing ook wel *design to cost* genoemd<sup>14</sup>. Het grote verschil met target costing is dat de budgetten worden vastgesteld door de overheid, waarna binnen het budget het beste alternatief (in termen van functionaliteit en kwaliteit) wordt gekozen. Deze kostentechniek werd in de jaren '60 gebruikt door het Amerikaanse ministerie van Defensie om de operationele kosten van wapens te verlagen (Jacomit en Granja, 2011).

Ook bij het politiek vaststellen van budgetten kunnen historische kosten gebruikt worden als uitgangspunt. NASA moest bijvoorbeeld in de jaren '90 de totale kosten voor een missie naar Mars verlagen tot 1/15 van de totale kosten van de voorgaande Mars-missie (Leahy, 1999). Omdat de bezuiniging in dit geval politiek wordt bepaald, is de grootte van de kostenbesparing geen afspiegeling van een mogelijke kostenbesparing. Wanneer target costing structureel plaatsvindt binnen het openbaar bestuur kan ervoor worden gekozen om een target kostprijs vast te stellen op basis van historische kosten, gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen. Een andere manier van budgetten vaststellen is om gebruik te maken van nationale tarieven voor producten of diensten, bijvoorbeeld voor een paspoortaanvraag. De tarieven moeten dan wel een afspiegeling zijn van de minimaal noodzakelijke kosten voor het verstrekken van de dienst.

### **Target costing verschilt van productiviteitskorting, zelfs als gebruik wordt gemaakt van budgetten om de 'verkoopprijs' te bepalen**

Het opleggen van budgetten vertoont veel gelijkenis met de productiviteitskorting, beschreven in Hoofdstuk 2. Een wezenlijk verschil met de productiviteitskorting is echter dat target costing een

---

<sup>14</sup> Een andere naam voor design to cost is 'cost as an independent variable' (CAIV)

geheel proces van kostenreductie is. Er worden niet alleen budgetten opgelegd, maar ook worden door overleg tussen verschillende afdelingen van een bedrijf alle mogelijkheden verkend om een zo kosteneffectief mogelijk product (of dienst) af te leveren. Daarnaast is er een focus op mogelijke kostenbesparingen op die onderdelen van het product die weinig waarde toevoegen maar toch kostbaar zijn. Een ander verschil met de productiviteitskorting is dat de kosten toegekend worden aan bepaalde producten en niet aan een gehele organisatie. Het product of de dienst moet wel beschikbaar blijven en mag niet in zijn geheel worden wegbezuinigd. Het risico dat de verlaging van budgetten zal leiden tot een verlaging van de omvang van de dienstverlening lijkt bij target costing daarom lager dan bij een productiviteitskorting.

### **Target costing niet alleen toepasbaar bij ontwikkeling van nieuwe producten**

Hoewel vaak slechts een deel van de stappen van het target costing proces wordt doorlopen, is de toepasbaarheid van target costing breder dan de theorie doet vermoeden. Target costing is niet alleen relevant bij het ontwikkelen van nieuwe producten. Het wordt ook gebruikt als een tool om beslissingen te nemen over het stopzetten van bepaalde producten of diensten. Daarnaast kan target costing helpen om kosten van bestaande producten of diensten te drukken (CIMA, 2005). Het concept is dus toepasbaar op alle producten en diensten binnen een organisatie.

### **Meestal worden alleen operationele kosten tot de ‘targetkosten’ gerekend**

Target costing wordt in de praktijk meestal alleen toegepast op operationele kosten. Indirecte kosten en verkoopkosten worden niet opgenomen in de systematiek, omdat deze kosten niet beïnvloed kunnen worden door het aanpassen van een product of productieproces. Er wordt alleen gekeken naar dat deel van de kosten dat direct toegekend kan worden aan het product of de dienst. Kosten die bijvoorbeeld door investeringen in het verleden vastliggen kunnen niet meer worden vermeden en kunnen dus ook niet meer gereduceerd worden door het toepassen van een target costing techniek.

## **3.2 Toepasbaarheid**

Target costing werd voor het eerst toegepast door het Japanse autobedrijf Toyota. Het is daarom niet verwonderlijk dat een groot aantal studies het gebruik van target costing in de auto-industrie of elders in de maakindustrie documenteert. De kostentechniek wordt ook vaak toegepast in procesbedrijven, zoals de chemische industrie (Dekker en Smidt, 2003).

Bij overheidsorganisaties is target costing niet gebruikelijk (D'Hondt e.a., 2010). In de private sector wordt target costing vaak gebruikt als een manier om het meest waardevolle product aan te bieden tegen de laagste prijs. Op die manier kan een bedrijf bij een concurrerende markt voortbestaan. Bij overheidsbedrijven kan de concurrentiedruk op de markt per definitie geen aanleiding zijn voor het invoeren van target costing. De druk moet komen vanuit de regelgeving van de overheid zelf. Op dit moment voelen nog maar weinig overheden de noodzaak om target costing toe te passen. Onder het mom van ‘new public management’<sup>15</sup> wordt target costing in sommige overheidsorganisaties in het Verenigd Koninkrijk wel gebruikt. Ook hier maakt echter

---

<sup>15</sup> ‘New public management’ is een stroming met een focus op resultaten en metingen, waarin accounting een centrale rol speelt.

slechts 8 procent van de lokale overheden en geen van de overheidsagentschappen gebruik van target costing (Jackson en Lapsley, 2003; Lapsley en Wright, 2004). Voorbeelden van de manier waarop target costing wordt gebruikt binnen deze lokale overheden zijn in deze literatuur helaas niet beschreven.

Binnen de verschillende diensten die het openbaar bestuur aanbiedt komen vooral projecten die een zeer specifieke service verrichten in aanmerking voor target costing. Voorbeelden zijn het beheersen van de watervoorraad en waterlevering, de aanleg of het beheer van infrastructuur, of het onderhoud van panden van de sociale woningbouw.

### **Baten van target costing vooral te verwachten bij publiek-private samenwerking**

Sobotka en Czarnigowska (2008) bestuderen de mogelijkheden om target costing te gebruiken bij grote bouwprojecten. De inzichten uit deze studie zijn echter ook van toepassing op infrastructuurprojecten. Voorbeelden zijn de keuze tussen een tunnel of een viaduct, vier of vijf rijbanen, een rotonde of een kruispunt. Er zijn verschillende redenen waarom de verwachte baten van target costing vooral groot zijn bij dit soort (investerings)projecten waarbij overheid en private sector samenwerken:

- Het is makkelijker om marktprijzen vast te stellen omdat bij dit soort samenwerkingen een groot deel van de werkzaamheden door een private partij wordt uitgevoerd;
- Het plannen van een infrastructuurproject gaat gepaard met substantiële kosten;
- Een groot deel van de kosten hangt af van beslissingen die gemaakt worden in de planfase;
- Samenwerking van ontwerper en uitvoerder in de planfase leidt tot kostenreductie:

Traditioneel zijn planning en uitvoering van bouw- of infrastructuurprojecten strikt gescheiden. Het ontwerp in de planfase wordt gedaan door ambtenaren van de gemeente, de provincie of het Rijk, terwijl de uitvoering wordt overgelaten aan een bouwbedrijf dat het ontwerp het meest kosteneffectief kan bouwen. Bij target costing wordt deze scheidslijn doorbroken. Dit heeft verschillende voordelen (vrij naar Sobotka, 2008):

- Om kwaliteit en functionaliteit van de gebouwen/wegen te verhogen wordt zowel gebruik gemaakt van de kennis van de ontwerpers als van de uitvoerders;<sup>16</sup>
- Tijdswinst, doordat verschillende fasen van het productieproces worden samengevoegd. Bijvoorbeeld: wanneer de stappen zijn opgesplitst, en de prijs van de verschillende bouwbedrijven hoger ligt dan geraamd, moet de geraamde prijs worden herzien of het ontwerp moet worden veranderd, daarna moeten weer biedingen plaatsvinden etc.
- Te verwachte moeilijkheden tijdens het project kunnen flexibel worden opgevangen.
- Bijvoorbeeld: het is lastig om een complete omschrijving te geven van alle werkzaamheden. Wanneer het contract alleen door de ontwerpers is opgesteld kan onvoorzien werk tot vertraging en verhoging van kosten leiden.

---

<sup>16</sup> In de praktijk betekent dit wel dat de keuze voor de uitvoerder al dient te worden gemaakt voordat de overleggen plaatsvinden. Traditioneel wordt eerst een plan ontworpen en dan bij de uitvoerders een offerte opgevraagd, waarna de uitvoerder die het plan tegen de laagste kosten uit kan voeren wordt gekozen. Wanneer target costing wordt toegepast kan bijvoorbeeld eerst aan de uitvoerders worden gevraagd om input wat betreft de manier waarop zij het project uit zouden voeren (plus bijbehorend kostenplaatje). De opdracht wordt dan gegund aan de uitvoerder met de meest veelbelovende (en kostenbesparende) ideeën.

### **Toepassen van target costing bij bouwprojecten is niet alleen een theoretische mogelijkheid**

In Engeland is al geëxperimenteerd met het toepassen van target costing bij bouwprojecten. In de jaren '90 heeft het ministerie van Defensie twee trainingscentra voor het leger laten bouwen (Nicolini e.a., 2000). De faciliteiten bestaan onder andere uit een fitnesszalen en zwembaden. In deze projecten werd het target costing team gevormd door onderzoekers, bouwexperts, 'consumenten' en een afvaardiging van het bouwbedrijf dat de werkzaamheden zou uitvoeren. Dit team kwam regelmatig samen om innovatieve oplossingen en initiatieven aan te dragen, en mogelijke barrières te analyseren. Aan het eind van een bijeenkomst werd overeenstemming bereikt over de voortgang van de bouw.

Eén van de stappen in het proces van target costing betreft het specificeren van functies van het product. Voor een trainingscentrum is het vrij eenvoudig om deze functies te bepalen. Nicolini e.a. (2000) beschrijven dat het gebouw bijvoorbeeld zowel fitnesszalen als zwembaden moest bevatten. Daarnaast was een omkleedruimte nodig. De maximale toegestane kosten voor deze functies zijn niet door middel van marktprijzen vastgesteld. In plaats daarvan worden de gerealiseerde kosten voor soortgelijke gebouwen in het verleden gebruikt als benchmark. Omdat target costing gericht is op de kosten over de gehele levenscyclus van het product, moet ook een inschatting gemaakt worden van de levensduur van de gebouwfuncties en de onderhoudskosten. Vervolgens wordt op basis van marktprijzen voor de verschillende onderdelen van het gebouw overeengekomen welke elementen wel en niet aan het gebouw toegevoegd dienen te worden. Daar waar de marktprijzen hoger zijn dan de targetkosten op basis van historische kostendata, wordt het ontwerp voor het gebouw – in overleg – aangepast.

### **Target costing is ook gebruikt bij andere grote investeringsprojecten**

Binnen het ministerie van Defensie leidt niet alleen de bouw van trainingscentra voor militairen tot grote kosten. Ook wanneer de overheid een investering moet maken voor bijvoorbeeld gevechtsvliegtuigen kan de target costing methodiek gebruikt worden (Ansari e.a., 1999). Ook in dit geval bepalen de overheidsbudgetten de targetkosten. De preferenties van piloten voor veiligheid en wendbaarheid van het vliegtuig en het aantal bommen aan boord bepalen mede welke vliegfuncties belangrijk zijn. Vervolgens wordt binnen het overheidsbudget geprobeerd tegemoet te komen aan de wensen van de piloten die de meeste waarde toevoegen aan de gebruiksfunctie van het vliegtuig.

### **Door lange levensduur moeilijker om kosten van investeringsprojecten te bepalen**

Bij het toepassen van target costing in grote investeringsprojecten moet wel een kanttekening gemaakt worden: hoewel kostendata vaak wel voorhanden is, is data over de duurzaamheid van de ingezette onderdelen dun gezaaid. Het is daarom toch nog lastig om een inschatting te maken van de kosten over de gehele levenscyclus van (bijvoorbeeld) een gebouw. De levenscyclus van een product in de industrie beslaat slechts de tijd van ontwerp tot verkoop. Een investering zoals een gebouw brengt over een veel langere periode kosten met zich mee. In vergelijking met target costing in een productieomgeving is het voor dit soort investeringen daarom lastiger het kostenplaatje op een betrouwbare manier vast te stellen.



### 3.3 Efficiencywinst

#### Effect op de arbeidsproductiviteit?

Hoewel target costing primair als doel heeft om kosten te verlagen, en niet om arbeidsproductiviteit te verhogen, kan een kostenverlaging wel indirect zorgen voor een hogere arbeidsproductiviteit. Dit is het geval wanneer een kostenverlaging gezocht wordt in:

- Minder inhuren van nieuwe arbeidskrachten;
- Samenvoegen van diensten waardoor schaalvoordelen optreden;
- Arbeidsintensieve diensten afstoten of inkrimpen.

#### Target costing kan onnodig snijden in loonkosten voorkomen...

Een voordeel van target costing is dat de kostenbesparing niet hoeft plaats te vinden op loonkosten, omdat de kostenbeheersing bij voorkeur in een vroeg stadium van de productcyclus plaatsvindt. Wanneer kostenbesparing op het laatste moment moet plaatsvinden is een bezuiniging op loonkosten vaak de enige optie. Een voorbeeld is de bouw van een nieuw gemeentehuis. Door het nieuwe gemeentehuis goed te isoleren en gebruik te maken van eenvoudige (en onderhoudsvriendelijke) materialen voor de bouw kunnen veel kosten bespaard worden, nu en in de toekomst. Wanneer een gemeentehuis eenmaal staat en blijkt dat de afschrijvingskosten erg hoog zijn, kan niet meer bespaard worden op de al gebruikte materialen. Er moet dan gesneden worden in de kosten die wel variabel zijn, zoals het personeel. Op deze manier kan target costing een onverantwoorde besparing op het personeel voorkomen.

#### ...en leidt toch tot kostenbesparing...

Zelfs wanneer de arbeidsproductiviteit niet stijgt, is een veelgenoemd voordeel van het toepassen van target costing dat het leidt tot een kostenbesparing. Het gevolg van de target costing methode is dat over het gehele productieproces continu aandacht is voor kostenefficiëntie (Kato, 1993). Op die manier verbetert controle van de kosten. Dit zorgt voor meer winst voor de producent en voor goedkopere producten voor de consument. In het geval van het openbaar bestuur betekent dit dat zowel bestaande als nieuwe diensten kosteneffectiever aangeboden kunnen worden. Hoewel de kostendoelen vaak niet gehaald worden (Koga, 2000) wordt in ieder geval een kostenbewustzijn gecreëerd dat tot kostenverlaging kan leiden.

Ook omdat de targetkosten bepaald worden over de gehele levenscyclus van een product kan een kostenbesparing optreden. In het voorbeeld van het nieuwe gemeentehuis gaat het drukken van kosten van de productie (door het gemeentehuis slecht te isoleren) gepaard met hogere onderhoudskosten in de toekomst. Een korte termijnvisie op kostenbesparing kan in dit geval op termijn juist tot hogere kosten leiden. Omdat target costing een lange termijnvisie hanteert, zijn eventuele toekomstige verliezen al ingecalculleerd.

Het is opvallend dat geen enkele (case-)studie vermeldt welke kostenbesparingen zijn bereikt door het toepassen van target costing. Hoewel wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van target costing ontbreekt, stelt Leahy (1999) wel dat de kostenbesparing door gebruik van target costing vaak 10-20 procent van de totale kosten is. Een enkele keer wordt verwezen naar

een uitzonderlijke kostenbesparing van 30 procent door het bedrijf North Sea Oil (Nicolini e.a., 2000), maar berekeningen van gerealiseerde kostenbesparingen ontbreken.

#### **...en betere communicatie tussen verschillende lagen van de organisatie**

Ellram (2006) noemt als bijkomend voordeel van target costing dat communicatie binnen de organisatie en tussen organisaties kan verbeteren. Dit volgt direct uit het feit dat samenwerking tussen medewerkers uit verschillende lagen van de organisatie een wezenlijk onderdeel van het proces van target costing is. Bij veel bedrijven – en zo ook bij overheidsinstellingen zoals de gemeente – zijn ontwerp en uitvoering vaak losse fasen die niet met elkaar in contact staan. Het budget voor het ontwikkelen van een vaccin, of de dagen waarin afval wordt opgehaald, worden bepaald door de beleidsmedewerker, en vervolgens voert de onderzoeker of de vuilnisman het werk uit. Wanneer ontwerpers en uitvoerders samen worden gebracht, kan synergie optreden. Door de discussie aan te gaan kunnen ideeën ontstaan die tot een kosteneffectievere dienstverlening leiden. Daarnaast kan samenwerking de sfeer binnen de organisatie ten goede komen en scheve gezichten voorkomen.

### **3.4 Kwaliteit en innovatie**

Target costing zorgt niet alleen voor lagere kosten en betere communicatie tussen de verschillende lagen van de organisatie, maar kan ook leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast stimuleert target costing innovatieve ideeën binnen een organisatie.

#### **Mogelijk hogere kwaliteit van de dienstverlening**

Een positief resultaat van target costing is dat producten worden geleverd met kenmerken waar de klant waarde aan hecht. Of dit direct leidt tot een hogere kwaliteit van het product of de dienst is niet duidelijk. Wanneer de klant bereid is te betalen voor een hogere kwaliteit, zal target costing tot een hogere kwaliteit leiden. Target costing kan dus, door een focus op de behoeften van de consument en aandacht voor het analyseren en herontwerpen van (productie)processen, tot een betere kwaliteit van het product leiden (Merode, 2004). Aan de andere kant kan target costing ervoor zorgen dat goedkope onderdelen worden gebruikt om de targetkosten te kunnen behalen. Dit heeft juist een vermindering in de kwaliteit van het product tot gevolg (Yazdifar en Askarany, 2011). Wanneer de klant een verhoging in de kwaliteit weinig waardevol vindt, zal de kwaliteit dus af kunnen nemen. Een afname van de kwaliteit is in dat geval echter geen negatieve ontwikkeling: waarom de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeteren wanneer burgers hun geld liever aan andere zaken besteden?

Wanneer wordt afgegaan op enquêtes onder burgers om de waarde van de publieke dienstverlening te bepalen dient wel rekening te worden gehouden met het publieke goed karakter van de producten en diensten die het openbaar bestuur verstrekt. Publieke goederen zijn goederen waarbij (1) consumptie door persoon A niet leidt tot een vermindering van de waarde van het goed door persoon B en (2) niemand kan worden uitgesloten van consumptie van het goed. Een voorbeeld is het onderhoud van een professioneel leger. Een probleem met deze publieke goederen is dat niemand voor deze diensten wil betalen, omdat zij niet kunnen worden uitgesloten van consumptie wanneer het publieke goed er eenmaal is, het zogenaamde

freeridersprobleem. Wanneer de overheid niet zorgt dat de publieke goederen beschikbaar zijn, komt deze dienstverlening dus niet tot stand. Volgens deze redenering zullen burgers de eigenlijke waarde van een kwaliteitsstijging van de publieke dienstverlening onderschatten, wanneer gevraagd wordt naar hun bereidheid om voor de dienstverlening te betalen.

### **Focus op innovatieve ideeën**

Wanneer target costing wordt toegepast, wordt direct het innoverend vermogen van een organisatie aangesproken. Het doel van target costing is om kosten te verlagen door delen van de dienst/het product die weinig waarde hebben voor de consument te herontwerpen of weg te laten. Herontwerpen van producten en diensten speelt dus een centrale rol in het target costing proces, waardoor constant aandacht is voor nieuwe producten en het op een nieuwe manier organiseren van processen. Hiromoto (1989) benadrukt daarom dat target costing tot innovatief gedrag leidt.

Nicolini e.a. (2000) beargumenteren dat target costing juist tot een verlaging van innovatieve investeringen kan leiden. Dit komt omdat target costing de kosten en baten van een product over de gehele levenscyclus van het product bepaalt. Hierdoor kan een onderschatting van de toekomstige baten van het innovatieve product optreden. Ten eerste is dat vanwege een technisch probleem: de discontovoet die wordt gebruikt is vaak te hoog, waardoor de kosten van de investering disproportioneel worden meegeteld. De baten die verder in de toekomst liggen worden dan onvoldoende meegenomen. Ten tweede kan ervaring met een innovatief product ook in toekomstige projecten tot kostenbesparing leiden. Het is dan nodig om de mogelijke kostenbesparing voor toekomstige projecten door te rekenen. Het toepassen van target costing kan er dus toe leiden dat te veel gefocust wordt op de kosten en baten van het huidige product, terwijl baten in de vorm van 'spillovers' niet worden meegerekend.

De twee bezwaren van Nicolini e.a. (2000) kunnen worden ondervangen door toekomstige baten van een innovatie niet te sterk te verdisconteren. Daarnaast moet ervoor worden gewaakt dat een brede blik wordt gehanteerd bij het vaststellen van de toekomstige baten van een product. Op deze manier kan de stimulerende werking van target costing op het innovatief vermogen van een organisatie nog vergroot worden.

## **3.5 Voorwaarden voor effectieve implementatie**

Een succesvolle toepassing van de target costing methodiek is niet voor ieder product of iedere dienst gelijk. De volgende karakteristieken van een product of productieproces verhogen een effectieve implementatie:

- Mogelijkheid tot aanpassing van product of proces;
- Eenvoudig productieproces;
- Hoge directe kosten;
- Gedetailleerde kostendata beschikbaar;
- Hoge leverancierskosten;
- Regelmatig introductie van nieuwe producten/diensten;
- Benchmarking mogelijk;
- Kleine kans perverse effecten.

### **(1) Mogelijkheid tot aanpassing van product of proces**

Het succes van target costing hangt geheel af van de mate waarin een product kan worden herontworpen, en de kosten die samenhangen met de verschillende ontwerpen van het product. Wanneer het verschil in kosten tussen de productontwerpen groot is, kunnen via target costing makkelijker kostenbesparingen geïdentificeerd worden. Bedrijven waarbij verschillen in product- of halffabricaatkosten onbelangrijk zijn passen target costing meestal niet toe. Zo geven grote voedselbedrijven in Nederland aan dat kosten tussen individuele producten niet van elkaar verschillen, en de keuze tussen de producten dus niet belangrijk is (Dekker en Smidt, 2003). Binnen het openbaar bestuur kunnen de kosten van grote bouw- en infrastructuurprojecten wel flink uit elkaar lopen. Voor dit soort projecten kan target costing mogelijk een flinke besparing opleveren.

### **(2) Eenvoudig productieproces**

Everaert e.a. (2000) concluderen op basis van een laboratoriumexperiment dat het stellen van kostendoelen alleen leidt tot besparingen wanneer er genoeg tijd is om naar kostenverlagende kansen te zoeken. Dit gaat makkelijker als het productieproces zelf niet te ingewikkeld is. Het is daarnaast voor managers lastig om een ingewikkeld productieproces te overzien, de kosten te beheersen en ook nog de kwaliteit in de gaten te houden. Een ingewikkeld productieproces in combinatie met target costing kan dus leiden tot een verlaging van de kwaliteit van het product.

Een ander voordeel van een productieproces dat eenvoudig is te overzien, is dat kosten makkelijk toegewezen kunnen worden aan een product of dienst. Tevens is het waarschijnlijk dat de functies en productonderdelen makkelijker te benoemen zijn wanneer het productieproces zelf niet te ingewikkeld is. De opsplitsing van de waarde van het product in de waardering voor de verschillende onderdelen is dan eenvoudiger.

### **(3) Hoge directe productkosten**

Bij target costing is het noodzakelijk dat kosten toegewezen kunnen worden aan een product of dienst. Target costing wordt vaak uitsluitend toegepast op directe kosten, omdat het voor indirecte kosten lastiger te bepalen is aan welk product of welke dienst ze waarde toevoegen. Aangezien target costing zich richt op besparing van directe productkosten, moeten deze kosten een groot deel uitmaken van de totale kosten.

### **(4) Gedetailleerde kostendata beschikbaar**

Een voorwaarde om target costing op de juiste manier te kunnen implementeren is dat een kostenmanagementsysteem wordt gebruikt. Op die manier kunnen de target kosten op een gecoördineerde manier bepaald worden (Nicolini, 2000). Via een dergelijk systeem kunnen managers en medewerkers in alle lagen van de organisatie beschikken over zeer gedetailleerde kostendata. De communicatie tussen de teamleden wordt bevorderd wanneer het systeem voor iedereen toegankelijk is.

### **(5) Leverancierskosten zijn belangrijk**

Bij target costing werkt een team met leden uit verschillende fasen van de productieketen samen om de kosten te kunnen beheersen. De samenwerking met leveranciers om zo laag mogelijke eindkosten te behalen is vooral van belang wanneer een groot deel van de kosten wordt bepaald door de prijs van ruwe materialen of halffabricaten. Het geven van een target prijs aan leveranciers zorgt ervoor dat de leveranciers meer met elkaar concurreren (Ellram, 2000; 2002). Het openbaar bestuur bestaat veelal uit grote organisaties. Deze organisaties kunnen wellicht druk uitoefenen op leveranciers. Daimler Chrysler hanteert bijvoorbeeld een systeem waarin leveranciers suggesties aanleveren om de totale productiekosten te verminderen (of de kwaliteit te verbeteren). Deze suggesties moeten leiden tot een vermindering van 5 procent van de totale kosten van de geleverde producten aan Daimler Chrysler. Dit hoeft niet direct te betekenen dat de kosten die de leverancier aan Daimler Chrysler berekent lager worden. Eén leverancier draagt bijvoorbeeld het idee aan om de bumper van de auto niet in delen te leveren, maar in één stuk. Hierdoor dalen de assemblagekosten en stijgt de kwaliteit van de auto, terwijl de kosten van de bumper zelf niet verlaagd worden (Swenson e.a., 2003).

### **(6) Regelmatig introductie van nieuwe producten/diensten**

Hoewel target costing ook op bestaande producten en diensten kan worden toegepast, kan een kostenbesparing vooral in de ontwerpfase worden gerealiseerd. Daarom zijn de baten van target costing groter voor organisaties die veel nieuwe producten realiseren (Hibbets e.a., 2003).

### **(7) Benchmarking mogelijk**

In het openbaar bestuur is target costing effectiever toe te passen op producten of diensten die zoveel mogelijk lijken op andere producten die al eerder zijn geproduceerd. Een voorbeeld zijn de administratieve handelingen op het gemeentehuis, zoals uitgave van een bewijs van inschrijving of verandering van het woonadres. In dit geval kan gebruik worden gemaakt van benchmarking of (historische) referentiekosten: alle producten of diensten zijn immers hetzelfde. Er kan dus een betere inschatting worden gemaakt van de targetkosten die bereikt kunnen worden.

Een ander voordeel van een homogeen product is dat specialisatie kan plaatsvinden, waardoor de productiekosten gedrukt kunnen worden. Daarnaast hoeft voor een standaardproduct maar één keer een (markt)onderzoek te worden verricht. De vaste kosten van het (markt)onderzoek worden dan over meer producten verdeeld (Jacomit en Granja, 2011). Wanneer een product sterk lijkt op een product dat eerder is gerealiseerd, hebben ontwerpers van het product of de dienst de mogelijkheid om feedback te verzamelen van consumenten en op basis daarvan het ontwerp te verbeteren.

### **(8) Kleine kans perverse effecten**

Bij invoering van target costing (in het openbaar bestuur) dient goed te worden nagegaan wat de mogelijke perverse effecten zijn. Hoewel de target costing literatuur vooral de voordelen van target costing noemt, wordt soms toch gewaarschuwd voor enige nadelige effecten van de systematiek. De volgende paragraaf gaat in op de volgende perverse effecten:

- Toename van kosten;
- Discussie over kosten;
- Vermindering van productdifferentiatie.

## 3.6 Perverse effecten

### (1) Toename van kosten

Op korte termijn kan het gebruik van target costing tot hoge kosten leiden (Yazdifar en Askarany, 2011). Dit komt onder andere door de investeringen die gedaan moeten worden om het proces van target costing op te tuigen. Er moet bijvoorbeeld worden geïnvesteerd in kostensystemen. Daarnaast kost het overleg met verschillende lagen van de organisatie veel tijd. Dit is vooral het geval bij de implementatie van target costing, omdat in het begin nog naar de meest efficiënte overlegstructuur gezocht moet worden.

### (2) Discussie over kosten

De gebruikte kostendata is vaak het onderwerp van discussie. In een casestudie van Nicolini e.a. (2000) zeggen deelnemers dat de gebruikte kosten te laag zijn, o.a. omdat de kostendata afkomstig is uit een periode van recessie. De verschillende teamleden hebben tegengestelde belangen waardoor het moeilijk kan zijn om overeenstemming te bereiken over de juiste hoogte van de targetkosten. Een oplossing kan zijn om de bereikte kostenbesparing te verdelen over de verschillende belanghebbende partijen.

### (3) Vermindering van productdifferentiatie

Dit argument wordt naar voren gebracht door Ansari e.a. (2007). Wanneer voor het gehele openbaar bestuur op dezelfde manier naar kostenreducties gezocht wordt, raken de producten en diensten steeds meer gestandaardiseerd. Het is de vraag of dit wenselijk is. Anderen beargumenteren echter dat target costing leidt tot een groter scala aan producten (Ansari e.a., 1997). Door de behoeften van de consument te onderzoeken worden immers nieuwe producten ontdekt die goed aanslaan bij het grote publiek.

## 3.7 Een verkenning van mogelijkheden

De voorwaarden die de verwachte baten van target costing bevorderen bieden handvatten om voor de verschillende diensten binnen het openbaar bestuur de verwachte waarde van target costing vast te stellen. Ter illustratie van de manier waarop over de implementatie van target costing kan worden nagedacht, geeft de Tabel in Bijlage B een overzicht van de score op de voorwaarden voor target costing voor vier diensten binnen het openbaar bestuur. Dit zijn de dienst Burgerzaken, de aanleg van wegen, de re-integratie van werklozen en het zuiveren van afvalwater. De scores worden hieronder toegelicht. Omdat target costing plaatsvindt op het niveau van de organisatie, hoeft het openbaar bestuur niet direct invloed te hebben op het productieproces. Ook bij het verstrekken van subsidies aan organisaties kan target costing toegepast worden.

## Dienst Burgerzaken

Aanpassing van het proces binnen de dienst Burgerzaken lijkt lastig. Er zijn ten slotte werknemers nodig om administratieve handelingen te verrichten of paspoorten en andere documenten te verstrekken. Een mogelijke aanpassing van het proces ligt in de digitalisering van de administratie. Zo is het in sommige gemeenten mogelijk om een verhuizing via het internet aan te geven. Op die manier hoeft de medewerker Burgerzaken de gegevens van de burger niet meer zelf in te voeren in de computer, zodat kosten bespaard kunnen worden. Deze mogelijkheden hangen samen met de eenvoud van het productieproces: automatisering is mogelijk omdat het relatief simpele, repetitieve taken betreft. Om diezelfde reden is het goed mogelijk om benchmarking toe te passen. Daarbij moet wel bedacht worden dat de productiviteit in kleine gemeenten lager kan liggen dan in grote gemeenten, omdat in kleine gemeenten de toestroom van burgers klein is maar tegelijkertijd de dienst Burgerzaken tijdens kantoor tijden wel beschikbaar dient te blijven.

Omdat bij Burgerzaken veel verschillende administratieve handelingen worden verricht, is het mogelijk lastig om kosten aan specifieke producten toe te kennen. Het is de vraag of dit bij een dienst Burgerzaken nodig is: wanneer alle handelingen van de dienst als één product worden beschouwd, is het al eenvoudiger om de kosten van het product te bepalen. De indirecte kosten (computers, kopieermachines) zijn er wel, maar kunnen relatief makkelijk worden onderscheiden van de directe kosten van de dienst Burgerzaken (voornamelijk personeelslasten). Via de boekhouding van gemeentehuizen kunnen personeelslasten voor de dienst Burgerzaken onderscheiden worden van de andere personeelslasten. Voor de directe kosten zijn de benodigde kostendata dus aanwezig. Voor de toewijzing van diverse indirecte kosten aan de dienst Burgerzaken zal nog wel een verdeelsleutel ontwikkeld moeten worden.

Binnen de dienst Burgerzaken vindt niet regelmatig een vernieuwing van producten en diensten plaats. De dienst heeft een vaststaand takenpakket, en er wordt niet gewerkt op projectbasis. De mogelijkheid om door middel van target costing de kosten van nieuwe producten en diensten te drukken is dus beperkt. Daarnaast zijn de kosten van de dienst grotendeels onafhankelijk van de prijzen van leveranciers (van computers, schoonmaak- en onderhoudsdiensten etc.) waardoor ook op dat gebied weinig kostenbesparingen mogelijk zijn. Het vaste takenpakket zorgt er aan de andere kant voor dat voor een vermindering van productdifferentiatie niet gevreesd hoeft te worden. De eenvoud van het proces kan ook de mogelijkheid tot discussie over de juiste target kostprijs verminderen.

Samengenomen lijken er wel mogelijkheden te zijn om target costing toe te passen binnen de dienst Burgerzaken. Er ligt een kans in verdere digitalisering van bestaande taken. De fysieke aanwezigheid van de burger bij de dienst Burgerzaken kost de burger tijd en geld. Wanneer de burger meer administratieve zaken zelf vanuit huis kan afhandelen is dat een winst voor zowel burger als gemeente. Vooral wanneer de waarde van het persoonlijk contact met een medewerker van Burgerzaken laag is voor de consument, kan de mogelijkheid om te beschikken over deze functie van de dienst Burgerzaken worden weggelaten. Er zijn met name twee factoren die de reikwijdte van target costing voor de dienst Burgerzaken beperken. Ten eerste zijn indirecte kosten niet toe te wijzen aan de dienst door gebruik van bestaande kostensystemen. Ten tweede

lijkt kostenbeheersing door onderhandeling met leveranciers of door het kiezen van de juiste nieuwe producten beperkt.

### **Wegen aanleggen**

Wanneer beslissingen moeten worden gemaakt over de infrastructuur zijn vele keuzen mogelijk. Welke wegen worden aangelegd, waar worden ze aangelegd, welk materiaal wordt daarvoor gebruikt, wanneer vinden de werkzaamheden plaats? Omdat de wegen worden aangelegd op projectbasis is de mogelijkheid om kosten te beheersen in de planfase groot. Het gaat immers telkens om een nieuw product. Daarnaast zijn de directe kosten die gepaard gaan met een infrastructuurproject hoog, en is de aanleg van de weg zelf een redelijk eenvoudig productieproces. Benchmarking is goed mogelijk omdat in het verleden al veel ervaring is opgedaan met het aanleggen van wegen. Voor infrastructuurprojecten waarvoor nog geen vergelijkbare projecten bestaan (aanleg van de Noord-Zuidlijn) is benchmarking niet of nauwelijks mogelijk. Omdat de projecten uitbesteed worden aan private bedrijven, bestaat een groot aandeel van de totale kosten voor de overheid uit leverancierskosten. Een nadeel van target costing is dat het vaststellen van een reële prijs voor de targetkosten nog weleens wat discussie zal oproepen tussen ambtenaren en projectontwikkelaars, temeer omdat gedetailleerde kostendata niet altijd beschikbaar is. Vanwege tegengestelde belangen (de projectontwikkelaar wil een zo hoog mogelijke prijs onderhandelen, terwijl de overheid de kosten wil drukken) is het lastig overeenstemming te bereiken. Er kan worden gekozen om de projectontwikkelaar (geldelijk) te belonen voor nuttige suggesties m.b.t. kostenverlagingen. Wanneer meerdere projectontwikkelaars de opdracht willen uitvoeren kan dit bijvoorbeeld door de projectontwikkelaar die de grootste kostenbesparing kan bewerkstelligen te belonen met de opdracht.

### **Re-integratie werklozen**

Het UWV is verantwoordelijk voor re-integratie van werklozen.<sup>17</sup> Daartoe schakelt het UWV verschillende re-integratiebedrijven in om de werklozen te begeleiden. De begeleiding kan bestaan uit (bijvoorbeeld) sollicitatietrainingen of meer inhoudelijke scholing. Omdat het UWV verschillende trajecten bij verschillende re-integratiebedrijven kan adviseren, lijken er voldoende mogelijkheden om het re-integratieproces aan te passen. Bij iedere nieuwe lichter werklozen kan in principe gekozen worden voor een andere aanpak. Benchmarking van het UWV zelf is niet mogelijk omdat het een unieke instelling betreft. Het UWV kan benchmarking echter wel gebruiken om de kosten van de verschillende re-integratiebedrijven te vergelijken. Doordat het UWV de gemaakte kosten goed bijhoudt, is gedetailleerde kostendata al voorhanden.

Een eigenschap van het UWV die de baten van target costing kan drukken is de complexiteit van het productieproces. Het is niet eenvoudig om te overzien welke werklozen het meest effectief naar werk kunnen worden bemiddeld. Daarentegen: wanneer het UWV beschouwd wordt als opdrachtverlener en de re-integratiebedrijven als leverancier, zijn de leverancierskosten vrij hoog. De kosten van de inkoop van trajecten kunnen verlaagd worden wanneer een ander soort trajecten wordt aangeboden. Voordat overgegaan wordt op een andere begeleiding van werklozen

---

<sup>17</sup> Het gaat hier om mensen met een WW-uitkering, een WIA-uitkering, een ZW-uitkering of een WAZ-uitkering. Voor bijstandsgerechtigden wordt de re-integratie decentraal geregeld vanuit gemeenten.



dient wel onderzoek plaats te vinden naar de toegevoegde waarde van de trajecten voor zowel de werkloze als voor de overige maatschappij. Om deze informatie te verkrijgen is wel een grote initiële investering nodig. Wanneer in het onderzoek rekening wordt gehouden met het feit dat verschillende typen werklozen gebaat zijn bij verschillende typen re-integratietrajecten, kan een vermindering van de productdifferentiatie worden voorkomen.

### **Zuiveren afvalwater**

Rioolwater wordt door de waterschappen gezuiverd zodat het weer schoon genoeg is om aan het oppervlaktewater te worden toegevoegd. Dit is een productieproces waarbij eerst het grove vuil wordt verwijderd en vervolgens het water verder gezuiverd wordt met behulp van zuurstof en bacteriën. Om het afvalwater af te kunnen voeren en te zuiveren zijn vele kilometers riool aangelegd en afvalwaterzuiveringsinstallaties gebouwd. Vernieuwing lijkt in zo'n omgeving lastig, omdat een groot deel van de kosten wordt gemaakt door beslissingen uit het verleden. Alleen wanneer het rioolstelsel of de zuiveringsinstallatie vernieuwd dient te worden kan over de implementatie van target costing worden nagedacht. De huidige kosten zijn (in ieder geval op de korte termijn) voor een groot deel niet vermijdbaar. De kosten die samenhangen met de productieomvang zijn daarom vrij laag. Het is in dit geval dan ook weinig relevant of er beschikt kan worden over gedetailleerde kostendata, en of leverancierskosten hoog zijn.

Wanneer wordt nagedacht over nieuwe manieren om het water te zuiveren, is het zeer waarschijnlijk dat het gaat om een innovatieve oplossing waarvoor nog geen (benchmark) kostendata beschikbaar is. Een inschatting van de kosten dient dan plaats te vinden door inschatting van experts, eventueel aangevuld met kostendata uit ervaringen in het buitenland. Omdat bij het nadenken over waterzuivering vooral wetenschappers en andere experts zullen worden betrokken, is de kans wel klein dat een geschil ontstaat over de te realiseren target prijs. Deze experts hebben immers geen direct individueel belang bij een hoge (of juist lage) target kostprijs.

## **3.8 Conclusies en aanbevelingen**

Het gebruik van target costing wordt gezien als één van de oorzaken van de concurrentiekracht van de Japanse auto-industrie. Inmiddels heeft target costing ook zijn weg gevonden naar andere sectoren in markt. Volgens de literatuur wordt target costing, in enge zin, nog niet toegepast publieke sectoren. De kracht van target costing bestaat uit verschillende factoren:

- Door een constante focus op de bereidheid van de consument om te betalen voor verschillende productfuncties worden alleen kosten gemaakt die waarde toevoegen aan het product;
- Omdat de mogelijkheden voor kostenreductie al in de planfase van een product worden verkend kan een groot deel van de kosten bespaard worden;
- Door samenwerking binnen en tussen organisaties kunnen innovatieve ideeën voor kostenbeheersing ontstaan en kan de sfeer binnen een bedrijf verbeteren.

Binnen het openbaar bestuur kan de waarde die de consument hecht aan een productfunctie niet uit een marktprijs worden afgeleid. Wel kunnen historische kosten of budgetten als referentiepunt dienen. Een belangrijk verschil met een productiviteitskorting is dat de producten of diensten wel beschikbaar moeten blijven, de dienst of product mag niet in zijn geheel verdwijnen. Het risico

dat de verlaging van budgetten zal leiden tot een verlaging van de omvang van de dienstverlening lijkt bij target costing daarom lager dan bij een productiviteitskorting. Wel kan de kwaliteit onder druk komen te staan. Ook kan target costing juist kosten verhogen wanneer er veel tijd en middelen wordt gestoken in monitoring, onderhandelen en overleggen.

Een succesvolle toepassing van target costing is groter wanneer een dienst, product of productieproces aan de volgende voorwaarden voldoet:

- Mogelijkheid tot aanpassing proces;
- Eenvoudig productieproces;
- Hoge directe kosten;
- Gedetailleerde kostendata beschikbaar;
- Hoge leverancierskosten;
- Regelmatig introductie van nieuwe producten of diensten;
- Benchmarking mogelijk;

Binnen verschillende diensten in het openbaar bestuur kan target costing een deel zijn van de implementatie van een productiviteitskorting. De budgetten worden dan bepaald door een automatische productiviteitskorting. Dit zijn meteen ook de targetkosten. Vervolgens kan bij de implementatie van de nieuwe budgetten gezocht worden naar innovatieve manieren om een proces opnieuw vorm te geven door middel van overleg tussen verschillende partijen. Het gebruik van target costing is daarbij vooral aan te raden binnen diensten die hoog scoren op bovenstaande voorwaarden. Uit de literatuur blijkt dat vooral bij grote investeringsprojecten waarin de overheid samenwerkt met een private partij (aanbestedingen) veel kosten bespaard kunnen worden door target costing toe te passen.

## 4 Prestatiebeloning

*Prestatiebeloning kan arbeidsproductiviteit van bestaande werknemers verhogen en hoogproductieve nieuwe werknemers aantrekken. Voor een effectieve invoering van het instrument prestatiebeloning dient wel goed gescoord te worden op een aantal voorwaarden. Door goede vormgeving van prestatiebeloning kunnen verwachte perverse effecten ondervangen worden. Toepassing van prestatiebeloning binnen het openbaar bestuur kent geen 'one size fits all' benadering: de optimale vorm van prestatiebeloning verschilt per functie.*

Het belonen van personeel op basis van prestaties is een steeds vaker voorkomende vorm van beloning, ook binnen de publieke sector (OESO, 2005; OESO, 2012). Bij deze vorm van beloning worden werknemers (gedeeltelijk) op stuurbare outputindicatoren beoordeeld en betaald. De invoering van prestatiebeloning betekent niet noodzakelijk dat de totale beloning hoger wordt. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat – in geval van gelijkblijvende arbeidsproductiviteit – het nieuwe totale loon (de som van vaste én variabele componenten) gelijk is aan het vroegere loon. De totale beloning neemt dan alleen toe indien een stijging van de arbeidsproductiviteit plaatsvindt. Op deze manier wordt een deel van de baten van een stijgende arbeidsproductiviteit toegekend aan de werknemers, waardoor zij meer gemotiveerd zullen zijn om hun prestaties te verbeteren. Wanneer de arbeidsproductiviteit stijgt, kan met hetzelfde aantal werknemers meer werk worden gedaan, of kan hetzelfde werk worden geleverd met minder werknemers.

Om de totale loonsom gelijk te houden bij een gelijkblijvende arbeidsproductiviteit kunnen automatische periodieken vervangen worden door bonussen. Een alternatief is om lonen van slecht presterende werknemers te verlagen. In Zwitserland wordt het salaris van een werknemer in de publieke sector verlaagd tot 94 procent van het maximum van de salarisschaal indien de werknemer een 'B' scoort (voldoet gedeeltelijk aan de gestelde eisen).

### **Prestatiebeloning kan leiden tot hogere kwantiteit en kwaliteit van dienstverlening**

De stelling dat prestatiebeloning productiviteitsverhogend kan werken wordt onder meer verklaard in de principaal-agent theorie. Deze theorie onderzoekt wat er gebeurt wanneer de belangen van de werknemer (de agent) niet dezelfde zijn als de belangen van de werkgever (de principaal). Bijvoorbeeld: een leerplichtambtenaar dient onder andere toezicht te houden op het naleven van de leerplicht. Hiervoor gaat hij na welke kinderen langdurig en/of frequent wegblijven van school. Het opsporen van deze kinderen kost de ambtenaar energie. Wanneer de ambtenaar per uur wordt betaald, zal hij zich daarom niet zo hard mogelijk inspannen, terwijl dit voor de uitoefening van zijn taak wel gewenst is. Wanneer de ambtenaar wordt beoordeeld op het aantal opgespoorde kinderen zal hij een sterkere prikkel hebben om streng toe te zien op naleving van de leerplicht. Op die manier zal de leerplichtambtenaar in dezelfde tijd meer kinderen kunnen controleren. Prestatiebeloning kan dus leiden tot een verhoogde *kwantiteit* van de dienstverlening.

Een ander voorbeeld: beleidsmedewerkers schrijven beleidsrapporten. Deze rapporten dienen goed leesbaar zijn, en de belangrijkste informatie moet snel kunnen worden teruggevonden. Wanneer bijvoorbeeld een leidinggevende de kwaliteit van rapporten beoordeelt, is het mogelijk om de beloning van de medewerker af te laten hangen van de leesbaarheid en structuur van de

geschreven rapporten. Een alternatief is om de beleidsmaker die de rapporten leest om zijn oordeel over individuele rapporten te vragen. Op die manier zal de medewerker beter letten op de leesbaarheid van de rapporten. Prestatiebeloning kan dus ook leiden tot een verhoogde *kwaliteit* van de dienstverlening.

Wat zijn de ervaringen met prestatiebeloning binnen en buiten het openbaar bestuur? Paragraaf 4.1 geeft een overzicht van empirische studies uit binnen- en buitenland. Paragraaf 4.2 stelt een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden om prestatiebeloning effectief toe te kunnen passen. Eén van deze voorwaarden is dat de prestatie-indicatoren zo worden opgesteld dat perverse effecten zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Paragraaf 4.3 gaat verder in op de mogelijke perverse effecten en de manieren om deze effecten te voorkomen of te verzachten. De optimale hoogte van de beloning komt aan bod in paragraaf 4.4 en in paragraaf 4.5 worden de effecten van prestatiebeloning op de kwaliteit van de dienstverlening en het innovatief vermogen van een organisatie besproken. Prestaties kunnen individueel of op teamniveau worden beoordeeld. Daarnaast kunnen werknemers objectief of subjectief beoordeeld worden om de hoogte van de variabele beloning vast te stellen. De voor- en nadelen van deze alternatieve vormen van prestatiebeloning worden in paragraaf 4.6 belicht. Paragraaf 4.7 geeft aan de hand van vier verschillende soorten diensten binnen het openbaar bestuur weer, hoe nagedacht kan worden over de mogelijke verwachte baten (en kosten) van prestatiebeloning. De mogelijkheden worden verkend aan de hand van de voorwaarden genoemd in paragraaf 4.2. Paragraaf 4.8 sluit af met conclusies en aanbevelingen.

## 4.1 Efficiencywinst en toepasbaarheid

### Arbeidsproductiviteit in de marktsector 20 procent hoger door prestatiebeloning

Traditioneel wordt prestatiebeloning vooral toegepast in de marktsector. Empirische studies naar goed meetbare prestaties in de private sector (het planten van bomen, het plukken van fruit, het plaatsen van autoruiten) laten een verhoging van de arbeidsproductiviteit zien van ongeveer 20 procent (Paarsch en Shearer, 2000; Shearer, 2004; Bandiera e.a., 2005; Lazear, 2000). Een overzicht van methoden en resultaten van deze en andere empirische studies naar verschillende vormen van prestatiebeloning en het effect op de arbeidsproductiviteit is te vinden in de Tabel in Bijlage C.

Ook in de Nederlandse marktsector neemt het gebruik van prestatiebeloning toe. In 1995 gebruikte 30 procent van de Nederlandse bedrijven met ten minste vijf werknemers prestatiebeloning, in 2001 was dit al 39 procent (Gielen e.a., 2010 – zie ook Tabel 4.1). Gielen e.a. concluderen dat de arbeidsproductiviteit toeneemt met 9 procent wanneer een bedrijf prestatiebeloning introduceert. Daarnaast neemt de groei in de werkgelegenheid toe met 5 procent wanneer een bedrijf prestatiebeloning introduceert.

**Tabel 4.1 Tussen 1995-2001 neemt het gebruik van prestatiebeloning in de marktsector toe**

	1995	1997	1999	2001	Aantal bedrijven
Totaal	30%	35%	40%	39%	2786
Naar bedrijfsgrootte					
<25	32%	36%	40%	35%	1037
25-50	29%	36%	33%	49%	375
51-100	21%	31%	46%	48%	399
>100	29%	29%	40%	53%	975
<b>Aantal bedrijven</b>	<b>763</b>	<b>932</b>	<b>722</b>	<b>369</b>	<b>2786</b>

Bron: Gielen e.a. (2010)

### Ook in publieke sector worden werknemers geprikkeld door financiële beloningen

De Tabel in Bijlage C presenteert ook de uitkomsten van een aantal studies die het effect van prestatiebeloning in de publieke sectoren meten. Sommige van deze studies betreffen werknemers en organisaties buiten het openbaar bestuur. Uit een veldexperiment onder Britse ziekenhuizen blijkt dat een extra beloning kan leiden tot een kortere wachttijd. Ziekenhuizen waar ten minste 98 procent van de patiënten op de eerste hulp binnen vier uur werd behandeld kregen een extra beloning van £100.000 per kwartaal. Dit leidde tot een daling van de gemiddelde wachttijd van 2.81 uur naar 1.88 uur (Kelman en Friedman, 2009). Leerlingen van leraren die een bonus krijgen op basis van leerlingcijfers presteren beter op het centraal examen (Lavy, 2004).

### Een groot aantal landen past prestatiebeloning toe in (delen van) het openbaar bestuur

Ook binnen het openbaar bestuur is in vele landen al ervaring opgedaan met prestatiebeloning. OESO (2005) beschrijft de verschillende manieren waarop in Canada, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Korea, Nieuw-Zeeland, Spanje, Zweden, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en Chili een systeem van prestatiebeloning is toegepast. De meeste van deze landen zijn in de jaren '90 begonnen met het gebruik van prestatiebeloning binnen (delen van) het openbaar bestuur. Bijvoorbeeld in Canada wordt een salarisverhoging van hoge beleidsmedewerkers en managers gebaseerd op (subjectief bepaalde) prestaties. Omdat het managers betreft, worden zij in sommige ministeries niet alleen door hun baas, maar ook door hun gelijken en ondergeschikten beoordeeld op hun prestaties. Dit wordt ook wel 360-graden feedback genoemd.<sup>18</sup> Naast de periodieken kunnen de beleidsambtenaren een jaarlijkse bonus verdienen indien zij goed scoren op van tevoren vastgestelde doelen. Deze bonus is gewoonlijk 10-25 procent van het vaste loon.

In Spanje is een kwart van de salarissen van de medewerkers van het Nationale Instituut voor de Sociale Zekerheid (INSS) gebaseerd op prestaties. De INSS beheerst en administreert de economische voordelen van het systeem van sociale zekerheid. De prestatiebeloning was 22,1 procent van het totale loon in 2000 en is gebaseerd op het halfjaarlijkse resultaat van een geheel kantoor (één kantoor per provincie). Door het systeem van prestatiebeloning – dat gecombineerd wordt met een sterke focus op ICT – is de gemiddelde tijd voor een procedure verlaagd van zes maanden aan het eind van de jaren '80 tot minder dan zeven dagen in 2000. Omdat

<sup>18</sup> Een ander land waarin gebruik wordt gemaakt van 360-graden feedback in het systeem van prestatiebeloning is Noorwegen. Voordat beoordelingsgesprekken plaatsvinden moet een werknemer zichzelf beoordelen – en zijn manager (OESO, 2005).

prestatiebeloning op het niveau van een heel kantoor wordt gemeten, is de samenwerking tussen managementleden en andere medewerkers toegenomen. Er is een mogelijkheid om de bonus te onthouden aan werknemers die niet goed presteren of samenwerken (OESO, 2005).

Resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar het effect van prestatiebeloning op de arbeidsproductiviteit binnen het openbaar bestuur zijn vooral beschikbaar voor het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Bij Britse arbeidsbureaus is geëxperimenteerd met teambeloning voor werkcoaches. Er worden vijf prestatiedoelen vastgesteld (o.a. gebaseerd op aantal baanplaatsingen, tijdigheid en klantvriendelijkheid) waarbij een bonus wordt toegekend van 1 procent van het salaris voor ieder doel dat is bereikt. Wanneer het district waar de werkcoach werkt alle prestatiedoelen bereikt, krijgt de werkcoach een extra bonus van 2,5 procent. De maximale bonus is daarmee 7,5 procent van het jaarsalaris. Deze vorm van prestatiebeloning lijkt gemiddeld geen effect te hebben voor de prestaties van Britse arbeidsbureaus. Voor kleine arbeidsbureaus is er echter wel een positief effect op het aantal (en de kwaliteit van) baanplaatsingen (Burgess e.a., 2004). Ook in de Verenigde Staten wordt bij arbeidsbureaus gebruikgemaakt van prestatiebeloning. Dit systeem heeft geleid tot een groter aantal baanplaatsingen (Heckman e.a., 2002).

In het Verenigd Koninkrijk is tevens geëxperimenteerd met teambeloning bij de belastingdienst. Vrij grote teams van ongeveer 110 personen worden beoordeeld op basis van het aantal controles en de belastingomzet. De teams zijn belast met taken zoals het innen van BTW en accijnzen en het opsporen van onbetaalde belastingen door het onderzoeken van de financiële gegevens van bedrijven. De gemiddeld behaalde prestatiebeloning bedraagt 3 procent van het salaris. Als gevolg van de prestatiebeloning nam de gevorderde belasting toe met £30.000-£40.000 per team per maand. Een combinatie van teambeloning (30 procent) en individuele beloning (70 procent) kan belastinginspecteurs ook motiveren om een hogere omzet te behalen. In Brazilië ontvingen belastinginspecteurs gemiddeld 68 cent van iedere dollar die zij aan boetes uitschrijven. De omzet uit boetes per inspectie nam daardoor 75 procent sneller toe dan wanneer geen prestatiebeloning was ingevoerd (Khan e.a., 2001).

### **Ook delen van het Nederlandse openbaar bestuur passen prestatiebeloning toe**

Ook in Nederland wordt al gewerkt met prestatiebeloning op diverse plaatsen in het openbaar bestuur. Divisie- en regiodirecteuren van het UWV worden bijvoorbeeld beoordeeld aan de hand van zogenaamde Balanced Scorecards. Op deze kaarten staan normen waarop een directeur kan scoren. Op basis van de score wordt de hoogte van de prestatiebeloning vastgesteld (Koning, 2004).

De sector Waterschappen heeft sinds 2002 ervaring met prestatiebeloning op verschillende niveaus. Een deel van het behaalde resultaat kan worden besteed aan beloningen op sector-, organisatie-, afdelings- en individueel niveau. In 2012 is er binnen Waterschappen geen sprake meer van automatische periodieken (vanaf 2009).<sup>19</sup> In plaats daarvan hebben ambtenaren ieder jaar drie gesprekken met hun leidinggevende. In deze gesprekken komen achtereenvolgens de planning, voortgang en beoordeling van prestaties van de medewerker aan de orde. Op basis van de uitkomst van deze gesprekken wordt besloten het salaris structureel te verhogen met 0 procent

---

<sup>19</sup> Ministerie van BZK (2009)

tot 5 procent van het maximum van de voor de ambtenaar geldende salarisschaal. Wanneer een ambtenaar aan het einde van zijn salarisschaal zit wordt zijn salaris niet meer structureel verhoogd. Hij kan nog wel een prestatietoeslag krijgen van 3,5 procent of 5 procent van het jaarloon indien hij 'boven de norm' presteert (Sectorale Arbeidsvoorwaardenregeling Waterschappersoneel (2011)). Deze prestatietoeslag geldt niet voor ambtenaren die nog niet aan het maximum van hun salarisschaal zitten.

Ook voor ambtenaren die werkzaam zijn binnen het provinciale apparaat en de Rijksoverheid geldt de automatische periodiek niet meer. Voor de provincies geldt een zelfde systeem als bij Waterschappen. Het salaris wordt op basis van gesprekken ieder jaar structureel verhoogd tussen de 0 procent en 6 procent totdat de ambtenaar het maximum van de voor de hem geldende salarisschaal heeft gehaald. Daarnaast bestaat er nog een aparte (eenmalige) bonus voor uitzonderlijke prestaties, die geldt voor alle ambtenaren ongeacht de positie in de salarisschaal (CAO Provincies 2009-2011). Bij de Rijksoverheid is er ook ruimte voor een bijzondere beloning (Beloningskader Extra Belonen), echter de omvang en reikwijdte daarvan is vele regels gebonden. Daarnaast moet er verantwoording over worden afgelegd aan de Tweede Kamer. Er hebben nog geen wetenschappelijke evaluaties van de effectiviteit van bovenstaande systemen van prestatiebeloning plaatsgevonden.

Prestatiebeloning is ook geïntroduceerd bij politiekorpsen. De toepassing illustreert hoe moeilijk het kan zijn om prestatieafspraken in lijn te brengen met gewenste outcomes. Het ontwerpen van de gewenste beloningssystematiek is lang niet eenvoudig. In 2003 hebben de beheerders van de politiekorpsen een contract afgesloten met de minister van BZK en de minister van Justitie. Het korps kreeg een financiële beloning als bepaalde doelstellingen (in de vorm van o.a. aantal boetes, klanttevredenheid en snelle afhandeling van processen-verbaal) werden behaald. In de periode waarin deze prestatiecontracten werden uitgevoerd (2002-2004) vond een stijging plaats in het aantal processen-verbaal, ophelderingen van misdrijven en het insluiten en bestraffen van daders. Hierdoor is het aantal misdrijven afgenomen (Pommer en Eggink, 2010). Ook volgens een beleidsdoorlichting in opdracht van het ministerie van BZK wordt geconcludeerd dat prestatiebeloning bij de politie in de periode 2003-2006 positief heeft bijgedragen aan zowel het versterken van het toezicht in het publieke domein alsook aan het versterken van de opsporing (Moreé e.a., 2007). Maar dit betrof allemaal resultaten op meetbare indicatoren en leidde tot een verschuiving van werkzaamheden.<sup>20</sup> Per saldo droegen de prestaties op de indicatoren niet bij aan het vergroten van de veiligheid (outcome). Daarom zijn de prestatieafspraken bij de politie afgeschaft. De prestatiebeloning was effectief (scores op prestatie-indicatoren zijn gestegen) maar de indicatoren niet optimaal, ze droegen namelijk niet bij aan de gewenste outcome.

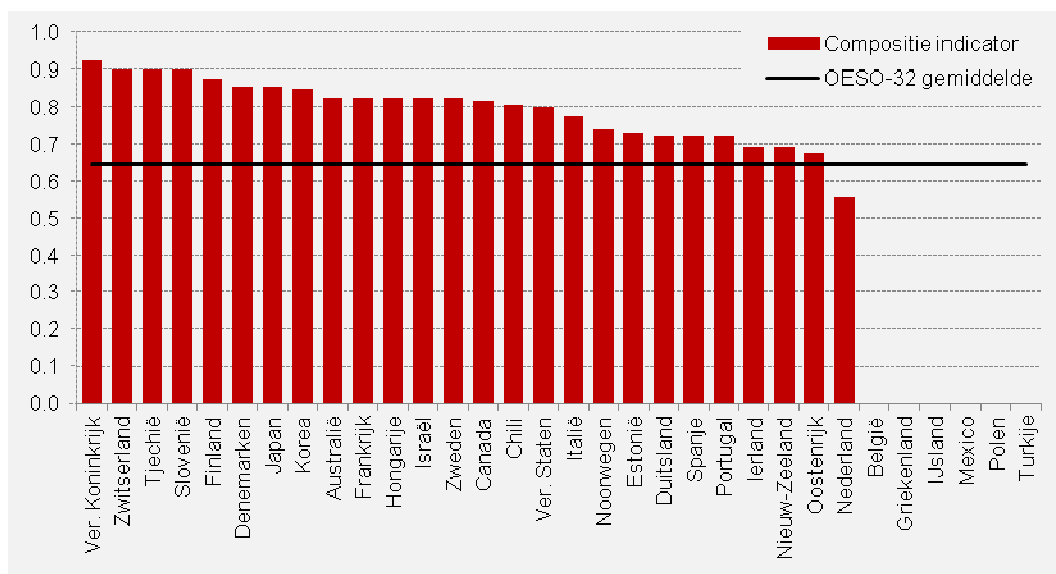
### **Toch blijft het gebruik van prestatiebeloning bij de (Rijks)overheid in Nederland achter bij andere Europese landen**

De OESO (2005) stelt dat tweederde van de OESO landen prestatiebeloning heeft ingevoerd binnen de publieke sectoren. In de meeste gevallen wordt deze vorm van beloning alleen toegepast bij medewerkers met een managementfunctie, of alleen binnen bepaalde departementen. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de mate waarin prestatiebeloning wordt gebruikt binnen de Rijksoverheid. De score is gebaseerd op een compositie-indicator die meet

<sup>20</sup> Wanneer agenten veel tijd besteden aan het 'zoeken' naar overtredingen om bonnen uit te schrijven, kan dat ten koste gaan van tijd die zij besteden aan andere manieren om de veiligheid te verbeteren.

voor welke (categorieën) medewerkers prestatiebeloning wordt gebruikt, of er sprake is van bonussen of van periodieken die niet automatisch worden gegeven maar afhangen van prestaties, en het maximale deel van het salaris dat is gebaseerd op prestaties. De tabel laat zien dat de meeste OESO-landen gebruikmaken van prestatiebeloning binnen de Rijksoverheid. Van de landen die prestatiebeloning toepassen, heeft Nederland dit systeem het minst ver doorgevoerd. Overigens geven zes OESO-landen (België, Griekenland, IJsland, Mexico, Polen en Turkije) aan helemaal geen gebruik te maken van prestatiebeloning binnen de Rijksoverheid (OESO, 2011b).

**Tabel 4.2 Prestatiebeloning bij de Nederlandse (Rijks)overheid relatief weinig gebruikt**



Bron: OESO (2011b)

## 4.2 Voorwaarden voor effectieve implementatie

Voordat prestatiebeloning kan worden toegepast, is het belangrijk om duidelijk voor ogen te hebben welke resultaten er met de werkzaamheden van het openbaar bestuur bereikt dienen te worden. Deze gewenste resultaten kunnen direct vanuit de (Rijks)overheid geformuleerd worden, of er kan onderzoek plaatsvinden dat inzicht geeft in de waarde die de consument (de burgers) toekennen aan verschillende functies van een overheidsdienst. Nadat duidelijk is welke doelen beoogd worden met het uitvoeren van een taak van het openbaar bestuur, kunnen prestatie-indicatoren worden ontwikkeld die de werknemer proberen te sturen om die doelen te bereiken.

Het formuleren van deze prestatie-indicatoren is vaak lastig, omdat niet alle doelen even makkelijk meetbaar zijn. Voor een effectieve invoering van het instrument prestatiebeloning dienen de prestatie-indicatoren in ieder geval te voldoen aan de volgende twee voorwaarden:

- Werknemers moeten de score op prestatie-indicatoren kunnen beïnvloeden door zo goed mogelijk hun werk te doen;
- Wanneer een werknemer goed scoort op een prestatie-indicator, moet dit leiden tot een goede score op het einddoel.

De verwachte baten van prestatiebeloning zijn daarnaast groter wanneer:

- Belangen werknemer en werkgever niet overeenkomen;
- Werknemers gevoelig zijn voor financiële prikkels;



- Werknemers niet (te) risico-avers zijn;
- Kosten van monitoring gering te zijn;
- Benchmarking mogelijk is;
- Het gevaar van perverse effecten klein is.

### **(1) Werknemers moeten score op prestatie-indicatoren kunnen beïnvloeden**

Wanneer de inzet van de werknemer niet veel uitmaakt voor de score op de prestatie-indicatoren, zal prestatiebeloning er niet voor zorgen dat hij gemotiveerd aan de slag gaat. Om een werknemer aan te sporen harder te werken, moet het harder werken wel tot uiting komen in de metingen. Vooral wanneer werknemers de voorkeur geven aan een vaste/zekere beloning boven een variabele/onzekere beloning is het belangrijk dat zij invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van hun loon door hun werkgedrag aan te passen.

Wanneer werknemers van mening zijn dat hun prestaties moeilijker te meten zijn, zeggen zij minder snel gemotiveerd te worden door prestatiebeloning (Marsden e.a., 2000). Objectieve prestatie-indicatoren die het geleverde werk nauwkeurig kunnen meten geven werknemers eerder het gevoel dat de beloningsstructuur 'fair' is, waardoor weerstand tegen de implementatie van prestatiebeloning verminderd kan worden. Het is daarnaast belangrijk dat de prestatiedoelen duidelijk naar werknemers worden gecommuniceerd, zodat zij weten waarop gescoord dient te worden. Werknemers zeggen vaker dat zij gemotiveerd worden door prestatiebeloning wanneer ze denken dat de doelen die zij moeten bereiken om voor prestatiebeloning in aanmerking te komen duidelijk zijn (Marsden e.a., 2000).

### **(2) Goed scoren op prestatie-indicatoren moet leiden tot goed scoren op einddoel(en)**

De meetbare prestatie-indicatoren dienen zodanig vastgesteld te kunnen worden dat een verhoging van de score op de prestatie-indicator ook leidt tot het bereiken van de doelen die de overheid stelt. De overheidsdoelen dienen dus te worden vertaald in prestatie-indicatoren die zoveel mogelijk samenhangen met die doelen. Wanneer een doel van de overheid is om de werkloosheid te verkleinen, kan 'aantal baanplaatsingen' worden gebruikt als prestatie-indicator voor het UWV. De vraag die gesteld moet worden is: leidt een toename in aantal baanplaatsingen door het UWV tot afname van de werkloosheid? Het antwoord: niet noodzakelijk. Belangrijk voor een afname van werkloosheid is immers niet alleen dat werklozen geplaatst worden, maar ook dat zij hun nieuwe baan niet verliezen. Aanvullend op de prestatie-indicator 'aantal baanplaatsingen' dient dus ook de duurzaamheid van de baanplaatsing gemeten te worden, bijvoorbeeld: 'duur van de eerste baan na werkloosheid'. Na deze aanvulling op de prestatie-indicatoren volgt weer de vraag: leidt een toename in het aantal duurzame baanplaatsingen door het UWV tot afname van de werkloosheid? Dit proces herhaalt zich totdat de vraag met 'ja' beantwoord kan worden. Pas dan leidt goed scoren op de prestatie-indicatoren ook tot goed scoren op einddoel(en).

### **(3) Belangen van werknemer en werkgever dienen niet overeen te komen**

Wanneer belangen van werknemer en werkgever niet overeen komen, kan prestatiebeloning een oplossing zijn. Het kan echter voorkomen dat de werknemer zich ook zonder prestatiebeloning al maximaal inspant. Een werknemer werkt harder wanneer (1) hij intrinsiek gemotiveerd is, of (2) wanneer hij carrière wil en kan maken.

### *Weinig intrinsieke motivatie*

Prestatiebeloning zal vooral effectief zijn wanneer een werknemer niet uit zichzelf gemotiveerd is of te weinig gemotiveerd is om een bepaalde doelstelling of resultaat te bereiken. Een geldbedrag kan de werknemer dan aansporen om toch aan de slag te gaan. Werknemers in de publieke sector zijn vaak intrinsiek gemotiveerd om hun werk te doen. Werknemers in de publieke sector doen ook vaker vrijwilligerswerk, en zijn vaker bloeddonor (Houston, 2006). Studenten die een grotere motivatie hebben voor vrijwilligerswerk hebben een grotere kans om later voor de overheid te werken (Vandenabeele, 2008). Deze werknemers putten voldoening uit het feit dat hun werk bijdraagt aan bijvoorbeeld een mooiere of veiligere leefomgeving. Verschillende onderzoekers beargumenteren dat intrinsieke motivatie vooral aanwezig is bij werknemers die door een veelzijdigheid aan taken interessanter werk doen (Weibel e.a., 2009; Buelens en Van den Broeck, 2007). Dit zijn meestal werknemers in de hogere lagen van de organisatie. Deze vermoedens worden bevestigd door experimentele resultaten: een meta-analyse van experimenten concludeert dat prestatiebeloning alleen leidt tot betere gemeten prestaties voor ‘niet-interessante’ taken. Voor ‘interessante’ taken werkt prestatiebeloning niet of zelfs averechts (Weibel e.a., 2009).<sup>21</sup>

Canton (2005) laat in een theoretisch model zien dat het gebruik van prestatiebeloning in een overheidsinstelling het onwenselijke gevolg kan hebben dat de intrinsieke motivatie van ambtenaren naar de achtergrond verdwijnt. De werkgever geeft met het instellen van een financiële prikkel namelijk aan dat de intrinsieke motivatie niet genoeg is om de gewenste uitkomsten te bereiken. Intrinsiek gemotiveerde medewerkers kunnen zich hierdoor tekort gedaan voelen. Vyrastekova (2006) laat in een experiment zien dat individuele prestatiebeloning vooral kwalijke effecten heeft wanneer deelnemers die van nature gemotiveerd zijn andere deelnemers te helpen daartoe ontmoedigd worden. Het individueel belang verdringt dan het teambelang.

Intrinsieke motivatie hoeft echter niet altijd te betekenen dat publieke en werknemersbelangen op één lijn zitten. Bijvoorbeeld: de werknemers van een re-integratiekantoor in de VS waren zo begaan met de werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, dat zij vooral aan deze mensen re-integratietrainingen aanboden. De effectiviteit van de trainingen voor deze werklozen was echter gering (Heckman e.a., 2002). Wanneer de overheid tot doel heeft om zoveel mogelijk werklozen te re-integreren, werkt de intrinsieke motivatie van de werknemers niet in de juiste richting. De aanwezigheid van intrinsieke motivatie is op zichzelf dus geen argument om te besluiten prestatiebeloning niet door te voeren.

### *Weinig carrièreperspectief*

Economische theorie laat zien dat prestatiebeloning vooral effectief is wanneer een werknemer weinig andere (financiële) prikkels ervaart. Voor sommige werknemers is echter al een financiële prikkel aanwezig die motiveert tot betere prestaties. Dit is vaak het geval voor jong personeel op de ‘hogere’ functies: zij hebben carrièremogelijkheden maar moeten zichzelf nog bewijzen voordat zij omhoog kunnen klimmen op de loonladder (Holmstrom, 1982). Volgens dit argument is een (extra) financiële prikkel in de vorm van prestatiebeloning voor jong personeel

<sup>21</sup> De tweedeling ‘interessant’ en ‘niet-interessant’ werd door twee onderzoekers onafhankelijk van elkaar gemaakt – in 85 procent van de te beoordelen taken kwam de indeling overeen. In de overige 15 procent werd in overleg met een derde onderzoeker de taak ingedeeld als ‘interessant’ of ‘niet-interessant’. Hierbij staat ‘interessant’ voor uitdagend, plezierig en/of nuttig.

met goede carrière mogelijkheden dus minder van belang dan voor oudere werknemers en werknemers met weinig carrière perspectief (Gibbons en Murphy, 1992).

Het carrière argument speelt nog sterker in publieke sectoren: omdat productiviteit in deze sector lastig te meten is, moeten overheidsmedewerkers meer moeite doen om zichzelf te onderscheiden van hun collega's (Dixit, 2002). Pogingen om productiviteit te meten om zodoende de prestatiebeloning aan een bepaalde indicator te verbinden maakt de prestaties beter inzichtelijk. Op die manier kunnen werknemers zich ook met een klein verschil al onderscheiden en zullen zij juist minder goed hun best hoeven te doen om zich van hun collega's te onderscheiden. Met andere woorden: met imperfecte informatie moet een werknemer extra zijn best doen om zich te onderscheiden, met perfecte informatie niet.

#### **(4) Werknemers moeten gevoelig zijn voor financiële prikkels**

Prestatiebeloning gaat ervan uit dat werknemers een tandje bijzetten in ruil voor een mogelijke verhoging van het salaris. Indien werknemers een mogelijke verhoging van het salaris niet belangrijk vinden, zullen zij hierdoor ook niet gemotiveerd worden.

Werknemers in publieke sectoren zijn gemiddeld vaker intrinsiek gemotiveerd dan werknemers in de marktsector. Dit betekent ook dat ze minder vaak extrinsiek – ofwel door geldbedragen – gemotiveerd. Zij kiezen niet voor een baan bij de overheid omdat daar enorme geldbedragen verdiend kunnen worden. Mogelijk is personeel in het openbaar bestuur minder gevoelig voor financiële prikkels, waardoor prestatiebeloning in deze sector minder effectief zou kunnen zijn dan in de private sector. De extra beloning in het openbaar bestuur zal dus groter moeten zijn dan in de markt om net zo effectief te zijn voor wat betreft de prestaties van de huidige medewerkers.

Op basis van (empirische) literatuur stellen Heinrich en Maschke (2010) dat medewerkers in publieke sectoren ook gestuurd kunnen worden door niet-financiële aanmoedigingen, zoals publieke erkenning van hun prestaties. Zo kan bijvoorbeeld het publiceren van resultaten van publieke instellingen een motivatie zijn om goed te scoren op prestatie maatstaven.

#### **(5) Werknemers moeten niet (te) risico-avers zijn**

Een vijfde voorwaarde voor het effectief toepassen van prestatiebeloning is dat werknemers niet te risico-avers zijn. De meeste mensen zijn echter wel risico-avers: zij verkiezen een zeker inkomen boven een onzeker inkomen. Inherent aan prestatiebeloning is dat het een onzekere vorm van beloning is. De doelen waarop de prestatiebeloning is gebaseerd hangen namelijk ook af van factoren die buiten de invloedssfeer van de werknemer liggen. De werknemer draagt dus het risico dat de doelen (buiten zijn schuld) niet gehaald worden, met als gevolg een korting op zijn salaris. Een voorbeeld is een werknemer van een re-integratiekantoor die relatief veel langdurig werklozen onder zijn hoede krijgt. Het aantal werklozen dat via deze bemiddelaar een baan vindt is gering, ondanks de inspanningen van de werknemer. Een oplossing voor dit probleem is om bij vaststellen van de score op de prestatie-indicatoren te corrigeren voor waarneembare factoren die wel de score beïnvloeden, maar niet door een verhoogde inzet van de werknemer. In het voorbeeld van het re-integratiekantoor kan de score op de prestatie-indicator

‘aantal baanplaatsingen’ gecorrigeerd worden voor achtergrondkarakteristieken van werklozen die de kans op een baan beïnvloeden.

Empirisch onderzoek laat zien dat risico-averse individuen er vaker voor kiezen om te werken in banen met een lager inkomensrisico (Bonin e.a., 2007). Omdat salarissen in publieke sectoren een kleinere variatie kennen, trekt dit mensen aan die een stabiel en zeker loon belangrijk vinden. Het is daarom zeer waarschijnlijk dat werknemers in de publieke sector meer risico-avers zijn dan werknemers in de private sector. Uit onderzoek van Buurman e.a. (2009) blijkt dat werknemers uit de private sector vaker dan werknemers uit de publieke sector een voorkeur hebben voor een loterijlot boven een bon die in veel winkels te besteden is. Een variabele beloning binnen het openbaar bestuur kan dus gepaard gaan met een verlaging van baantevredenheid (zie ook Dohmen en Falk, 2011).

Er kan op verschillende manieren tegemoet worden gekomen aan de risico-aversiteit van overheidsmedewerkers. Eén manier is al genoemd: het corrigeren voor (waarneembare) factoren die buiten de invloedssfeer van de werknemer liggen. Een andere oplossing is om het aandeel van de variabele beloning in de totale beloning relatief laag te houden. Een derde alternatief is om de verschil tussen de minimale en maximale hoogte (de variantie) van de prestatiebeloning tussen werknemers laag te houden. Deze laatste twee alternatieven gaan natuurlijk wel ten koste van de effectiviteit van de variabele beloning.

#### **(6) Benchmarking dient mogelijk te zijn**

Wanneer factoren die buiten de invloedssfeer van de werknemer liggen niet waarneembaar zijn en bovendien ieder jaar veranderen is het moeilijker hier voor te corrigeren. Wanneer dezelfde dienst door verschillende medewerkers of agentschappen wordt geleverd, is het nog wel mogelijk om benchmarking toe te passen. Door benchmarking kan de invloed van niet-waarneembare factoren, en dus het risico dat door de werknemers wordt gedragen, worden verkleind (Prendergast, 1999). Vasthoudend aan het voorbeeld van het re-integratiekantoor: in tijden van laagconjunctuur is het moeilijker om een werkloze te bemiddelen naar werk. Wanneer de laagconjunctuur een landelijk verschijnsel is, corrigeert een vergelijking van de prestaties tussen re-integratiekantoren voor de invloed van de conjunctuur.

Door benchmarking toe te passen wordt recht gedaan aan het *informativeness principle* van Holmstrom (1979). Dit principe houdt in dat het beloningsmodel alle mogelijke maatstaven die informatie geven over het inspanningsniveau van de werknemer gebruikt om de werknemer te belonen en ook corrigeert voor factoren die buiten de invloedssfeer van de medewerker liggen..

#### **(7) Kosten van monitoring dienen gering te zijn**

Om werknemers efficiënt te kunnen beoordelen op hun prestaties, dienen de kosten van deze beoordeling niet te hoog te zijn. Managers dienen eenvoudig vast te kunnen stellen hoe gescoord wordt op de prestatie-indicatoren. Daarnaast dient het bijhouden van de administratie ten behoeve van de prestatie-indicatoren niet te veel tijd te kosten. Om aan deze eis tegemoet te komen kunnen prestatie-indicatoren bijvoorbeeld worden gebaseerd op bestaande kwaliteits-indicatoren. Een alternatief is om prestatie-indicatoren te formuleren die niet alleen van waarde zijn voor de prestatiebeloning van medewerkers, maar ook een informatieve waarde hebben naar

de burger. Daarnaast kunnen prestatie-indicatoren van waarde zijn doordat ze knelpunten in de organisatie kunnen aangeven. Als bijvoorbeeld blijkt dat het erg moeilijk is om het aantal winkeldiefstallen omlaag te brengen, kan extra aandacht geschonken worden aan het verbeteren van de politiediensten op dit punt. Wanneer prestatie-indicatoren voor verschillende doeleinden gebruikt worden en waardevol zijn, is een iets hogere administratieve last beter te verdedigen.

#### **(8) Het gevaar van perverse effecten dient klein te zijn**

Bij het invoeren van prestatiebeloning dient goed te worden nagegaan wat de mogelijke perverse effecten zijn. Omdat deze effecten de positieve werking van prestatiebeloning op de arbeidsproductiviteit kunnen verminderen of zelfs tot een daling van de arbeidsproductiviteit kunnen leiden, dienen perverse effecten zoveel mogelijk te worden ondervangen.

### **4.3 Perverse effecten**

Het succes van prestatiebeloning en het draagvlak onder medewerkers valt en staat met een goede vormgeving van het beloningsmodel. Perverse effecten moet in kaart worden gebracht en zo veel mogelijk ondervangen worden. De doelen moeten duidelijk zijn, prestaties zo objectief en transparant gemeten worden, feedback is belangrijk en leidinggevend moeten goed getraind zijn in het gebruik van prestatiebeloning (OESO, 2005).

In deze paragraaf worden de volgende zeven perverse effecten geschetst en besproken:

- Verdringen van intrinsieke motivatie;
- Focus op meetbare taken, ten koste van niet-meetbare taken;
- Gaming ofwel het anders weergeven van de gemeten uitkomsten;
- Het ratchet effect;
- Moraal op de werkvloer;
- Geen effect op weinig productieve werknemer;
- Mogelijke verlaging van innovatief vermogen.

De mogelijke perverse effecten en oplossingsrichtingen om deze effecten te kunnen voorkomen of verzachten zijn samengevat in Tabel 4.3.

Tabel 4.3 Mogelijke perverse effecten en oplossingen

Pervers effect	Oplossing
Verdringen van intrinsieke motivatie	Positieve communicatie: bonussen worden toegekend uit waardering voor extra inspanningen Hoogte van financiële prikkel niet te laag vaststellen
Focus op meetbare taken, ten koste van niet-meetbare taken	Subjectieve beoordelingen (mede) gebruiken
Gaming ofwel het anders weergeven van de gemeten uitkomsten	Administratie van score op prestatie-indicatoren niet door werknemers zelf, maar bijvoorbeeld onafhankelijke instantie
Het ratchet effect	Te bereiken doelen niet 'updaten' op prestaties in voorgaande jaren, maar baseren op een basisjaar of op een vergelijking met andere diensten of werknemers (i.e. benchmarking)
Moraal op de werkvloer	Hoogte individuele beloning alleen richting werknemer communiceren, prestatie-indicator zo objectief mogelijk meten, goede communicatie met werknemers
Geen effect op weinig productieve werknemer	Werken met meerdere prestatieniveaus, waaraan verschillende hoogte van de beloning gekoppeld worden. Geen tijd of een lange periode vaststellen waarbinnen het doel behaald dient te worden.
Mogelijke verlaging van innovatief vermogen	Zowel lange als korte termijn doelen/prestatie-indicatoren vaststellen

### (1) Verdringen van intrinsieke motivatie

Ook zonder prestatiebeloning zijn werknemers in min of meerdere mate gemotiveerd om goed werk te leveren. Zowel intrinsieke motivatie als de wil (en mogelijkheid) om carrière te maken spelen hierbij een rol. Door een financiële prikkel is het echter mogelijk dat de intrinsieke motivatie van de werknemer (gedeeltelijk of volledig) verdrongen wordt. Het kan zelfs voorkomen dat het verlies in termen van de intrinsieke motivatie van de werknemer groter is dan de winst in termen van extrinsieke motivatie.

Gneezy en Rustichini (2000) geven een praktijkvoorbeeld waarin de afname van intrinsieke motivatie groter is dan de toename in extrinsieke motivatie. In de uitgangssituatie halen een aantal ouders hun kinderen te laat op van het kinderdagverblijf. Wanneer de ouders een klein geldbedrag moeten betalen wanneer zij hun kinderen te laat ophalen, *stijgt* het aantal keren dat de kinderen te laat worden opgehaald. Klaarblijkelijk vonden de ouders het betalen van het geldbedrag minder erg dan het schuldgevoel dat ze hebben wanneer ze hun kinderen te laat ophalen. Door het geldbedrag te betalen valt het schuldgevoel weg.

Op de werkvloer kan verdringing van intrinsieke motivatie ook spelen: een gemotiveerde werknemer die de kwaliteit van drinkwater controleert doet deze controles zeer grondig, waardoor onzuiverheden in het drinkwater op tijd op worden gemerkt. Wanneer een klein bedrag in geld wordt gekoppeld aan de opsporing van een onzuiverheid in het drinkwater, kan de controleur hieraan de conclusie verbinden dat de opsporing "eigenlijk weinig waard is".

Prestatiebeloning leidt echter niet noodzakelijk tot verdringing van intrinsieke motivatie. In tegendeel: het belangrijkste argument voor verschillende OESO landen om prestatiebeloning te implementeren, is dat het werknemers motiveert. Niet alleen vanwege de extrinsieke beloning in de vorm van geld, maar ook door de intrinsieke beloning in de vorm van erkenning van hun inspanningen en bereikte doelen (OESO, 2005). Veel hangt daarbij af van de manier waarop het

gebruik van prestatiebeloning naar medewerkers wordt gecommuniceerd: als duidelijk is dat excellente werknemers extra worden beloond juist omdat hun inzet zo gewaardeerd wordt, is de kans op verdringing van intrinsieke motivatie klein. Indien toch wordt verwacht dat verdringing van intrinsieke motivatie een probleem kan vormen, dient de financiële prikkel zo hoog vastgesteld te worden dat de toename in extrinsieke motivatie de afname in intrinsieke motivatie tenminste kan compenseren.

### **(2) Focus op meetbare taken, ten koste van niet-meetbare taken**

Als prestatiebeloning wordt ingevoerd, dan focussen de criteria zich snel op de makkelijk meetbare taken. Hierdoor ontstaat een risico dat de andere taken te weinig prioriteit krijgen, omdat hier geen beloningsconsequenties aan verbonden zijn (voor praktijkvoorbeelden zie o.a. Kerr 1975). Het komt vaak voor dat ambtenaren zowel makkelijk meetbare taken en niet-meetbare taken hebben. Het aantal aangeharkte vierkante meters grond door de plantsoendienst is objectief meetbaar, vriendelijkheid tegenover voorbijgangers kan alleen door subjectieve maatstaven worden bepaald.

Wanneer een belangrijk deel van de taak van een werknemer niet meetbaar is, kunnen subjectieve beoordelingen van leidinggevendenden worden gebruikt om de hoogte van de variabele beloning te bepalen. Met subjectieve maatstaven kan een veel groter deel van de prestaties van een medewerker worden meegenomen in de beoordeling. In OESO-landen wordt steeds meer nadruk gelegd op beoordelingsgesprekken en kwalitatieve methoden om de prestaties van ambtenaren te beoordelen (OESO, 2005).

### **(3) “Gaming” ofwel het anders weergeven van de gemeten uitkomsten**

Wanneer werknemers worden beoordeeld op prestatie-indicatoren, kunnen zij in de verleiding komen om hun prestaties anders op te schrijven. De eigenlijke prestatie wordt niet verbeterd, maar ‘in de boeken’ lijkt het wel alsof een verbetering heeft plaatsgevonden.

In onderzoek dat het effect van prestatiebeloning voor arbeidsbureaus optekent, is bewijs dat de flexibiliteit die de arbeidsbureaus hebben in de administratie leidt tot creatief boekhouden. Re-integratiebureaus in de Verenigde Staten worden beoordeeld op het effect van trainingen voor werklozen, één van de prestatie-indicatoren betreft de arbeidsmarktstatus van werklozen op de dag dat de training eindigt. De bureaus hebben echter de flexibiliteit om de arbeidsmarktstatus te meten tussen de 0 en 90 dagen vanaf de dag dat de training eindigde. Re-integratiebureaus die ver boven of ver onder hun jaarlijkse target zitten, hebben daarom een prikkel om alle deelnemers die aan het eind van het jaar nog werkloos zijn te registreren. Re-integratiebureaus die de jaarlijkse target net haalden hebben een prikkel om alle deelnemers die aan het eind van het jaar nog werkloos zijn pas in het volgende jaar te registreren. Courty en Maschke (2004) vinden bewijs voor creatief boekhouden door de re-integratiebureaus.

In het meest extreme geval kunnen uitkomsten gemanipuleerd worden door werk te weigeren. Bijvoorbeeld: twee politieofficieren in Parijs weigerden om een diefstal te onderzoeken, omdat erkenning van de diefstal zou leiden tot een verhoging van de criminaliteit die wordt weergegeven in de boeken en daarom de kans op een bonus aan het einde van het jaar verkleinde (Dalrymple, 2004).

Wanneer niet de werknemer zelf, maar bijvoorbeeld de directe baas van de werknemer de score op prestatie-indicatoren bepaalt is er geen mogelijkheid voor die werknemer om te “gamen”. Er kan bijvoorbeeld een onafhankelijke instantie ingeschakeld worden voor het registreren van de scores. In het voorbeeld van de politieofficieren kan bijvoorbeeld het secretariaat de diefstallen al noteren op het moment dat de melding binnen komt. Wanneer vervolgens de politieofficieren (ook) worden beoordeeld op het aantal opgeloste diefstallen, zullen zij wel een prikkel hebben om de diefstal te onderzoeken.

#### **(4) Het ratchet effect**

(Overheids)managers kunnen de verstrekte prestatiebeloning in de voorgaande jaren gebruiken om een beeld te vormen hoe ‘makkelijk of hoe ‘moeilijk’ het is om de beloning te halen. De behaalde prestaties van het vorige jaar bieden inderdaad een goed ijkpunt om de verscheidenheid in de ‘mogelijkheid van productiviteitsverhoging’ tussen verschillende overheidsinstanties aan te geven. Wanneer blijkt dat werknemers vaak een hoge prestatiebeloning kunnen halen, kunnen de nieuwe te behalen doelen verhoogd worden. Echter een jaarlijkse lastenverzwaring moet worden vermeden.

Als werknemers dit voorzien zullen zij in de eerste jaren van de prestatiebeloning minder hun best doen, zodat de doelen niet verhoogd worden. Dit heeft te maken met het ratchet effect. (zie bijvoorbeeld Freixas e.a., 1985). Wanneer uitzonderlijke prestaties in een basisjaar een ijkpunt vormen voor de functie-eisen of beoordeling van het volgende jaar weten medewerkers snel genoeg dat een jaar hard werken betekent dat zij het volgende jaar minstens zo hard aan de bak moeten. Om dit te voorkomen zullen zij minder hun best doen om pieken te voorkomen. Theoretische modellen, laboratoriumexperimenten en empirische studies wijzen er allemaal op dat te grote functieverzwaringen leiden tot lagere productiviteitsgroei (Charness e.a., 2010; Bouwens en Kroos, 2011). Uiteraard mogen de doelstellingen wel iets verzaagd worden om tegemoet te komen aan de jaarlijkse productiviteitsstijging.

Om het ratchet effect te voorkomen kunnen prestaties en veranderingen in functie-eisen ook gebaseerd worden op benchmarking met prestaties van soortgelijke organisaties of diensten. Op die manier wordt telkens uitgegaan van de actuele mogelijkheden van een organisatie, zonder dat de organisatie wordt gestraft voor goede resultaten uit het verleden.

#### **(5) Moraal op de werkvloer**

Jaloezie op de werkvloer als gevolg van een zichtbaar verschil in beloningen kan tot een daling van het moraal en dus de productiviteit leiden. Dit is echter ook al het geval met een verschil in salarissen: werknemers op dezelfde functie zullen niet altijd hetzelfde betaald krijgen, bijvoorbeeld vanwege een verschil in ervaring of mogelijkheden. Het salaris van een andere werknemer is echter niet altijd zichtbaar, en datzelfde geldt voor prestatiebeloning. Wanneer de hoogte van de individuele beloning alleen naar de werknemer zelf wordt gecommuniceerd heeft prestatiebeloning eenzelfde soort effect als een verhoging van het salaris.

In de praktijk blijkt dat prestatiebeloning eerder leidt tot jaloezie wanneer werknemers denken dat hun output slecht meetbaar is, of wanneer de doelen niet duidelijk worden gecommuniceerd vanuit het management (Marsden e.a., 2000). Net als bij een salarisverhoging is het dus zaak dat



werknemers het gevoel hebben dat prestatie-indicatoren ‘fair’ zijn en de prestaties redelijk objectief vastgesteld kunnen worden. Dit kan door werknemers(organisaties) van begin af aan te betrekken bij de ontwikkeling van een beleid met prestatiebeloning. Ook na de implementatie van prestatiebeloning dient de manier waarop prestaties worden beoordeeld duidelijk naar werknemers gecommuniceerd te worden. Ook is het belangrijk dat wordt geluisterd naar feedback van werknemers over het systeem. Op die manier kan een systeem worden ontwikkeld dat door de hele organisatie gedragen wordt.

### **(6) Geen effect op minder productieve werknemer**

Wanneer voor een individuele werknemer duidelijk is dat de doelstelling (met daaraan gekoppeld een extra beloning) niet gehaald kan worden, zal hij zich ook niet extra inspannen. Prestatiebeloning heeft daarom alleen effect op werknemers die denken de doelstelling te kunnen halen, de extra inspanning is voor diegene niet al te groot. Minder productieve werknemers die van mening zijn dat de doelstelling te hoog gegrepen is zullen helemaal niet extra hun best doen.

Dit effect speelt vooral wanneer een ‘ratrace’ wordt gehouden tussen werknemers, zoals bij een beloning voor de beste werknemer van de maand. Zowel theoretisch als empirisch onderzoek toont aan dat bij zo’n wedstrijd alleen de werknemers die in de middenmoot presteren extra hun best gaan doen: de laagproductieven kunnen toch niet winnen, en de hoogproductieven denken dat ze al gewonnen hebben (Delfgaauw e.a., 2011). Om dit effect te voorkomen is het belangrijk om niet te werken met een vast doel waarboven een prestatiebeloning wordt betaald. Beter is het om te werken met verschillende prestatieniveaus, waaraan de hoogte van de beloningen worden aangepast. Deze prestatieniveaus dienen haalbaar te zijn middels extra inspanning(en) van de werknemer: de lat dient niet zo laag te worden gelegd dat extra inspanning niet nodig is.

Ook moet de prestatiebeloning niet over een te korte tijdsperiode toegepast worden. Indien bijvoorbeeld één doel per dag wordt vastgesteld, kan dit ertoe leiden dat werknemers op een productieve dag eerder stoppen met werken, terwijl ze op een minder productieve dag extra lang doorgaan. Hiermee wordt de arbeidsproductiviteit dus juist verlaagd. Camerer e.a. (1997) geven een voorbeeld dat niet afkomstig is uit het openbaar bestuur. Zij documenteren het gedrag van taxichauffeurs in New York: deze chauffeurs stoppen inderdaad eerder met werken op ‘goede’ dagen, terwijl ze langer doorgaan op ‘slechte’ dagen.

Als de prestatiebeloning wordt toegepast op één meetmoment per jaar, hebben werknemers de neiging om juist aan het einde van die periode beter hun best te gaan doen. Asch (1990) bestudeert werknemers die mariniers moeten rekruteren. Indien hun promotie afhangt van het aantal mariniers dat zij rekruteren, neemt het aantal nieuw gerekruteerde werknemers vooral in de laatste drie maanden van het jaar toe.

Om gedurende het hele jaar een productiviteitsverhoging te kunnen bereiken, zou in een alternatief model de bonus niet gekoppeld moeten worden aan één tijdsperiode, maar uitgekeerd moeten worden wanneer de doelen behaald zijn. Dan kunnen werknemers zelf beslissen op welke dagen zij extra productief zijn en dus langer willen werken.

### **(7) Mogelijke verlaging innovatie**

Prestatiemeting kan ervoor zorgen dat het innovatief vermogen van de organisatie wordt aangetast. Innovaties zijn immers vernieuwende processen die een hoge kans hebben om te falen. Er kan bij het innovatieproces een tunnelvisie optreden omdat de organisatie zich alleen richt op de optimalisering van het productieproces dat tot beloonde prestaties leidt en niet tot taken die vanuit professioneel oogpunt van belang zijn (Korster, 2007). Daarnaast waarschuwt het CPB dat prestatiebeloning op organisatieniveau ertoe kan leiden dat organisaties van ‘slechte’ kwaliteit geen geld krijgen om zichzelf te verbeteren (Vollaard, 2003). De beloning komt dan juist niet terecht bij de organisaties die geld voor innovatie nodig hebben.

Wanneer prestatiebeloning uitsluitend gestoeld is op korte termijndoelen is er een kans dat werknemers hun persoonlijke ontwikkeling en innovatieve ideeën laten liggen. Om te motiveren tot innovatie moet een beloning coulant zijn ten opzichte van tegenvallende prestaties aan het begin van een poging tot innovatie, en de productiviteitsverhoging op lange termijn moet juist extra beloond worden. Manso (2011) stelt voor om als deel van de beloning van managers aandelen te verstrekken met een lange drempelperiode. In het geval van managers in het bedrijfsleven kan dat door de waarde van de aandelen pas na een aantal jaren te laten verzilveren. Overigens kan de introductie van prestatiebeloning ook een positief effect hebben op het innoverend vermogen van een organisatie (paragraaf 4.5).

## **4.4 Optimale hoogte van de beloning**

### **Te lage beloning niet voldoende om verlies aan intrinsieke motivatie te compenseren**

In de vorige paragraaf werd al vastgesteld dat de extrinsieke motivatie in de vorm van een geldbedrag hoog genoeg moet zijn om een mogelijk verlies aan intrinsieke motivatie te compenseren. Maar hoe hoog is hoog genoeg?

Thierry (2002) citeert verschillende onderzoeken waaruit blijkt dat medewerkers (en studenten in experimenten) aangeven dat de prestatiebeloning ten minste 5 procent van het vaste salaris moet zijn. Anders is het niet interessant om harder voor te gaan werken. Bij een lager percentage voelen werknemers zich niet geroepen om de naar de beloningssystematiek te gaan leven. Voor werknemers in managementfuncties in de private sector is de beloning vaak hoger, zo rond 20 procent van het basissalaris. Dit kan een reden zijn waarom prestatiebeloning in de publieke sector niet altijd effect lijkt te sorteren: het bedrag dat in de publieke sector beschikbaar is voor prestatiebeloning is vaak minder dan 10 procent van het vaste salaris. Dat is dichterbij de grens van 5 procent en minder dan de 20 procent onder managers. OESO (2005) geeft een overzicht van de maximale hoogte van zowel een verhoging van het vaste salaris (periodieken) als een jaarlijkse bonus voor verschillende OESO-landen (zie Tabel 2.5 op pp. 58-60 in OESO 2005).

### **Te hoge beloning zorgt voor toename van motivatie, maar afname van prestatie**

Heel hoge financiële prikkels zijn onderzocht in Brazilië door Khan, Silva en Ziliak (2001). De Braziliaanse Belastingdienst beloonde onder andere het aantal inspecties en de totale opgelegde boetes voor belastingontduikers. Daarnaast werden individuen extra beloond op basis van meer subjectieve maatstaven. Extra beloningen van twee maal het gemiddelde jaarsalaris waren vrij

gewoon. Het gevolg was dat het aantal boetes per inspectie 75 procent meer groeide dan zonder de extra beloning.

Een te hoge prestatiebeloning heeft echter een negatief effect op de prestaties van werknemers. Er bestaat zoiets als *choking under pressure*; sommige werknemers raken opgewonden van een mogelijke bonus en zullen in hun hoofd alleen maar bezig zijn met de beloning. Daardoor kunnen zij minder goed hun werk doen. Ariely e.a. (2009) laten in experimenten zien dat hogere beloningen (een maandinkomen voor Indiërs, en USD 300 voor studenten) ervoor zorgen dat prestaties afnemen voor taken die een aanspraak doen op creativiteit, probleemoplossend vermogen en geheugen. Voor een puur fysieke taak (het afwisselend typen van een 'n' en een 'v' op het toetsenbord) namen de prestaties wel toe wanneer een hogere beloning op het spel stond. Een ander nadeel van een hoge beloning is dat ook de prikkel om alleen te focussen op meetbare taken of om te "gamen" toeneemt. In tegenstelling tot de verdringing van de intrinsieke motivatie, neemt de kans op deze perverse effecten juist toe in de hoogte van de beloning.

### **De optimale balans: de beloning motiveert, maar frustreert niet**

Het variabele deel van de beloning van werknemers moet boven de 5 procent worden gesteld om motiverend te kunnen werken en een verlies aan intrinsieke motivatie te kunnen compenseren. Een veel hogere beloning is niet wenselijk omdat (1) ook de kans en ernst van perverse effecten zoals gaming toenemen met de hoogte van de beloning (2) de risico-averse werknemer in het openbaar bestuur liever niet geconfronteerd wordt met een zeer variabele beloning en (3) een te hoge beloning leidt tot *choking under pressure*. Overigens stelt de OESO (2005) dat de manier waarop prestaties worden gemeten en gecommuniceerd naar werknemers belangrijker is dan de hoogte van de financiële beloning voor het welslagen van prestatiebeloning.

## **4.5 Kwaliteit en innovatie**

### **Waak voor achteruitgang en verlies aan innovatie**

Een mogelijke vooruitgang of achteruitgang in de kwaliteit van de dienstverlening is geheel afhankelijk van de manier waarop prestatie-indicatoren zijn opgesteld. Met het oog op een verhoging van de efficiëntie lijkt het van belang dat zowel kwantiteit- als kwaliteitsindicatoren worden ontwikkeld. Wanneer alleen het aantal beleidsrapporten en niet ook de kwaliteit wordt beloond, bestaat het risico dat werknemers vele onzinnige rapporten gaan schrijven. Asch (1990) vond dat als de marine wordt afgerekend op het aantal gerekruteerde mariniers, de kwaliteit van de rekruten afneemt. Aan de andere kant, Jenkins e.a. (1990) vonden voor Britse arbeidsbureaus geen afname in de kwaliteit van de dienstverlening bij de inzet van prestatie-indicatoren. Later vinden Jenkins e.a. (1998) in een meta-analyse vindt dat financiële prikkels wel gerelateerd zijn aan de kwantiteit van de productie, maar niet aan de kwaliteit van de productie. Bij een goed ontwerp van de prestatie-indicatoren hoeft de kwaliteit niet in het geding te zijn.

Ook over het effect van prestatiebeloning op het innovatief vermogen van een organisatie geeft de literatuur geen eenduidig beeld. Een mogelijk pervers effect van prestatiebeloning is dat innovatie wordt verdrongen wanneer de prestatie-indicatoren alleen op korte termijndoelen gericht zijn. Aan de andere kant kan prestatiebeloning ervoor zorgen dat op lange termijn de productiviteit nog verder verbetert omdat de huidige werknemers gemotiveerd worden om zich

professioneel te ontwikkelen om zo extra voordeel te behalen (Lavy, 2007). Door bijvoorbeeld persoonlijke ontwikkelingsafspraken mee te nemen in de beoordeling zullen werknemers eerder geneigd zijn trainingen en opleidingen te volgen. In Denemarken geeft 48 procent van de afgevaardigden van vakbonden en 33 procent van de managers aan dat prestatiebeloning ervoor zorgt dat de werknemer meer verantwoordelijkheid krijgt voor het ontwikkelen van zijn eigen talenten. Ook binnen het Finse Centraal Bureau voor de Statistiek zorgt prestatiebeloning voor een sterkere focus op persoonlijke ontwikkelingsplannen (OESO, 2005).

### **Prestatiebeloning kan verschuiving in personeelssamenstelling tot stand brengen**

Productieve werknemers kiezen vaker voor een baan met prestatiebeloning. Verschillende empirische studies geven empirisch bewijs voor dit selectie-effect, dit kan al een rol spelen bij het werving van personeel (Burgess e.a. 2009; Dal Bo e.a. 2012). Productieve werknemers kiezen namelijk vaker voor variabele beloning, terwijl minder productieve werknemers voor een vast loon kiezen (Dohmen en Falk, 2011). Lazear (2000) beargumenteert zelfs dat het effect van selectie op een toename in de productiviteit groter is dan het motivatie-effect op de huidige werknemers. Prestatiebeloning kan ook werknemers aantrekken die minder risico-avers zijn, wat kan leiden tot meer innovatie (innovatie gaat vaak gepaard met investeringen waarvan het rendement op voorhand onzeker is). Deze reden om prestatiebeloning in te voeren wordt genoemd door Canada, Denemarken, Frankrijk en Duitsland (OESO, 2005).

Prestatiebeloning kan ook gewenste consequenties hebben voor het behouden van goede werknemers en het laten gaan van minder goede werknemers. Besley en Machin (2008) vinden dat een prestatiebeloning voor goede schooldirecteuren ertoe leidt dat de minder goede schooldirecteuren hun banen verlaten (in plaats van lagere salarissen te accepteren). Meer dan 50 procent van de Deense managers vindt dat prestatiebeloning ertoe leidt dat werknemers van 'hoge kwaliteit' minder snel van baan wisselen (OESO, 2005). Dit effect zal waarschijnlijk minder spelen voor lager betaalde werknemers omdat zij een kleinere kans hebben om een aantrekkelijke alternatieve baan te bemachtigen.

## **4.6 Alternatieve vormen**

De meest traditionele vorm van prestatiebeloning is het individueel belonen van werknemers op basis van objectieve prestatie-indicatoren. In sommige situaties is het echter raadzaam om te belonen op teamniveau en/of gebruik te maken van subjectieve indicatoren.

### **Belonen op basis van subjectieve beoordelingen**

Wanneer het lastig is om objectieve prestatie-indicatoren te ontwikkelen, kan worden gekozen om een beloning te koppelen aan de waardering door leidinggevend en collega's (via testimonials). De toekenning van een prestatiebeloning kan bijvoorbeeld onderdeel zijn van een beoordelings- of functioneringsgesprek. Voor prestatiebeloning van ambtenaren (ook binnen het openbaar bestuur) wordt zowel in Nederland als in andere landen vaak gekozen voor subjectieve beoordeling. In Nederland vinden meestal drie gesprekken per jaar plaats, in andere landen wordt ook wel gekozen voor twee gesprekken (Ierland) of één (Verenigd Koninkrijk; OESO, 2005).

### *Voordelen*

Beloning op basis van subjectieve beoordelingen heeft als groot voordeel dat de totale prestatie van de werknemer samengepakt kan worden in één beoordeling. Ook de ‘zachte’, niet-kwantificeerbare aspecten van het werk kunnen dan in de beoordeling worden meegenomen. In Finland worden ambtenaren bijvoorbeeld beoordeeld op “competentie, effectiviteit en samenwerking” (OESO, 2005). Op die manier kan een focus op meetbare taken (ten koste van niet-meetbare taken) worden voorkomen. Uit onderzoek van Hayes en Schaefer (2000) blijkt dat de variatie in beloningen op basis van subjectieve evaluaties die niet verklaard kan worden door objectieve maatstaven (zoals omzet) wél de toekomstige waarde van die objectieve maatstaven mede kan voorspellen. De subjectieve beoordelingen lijken dus iets op te kunnen pikken dat niet direct terugkomt in objectieve prestatie maatstaven.

Een ander voordeel van het gebruik van subjectieve maatstaven is dat deze manier van beoordelen al aanwezig is in vele organisaties, ook binnen het openbaar bestuur. De input van beoordelings- en functioneringsgesprekken wordt in Nederland niet altijd gebruikt voor beslissingen over bonussen en salarisverhoging (behalve bij provincies en waterschappen). Toch worden deze gesprekken vaak gehouden, bijvoorbeeld om beslissingen te kunnen maken omtrent de promotie van een werknemer. In deze gevallen bestaat het beoordelingssysteem dus al, en hoeft alleen het gebruik van de beoordelingen uitgebreid te worden om tot een systeem van subjectieve prestatiebeloning te komen.

### *Nadelen*

Het belonen op basis van subjectieve beoordelingen heeft ook enkele nadelen:

- Beoordelaars kunnen té subjectief zijn. Zij kunnen bijvoorbeeld een goed gevoel hebben bij een werknemer dat niet noodzakelijkerwijs wordt veroorzaakt door de prestaties van die werknemer. Dit kan ertoe leiden dat werknemers op posities worden benoemd (gepromoveerd) waarvoor zij de capaciteiten niet in huis hebben;
- Beoordelaars vinden het lastig om werknemers een slechte beoordeling te geven. Meer mensen worden als gemiddeld beoordeeld (de *centrality bias*) en de prestaties van relatief weinig productieve werknemers worden aangedikt (de *leniency bias*; Prendergast, 1999). Dit vermindert de kans dat werknemers die training nodig hebben worden geïdentificeerd, en verhoogt juist de kans dat promotie plaatsvindt van werknemers die de extra verantwoordelijkheid eigenlijk niet aankunnen. Om dit gedrag te voorkomen kan opgelegd worden dat een bepaald deel van de werknemers als ‘matig’ moet worden beoordeeld. Managers in Canada moeten ten minste 5 procent van hun werknemers classificeren als ‘medewerker die zijn doelen niet behaald heeft’. In Zwitserland moeten de scores van werknemers een normale verdeling volgen (OESO, 2005);
- Werknemers kunnen strategisch gedrag vertonen. Het is voor hen wellicht interessant om energie te steken in het behalen van een ‘wit voetje’ bij de beoordelaar. In de tussentijd blijft het werk liggen.

### **Belonen op teamniveau**

Omdat in het openbaar bestuur veelvuldig wordt samengewerkt, is de uitkomst van een groepsprestatie vaak makkelijker te meten dan de individuele bijdrage aan deze prestatie. Teambeloning kan daarom een oplossing zijn. Een steeds groter deel van de toepassing van prestatiebeloning in de publieke sector betreft teambeloning. Het Verenigd Koninkrijk, Finland,

Spanje, Duitsland, Korea en de Verenigde Staten wordt teambeloning toegepast. De ervaringen met deze vorm van beloning zijn positief. Finland vindt zelfs dat “teambeloning de meest effectieve methode is om beloningen te verdelen” (OESO, 2005).

#### *Voordelen*

Er zijn aanwijzingen dat beloningen op teamniveau beter werken dan beloningen op individueel niveau, zowel in de private als in de publieke sector (Burgess en Ratto 2003; Dixit, 2002; OESO, 2005). In een naaifabriek in Californië had een beloning voor het aantal producten *per team* een hogere productiviteit tot gevolg dan individuele beloning: de minder goede werknemers kunnen op teamniveau leren van de betere werknemers (Hamilton e.a., 2003).<sup>22</sup> Het bewijs dat teambeloning goed werkt in de publieke sector wordt geleverd door bijvoorbeeld Lavy (2002) die de beloning van leraren bestudeert. Ittner en Pizzini (2005) en Knez en Simester (2001) laten zien dat teambeloning effectief is voor respectievelijk artsen en werknemers van een vliegtuigmaatschappij. Burgess e.a. (2010) bestuderen teambeloning voor belastingambtenaren in Groot-Brittannië. Het blijkt dat de betrokken teams inderdaad productiever worden op de punten waarop prestatiebeloning te verdienen is.<sup>23</sup> Ook winstdelingen over een heel bedrijf zijn effectief: vaak wordt de productiviteit met 4 tot 5 procent verhoogd (Prendergast, 1999).

Teambeloning heeft als voordeel dat een mogelijk pervers effect kan worden voorkomen: het leidt niet tot jaloezie tussen collega's en dus blijft het moraal op de werkvloer hoog. Het is niet verwonderlijk dat leraren een voorkeur hebben voor teambeloning boven prestatiebeloning (Algemene Onderwijs Bond, 2011). Vooral voor taken waarin samenwerking binnen een team belangrijk is om tot goede prestaties te komen, is teambeloning te prefereren boven individuele beloning. Een teambeloning zal immers stimuleren om elkaar bij te staan, om zodoende als team tot het beste resultaat te komen. Voor teambeloning gelden verder dezelfde voorwaarden als voor individuele beloning. Zo is nog altijd belangrijk dat werknemers het gevoel hebben dat de prestatiebeloning eerlijk wordt verdeeld. Empirisch onderzoek laat zien dat wanneer de teambeloning gelijk over de werknemers verdeeld wordt, de productiviteit meer toeneemt dan wanneer ieder lid van het team een percentage van het eigen loon krijgt (waardoor individuen in hogere functies dus meer worden beloond) (Burgess e.a., 2005).

#### *Nadelen*

Teambeloning is in theorie kwetsbaar voor het freeridersprobleem: wanneer de individuele prestaties onzichtbaar zijn, kan het voorkomen dat werknemers mee willen liften op de prestaties van collega's, en daarom zelf niet geprikkeld zijn om aan de slag te gaan. Het is immers alleen de teamprestatie die telt. Uit empirische en theoretisch onderzoek blijkt dat het freeridingprobleem verergerd wordt door teambeloning wanneer werknemers zelf hun team mogen kiezen. De meest productieve werknemers willen dan alleen samenwerken met andere productieve werknemers, waardoor teams van werknemers met gelijke capaciteiten worden gevormd. Dit kan nadelig zijn: zonder prestatiebeloning worden teamleden gekozen op basis van vriendschap en sociale normen. In dat geval zorgt prestatiebeloning ervoor dat de sociale druk binnen een team enigszins wegvalt (Bandiera e.a., 2012). Aan de andere kant kan de omgang met collega's verbeteren wanneer prestatiebeloning op teamniveau plaatsvindt. In het geval van teambeloning

<sup>22</sup> Andere empirische studies documenteren een toename in productie van minder productieve werknemers, maar een afname in de productie van productieve werknemers (Prendergast, 1999)

<sup>23</sup> De belastingambtenaren besteden wel minder tijd aan de activiteiten die niet gekoppeld zijn aan een extra beloning. Beloning op teamniveau biedt dus geen garantie voor het uitblijven van perverse effecten genoemd in paragraaf 4.3.

hebben de leden van het team een groter belang om als team te presteren. Dur en Sol (2010) beargumenteren dat hierdoor de prikkel om te investeren in de sociale interactie met collega's vergroot wordt. Een goede werksfeer kan vervolgens weer de productiviteit ten goede komen.

Omdat bij grotere teams het aandeel van één werknemer in de totale productie klein is, is het freeridersprobleem daar meer aanwezig dan in kleine teams. In een samenvatting van de literatuur stellen Burgess en Ratto (2003) dat het freeridersprobleem groter is wanneer er weinig interactie is tussen de leden van een team. Ook steekt dit probleem sneller de kop op in teams waar de output lastig te meten is (zoals vaak het geval is bij de overheid). Empirisch onderzoek bevestigt dat in kleinere teams die al lange tijd intensief samenwerken om een gezamenlijk doel te bereiken, teambeloning juist kan helpen om zogenaamde peer-effecten te vergoten: collega's letten beter op elkaar. Dit vergroot de druk om goed te presteren (Burgess en Propper, 2007). Onderzoek van Burgess e.a. (2004) naar teambeloning bij arbeidsbureaus laat inderdaad zien dat bij kleine teams de productiviteit (gemeten naar het aantal geplaatste werklozen) stijgt, terwijl die bij grote teams afneemt.

Concluderend heeft teambeloning als voordeel dat teamprestaties vaak beter gemeten kunnen worden dan individuele prestaties, en dat de moraal op de werkvloer niet verslechtert omdat ieder teamlid een gelijke beloning krijgt. De werksfeer kan zelfs verbeteren omdat teambeloning de prikkel om te investeren in sociale interactie met collega's vergroot. Teambeloning is vooral effectief wanneer de sociale controle binnen het team groot is, en de leden van het team intensief samenwerken om een gezamenlijk doel te bereiken. Teambeloning is dus het best toe te passen wanneer wordt samengewerkt in kleine teams.

## 4.7 Een verkenning van mogelijkheden

In Bijlage D wordt aan de hand van een lijstje van functiegroepen binnen het openbaar bestuur weergegeven in hoeverre de toepassing van prestatiebeloning voor verschillende taken in het openbaar bestuur mogelijk is. Naast de voorwaarden voor effectieve prestatiebeloning wordt per taak ook een suggestie gegeven voor de vorm van prestatiebeloning (individueel of op teamniveau) en de manier waarop de beoordeling kan plaatsvinden (objectief of subjectief).

### *Grote heterogeniteit binnen sectoren, organisaties en functiegroepen*

In het openbaar bestuur worden de functiegroepen beleidsmakend, uitvoerend, toezichhoudend en ondersteunend onderscheiden (zie ook ministerie van BZK 2010a of 2010b). Let wel, binnen deze functiegroepen bestaan veel verschillende functies op verschillende niveaus, er is grote heterogeniteit. Taken van beleidsmakers verschillen tussen bestuurslagen. En het ondersteunend personeel omvat zowel receptionisten, directiesecretaressen, accountants en IT-specialisten. Het is niet aan te raden om dezelfde prestatiedoelen en beloningssystemen per functiegroep of per organisatie toe te passen. Slechte ervaringen met prestatiebeloning in het verleden bewijzen dat voor een heterogene groep werknemers uniforme beloningssystemen geen succes zijn (OESO, 2012).<sup>24</sup> Deze paragraaf geeft aan op welke manier over de introductie van prestatiebeloning kan worden nagedacht. Bij daadwerkelijke implementatie is het van belang om de discussie over de

---

<sup>24</sup> De andere twee redenen zijn: de afwezigheid van (1) enthousiasme en (2) communicatie door het topmanagement. Hierdoor weten werknemers niet wat er van hen verwacht wordt (OESO, 2012).

mogelijkheden van de verschillende vormen van prestatiebeloning aan te gaan op het niveau van individuele functies en organisaties.

### **Beleidsmakend**

Niet iedere beleidsmedewerker is even gemotiveerd, maar over het algemeen is het aannemelijk dat beleidsmedewerkers wel intrinsiek gemotiveerd worden door hun werk. Het werk is uitdagend en veelzijdig en er is een carrière-pad. Zij zullen daarom ook zonder prestatiebeloning al gemotiveerd zijn om hun werk goed te doen.

Kunnen maatstaven worden ontwikkeld op basis waarvan de beleidsmedewerker kan worden beoordeeld? En is het mogelijk voor de werknemer om die doelen te beïnvloeden? De prestaties van een beleidsmedewerker zijn lastig te meten. Meestal gebeurt dat in teamverband. Daarnaast, wat is goed beleid? Omdat objectieve maatstaven weinig voor de hand liggen, is het raadzaam om beoordeling van beleidsmedewerkers te baseren op subjectieve maatstaven. Hiervoor kunnen beoordelingsgesprekken worden gebruikt. Input voor die beoordelingsgesprekken kunnen bijvoorbeeld de cursussen die een medewerker gevolgd heeft zijn, testimonials van andere collega's en of de medewerker een flexibele werkhouding heeft getoond. Dit zijn min of meer subjectieve indicatoren die desalniettemin wel door de beleidsmedewerker beïnvloed kunnen worden.

In hoeverre is de beleidsmedewerker te beïnvloeden door financiële prikkels? Binnen het openbaar bestuur is het loon van een beleidsmedewerker relatief hoog. Het absolute bedrag aan prestatiebeloning zal dus ook hoog moeten zijn om de werknemer extra te motiveren. Dit kan door een bonus te geven. Echter, als alternatief kan ook worden beloond door een deel van het huidige loon variabel te maken of door een automatische jaarlijkse periodieke loonstijging af te schaffen. Het idee moet dan zijn dat het salaris (en de verschillen daarin) een reflectie zijn van verschillen in productiviteit.

Door prestatiebeloning op basis van een subjectieve beoordeling zou een pervers effect op kunnen treden: beleidsmedewerkers kunnen hun energie stoppen in het behagen van de leidinggevende. Dit kan ten koste gaan van de arbeidsproductiviteit. Een voordeel van een subjectieve beoordeling is wel dat werknemers weinig mogelijkheid hebben om te "gamen" en dat ook niet-meetbare taken in de beoordeling meegenomen kunnen worden. Een ander voordeel is dat de kosten van monitoring gering zijn. De leidinggevende observeert immers tijdens het werk de prestaties van zijn medewerkers. Ook benchmarking binnen een afdeling hoeft niet veel moeite te kosten: de leidinggevende kan eenvoudig de prestaties van zijn medewerkers vergelijken om tot een oordeel over het presteren te komen. Benchmarking kan dus vooral goed toegepast worden wanneer medewerkers individueel beloond worden. Ook omdat beleidsmakers vaak samenwerken in wisselende teams lijkt individuele beloning beter haalbaar dan teambeloning.

Samenvattend zal prestatiebeloning voor beleidsmakende taken het best op basis van individuele, subjectieve beoordeling plaatsvinden. Daarnaast kunnen objectieve indicatoren wel input vormen voor het beoordelingsgesprek. Door subjectieve beoordeling kunnen perverse effecten als "gaming" en een focus op meetbare indicatoren worden vermeden. Gezien het salaris van de beleidsmedewerker en de veronderstelde intrinsieke motivatie is het wel nodig dat de prestatiebeloning niet te laag wordt vastgesteld.



## **Uitvoerend**

Uitvoerende functies in het openbaar bestuur kunnen zeer verschillen. Medewerkers van Bureau Jeugdzorg zijn belast met taken rondom jeugdbescherming. Dat zijn functies waarvan de outcomes niet makkelijk te vatten zijn in prestatie-indicatoren. Echter, er zijn ook uitvoerende functies met repetitieve en duidelijk definieerbare taken. Inspanningen met betrekking tot dergelijke uitvoerende taken leiden vaak meer direct tot een (gewenst) resultaat. De einddoelen die met deze taken bereikt dienen te worden zijn daarom goed om te zetten in meetbare en objectieve prestatie-indicatoren. Juist omdat de taken duidelijk afgebakend zijn, kunnen de kosten van monitoring gedrukt worden. Benchmarking is goed mogelijk bij gestandaardiseerde taken die door vele medewerkers op verschillende plaatsen worden uitgevoerd. Bij het formuleren van prestatie-indicatoren dient wel rekening gehouden te worden met onzekere factoren die mede van invloed zijn op het resultaat. Bij uitvoerende taken zal het eenvoudiger zijn om voor deze onzekere factoren te corrigeren, omdat deze factoren waarneembaar zijn.

Beroepen met dergelijke kenmerken kennen vaker een wat lagere basisbeloning. Als gevolg daarvan hoeft het absolute bedrag aan prestatiebeloning niet hoog te zijn. Ten eerste wordt er een percentage over een laag basissalaris betaald. Ten tweede zijn individuen met lage inkomens vaak gevoeliger voor financiële prikkels.<sup>25</sup> Daarnaast kunnen zij hun motivatie niet halen uit carrièremogelijkheden, omdat deze mogelijkheden bij eenvoudig uitvoerend werk gering zijn.

Perverse effecten zijn altijd mogelijk, maar in het geval van eenvoudige uitvoerende taken minder waarschijnlijk. De intrinsieke motivatie voor de uit te voeren taken is bij uitvoerend werk naar verwachting niet bijzonder hoog omdat het minder interessante/veelzijdige taken betreft dan bijvoorbeeld het maken van beleid. Daarnaast hebben uitvoerende medewerkers wellicht ook minder mogelijkheden om hun prestaties te “gamen” (bijvoorbeeld omdat de prestaties beter zichtbaar zijn).

## **Ondersteunend**

Onder de ondersteunende taken in het openbaar bestuur vallen bijvoorbeeld het secretariaat, de (financiële) administratie en de ICT-diensten. Zij verrichten niet direct de ‘corebusiness’ van de organisatie maar zorgen er wel voor dat andere medewerkers hun taak zo goed en efficiënt mogelijk kunnen uitvoeren.

Kenmerkend voor deze (en andere) functiegroepen is de grote heterogeniteit: van telefonisten tot ICT-experts. Zelfs een specifiek beroep binnen deze functiegroep kent een veelzijdigheid aan taken: een secretaresse maakt kopieën van rapporten, maar beheert bijvoorbeeld ook de agenda van andere medewerkers. Eén overeenkomst is er wel tussen al deze ondersteunende diensten: omdat zij het werk van andere medewerkers faciliteren, kan input van deze medewerkers gebruikt worden om het presteren van de ondersteunende dienst te beoordelen. Ook voor deze beroepsgroep geldt dus dat subjectieve informatie gebruikt kan worden.

---

<sup>25</sup> Dit volgt direct uit economische basisprincipes: wanneer weinig geconsumeerd wordt (door mensen met een laag inkomen) is het marginale nut van extra consumptie hoog. Personen met een hoger inkomen zijn al ‘verzadigd’ en zullen niet sneller gaan lopen om zo hun consumptie nog meer te kunnen verhogen. Empirisch onderzoek toont ook aan dat het aantal uren dat een persoon bereid is om te werken toeneemt voor lage uurlozen, en afneemt voor hoge uurlozen.

Een andere mogelijkheid is om de ondersteunende dienst tezamen met de andere medewerkers te belonen (op basis van objectieve, of subjectieve indicatoren). Er is dan sprake van teambeloning, waarbij het in het belang is van de ondersteunende dienst om de andere medewerkers zo goed mogelijk bij te staan in het verrichten van de ‘corebusiness’ van de organisatie. Benchmarking is dan mogelijk indien de ‘corebusiness’ zich daarvoor leent. Dit zal per organisatie verschillen. Een aandachtspunt bij dit soort beloningsstructuren is wel dat het basissalaris van de ondersteunende dienst vaak beduidend lager ligt dan van de andere medewerkers. Om gevoelens van ongelijkheid te voorkomen kan daarom worden besloten om niet een percentage van het loon, maar een gelijk bedrag aan alle medewerkers uit te keren als bonus. Op die manier zal het niet nodig zijn om streng toe te zien op de prestaties van de ondersteunende dienst, en is het gevaar op perverse effecten klein. Een vast bedrag betekent voor de ondersteunende dienst dat een groter deel van het vaste loon als bonus wordt uitgekeerd. De financiële prikkel zal dan voor hen extra groot zijn. Aan de andere kant kan de ondersteunende medewerker het gevoel hebben dat hij/zij minder direct kan bijdragen aan de doelen van de organisatie, en daardoor juist minder goed geprikkeld worden.

### **Toezichthoudend**

Binnen het openbaar bestuur is een aantal instellingen die als primaire taak hebben om toe te zien op het naleven van de wet- en regelgeving door organisaties. Deze instellingen worden ook wel toezichthouders genoemd. Voorbeelden zijn de AFM, DNB, CBP, NMa en NZa. De medewerkers van deze instellingen zijn vaak hoogopgeleid, zoals juristen en economen, en doen kennisintensief werk. Medewerkers bij deze instellingen en belast met toezichthoudende taken zijn daarom enigszins vergelijkbaar met beleidsmedewerkers: intrinsiek gemotiveerd, met een veelzijdige en uitdagende taak met voldoende carrièreperspectief.

Tegelijkertijd zijn er ook inspectiediensten met inspecteurs in lagere functieniveaus die eenvoudiger taken uitvoeren die wel te meten zijn. Denk bijvoorbeeld aan een inspecteur van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. In dat opzicht is een deel van de taken van deze toezichthouders vergelijkbaar met de taken van de belastinginspecteurs. Experimenten van het gebruik van prestatiebeloning bij belastinginspecteurs heeft positieve resultaten opgeleverd in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (zie ook paragraaf 4.1). In deze landen nam de totale som aan boetes toe wanneer de inspecteurs hierop worden afgerekend. Deze prestatie-indicatoren zijn dus door de teams van medewerkers goed te beïnvloeden. Een nadeel van deze vorm van beloning is dat benchmarking lastig is: de zbo's hebben allemaal een unieke taak en bestaan over het algemeen niet uit bijvoorbeeld verschillende vestigingen in verschillende provincies. De doelen dienen daarom op een andere manier te worden vastgesteld, bijvoorbeeld door te baseren op prestaties in een basisjaar (voor de invoering van prestatiebeloning) en in samenspraak met de organisaties zelf de doelen aan te passen aan actuele omstandigheden.

Naast het gebruik van deze objectieve maatstaven kunnen ook subjectieve maatstaven overwogen worden. Niet de volledige taak van toezichthoudende instanties bestaat uit het uitdelen van boetes of geven van waarschuwingen. De instellingen dienen bijvoorbeeld ook de (Rijks)overheid te informeren en bepaalde processen in goede banen te leiden (fusies, afwikkeling van betalingsverkeer). Naast een organisatiebrede beloning op basis van objectieve maatstaven is er dus, net als bij de beleidsmedewerker, ook ruimte voor individuele of teambeloning op basis van

subjectieve maatstaven. Ook hier kunnen beoordelingsgesprekken het uitgangspunt vormen van de communicatie over het presteren van de werknemer, en een daaraan gekoppelde beloning.

Vraag blijft wel in hoeverre de medewerker van de toezichthoudende instelling te beïnvloeden is door een financiële prikkel. Voor de hoogopgeleide toezichthouder geldt, net als voor de beleidsmedewerker, dat het loon hoog is. Een bonus bovenop het vaste salaris zal daarom hoge kosten met zich meebrengen. Een vrij bescheiden bonus kan wel effectief zijn wanneer de prestatiebeloning gepaard gaat met een goede communicatie van de doelen van de organisatie, en het belang van een goede inzet van de medewerkers voor de samenleving. Wanneer een verhoging van de salariskosten voorkomen moet worden, kan ook hier worden besloten om een deel van het salaris dat nu vast staat, variabel te maken. Voor toezichthouders in lagere functie- en salarisschalen kan de inzet van een geldelijke beloning voldoende zijn, net als voor het ondersteunend personeel.

## 4.8 Conclusies en aanbevelingen

Uit nationale en internationale literatuur blijkt dat prestatiebeloning positieve effecten kan hebben op de arbeidsproductiviteit van werknemers. Huidige werknemers kunnen zichzelf verbeteren, daarnaast duidt wetenschappelijke literatuur op samenstellingseffecten: minder productieve werknemers kiezen voor een andere baan terwijl meer productieve werknemers juist aangetrokken worden door prestatiebeloning. Dit effect is echter secundair.

Voor een effectieve invoering van prestatiebeloning dient wel goed gescoord te worden op een aantal voorwaarden:

- Werknemers moeten de score op prestatie-indicatoren inderdaad kunnen beïnvloeden;
- Wanneer een werknemer goed scoort op een prestatie-indicator, moet dit leiden tot een goede score op het einddoel;
- Belangen werknemer en werkgever dienen niet overeen te komen;
- Werknemers moeten gevoelig zijn voor financiële prikkels;
- Werknemers moeten niet (te) risico-avers zijn;
- Kosten van monitoring dienen gering te zijn;
- Benchmarking dient mogelijk te zijn;

Ervaringen in het verleden met prestatiebeloning, in zowel markt- als publieke sectoren hebben laten zien dat een succesvolle prestatiebeloningsystematiek niet gemakkelijk gevonden is. Er zijn verschillende valkuilen die juist toch inefficiëncies kunnen leiden. Mogelijke perverse effecten van prestatiebeloning zijn (zie ook Tabel 4.3):

- Verdringen van intrinsieke motivatie;
- Focus op meetbare taken, ten koste van niet-meetbare taken;
- Gaming ofwel het anders weergeven van de gemeten uitkomsten;
- Het ratchet effect;
- Moraal op de werkvloer;
- Geen effect op weinig productieve werknemer;
- Mogelijke verlaging van innovatief vermogen;

Deze perverse effecten kunnen worden ondervangen door prestatie-indicatoren op een juiste manier vast te stellen. Tabel 4.3 geeft een aantal manieren waarmee van tevoren kan worden ingespeeld op mogelijke perverse effecten. Daarbij is een aantal zaken van belang:

- De financiële prikkel is niet te klein, zodat voor een mogelijke afname in intrinsieke motivatie gecompenseerd kan worden. 5 procent is een minimum percentage voor een variabele beloning;
- De beloning is haalbaar, maar alleen indien de arbeidsproductiviteit verhoogd wordt;
- Om ook minder productieve werknemers te motiveren kunnen meerdere prestatieniveaus worden gedefinieerd;
- Benchmarking kan worden toegepast door prestaties van medewerkers of teams met dezelfde taken met elkaar te vergelijken. De prestatiedoelen moeten stabiel zijn: goede prestaties in het verleden moeten niet leiden tot het verhogen van de te bereiken doelen;
- Bij iedere individuele toepassing van prestatiebeloning dient een afweging gemaakt te worden tussen een mix van objectieve en subjectieve maatstaven, en dient een keuze te worden gemaakt voor individuele beloning of teambeloning. Wanneer bijvoorbeeld in kleine goed georganiseerde teams wordt gewerkt is het aantrekkelijk om te kiezen voor teambeloning. Dit voorkomt jaloezie onder collega's en creëert een prettigere werkomgeving;
- De doelen van de organisatie moeten duidelijk naar de werknemers gecommuniceerd worden, en dat werknemers de prestatimaatstaven als 'fair' beschouwen, zodat een groot draagvlak gecreëerd kan worden onder werknemers. Dit draagvlak kan worden vergroot wanneer werknemers(organisaties) van begin af aan worden betrokken bij de invoering van het nieuwe systeem;
- Ook het principe van prestatiebeloning zelf dient duidelijk naar de medewerkers worden gecommuniceerd. Door duidelijk te maken dat het om een eenmalige beloning gaat, wordt voorkomen dat de bonus na verloop van tijd het karakter van een automatische periodiek aanneemt;
- Administratie van de score op prestatie-indicatoren gebeurt niet door de werknemer zelf, maar door de leidinggevende of een onafhankelijke instantie. Ook feedback van ondergeschikten en werknemers in dezelfde functie kan worden gebruikt in een zogenaamd 360-graden feedback systeem;
- Prestatie-indicatoren moeten niet te gedetailleerd en rigide worden vastgesteld, maar dienen wel een onderscheid te kunnen maken tussen gemiddelde prestaties, slechte prestaties en excellente prestaties. Wanneer prestatie-indicatoren niet te gedetailleerd worden vastgesteld, kunnen ze gebruikt worden als uitgangspunt voor een continue dialoog tussen werknemer en leidinggevende (OESO, 2005)

## 5 Aanbevelingen

De Nederlandse overheid staat als werkgever de komende jaren grote uitdagingen te wachten. Budgetten staan onder druk als gevolg van de economische crisis. Meer dan de helft van het totale personeelsbestand in het openbaar bestuur is 45 jaar en ouder en veel oudere medewerkers gaan in de komende jaren met pensioen. De uitdaging is om in deze maalstroom van vergrijzing, een krappe arbeidsmarkt (na de crisis) en bezuinigingen de kwaliteit en omvang van de publieke dienstverlening op peil te houden. Een hogere productiviteitsgroei kan een oplossing bieden: een gelijke productie met minder mankracht. Dit rapport heeft drie financiële prikkels verkend:

- een **automatische jaarlijkse productiviteitskorting** op organisatieniveau;
- de implementatie van **target costing** op het niveau van de dienst of het product;
- het inrichten van **prestatiebeloning** op het niveau van de individuele medewerker.

### Productiviteitskorting

Het belangrijkste uitgangspunt voor het eventueel invoeren van een productiviteitskorting is dat het openbaar bestuur net als andere dienstensectoren erin moet slagen om jaarlijks een groei in de productiviteit te verwezenlijken. De productiviteitskorting kan net voldoende prikkel geven om productiviteitsgroei tot stand te brengen voor zover deze niet al aanwezig is. Ervaringen uit het buitenland leren dat de korting bij voorkeur wordt toegepast op de operationele begroting (eventueel benaderd als anderhalve keer de personeelskosten), vorm krijgt in een vast jaarlijks kortingspercentage en wordt toegepast op hoog organisatorisch niveau, bijvoorbeeld een ministerie. Dit geeft enige vrijheid hoe de korting binnen de organisatie wordt geïmplementeerd. In elk geval zou de centrale overheid (het Rijk) en daarbij behorende zbo's in aanmerking kunnen komen, maar er zijn geen redenen om de korting ook niet op andere bestuursniveaus toe te passen.

### Target costing

Target costing is een methode waarbij de voorkeuren van de consument centraal staan. Daarbij wordt tegen zo laag mogelijke kosten aan de vraag voldaan, vanaf de start van een nieuw product of dienst. Target costing kan ook aanvullend zijn bij de implementatie van de automatische jaarlijkse productiviteitskorting. De budgetten worden dan bepaald door een automatische productiviteitskorting. Dit zijn meteen ook de targetkosten. Vervolgens kan bij de implementatie van de nieuwe budgetten gezocht worden naar innovatieve manieren om een proces opnieuw vorm te geven door middel van overleg tussen verschillende stakeholders. Uit de literatuur blijkt dat vooral bij grote investeringsprojecten waarin de overheid samenwerkt met een private partij veel kosten bespaard kunnen worden door target costing toe te passen.

### Prestatiebeloning

Uit nationale en internationale literatuur blijkt dat prestatiebeloning positieve effecten kan hebben op de arbeidsproductiviteit van werknemers. De toepassing van prestatiebeloning binnen het openbaar bestuur vereist een gebalanceerde aanpak waarbij potentiële positieve effecten op productiviteitsgroei en verbeterde efficiency worden geaccentueerd en waarbij potentiële perverse effecten worden vermeden. Omdat de vormgeving van de prestatiebeloning van groot belang is,

kan eraan gedacht worden om met een aantal pilots te beginnen. De toepassing vereist maatwerk en dient te worden afgesteld op de specifieke aard van de werkzaamheden van de medewerkers.

### **Aanbevelingen**

Om de arbeidsproductiviteit te prikkelen in het openbaar bestuur lijkt een automatische jaarlijkse productiviteitskorting op voorhand het meest succesvol. De kracht van de maatregel is namelijk dat het administratief redelijk eenvoudig is en de omvang van de besparing op voorhand duidelijk is. Bovendien is de maatregel legitiem, immers er vinden arbeidsproductiviteitsstijgingen plaats in het openbaar bestuur. Daarnaast is het op de korte termijn ook het meest haalbaar. Het invoeren van prestatiebeloning is veel ingewikkelder. Er moeten tijd en middelen worden geïnvesteerd via pilots. Uit eerdere ervaringen en pilots blijkt dat een optimale prestatiebeloningssystematiek in het openbaar bestuur nog niet zo één-twee-drie is gevonden.

Zoals eerder in dit rapport is aangegeven lijkt een productiviteitskorting tussen de 1 en 2 procent op het operationele budget de beste optie. De huidige incidentele efficiencykortingen kunnen opgaan in deze structurele jaarlijkse korting. De productiviteitskorting moet gelden op het hoogste organisatorische niveau. Organisaties moeten zelf de vrijheid hebben hoe ze de korting inrichten. Ze kunnen zelf een optimale mix creëren tussen verschillende bestedingscomponenten (loon, arbeidsvolume, inkoop, e.d.). Belangrijk is om aan de productiviteitskorting duidelijke voorwaarden te koppelen, het mag geen bezuiniging zijn. Dit betekent dat de kwaliteit en omvang van de dienstverlening niet achteruit mogen gaan. Ook bestaat het gevaar dat de werkdruk van medewerkers te hoog wordt, dit moet worden vermeden door te investeren in slimmer werken. Door een deel van het gekorte bedrag in een fonds te storten van waaruit proces- en productinnovatie worden gefaciliteerd zorgt dit voor een verdere borging van daadwerkelijke productiviteitsgroei. Binnen de organisaties en diensten die moeten korten kan target costing een middel zijn om vat te krijgen op de kosten die met productie en dienstverlening gepaard gaan. Wellicht komt men erachter dat ergens in het proces werkzaamheden dubbel worden uitgevoerd, of dat bij leveranciers echt lagere prijzen bedongen moeten worden.

Prestatiebeloning is op de langere termijn wel aan te bevelen. Er zijn weliswaar veel negatieve ervaringen in bijvoorbeeld het onderwijs en bij politiekorpsen met de keuze van prestatie-indicatoren en ongewenste outcomes. Echter, daar waar de beloningssystematiek wel goed wordt ontwikkeld zijn er positieve effecten op de arbeidsproductiviteitsgroei. Werknemers zullen zich beter inzetten, wanneer ze op een juiste wijze worden gemotiveerd. Huidige cao's bieden op dit moment al ruimte om prestaties te belonen, bijvoorbeeld door incidentele uitkeringen en afschaffing van een automatische jaarlijkse periodiek. Dergelijke ruimte wordt echter weinig benut, prestatiebeloning vereist dus een grote cultuuromslag. Wanneer dan ook de beloningssystematiek verkeerd of onvoldoende transparant wordt ingevoerd zal de weerstand groot zijn. Prestatiebeloning is maatwerk.

## Literatuurlijst

- Algemene Onderwijs Bond (2011) Enquête Prestatiebeloning AOB. Verkregen op 17 januari 2012 van: <http://www.aob.nl/kixstart/modules/absolutenm/articlefiles/48073-Enquête.pdf>
- Ansari S., Bell J., & CAM-I Target Cost Group (1997). Target costing: the next frontier in strategic cost management. *Irwin-McGraw Hill*
- Ansari S., Braxton P., Coleman R. (1999) Processes for reducing total ownership cost. *Presentation at the ISPA/SCEA*.
- Ansari S., Bell J., Okano H. (2007) Target costing: unchartered research territory. In: *Handbook of Management Accounting Research*. Edited by C.S. Chapman, A. G. Hopwood and M.D. Shields. Elsevier Publishing.
- Ariely D., Gneezy U., Loewenstein G., Mazar N. (2009) Large Stakes and Big Mistakes. *Review of Economic Studies*: 76: 451–469
- Asch, B. (1990) Do incentives matter? The case of navy recruiters. *Industrial and Labor Relations Review*, 43, 89-107.
- Autor D., Katz L., Krueger A. (1998) Computing inequality: have computers changed the labor market? *Quarterly Journal of Economics*: 113(4): 1169-1213.
- Baarsma B., Theeuwes J. (2009) De onzichtbare hand (2). Efficiëntie moet de eerste toetssteen zijn. *Socialisme en Democratie 10*
- Ballard G., Reiser P. (2004) The St. Olaf College fieldhouse product: A case study in designing to target cost. *Proceedings of the 12<sup>th</sup> annual conference on lean construction*, Denmark.
- Bandiera O., Barankay I., Rasul I. (2005) Social Preferences And The Response To Incentives: Evidence From Personnel Data. *The Quarterly Journal Of Economics*: 120(3): 917-962
- Bandiera O., Barankay I., Rasul I. (2012) Team Incentives: Evidence from a Firm Level Experiment. *IZA Discussion Paper No. 6279*
- Besley T., Machin S. (2008) Are Public Sector CEOs Different? Leadership Wages and Performance in Schools. *Working paper*
- Blank J., Dumay A., Haelermans C., Heezik A. van, Hulst B. van, Koot P. (2010a). Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te vergroten. *IPSE Studies, Technische Universiteit Delft*
- Blank J., Dumay A., Haelermans C., Heezik A. van, Hulst B. van, Koot P. (2010b). Productiviteit en effectiviteit in de publieke sector. *IPSE Studies, Technische Universiteit Delft*

- Bonin H., Dohmen T., Falk A., Huffman D., Sunde U. (2007) Cross-sectional earnings risk and occupational sorting: the role of risk attitudes. *Labour Economics*: 14(6): 926-937
- Bouwens J., Kroos P. (2011) Target Ratcheting and Effort Reduction. *Journal of Accounting and Economics*: 51: 171-185.
- Buelens M., van den Broeck H. (2007) An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. *Public Administration Review*: 65-74
- Burgess S., Ratto M. (2003) The role of incentives in the public sector: Issues and evidence. *Oxford review of economic policy*: 19(2): 285-300.
- Burgess S., Propper C., Ratto M., Tominey E. (2004) Incentives in the Public Sector: Evidence from a Government Agency. *CMPO Working Paper Series No. 04/103*
- Burgess S., Propper C., Ratto M., von Hinke Kessler Scholder S., Tominey E. (2005) Evaluation of the Introduction of the Makinson Incentive Scheme in HM Customs and Excise. *Centre for Market and Public Organisation, University of Bristol*.
- Burgess S., Propper C. (2007) Performance pay in the public sector: A review of the issues and evidence. *Office of Manpower Economics*
- Burgess S., Propper C., Ratto M., von Hinke Kessler Scholder S., Tominey E. (2010) Smarter task assignment or greater effort: the impact of incentives on team performance. *The Economic Journal*: 120: 968-989
- Buurman M., Dur R., Van den Bossche S. (2009) Public Sector Employees: Risk Averse and Altruistic? *Tinbergen Institute Discussion Paper 2009-067/1*
- Boyle R. (2006) Measuring public sector productivity: lessons from international experience. *CPMR Discussion Paper 35*
- Camerer C., Babcock L., Loewenstein G., Thaler R.H. (1997) Labor Supply of New York City Cab Drivers: One Day at a Time. *The Quarterly Journal of Economics*: 112(2): 407-441.
- Canton, E. (2005) Power of Incentives in Public Organizations When Employees Are Intrinsically Motivated. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*: 161: 664-800.
- CBS. (2011) Arbeidsrekeningen; arbeidsvolume naar bedrijfstak en geslacht (via CBS Statline), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. (2012a) Overheid; uitgaven naar functies (via CBS Statline), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. (2012b) Overheid, uitgaven naar functies; consumentenprijzen, inflatie vanaf 1963; Arbeidsrekeningen, beloning en arbeidsvolume van werknemers, bedrijfstak (via Statline), Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek



- Charness G., Kuhn P., Villeval M. (2010) Competition and the Ratchet Effect, *NBER Working Paper No. 16325*
- CIMA NHS Working Group (2005). Target costing in the NHS. Reforming the NHS from within. CIMA (The Chartered Institute of Management Accountants) Discussion Paper October 2005.
- Collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst provincies 2009/2011
- Commissie Gerritse. (2007) Zbo's binnen kaders. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Commonwealth of Australia (2011) *Report of the Review of the Measures of Agency Efficiency*. Department of Finance and Deregulation.
- Cooper R., Slagmulder. R. (1997) Factors influencing the target costing process: lessons from the Japanese. *Working Paper, University of Gent and Claremont Business School*.
- Courty P., Marschke G. (2004) An empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives. *Journal of Labor Economics*: 22(1): 23-56
- Dal Bo, E., Finan, F., Rossi, M. (2012) Strengthening state capabilities: the role of financial incentives in the call to public service, *NBER Working Paper No. 18156*
- Dalrymple T. (2004) Leven aan de Onderkant. *Spectrum, Utrecht*.
- Dekker H., Smidt P. (2003) A survey of the adoption and use of target costing in Dutch firms. *Journal of Production Economics*: 84(3): 292-320.
- Delfgaauw J., Dur R., Non A., Verbeke W. (2010) Dynamic Incentive Effects of Relative Performance Pay: A Field Experiment. *Tinbergen Institute Discussion Paper 2010-124/1*
- D'Hondt, Blokstaël-Blok W., de Graaf H.A.L.M. (2010) Ervaringscurven en "target costing" in de publieke sector: bruikbare instrumenten? *Tijdschrift voor Openbare Financien*: 42(3): 187-196
- Dixit, A. (2002) Incentives and Organizations in the Public Sector. *The Journal of Human Resources*: 37(4): 696-727.
- Dogett J. (2010) Beyond the blunt instrument: the efficiency dividend and its alternatives. *Centre for policy development occasional papers – number 11*
- Dohmen T., Falk A. (2011) Performance pay and multi-dimensional sorting: productivity, preferences and gender. *American Economic Review*: 101: 556-590.
- Dur R. (2009) Motiveren, belonen en presteren in de publieke sector. *Oratie uitgesproken op 8 oktober 2009*
- Dur R., Sol J. (2010) Social interaction, co-worker altruism, and incentives. *Games and Economic Behavior*: 69: 293–301

- Ellram L.M. (1999) The role of supply management in target costing, *center for advanced purchasing studies*
- Ellram L.M. (2000) Purchasing and supply management's participation in the target costing process. *Journal of Purchasing and Supply Management*: 36(3): 39-51
- Ellram L.M. (2002) Role of purchasing in the target costing process. *European Journal of Purchasing and Supply Management*: 8(4): 235-244
- Ellram L.M. (2006) The implementation of target costing in the United States: theory versus practice. *The journal of supply chain management: a global review of purchasing and supply*: Winter 2006.
- Epstein P.D. (1993) Reinventing Government Is Not Enough: Invest in Government Productivity Growth. *Public Productivity & Management Review*: 16(4): 357-369
- Everaert P., Boer G., Bruggeman W. (2000) The impact of target costing on cost, quality and development time of new products: conflicting evidence from lab experiments. *Tijdschrift voor Economie en Management*: XLV(3)
- Ewert R., Ernst C. (1999) Target costing, coordination and strategic cost management. *European Accounting Review*: 8: 23-49.
- Feil P., Yook K.-H., Kim I.-W. (2004) Japanese target costing: a historical perspective. *International Journal of Strategic Cost Management*: Spring: 10-19.
- Freixas X., Guesnerie R., Tirole J. (1985) Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect. *Review of Economic Studies*: 52(2): 173-191
- GAO (1997) *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPR A Implementation*.
- Gersbach H., Keil M. (2005) Productivity Improvements in Public Organisations. *The Economic Journal*: 115: 671-688
- Gibbons R., Murphy K.J. (1992) Optimal incentive contracts in the presence of career concerns: Theory and evidence. *Journal of Political Economy*: 100: 468-505.
- Gibbons R. (2005) Incentives between Firms (And within). *Management Science*: 51(1): 2-17
- Gielen A.C., Kerkhofs M.J.M., Ours J. van (2010) How performance related pay affects productivity and employment. *Journal of Population Economics*: 23: 291-301
- Gneezy U., Rustichini A. (2000) Pay enough or don't pay at all. *Quarterly Journal of Economics*: 115: 791-810.
- Hamilton B.H., Nickerson J.A., Owan H. (2003) Team incentives and worker heterogeneity: an empirical analysis of the impact of teams on productivity and participation. *Journal of Political Economy*: 111(3): 465-97

- Hayes R., Schaefer S. (2000) Implicit contracts and the explanatory power of top executive compensation for future performance. *RAND Journal of Economics*: 31: 273-293.
- Heckman J.J., Heinrich C., Smith J. (2002). The performance of performance standards. *NBER Working Paper 9002*
- Heinrich C.J., Marschke G. (2010) Incentives and Their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems. *Journal of Policy Analysis and Management*: 29(1): 183–208
- Hibbets A.R., Albright T., Funk W. (2003) The competitive environment and strategy of target costing implementers: evidence from the field. *Journal of Managerial Issues*: 15(1): 65-81
- Hiromoto T. (1989) Management accounting in Japan. *Controlling*: 1: 316-322
- Holmstrom B. (1979) Moral Hazard and Observability. *Bell Journal of Economics*: 10: 74–91.
- Houston D.J. (2005) “Walking the Walk” of public sector motivation: public employees and charitable gifts of time, blood and money. *J Public Adm Res Theory*: 16(1): 67-86
- Hulst B. van, Groot H. de (2011). Benchmarking Burgerzaken. Een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van burgerzaken. *Ipse Studies, Technische Universiteit Delft*
- Ittner, C., Pizzini M. (2005) Team-based compensation in professional service firms. *Manuscript*
- Jackson A, Lapsley I. (2003) The diffusion of accounting practices in the new “managerial” public sector. *International Journal of Public Sector Management*: 16( 5): 359 – 372.
- Jacomit A.M., Granja A.G. (2011) An investigation into the adoption of target costing on Brazilian public social housing projects. *Architectural Engineering and Design Management*: 7-2: 113-127
- Jenkins G., Douglas J., Mitra A., Gupta N., Shaw J.D. (1998) Are Financial Incentives Related to Performance? A Meta-Analytic Review of Empirical Research. *Journal of Applied Psychology*: 83(5): 777 – 87.
- Joint Committee of Public Accounts and Audit (2008) The efficiency dividend and small agencies: Size does matter. *Commonwealth of Australia*.
- Kahn C.M, Emilson C.D., Silva J., Ziliak P. (2001) Performance-based Wages in Tax Collection: The Brazilian Tax Collection Reform and its Effects” *The Economic Journal* Vol. 111 No.468, 188–205
- Kamarudeen S., Mills K., Phelps M., Wild R. (2010) Total Public Service Output, Inputs and Productivity. *Office for National Statistics*
- Kato, Y. (1993). Target costing support systems: lessons from leading Japanese companies. *Management Accounting Research*: 4(1): 33-47

- Kelman S., Friedman J.N. (2009) Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service. *J Public Adm Res Theory*: 19 (4): 917-946.
- Kerr S. (1975). On the folly of rewarding A, while hoping for B. *Acad. Management J*: 18: 769-783.
- Knez M., Simester D. (2001) Firm-wide incentives and mutual monitoring at continental airlines. *Journal of Labor Economics*: 19: 743-772.
- Koga K., Monden Y. (2000) Analysis of variation in target costing practices in the camera industry, *In: Y. Monden (Ed.), Japanese Cost Management. London: Imperial College Press*, 123-160.
- Koning P. (2007) Productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector: Kansen voor beleidsrenderend onderzoek. *CPB notitie*
- Koning P., Canton E., Cornet M., Pomp M., van de Ven J., Venniker R., Vollaard B., Webbink D. (2004) Centrale doelen, decentrale uitvoering, Over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen. *CPB Document no 45*.
- Korsten A. (2007) Prestatiemanagement: doet management ertoe? Resultaten van organisaties of eenheden daarbinnen.
- Lazear E.P. (2000) Performance Pay and Productivity. *The American Economic Review*: 90(5): 1346-1361
- Lapsley I., Wright E. (2004) The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda. *Management Accounting Research*: 15(3): 355-374.
- Lavy V. (2002) Evaluating the effect of teachers' group performance on pupil achievement. *Journal of Political Economy*: 110: 1286-1317
- Lavy V. (2004) Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics. *NBER Working Paper No. 10622*
- Lavy V. (2007) Using Performance-Based Pay to Improve the Quality of Teachers. *Future of Children*: 17(1)
- Lazear E.P. (2000) Performance Pay and Productivity. *The American Economic Review*: 90(5): 1346-1361
- Leahy T. (1999) Right on the money. *Business Finance*: October: 71-77
- Manso G. (2011) Motivating Innovation. *The Journal of Finance*: 66: 1823-1860.
- Marsden D., French S., Kobi K. (2000). Why Does Performance Pay Demotivate? Financial Incentives Versus Performance Appraisal. *Working paper*, Centre for Economic Performance London School of Economics and Political Science

- Merode F. van (2004) A prelude of the 2004 Antwerp Quality Conference: targets and target values – integrating quality management and costing. *Accreditation and Quality Assurance*: 9 (3), 168-171
- Michaels J.V., Wood W.P. (1989) Design to cost. *Wiley-Interscience, New York*
- Ministerie van BZK. (2009) Trendnota Arbeidszaken Overheid 2009. *Den Haag: Ministerie van BZK.*
- Ministerie van BZK. (2010a) Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010. *Den Haag: Ministerie van BZK.*
- Ministerie van BZK. (2010b) Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011. *Den Haag: Ministerie van BZK.*
- Ministerie van BZK. (2011) Jaarrapportage Bedrijfsvoering 2010. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK. (2012) Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs 2010. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Financiën. (2010) Brede heroverwegingen Rapport 19, Bedrijfsvoering, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën. (2012) Handleiding Overheidstarieven 2012, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Morée R.J., Hoorweg E.P., Koppes D.M. (2007) Prestatiesturing politie: beleidsdoorlichting. *Capgemini rapport*
- National Conference of State Legislatures (1995) *Fundamentals of Sound Budgeting Practices*. <http://www.ncsl.org/IssuesResearch/BudgetTax/FundamentalsofSoundStateBudgetingPractices/tabid/12653/Default.aspx>
- Nicolini D., Tomkins C., Holti R, Oldman A., Smalley M. (2000) Can target costing and whole life costing be applied in the construction industry?: Evidence from two case studies. *British Journal of Management*: 11: 303-324
- OESO (2005). Performance related Pay Policies for Government Employees. *OECD Publishing*
- OESO (2008) Performance Budgeting: A Users' Guide. *OECD Policy Brief March 2008*
- OESO (2009). Measuring Government Activity. *OECD Publishing*
- OESO (2010). Value for Money in Government Public Administration after “New Public Management”. *OECD Publishing*
- OESO (2011a). Value for Money in Government: The Netherlands. *OECD Publishing*
- OESO (2011b). Governments at a glance. *OECD Publishing*

- OESO (2012). Public sector compensation in times of austerity. *OECD Publishing. Draft*
- Paarsch H.J., Shearer B. (2000) Piece Rates, Fixed Rates and Incentives Effects: Statistical Evidence from Payroll Records. *International Economic Review*: 41(1): 59-92
- Phelps, M.G., Kamarudeen, S., Mills, K., Wild, R. (2011). Total Public Service Output, Inputs and Productivity. *UK Centre for the Measurement of Government Activity*
- Pommer E., Eggink E. (2010). Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-Memorandum voor de kabinetsformatie 2010. *Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau*
- Prendergast C. (1999) The Provision of Incentives in Firms. *Journal of Economic Literature*: 37: 7-63.
- Propper C., Wilson D. (2003) The Use and Usefulness of Performance measures in the Public Sector. *Oxford Review of Economic Policy*: 19(2): 250-268
- Robert G.T., Granja A.D. (2006). Target and kaizen costing implementation in construction. *Proceedings of the 14<sup>th</sup> annual conference on lean construction, Santiago*
- SCP (2004). Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur. *SCP-publicatie 2004/18*
- Sectorale Arbeidsvoorwaardenregeling Waterschapspersoneel (2011). Deel 1: bindende regelingen. 31 december 2011.
- SGO (2007). De verkokering voorbij. *SGO rapport*
- Shearer B. (2004) Piece Rates, Fixed Wages and Incentives: Evidence from a Field Experiment. *The Review Of Economic Studies*: 71: 513-534
- Sobotka A., Czarnigowska, A. (2008). Target costing in public construction projects. In: Skibniewski, M. J., Vainiunas, P. en Zavadskas, E. K. (eds.). *Proceedings of the 9th international conference "Modern building materials structures and technologies"*, Vilnius, Lithuania, Selected papers: 1: 375–380.
- Swedish Confederation of Professions (2011) What do the heads of Swedish governmental agencies think about the appropriate frame system?
- Swenson D., Ansari R., Bell J., Kim I. (2003). Best practices in target costing. *Management Accounting Quarterly*: 4(2)
- Thierry (2002) Beter belonen in organisaties, *Koninklijke Van Gorcum, Assen*.
- Vandenabeele W. (2008) Government calling: public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice. *Public Administration*: 86: 1089-1105
- Volkerink M., Theeuwes J., Prins J. (2011). Een verkenning van de toekomstige arbeidsmarkt van de overheid. *SEO-rapport 2011-71*

- Vollaard B. (2003) Performance contracts for police forces. *CPB Document no 31*.
- Vyrastekova J., Onderstal S., Koning P. (2006) Team incentives in public organizations. *CPB Discussion Paper no 60*. CPB, Den Haag.
- Weibel A., Rost K. Osterloh M. (2009) Pay for performance in the public sector – benefits and (hidden) costs. *J Public Adm Res Theory*: 20(2): 387-412
- Yazdifar H., Askarany D. (2011). A comparative study of the adoption and implementation of target costing in the UK, Australia en New Zealand. *Int J. Production Economics*: 135: 382-392





## Bijlage A Uitgaven van de overheid

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de overheidsuitgaven in 2010 opgesplitst naar verschillende functies. Daarnaast is de overheid uitgesplitst in centrale overheid, lokale overheid en sociale verzekeringen. Vanwege inkomensoverdrachten tussen verschillende overheden tellen de rijen niet op tot het totaal in de categorieën inkomensoverdrachten, kapitaaloverdrachten en inkomen uit vermogen.

Onderaan de tabel wordt een schatting gemaakt van de operationele kosten volgens de OESO definitie, dat wil zeggen het totaal van beloning aan werknemers, aankopen goederen en diensten en afschrijvingen (deze zijn alle met een \* gemarkeerd). Dit is de ruime definitie. Binnen het Rijk worden de operationele kosten altijd geschat op 1,5 maal de loonsom (beloning van werknemers). Bij de totale overheid is 40,8 procent van de uitgaven operationeel (volgens de OESO-norm). Het aandeel beloning op de totale uitgaven is 19,6 procent. Het aandeel operationele lasten verschilt nogal tussen de centrale overheid en lokale overheid. Op lokaal niveau zijn de operationele lasten veel hoger.

Tabel A.1 Het jaarboekje van de overheid in 2010

	Totaal overheid	Centrale overheid	Lokale overheid	Sociale Verzekeringen
<b>Totaal uitgaven (mln euro)</b>	<b>301.236</b>	<b>184.324</b>	<b>101.197</b>	<b>109.968</b>
Beloning van werknemers*	59.088	18.167	39.209	1.712
Aankopen goederen en diensten*	47.684	16.314	28.360	3.010
Netto investeringen	5.162	1.908	3.291	-37
Afschrijvingen*	16.224	5.212	10.939	73
Saldo niet-geproduceerde niet-financiële activa	-502	-25	-477	
Inkomen uit vermogen	11.261	9.718	1.762	84
Uitkeringen	131.215	20.014	8.725	102.476
Subsidies	8.853	4.867	2.283	1.703
Inkomensoverdrachten	10.262	91.559	1.609	861
Kapitaaloverdrachten	7.218	14.410	2.991	
Overige uitgaven	4.771	2.180	2.505	86
<b>Totaal operationele kosten (mln euro)</b>	<b>122.996</b>	<b>39.693</b>	<b>78.508</b>	<b>4.795</b>
als aandeel van totaal uitgaven	40,8%	21,5%	77,6%	4,4%
uitgaven beloning als aandeel van totaal	19,6%	9,9%	38,7%	1,6%

Bron: CBS (2012a)



## Bijlage B Target costing binnen het openbaar bestuur?

Tabel B.1 Overheidsproductie op de meetlat: kansen voor target costing

	Mogelijkheid aanpassen proces	Eenvoudig productieproces	Hoge directe kosten	Gedetailleerde kostendata	Hoge leverancierskosten	Regelmatig introductie van nieuwe producten en/of diensten	Benchmarking mogelijk	Kleine kans perverse effecten
Burgerzaken	+	+	-/+	-/+	-	-	+	+
Wegen aanleggen	+	+	+	-/+	+	+	+	-
Re-integratie werklozen	+	-	-/+	+	-/+	+	-/+	-/+
Zuiveren afvalwater	-	-/+	-	0	0	-	-/+	+



## Bijlage C Effect prestatiebeloning op arbeidsproductiviteit - literatuur

Artikel	Soort studie	Land	Onderzocht	Grootte van de prikkel	Effect arbeidsproductiviteit
Lazaer (2000)	Natuurlijk experiment, individuele beloning	Verenigde Staten	<b>Autoruitvervangers</b> krijgen per vervangen ruit betaald	Door stijging arbeidsproductiviteit is beloning 10% hoger onder stukloon in vergelijking met een vast salaris.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stijging van 22%</li> </ul>
Khan e.a. (2001)	Natuurlijk experiment, 70% individuele en 30% teambeloning	Brazilië	De beloning van <b>belastinginspecteurs</b> is o.a. afhankelijk van de omzet uit boetes die zij uitschrijven	Gemiddeld 68 cent van iedere dollar die de inspecteurs aan boetes uitschrijven	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omzet uit boetes per inspectie groeit 75% harder</li> </ul>
Lavy (2004)	Natuurlijk experiment, individuele beloning	Israël	<b>Leraren</b> krijgen een bonus op basis van de cijfers van hun leerlingen in vergelijking met de cijfers van leerlingen van andere leraren (in hetzelfde vak)	Maximaal 25% van het gemiddelde bruto jaarinkomen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scores voor wiskunde en Engels op centraal examen verbeteren met 9-18%</li> </ul>
Shearer (2004)	Veld experiment, individuele beloning	Canada	<b>Bomenplanters</b> krijgen per geplante boom betaald	Door stijging arbeidsproductiviteit is beloning 4% hoger onder stukloon in vergelijking met een vast salaris.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stijging van 20%</li> </ul>
Burgess e.a. (2004)	Veld experiment, teambeloning	Verenigd Koninkrijk	<b>Re-integratiebedrijven</b> (264-1535 medewerkers in een team) worden o.a. beoordeeld op aantal baanplaatsingen	Beloning van 1% per target, en een extra 5% voor het behalen van alle vijf targets	<ul style="list-style-type: none"> <li>Positief effect op relatief kleine teams</li> <li>Gemiddeld geen effect</li> </ul>
Kelman en Friedman (2009)	Veld experiment, teambeloning	Verenigd Koninkrijk	<b>Ziekenhuizen</b> worden beoordeeld op aantal patiënten dat binnenkomt op de eerste hulp en binnen vier uur behandeld wordt	£100.000 per ziekenhuis per kwartaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemiddelde wachttijd daalt met 1/3</li> </ul>
Burgess e.a. (2010)	Veld experiment, teambeloning	Verenigd Koninkrijk	<b>Belastingdienst</b> (100-200 medewerkers in een team) wordt o.a. beoordeeld op aantal controles en omzet uit deze controles.	Beloning vindt plaats wanneer meer dan 5% boven de door de overheid vastgestelde targets wordt gescoord. De gemiddelde behaalde beloning bedraagt 3% van het salaris	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verhoging in gevorderde belasting met £30.000-£40.000 per team per maand</li> </ul>
Delfgaauw e.a. (2011)	Veld experiment, Teambeloning	Nederland	'Ratrace' tussen <b>winkels</b> – de winkel met de grootste verhoging van de omzet ten opzichte van de voorspelde omzet wint	€ 150 (75) per medewerker indien de verbetering in omzet tenminste 10 (5) procentpunt hoger was dan dat van alle 3 de andere winkels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Positief effect op goed presterende winkels</li> <li>Gemiddeld geen effect</li> </ul>
Bandiera e.a. (2012)	Veld experiment, teambeloning	Verenigd Koninkrijk	<b>Fruitplukkers</b> krijgen per week een extra beloning voor het meest productieve team	5% van het gemiddelde loon over de teams	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stijging van 24%</li> </ul>



## Bijlage D Prestatiebeloning binnen het openbaar bestuur?

Tabel D.1 Overheidsproductie op de meetlat: kansen voor prestatiebeloning

	Prestatie-indicatoren beïnvloeden	Prestatie-indicatoren en eindoelen komen overeen	Belangen werkgever/ werknemer komen niet overeen	Gevoelig voor financiële prikkels	Kosten monitoring gering	Benchmarking mogelijk	Klein gevaar perverse effecten	Individueel/ teamniveau	Objectief/ subjectief
Beleidsmakend	+	-/+	-/+	-/+	+	+	-/+	Individueel	Subjectief
Uitvoerend	+	+	-/+	+	+	+	+	Individueel	Objectief
Ondersteunend	-/+	-/+	-/+	-/+	+	-/+	+	Team	Obj/Subj
Toeziend	+	-/+	-/+	-/+	+	-	-/+	Ind+team	Obj+Subj



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)