

University of Groningen

Effecten van prestatiebekostiging

Herweijer, M.

Published in:

Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Herweijer, M. (2010). Effecten van prestatiebekostiging. In D. Verlet, & C. Devos (editors), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal* (blz. 79 - 96). (SVR-studie 2010/2). Studiedienst van de Vlaamse Regering.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Effecten van prestatiebekostiging

3

HOOFDSTUK

Michiel Herweijer

Rijksuniversiteit Groningen

Inleiding	92
1. Beleidstheorie	93
2. Veronderstellingen over effecten van externe werkdruk op professioneel handelen	95
3. Casus 1: Prestatiebekostiging in Drenthe	98
4. Casus 2: Modernisering rechtspraak	102
4.1. Eerste bevindingen: 2006	102
4.2. Voortschrijdend inzicht: 2008	103
Uitleiding	106
Bibliografie	107

Inleiding

Met de geleidelijke opmars van het New Public Management aan het eind van de vorige eeuw zijn steeds meer delen van de overheidsorganisatie onder de tucht van prestatiebekostiging gebracht. Voorstanders van New Public Management stellen dat prestatiebekostiging leidt tot een meer doelmatige beleidsuitvoering maar op zich niet resulteert in een inhoudelijke verandering van het gevoerde beleid. Hun claim is: NPM leidt tot besparing (meer efficiëntie), maar niet tot beleidswijziging.

Er zijn ook critici (Aardema, 2005; De Bruijn, 2001, 2006; Van den Brink e.a., 2005) die het neutrale karakter van de invoering van prestatiebekostiging in twijfel trekken. Deze critici veronderstellen dat overheidsdiensten die onder de tucht van de prestatiebekostiging worden gebracht, niet alleen sneller en doelmatiger werken, maar ook anders gaan functioneren en andere producten en diensten gaan leveren. Niet alleen het beheer en de organisatie veranderen als gevolg van de prestatiebekostiging, maar ook de inhoud van het uitgevoerde beleid verandert. De centrale vraag van dit hoofdstuk is of deze laatste veronderstelling steun vindt in bevindingen van twee recente evaluatieonderzoeken.

De eerste casus doet zich voor bij de subsidieverlening door één van de twaalf Nederlandse provincies. Drenthe is weliswaar een relatief kleine en noordelijk gelegen provincie (600 000 inwoners) maar ging van alle Nederlandse provincies het verst met het in de praktijk brengen van de principes van prestatiebekostiging (Van Vught, 1997). Jaar in jaar uit krijgen een twintigtal instellingen – variërend van de regionale publieke omroep en de provinciale bibliotheek, tot het bureau voor jeugdzorg en de stichting voor het beheer van het Drentse landschap subsidie van het provinciebestuur. Omdat de provinciale volksvertegenwoordiging aan het begin van de 21ste eeuw van mening was dat de verhoudingen tussen de provincie als subsidiegever en de afzonderlijke instellingen te informeel geworden waren en het regelmatig voorkwam dat de gesubsidieerde instelling zelf bepaalde welke diensten en producten er aan de Drentse burger werden geleverd, werd in 2004 bij alle instellingen overgestapt van exploitatiesubsidiering naar prestatiesubsidiering. Natuurlijk was er twijfel onder de provinciale politici of de nagestreefde doelmatigheidswinst niet gepaard zou gaan met bepaalde, ongewenste neveneffecten, zoals het risico dat bepaalde diensten niet meer zouden worden geleverd of bepaalde doelgroepen niet meer zouden worden bediend. De provinciale volksvertegenwoordigers besloten tot grondig en onafhankelijk evaluatieonderzoek. In 2006 werden de eerste bevindingen gepubliceerd. De bevindingen van dit Drentse evaluatieonderzoek worden in paragraaf 3 gebruikt om een antwoord te krijgen op de centrale vraag van dit hoofdstuk: wat verandert er wanneer een klassieke overheidsdienst overgaat van exploitatiebekostiging op prestatiebekostiging en leidt dit ook tot bijstelling van de beleidsinhoud? Tot de twintig Drentse instellingen die in 2004 het roer moesten omgooien, behoorden het provinciale museum en het provinciale bureau voor monumentenzorg. Het zijn twee instellingen die al meer dan een eeuw opkomen voor een klassieke overheidstaak: het behoud van het Drentse culturele erfgoed. Mocht het provinciale museum als gevolg van de prestatiebekostiging niet alleen meer bezoekers trekken tegen een lagere kostprijs, maar ook haar collectiebeleid ingrijpend hebben omgegooid, dan hebben we een bewijs dat de invoering van NPM op zich niet beleidsneutraal is.

Daarnaast bespreek ik in paragraaf 4 de invoering van prestatiebekostiging bij de Nederlandse rechtspraak. Sinds Napoleon is de zorg voor een onafhankelijke en betrouwbare rechtspraak

een klassieke overheidstaak. In 2002 werd in deze sector overgestapt van exploitatiebekostiging naar prestatiebekostiging. De Nederlandse Grondwet bepaalt dat de rechtspraak onafhankelijk dient te zijn. Indien uit het verrichte evaluatieonderzoek zou blijken dat de outputfinanciering van de rechtbanken niet alleen leidt tot meer en snellere rechterlijke uitspraken maar ook leidt tot inhoudelijk gewijzigde vonnissen, hebben we niet alleen een bewijs voor het ontbreken van beleidsneutraliteit, maar hebben we meteen ook een constitutioneel probleem te pakken. Mede met het oog op dat laatste risico werd door het parlement aangedrongen op een onafhankelijke evaluatie van deze modernisering van de rechtspraak. Het in 2006 gepubliceerde evaluatieonderzoek en een replicatiestudie uit 2008 leveren de gegevens die ik zal gebruiken om zicht te krijgen op de effecten van de prestatiebekostiging op de inhoud van de rechterlijke vonnissen. Ook in België werd een voorstel gedaan om over te stappen naar een systeem van prestatiebekostiging van de rechtspraak (Depré e.a., 2007). De definitieve besluitvorming over dit voorstel heeft in België nog niet plaatsgevonden. Het is om tweede redenen interessant om te kijken naar de invoering van prestatiebekostiging bij de rechtspraak. Rechtspraak is een klassieke overheidstaak en de onafhankelijkheid van het rechterlijk oordeel wordt in de Grondwet gewaarborgd. Er wordt wel eens gesteld dat de rechter om een onafhankelijk oordeel te kunnen vellen alle tijd dient te hebben en niet mag worden blootgesteld aan productiedruk. De tweede reden waarom het interessant is bij dit taakveld stil te staan is dat in het betreffende evaluatieonderzoek uitgebreid kon worden stilgestaan bij de oordelen en ervaringen van de professionals (de rechters) zelf.

Voordat ik de relevante bevindingen uit beide evaluaties bespreek, verken ik eerst de veronderstellingen die aan de gewijzigde bekostigingssystematiek ten grondslag liggen. In de eerste paragraaf bespreek ik de beleidstheorie die ten grondslag wordt gelegd aan de invoering van prestatiebekostiging. Deze beleidstheorie leunt sterk aan bij het gedachtegoed van New Public Management en beredeneert waarom prestatiebekostiging resulteert in meer efficiëntie. In de tweede paragraaf sta ik stil bij enkele veronderstellingen vanuit de sociale wetenschappen. Het aanknopingspunt voor deze sociaal-wetenschappelijke theorievorming ligt bij de wijze waarop professionals reageren op werkdruk en externe sturing. In de zesde en laatste paragraaf volgt dan de uitleiding met een antwoord op de centrale vraagstelling van dit hoofdstuk: is prestatiebekostiging een beleidsneutraal instrument?

1. Beleidstheorie

Veel overheden zijn in de jaren negentig van de vorige eeuw in de ban geraakt van het op afstand plaatsen van de organisaties die de publieke taken uitvoeren. Na de verzelfstandiging dienden deze taakorganisaties te worden aangestuurd op basis van de door hen te leveren prestaties (Osborne & Gaebler, 1993; Van Vugt, 1997). Bij prestatiefinanciering heeft de financierende overheid de verantwoordelijkheid de richting aan te geven: dat wil zeggen dat de overheid aangeeft wat de probleemvelden, de streefdoelen en de doelgroepen zijn.

De gesubsidieerde instelling krijgt vervolgens de ruimte uit te werken hoe de taakorganisatie deze doelen zal nastreven. Daartoe stelt de taakorganisatie een activiteitenplan op. Dit activiteitenplan moet worden vertaald in een zogeheten productenbegroting zodat de variabele en vaste kosten die de organisatie maakt aan de afzonderlijke activiteiten worden toegerekend.

In de subsidieverlenende beschikking waarin de begroting van de taakorganisatie wordt goedgekeurd, wordt een betrekkelijk gedetailleerd activiteitenplan vastgesteld dat de taakinstelling overigens zelf heeft ingediend. In de subsidieverlenende beschikking legt de financierende overheid vast welke activiteiten er in het komende uitvoeringsjaar feitelijk worden ontplooid ter bereiking van de geformuleerde doelen en welke subsidiebedragen voor de afzonderlijke activiteitensoorten ter beschikking worden gesteld. Het streven om te sturen op resultaat brengt met zich mee dat de overheid bij de vaststelling van de jaarrekening beziet in hoeverre de publieke taakorganisatie het activiteitenplan heeft waargemaakt. Overigens zal de onafhankelijke accountant de jaarrekening van de taakorganisatie eerst nog beoordelen op getrouwheid, zodat de financierende overheid er vanuit mag gaan dat de geleverde informatie een correct beeld van de feitelijke activiteiten en toegerekende kosten verschaft.

Indien bij de definitieve subsidievaststelling blijkt dat de taakorganisatie minder prestaties heeft geleverd dan werd overeengekomen, zal de financierende overheid een deel van het voorschot terugvorderen, of zal de financierende overheid een deel van het toegezegde bedrag niet uitbetalen. Indien echter bij het vaststellen van de jaarrekening blijkt dat de taakorganisatie meer prestaties geleverd heeft dan werd begroot, zal de financierende overheid daarvoor een aanvullende vergoeding verstrekken.

De invoering van prestatiefinanciering moet leiden tot een zakelijke, minder informele verhouding tussen de financierende overheid en de uitvoerende taakorganisatie. De financierende overheid maakt met de uitvoerende taakorganisatie afspraken over de inhoud van de te verrichten activiteiten (aantal af te handelen dossiers, aantal afgestudeerde masters, punctualiteit van het gerealiseerde openbaar vervoer). Prestatiesubsidiëring betekent dat er tussen de financierende overheid en de uitvoerende taakorganisatie een groot aantal plannings- en verantwoordingsdocumenten moet worden uitgewisseld (de zogeheten planning en control cyclus). Van belang is dat deze documenten tijdig en in de juiste volgorde worden verstrekt en dat over deze documenten reëel overleg wordt gevoerd.

Het is de bedoeling om na de invoering van de prestatiebekostiging geen aandacht meer te besteden aan de financiële gezondheid van de bekostigde taakorganisatie. De financierende overheid draagt nog maar beperkte verantwoordelijkheid voor het geval dat de uitvoerende taakorganisatie failliet zou gaan. In de periode voorafgaand aan de prestatiebekostiging besteedden de financierende overheden relatief veel aandacht aan de solvabiliteit (de financiële gezondheid) van de uitvoerende taakorganisaties. Dit vanuit de gedachte dat wanneer je de taakorganisatie financiert op basis van de exploitatieopzet dit ook een zekere verantwoordelijkheid met zich meebrengt voor het financiële reilen en zeilen van deze taakorganisatie. Bovendien heeft de financierende overheid – onder beide bekostigingsstelsels – de verantwoordelijkheid dat de publieke dienst aan de klant/afnemer geleverd blijft worden.

Behalve naar het bekostigen op resultaat, streven de financierende overheden onder de nieuwe verhoudingen ook naar vergroting van de marktwerking. Hiermee wordt bedoeld dat de uitvoerende taakorganisaties met elkaar concurreren om de gunst van de burgers respectievelijk om de gunst van de financierende overheid. Deze marktwerking is goed zichtbaar geworden bij de wijze waarop provinciebesturen het regionale streekvervoer plegen te bekostigen (op basis van de Wet Personenvervoer). Om de vijf jaar wordt het regionale streekvervoer openbaar aanbesteed. De vier grote, na de fusiegolf overgebleven, streekvervoerders (het Franse Veolia, het

Engelse Arriva, de Nederlandse bedrijven Connexxion en Qbuzz) concurreren bij deze openbare aanbesteding met elkaar om het binnenhalen van de vervoersconcessie. Er wordt geconcurrereerd op prijs (zo laag mogelijk) maar ook op kwaliteit (hoe uitgebreid is de dienstregeling; hoe punctueel de uitvoering; hoe tevreden de klanten; en hoe nieuw en duurzaam het in te zetten materieel) (Groenendijk e.a., 2005).

Het doel van de prestatiebekostiging is dat de publieke taakorganisaties goedkoper werken en kwalitatief betere dienstverlening realiseren dan toen deze publieke taakorganisaties nog functioneerden als klassieke, ambtelijke dienst, waarvan de exploitatie werd bekostigd.

2. Veronderstellingen over effecten van externe werkdruk op professioneel handelen

Steeds meer publieke diensten – van rechtbanken tot musea – worden sinds de jaren negentig van de vorige eeuw bekostigd op basis van de door deze organisaties geleverde prestaties. Dat wil zeggen dat het budget (B) van de instelling wordt berekend op grond van het aantal verrichtingen (N) in een bepaald jaar maal de kostprijs (K) per verrichting. Dus: $B=N \times K$ De kostprijs (K) per verrichting wordt berekend door het aantal uren (U) dat de gemiddelde medewerker aan de verrichting werkt te vermenigvuldigen met diens uurtarief (plus opslagen) (P). Dus: $K=U \times P$ (Depré e.a., 2007).

De vraag hoe het komt dat overheden in de 21-ste eeuw steeds meer publieke taakorganisaties bekostigen op basis van een prestatiebudget, wordt behandeld in de managementliteratuur (Herweijer, 2008). In het New Public Management denken worden uitvoerende publieke taakorganisaties opgevat als zelfstandig aan te sturen eenheden. Om te voorkomen dat deze uitvoerende taakorganisaties zich te veel middelen toeëigenen respectievelijk te veel waarde toe-kennen aan de eigen professionele (sectorgebonden) waarden, bevelen aanhangers van de New Public Management benadering aan deze uitvoerende taakorganisaties strak te budgetteren waarbij de prioriteiten worden bepaald door de politieke leiding van de financierende overheid. Dit kan gepaard gaan met een verlies aan zeggenschap van de professionals over de bedrijfsvoering van de eigen organisatie. Binnen de taakorganisatie leidt deze veranderende bekostiging in beginsel tot een versterking van de positie van het management. Of de interne machtsbalans tussen managers en professionals werkelijk verschuift, hangt ook af van tegenmaatregelen en het zelforganiserend vermogen van de in de taakorganisatie werkzame professionals en de wijze waarop de sturende overheid gebruik maakt van haar bevoegdheden (Herweijer, 2008; Mackor, 2008).

Bij het ramen van het budget voor een taakorganisatie (zoals een rechtbank of een bureau voor jeugdzorg) gaan de financierende overheid uit van een gemiddeld productieve medewerker die een gemiddeld zware zaak behandelt. Rond een gemiddelde doet zich per definitie de nodige spreiding voor. Spreiding in productiviteit is een normaal gegeven. In een wat grotere organisatie en bij de bekostiging van activiteiten over een wat langere periode zullen de individuele verschillen in productiviteit tussen de diverse medewerkers en de verschillen in de zwaarte tussen de afzonderlijke zaken elkaar kunnen uitmiddelen. Bij een lange tijdshorizon en een organisatie met een groot aantal medewerkers is het niet zo bezwaarlijk de organisatie te bekostigen op basis van het historische gemiddelde voor de werkzwaarte (U), de werkomvang

(N) en de productiviteit (N/U). Er zitten zelfs voordelen aan. De financiering op basis van een historische tijdreeks betekent dat het management van de taakorganisatie incidentele meevallers niet meteen zal aanmerken als winst, maar zal reserveren om latere (statistisch gezien onvermijdelijke) tegenvallers op te vangen. Omgekeerd zal bij bekostiging op basis van historische gemiddelden een periode van benedengemiddeld presteren niet onmiddellijk leiden tot budgetbijstelling. Kleine mee- en tegenvallers zijn “business as usual”. Bij kleine tegenvallers wordt kortdurend ingeteerd op de in betere tijden aangelegde reserves. Dat geeft rust in de bekostiging van de taakorganisatie.

Er ontstaat wel een probleem wanneer de gemiddelde werklast en de gemiddelde productiviteitsnorm die worden gebruikt om op organisatieniveau te begroten en af te rekenen, één-op-één worden doorvertaald naar het presteren van individuele medewerkers. In professionele en dienstverlenende organisaties kan de neiging ontstaan om organisatie- of groepsproductienormen te vertalen naar individuele medewerkers (Aardema, 2005). Vooral wanneer voor het eerst een systeem van prestatiebekostiging wordt ingevoerd, moeten zowel de professionals als het management nog wennen. Het management heeft in het begin nog onvoldoende inzicht in de werking van het systeem van prestatiebekostiging en zal wellicht geneigd zijn de groepsproductienormen één-op-één door te vertalen naar het functioneren van individuele medewerkers. Zo'n doorvertaling naar het individuele niveau kan leiden tot ongewenste gedragsreacties en motivatieproblemen.

In de literatuur (Lipsky, 1980; De Bruijn, 2001, 2006; Boone e.a., 2006) worden uitspraken gedaan over de gevolgen van prestatiebekostiging voor de mate waarin de professionals van de taakorganisatie zich houden aan de (wettelijke) normen die hun handelen moeten reguleren. In het vervolg van deze paragraaf zal ik een aantal in de literatuur onderscheiden gedragsreacties omschrijven.

Werkdruk

Bij prestatiebeoordeling van individuele medewerkers zullen medewerkers die ingewikkelde en bewerkelijke dossiers kregen toegewezen, zich opgejaagd voelen. Deze medewerkers werken wellicht hard, maar blijken de productienormen niet te halen. De schutspatroon van deze noeste werkers in het ambtelijk vooronder lijkt Sisyphus te zijn. Daartegenover staan medewerkers die relatief lichte en weinig bewerkelijke dossiers af te handelen kregen. Deze laatstgenoemde medewerkers halen gemakkelijk de productienormen en krijgen daarvoor voortaan ook credits. Medewerkers met opleidingstaken die bijvoorbeeld jongere, minder ervaren collega's coachen bij de afhandeling van dossiers, zullen bemerken dat hun prestatieniveau achterblijft bij collega's die zich hebben weten te onttrekken aan dit opleidingscorvee. Wanneer de organisatieleiding er niet in slaagt tijdig het belang van deze opleidingsactiviteiten te onderkennen (en in het prestatiebeoordelingssysteem een waardering te geven), ontstaat het risico dat medewerkers terugschrikken om niet-productieve taken te vervullen (die overigens op lange termijn wel een bijdrage leveren aan het voortbestaan en de doelmatigheid van de organisatie aks geheel).

Bij het onderkennen van de invloed van prestatiefinanciering op het handelen van individuele professionals in publieke organisaties kunnen we niet om het klassieke onderzoek van de Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky (1980) heen. Lipsky gaat uit van de vereenvoudigende veronderstelling dat medewerkers van een uitvoerende taakorganisatie vooral uit zijn

op een ontspannen werksituatie waarin zij de kwaliteit kunnen leveren die de omgeving van hen vraagt. Een gedragsregulerend motief van deze medewerkers is om stress en werkdruk te mijden. Om het evenwicht tussen werkdruk en belastbaarheid te behouden, ontwikkelen deze medewerkers strategieën. Het belang van zo'n "overlevingsstrategie" neemt toe, naarmate het werkaanbod toeneemt of naarmate de standaardwerktijd per verrichting wordt verlaagd: dus wanneer er sprake is van productiviteitsverhoging respectievelijk bezuiniging.

Strategieën

Een veel geciteerde strategie om de werkdruk beperkt te houden en toch de door de organisatie gestelde productienormen te halen, is om de lastige gevallen door te schuiven naar een collega of eventueel naar een andere taakorganisatie: doorverwijzen van lastige klanten of ingewikkelde dossiers. Het complement van dit doorverwijzen van de lastige gevallen naar anderen wordt "afromen" genoemd. Bij afromen is de medewerker geneigd vooral de makkelijke, minder bewerkelijke dossiers naar zich toe te halen.

In organisaties onder druk treffen we ook de strategie aan dat de medewerkers de kleinere en eenvoudige zaken als eerste afhandelen. Met deze eenvoudige zaken kan de medewerker ten minste de productienorm halen. De gemiddelde doorlooptijd van de dossiers neemt af. De ingewikkelde en meer behandeltime vergende dossiers – dus de dossiers met een bovengemiddelde zwaarte – worden onderop de stapel gelegd. Maar van uitstel kan afstel komen. Deze gedragsreactie kan verklaren waarom na invoering van prestatiebekostiging de afhandeling van complexe gevallen vertraging ondervindt, terwijl het merendeel van de gevallen, namelijk de eenvoudige gevallen, veel sneller worden afgehandeld dan voorheen. Zolang de medewerker er voor zorgt dat hij de gemakkelijke gevallen snel afhandelt en er voor zorgt dat alleen de echt bewerkelijke en ingewikkelde zaken onderop de stapel komen, kan de medewerker zonder extra inspanning – optisch – een aanvaardbaar prestatieniveau laten zien.

Ten slotte wijst Lipsky op de strategie dat een medewerker geen minuut langer tijd wenst te besteden aan een dossier of klant dan daar standaard voor beschikbaar wordt gesteld. Bij ingewikkelde gevallen die meer zorg, tijd en aandacht vragen, betekent dit dat de behandelend medewerker een beroep gaat doen op handige routines. De op het geval toegesneden motivering van de beslissing die de belanghebbende ook nog zou kunnen begrijpen, wordt vervangen door een standaardformule die met een druk op de knop uit het tekstprogramma vloeit. Het onderzoek naar de feiten van het geval beperkt zich tot de feiten die de belanghebbende of het bestuursorgaan schriftelijk hebben aangeleverd. Van een afzonderlijke controle van de gegevens (na hoor ook wederhoor; checken brongegevens) wordt onder tijdsdruk afgezien. De motivering van de uitspraak wordt alleen uitgeschreven wanneer de klant dat vraagt. Indien de medewerker wordt aangesproken op diens tekortschietende kwaliteit, zal de medewerker zich verdedigen met het excuus dat de door buitenstanders gevraagde kwaliteit *'nu eenmaal meer kost dan het normtarief toestaat'* (Van den Brink e.a., 2005). De boodschap achter deze mededeling is dat wanneer de gegriefde cliënt verhaal wenst te halen, deze zijn klacht maar moet indienen bij de financierende overheid en niet bij de uitvoerende dienst of professional.

Onderbudgettering

De laatstgenoemde strategie laat zien dat er een spanning kan optreden tussen de zorgvuldigheid van de regeltoepassing door een publieke taakorganisatie enerzijds en het streven binnen de begroting te blijven en geen al te lange wachtrijen te krijgen anderzijds. De politicoloog Downs (1960) veronderstelt in een klassieke en veel geciteerde tekst dat politici onder druk staan om de burgers in hun wetgeving een zorgvuldige behandeling door de publieke taakorganisatie in het vooruitzicht te stellen, terwijl zij daarnaast geneigd zijn bij het opstellen van de begroting de belastingbetaler te gerieven door fors te bezuinigen op de budgetten die aan de uitvoerende taakorganisaties ter beschikking worden gesteld. Zo heeft de rechterlijke macht er op gewezen dat toen het beroep op de rechtspraak aan het begin van deze eeuw fors toenam, het budget voor de rechtspraak daar fors bij achterbleef. In feite betekent dit dat de behandelijd die per verrichting beschikbaar was, gedurende een aantal jaren steeds krappere werd. In dat verband was het geen wonder dat de leden van de rechterlijke macht in een in 2006 afgenomen representatieve enquête hun beklag deden over de toegenomen werkdruk die verhinderde dat zij de kwaliteit en zorgvuldigheid leverden die de rechtzoekenden van hen mochten verwachten (Boone e.a., 2007). Soortgelijke geluiden werden door andere onderzoekers vastgesteld bij werkers in publieke taakorganisaties voor onderwijs, de politie (Van den Brink e.a., 2005) en het notariaat (Lacé, 2007) die eveneens werden geconfronteerd met de invoering van systemen van prestatiebekostiging respectievelijk marktwerking.

Downs wijst erop dat de roep van de belastingbetaler om lagere belastingen en de roep van de burger om betere dienstverlening kunnen resulteren in politici die in hun wetgeving hoge standaarden vestigen terwijl zij door de stringentie van hun budgettering aan de uitvoering hoge productie-eisen stellen. Voor de werkers in de publieke taakorganisaties zal dit – in de analyse van Michael Lipsky – betekenen dat zij vanuit een streven tot zelfbescherming de tot hen gerichte normen zo uitleggen dat zij niet overspannen worden. De tekortschietende budgettering kan ertoe leiden dat de medewerkers zich geprikkeld zien (gerechtvaardigd voelen) ook van de beleidsvoorschriften af te wijken.

3. Casus 1: Prestatiebekostiging in Drenthe

Onduidelijkheid over rolverdeling

Prestatiesubsidiëring is een proces dat in drie ronden (meestal kalenderjaren) wordt gespeeld: verlening (t-1), uitvoering van de activiteit (t) en vaststelling van de eindafrekening (t+1). Het is van belang dat de financierende, lastgevendende overheid een andere rol speelt dan de lastnemende, uitvoerende taakorganisatie. De financierende overheid stelt de kaders. De uitvoerende taakorganisatie komt met een offerte om aan dat algemene kader handen en voeten te geven. Vervolgens moeten beide partijen zakelijk onderhandelen over het activiteitenplan en het daarvoor benodigde budget. Het onderhandelingsresultaat moet door de financierende overheid nauwkeurig worden vastgesteld in de subsidieverlenende beschikking. Daarna moet de taakorganisatie de vrijheid krijgen de overeengekomen activiteiten uit te voeren. De verantwoording na afloop van het uitvoeringsjaar moet inzichtelijk zijn. Op basis van het jaarverslag volgt opnieuw een onderhandeling, nu over de vaststelling van de ingediende jaarrekening en de definitieve subsidievestiging.

Veel medewerkers zowel van de financierende als van de uitvoerende instantie blijken het proces van prestatiebekostiging niet te begrijpen (Klijn e.a., 2006). Dat er per fase een andere rolverdeling geldt, dringt niet tot alle medewerkers door. Dat er in bepaalde stadia (offerte uitbrengen) informatie mag worden achtergehouden, terwijl dat in andere stadia (verantwoording afleggen) juist uit den boze is, wordt niet begrepen. Veel medewerkers (zowel van de financierende overheid als de uitvoerende instelling) handelen vanuit professionele en beleidsinhoudelijke uitgangspunten, zonder dat zij zich goed rekenschap geven van de fase van het subsidieproces waarin zij zich bevinden. Dat leidt tot misverstanden, dubbel werk, doelmatigheidsverlies en verminderde sturing.

Bureaucratiekosten en formalisering

De prestatiesubsidiëring betekent dat de publieke taakorganisatie haar interne administratie moeten hervormen. De taakorganisaties moeten naast het activiteitenplan en de exploitatiebegroting een productenbegroting indienen en daarmee zichtbaar maken wat de kosten van de afzonderlijke activiteiten zijn. Na invoering van de prestatiesubsidiëring zijn de taakorganisaties meer tijd kwijt aan het opstellen van de begroting, het voeren van de (uren)administratie en het documenteren van de gerealiseerde uitvoering.

De taakorganisaties stellen dat de jaarlijkse onderhandeling met de financierende overheid zakelijker geworden is. Deels komt dit omdat per activiteitensoort moet worden aangegeven wat de uitvoering kost. Dit roept bij de financierende overheid vragen op over nut en noodzaak van de afzonderlijke activiteiten ("kan het niet een onsje minder?") en over de productiviteit van de uitvoerende taakorganisatie ("kan er geen schepje bij?").

Dat de onderhandelingen formeler zijn blijkt ook uit het gegeven dat de financierende overheid bij de subsidieverlening vaker afwijkt van het ingediende activiteitenplan. In de subsidieverlenende beschikking heeft de financierende overheid vaker dan in het verleden concrete aanvullingen en correcties geformuleerd bij het ingediende activiteitenplan. Bovendien worden de termijnen van de subsidieprocedure strakker gehanteerd.

Meer aandacht voor beleid:

Bij prestatiebekostiging wordt van de financierende overheid een visie verwacht op het beleidsveld. Voor de financierende overheid die de uitvoering op afstand heeft geplaatst, is het vaak lastig tot een nauwkeurige analyse te komen van de problemen in het beleidsveld. De richting die in de beleidsnota's wordt gegeven, is vaak betrekkelijk conventioneel (weinig verrassend) en is veeleer adequaat voor het oplossen van de problemen zoals we die kennen uit het recente verleden, dan voor het oplossen van de nieuwe problemen zoals deze zich in de uitvoering al voordoen en in de nabije toekomst vaker de kop zullen opsteken. De uitvoerende taakorganisaties kennen het beleidsveld veel beter en zeggen in staat te zijn een meer innovatieve visie te ontwikkelen.

Een belangrijke veronderstelling achter prestatiefinanciering is dat de financierende overheid voortaan minder aandacht besteedt aan de financiële gezondheid van de taakorganisatie, de hoogte van de salarissen en de geoorlooftheid van de investeringen in gebouwen en overige infrastructuur. De aandacht van de financierende overheid moet zich nu richten op de inhoud

van het te voeren beleid: “wat willen we bereiken en wat gaan zij daar voor doen”. Inderdaad zijn de salarissen en de investeringen in gebouwen niet langer voorwerp van overleg tussen de financierende provincie en de uitvoerende taakorganisatie. Toch is de aandacht voor de financiële kanten van de taakuitvoering eerder groter dan kleiner geworden. Tegenwoordig wordt een belangrijk deel van de onderhandelingstijd besteed aan het begrijpen en verantwoorden van de methodiek van kostentoerekening. Een belangrijk deel van het overleg richt zich op de hoogte van de tarieven per verrichting. Via de omweg van doelmatige bedrijfsvoering gaat het overleg via de band van de uurtarieven toch weer over de inschaling (salarisering) van de medewerkers en de investeringen in infrastructuur (huuropslag, opslag voor ICT).

Na de overgang naar de prestatiebekostiging wordt door de financierende provincie minder zwaar getild aan een mogelijk faillissement van de uitvoerende taakorganisatie. In de sector van het maatschappelijke welzijn zijn de laatste jaren in Nederland als geheel meer dan een dozijn welzijnsinstellingen failliet gegaan zonder dat dit heeft geleid tot veel misbaar. De eigentijdse bestuursfilosofie luidt dat de dienstverlening aan de burgers tijdig zal worden overgenomen door concurrerende taakorganisaties. Op het terrein van het gemeentelijke welzijnsbeleid is dat inderdaad het geval geweest.

Meer marktwerking?

De prestatiesubsidiëring in de provincie Drenthe heeft de marktwerking slechts in beperkte mate vergroot. Voor een deel komt dat doordat de uitvoerende taakorganisaties in reactie op het toegenomen risico fuseren waardoor het aantal mededingers in de markt afneemt. In veel gevallen zagen zowel medewerkers van de taakorganisaties als van de financierende overheden praktische bezwaren tegen het werkelijk invoeren van marktwerking. Zo kunnen zij zich niet goed voorstellen dat – om een voorbeeld te noemen – bibliotheken met elkaar gaan concurreren bij het uitlenen van boeken en dvd's aan burgers. Marktwerking krijgt verbaal veel politieke aandacht bij de invoering van prestatiesubsidiëring maar in de uitvoeringspraktijk doet echte concurrentie (met uitzondering van de aanbesteding van het provinciale streekvervoer) zich nauwelijks voor.

Voor Nederlandse gemeenten liggen deze zaken anders. De Nederlandse gemeenten zijn in de 21ste eeuw op veel terreinen overgestapt om aanbesteding van de taakuitvoering, dus op het organiseren van marktwerking tussen alternatieve aanbieders. Als voorbeeld kunnen de volgende beleidsvelden worden genoemd: het aanbesteden van het leerlingenvervoer, het aanbesteden van de thuiszorg, het aanbesteden van de begeleiding van werkzoekenden naar betaald werk (de zogeheten reïntegratiediensten) en als vanouds het aanbesteden van groenonderhoud en wegonderhoud.

Afrekenen op resultaat?

Het kritisch afrekenen op resultaat komt voor, ook in de provincie Drenthe. Maar minder indringend dan bij de invoering werd aangekondigd. Zo zijn veel subsidieverlenende beschikkingen onvoldoende scherp geformuleerd om daaraan bij de rekeningvaststelling harde conclusies te kunnen verbinden dat de geleverde prestaties tekortschieten. In een deel van de onderzochte gevallen was het wel mogelijk de uitvoerende taakorganisatie aan te spreken op tekortschietende dienstverlening, met name bij de drie provinciale milieuorganisaties.

Het niet uitbetalen van de toegezegde subsidies – of het terugvorderen van al uitbetaalde voorschotten – vergt een zekere vastberadenheid aan de kant van de bestuurders van de financierende overheid. In de praktijk worden de toegezegde bedragen – ondanks aantoonbaar tekortschietende prestaties – vaak wel uitgekeerd. Er werden door de financierende overheid met de uitvoerende taakorganisatie vrijblijvende, aanvullende afspraken gemaakt: bijvoorbeeld dat de “vrijgevallen” gelden zouden worden gebruikt voor additionele zaken in het daarop volgende begrotingsjaar. Ook wanneer het administratief mogelijk is af te rekenen op resultaat, kan het zijn dat de daarvoor benodigde politiek-bestuurlijke moed – respectievelijk financiële noodzaak – in de beschouwde periode nog ontbrak. Er staan echter in de provincie Drenthe nieuwe bezuinigingen voor de deur, nu de overheid de klap van de kredietcrisis moet zien weg te werken.

De bestuurlijke aandacht voor de voorkant van het proces – de subsidieverlening – is groot. De bestuurlijke aandacht voor de subsidievaststelling – dus het moment waarop het bij het afrekenen op resultaat aankomt – was in de jaren nul van deze eeuw nog opvallend gering. Komt dat omdat de politiek aansprekbare bestuurders van de financierende overheid conflictmijdend zijn? Of komt dat omdat het om zaken gaat die al weer meer dan een anderhalf jaar geleden hoog op de politieke agenda stonden maar nu in het jaar van de subsidievaststelling niet meer de actualiteit hebben waarmee de media kunnen worden gehaald? Nader onderzoek of de praktijk zullen dit moeten uitwijzen.

Sturing en tegensturing

Toch gaat van een stelsel van prestatiesubsidiëring grote invloed uit. De beleidsnota's waarin de financierende provincie haar prioriteiten bepaalt, worden door de uitvoerende taakorganisaties nauwlettend bestudeerd. Het bestuurlijke overleg tussen provincie en taakorganisatie over het ingediende activiteitenplan, de subsidieverlenende beschikking, de ingediende eindafrekening en de subsidievaststellende beschikking gaan gepaard met veel, niet-vrijblijvende, indringende communicatie.

Eén van de mogelijkheden die de taakorganisatie heeft om de subsidiecycle met de financierende provincie te frustreren is om de jaarrekening over het afgesloten jaar aanmerkelijk later aan te leveren dan de begroting voor het komende jaar. De financierende overheid zal de haalbaarheid van het begrotingsvoorstel voor het jaar $t+1$ willen toetsen aan de meest recente realisatiecijfers van jaar $t-1$. Van het lopende uitvoeringsjaar t zijn nog geen geconsolideerde gegevens beschikbaar. Wanneer de taakorganisatie de jaarcijfers over $t-1$ achterhoudt, zal de financierer moeten beslissen over de begroting voor $t+1$ op basis van gegevens over $t-2$. Sommige provinciale afdelingen zijn omwille van de tijdsdruk genegen hierin mee te gaan en geven daarmee veel sturingskracht uit handen.

Samenvattend, de financierende provincie heeft moeite scherpe taakstellingen te formuleren. Het kost de financierende overheid moeite de productenbegrotingen en activiteitenplannen van de uitvoerende taakorganisaties op waarde te schatten. Doordat de taakorganisaties documenten soms te laat aanleveren, geraken de financierende afdelingen in tijdnood. De neiging bij tekortschietend presteren in te grijpen wordt minder indien de financierende overheid er bij de subsidieverlening niet in is geslaagd scherpe prestatieafspraken op papier te zetten. De hoge informatie- en inspectiekosten en de soms lage politiek-bestuurlijk prioriteit hebben als gevolg

dat de soep van het afrekenen op resultaat aanmerkelijk minder heet werd gegeten dan deze aanvankelijk bij de introductie van het nieuwe bekostigingssysteem werd opgediend.

4. Casus 2: Modernisering rechtspraak

4.1. Eerste bevindingen: 2006

De invoering van de prestatiebekostiging bij de Nederlandse rechtbanken ging ook gepaard met het vergroten van de beheersmatige autonomie van deze 19 rechtbanken en 5 gerechtshoven (hoger beroepsrechter). De vrijheidsgraden en verantwoordelijkheid van het decentrale rechtbankbestuur werden fors vergroot. Om vast te stellen of deze overgang gevolgen had voor de werkhouding (en daarmee ook het handelen) van de rechters en gerechtsmedewerkers is bij een steekproef van meer dan 2.200 functionarissen via het intranet op de werkplek een digitale enquête afgenomen. De respons bedroeg 67% (Boone e.a., 2007).

Vier jaar na invoering van de prestatiebekostiging stelt 84% van de rechters dat er nu sprake is van een betere verantwoording (Boone e.a., 2007, 127). Zowel de rechters (82%) als de gerechtsambtenaren (63%) stellen dat er sinds het in werking treden van de gewijzigde wet op de rechterlijke organisatie binnen het eigen organisatieonderdeel meer aandacht is voor efficiënt werken (Boone e.a., 2007, 157). De meeste geïnterviewde rechters (69%) en gerechtsambtenaren (74%) vinden dat ze voldoende tijd hebben om de standaardzaken te kunnen afhandelen (Boone e.a., 2007, 157). Maar een substantieel deel van de rechters (namelijk 45%) en van de gerechtsambtenaren (35%) stelt dat ze onvoldoende tijd hebben om de afwijkende, bijzondere zaken goed af te handelen (Boone e.a., 2007, 157).

Van belang met het oog op de randvoorwaarde van rechterlijke autonomie is de vraag of de rechter zich vrij voelt af te wijken van interne afspraken over de inhoud van de rechterlijke afspraken. Staat het de rechter naar zijn eigen mening vrij om een andere lijn te kiezen dan de rechters die in vergelijkbare gevallen eerder uitspraak deden? "Ja zeker", stelt driekwart van de rechters (Boone e.a., 2007, 195). Maar voelen deze rechters zich ook vrij om op het procedurele vlak een andere koers te varen? Ruim een kwart van de rechters (28%) stelt dat zij zich niet vrij voelen af te wijken van de interne werkprocedures (Boone e.a., 2007, 195). Wanneer de rechters afwijken van de interne afspraken, worden ze daar in de helft van de gevallen niet op aangesproken. Maar een kwart van de rechters merkt op dat wanneer ze afwijken van de jurisprudentiële lijn zij daar wel op worden aangesproken (Boone e.a., 2007, 195).

Een belangrijke indicatie voor het beeld dat de rechters hebben van de modernisering van hun werkomgeving levert het antwoord op de vraag "is mijn professionele autonomie als rechter nu toegenomen of afgenomen?".

Tabel 3.1 – Oordeel over verandering in autonomie

“Sinds het in werking treden van de gewijzigde wet op de rechterlijke organisatie is mijn professionele autonomie...”

	Rechters	Gerechtsambtenaren
... toegenomen	2%	10%
... gelijk gebleven	71%	83%
... afgenomen	28%	6%
<i>Totaal</i>	<i>n = 751</i>	<i>n = 249</i>

Bron: Boone e.a., 2007, 203

Het merendeel van de rechters (71%) en de gerechtsambtenaren (83%) stelt dat er niets veranderd is in hun professionele autonomie. Slechts een kwart van de rechters stelt dat die autonomie sinds de invoering van de prestatiebekostiging en de invoering van het decentraal management is afgenomen.

4.2. Voortschrijdend inzicht: 2008

Zes jaar na de modernisering is er opnieuw een enquête afgenomen onder een grote groep rechters (Weimar, 2008). Het responspercentage bedraagt nu 44%. De verdeling van de steekproef over een aantal achtergrondvariabelen laat een hoge overeenstemming zien met de bekende verdeling van de populatie rechters. Er is reden aan te nemen dat ook deze tweede steekproef een representatief beeld geeft.

Werkdruk

In de beleving van de geënquêteerde rechters is er sprake van hoge werkdruk. Uit onderzoek dat heeft plaatsgevonden voor de invoering van de stelselwijziging in 2002 bleek dat 18% van de rechters vond dat zij te hard moesten werken. Uit onderzoeken die hebben plaatsgevonden in de periode 2003 tot 2005 bleek dat 24% van de rechters vond dat zij te hard moesten werken. Uit het meest recente onderzoek (Weimar, 2008) blijkt dat in 2008 59,2% van de rechters vindt dat de werkdruk hoog tot zeer hoog is. Van de geënquêteerden die vier jaar geleden in dezelfde sector werkzaam waren en dus als ervaringsdeskundige kunnen gelden stelt 52% dat de werkdruk nu hoger is dan voorheen.

Andere cijfers laten zien dat tussen 2002 en 2005 de productiviteit – dus het aantal afgehandelde zaken per manjaar – is gestegen met 8%. Dit komt overeen met een jaarlijkse productiviteitsstijging van 2%. Voor overheidswerk is deze productiviteitsstijging van jaarlijks 2% een opmerkelijke ontwikkeling.

Beroepswaarden

Aan de geïnterviewde rechters is in het survey gevraagd aan te geven aan welke waarden zij in hun professionele functioneren de meeste betekenis toekennen. De onderstaande tabel geeft daarvan een rangschikking.

Tabel 3.2 – Rangschikking beroepswaarden door rechters

Beroepswaarde	Percentage dat de categorie van groot belang of belangrijk aankruiст
beschikken over een hoge mate van integriteit	99,9%
beschikken over beslisvaardigheid	99,8%
beschikken over een hoogwaardige juridisch-inhoudelijke deskundigheid	99,3%
hechten aan rechterlijke onafhankelijkheid	97,4%
maatschappelijke betrokkenheid	94,8%
hechten aan de professionele autonomie	93,5%
complexe juridische vragen als uitdaging beschouwen	81,6%
een toereikende bijdrage leveren aan de productietaakstelling van de organisatie	77,7%
in grote mate loyaal zijn ten opzichte van eigen werkorganisatie	73,7%
bijdragen aan de rechtsontwikkeling	66,8%

Bron: Weimar, 2008, 386

Bovenaan de ranglijst staan de professionele vaardigheden zoals goed kunnen beslissen, deskundig zijn en de rechterlijke onafhankelijkheid in acht nemen. Een belangrijk deel van de rechters (74%) vindt het van (groot) belang in toereikende mate bij te dragen aan de productietaakstelling van de eigen organisatie (deze waarde komt op de zevende plaats). Op de achtste plaats komt de loyaliteit aan de eigen werkorganisatie.

Uit de aanvullende interviews die Weimar heeft afgenomen, komt naar voren dat de organisatiecultuur sterk is veranderd. In het verleden (voor 2002) zou het “onbestaanbaar” zijn geweest om elkaar aan te spreken op productieaantallen. Nu is er minder verzet tegen dat de rechter als professional wordt aangesproken op zijn of haar productieaantallen. Steeds meer rechters vinden het normaal dat zij elkaar op die productienormen (kunnen) aanspreken.

De geïnterviewden leggen bij leveren van deze productie ook een koppeling met de rechtstatelijke waarde dat een rechtzoekende of een verdachte niet al te lang in onzekerheid mag blijven zitten over de inhoud van het rechtsoordeel. Snel zaken afhandelen wordt als een wezenlijk element gezien van het “recht doen”.

Sturing op productie

De NPM-filosofie achter het huidige bekostigingssysteem dringt diep door in het denken en doen van rechters. Er is een financiële prikkel in het bekostigingssysteem geslopen. De Raad voor de Rechtspraak (de financierende instantie) betaalt de rechtbank of het gerechtshof voor de in het kalenderjaar gerealiseerde productie. Over het algemeen hebben rechters een sterke intrinsieke motivatie om hun werk te verrichten. Voor deze professionals geldt het volgende (Weimar, 2008):

- 78% vindt het een belangrijke professionele waarde om een toereikende bijdrage te leveren aan de productietaakstelling van de eigen organisatie (de rechtbank).

- 78% zegt bereid te zijn zich te conformeren aan productieafspraken die de leiding van de rechtbank (het rechbankbestuur) is overeengekomen met de centrale Raad voor de Rechtspraak.
- 66% laat het produceren van vonnissen voorgaan boven het besteden van tijd aan het bijhouden van de rechtsontwikkeling: de permanente educatie, ook wel deskundigheidsbevordering genoemd.
- 65% maakt regelmatig overuren om er voor te zorgen dat de productietaakstellingen van de eigen afdeling worden gehaald.

Ten aanzien van de totstandkoming van de productieafspraken wordt door de geïnterviewden gesteld dat het van groot belang is dat degene die de taakstellingen uitonderhandelt (met de Raad voor de Rechtspraak) of de taakstellingen over de teams en afzonderlijke rechters verdeelt, verstand van zaken heeft: het moeten wel ervaren rechters zijn die de bestuursfuncties, leidinggevende posities bekleden. Het kan naar hun oordeel niet zo zijn dat een niet-deskundige, een niet-jurist, laten we zeggen een econoom, de productienormen voor de rechtspraak gaat vaststellen. Deze laatste gedachte is niet zo vreemd want in het bestuur van een rechtbank zit ook een econoom (de directeur bedrijfsvoering) en het is goed denkbaar dat deze vanuit een financiële optiek en krimpende budgetvooruitzichten een steeds belangrijkere stem krijgt in de totstandkoming en verdeling van de productieafspraken.

Deskundigheidsbevordering

Een zorgelijke ontwikkeling die uit het onderzoek van Weimar naar voren komt is dat de rechters en raadsheren niet toekomen aan hun eigen deskundigheidsbevordering. Mede als gevolg van de hoge werkdruk:

- stelt 52,3% van de respondenten dat regelmatig niet kan worden deelgenomen aan het jurisprudentie- of vakinhoudelijk overleg,
- stelt 40% dat vaak niet aan de vakinhoudelijke cursussen tijdens werktijd kan worden deelgenomen,
- en stelt 71,9 van de rechters dat de mogelijkheid om zelfstudie te plegen tijdens werktijd er niet meer is en dat de zelfstudie zich heeft verplaatst naar de avonden.

Motivatie

Rechters worden wel degelijk gestuurd op productie. Hun productiviteit nam in de afgelopen jaar toe. Hoewel aan die productiviteitsgroei een natuurlijke grens zit, staan tegenover deze productiegroei geen financiële beloningen. In de rechtbanken bestaat – in tegenstelling tot de advocatuur – geen bonuscultuur, waarbij meer productie aan het eind van het jaar leidt tot een hoger salaris. Rechters zeggen dat zij hun werk graag goed willen doen. Maar ze krijgen daar een beperkte waardering voor. Over het algemeen is het personeelsbeleid bij de rechtbanken zwak ontwikkeld. Eén van de bedreigingen voor de kwaliteit van de rechtspraak zit in het ontbreken van motivationele prikkels. Een relatief groot aantal (namelijk een derde) stelt niet te streven naar een bijdrage aan de rechtsontwikkeling.

Samenvattend zien we dat de subjectief ervaren werkdruk sterk is toegenomen terwijl ook de objectief meetbare productiviteit is gestegen. Er zijn duidelijk aanwijzingen dat de rechters minder toekomen aan het op peil houden van hun kennisfonds. Daar staat tegenover dat

moderne zoeksystemen het vinden van informatie vergaand vereenvoudigen. Opvallend is de mate waarin de rechters vasthouden aan de klassieke waarden van hun vak zoals: integriteit, deskundigheid, onafhankelijkheid. Opvallend is ook dat de waarde van “snel en doelmatig” minder strijdig is met de waarden van integriteit, deskundigheid en onafhankelijkheid dan wel wordt verondersteld. Veel rechters stellen dat de rechtzoekende ongeduldig is en dat het een kwestie van recht doen is diens rechtsvraag tijdig en doelmatig te beantwoorden.

Uitleiding

De invoering van prestatiebekostiging brengt een ingrijpende verandering teweeg in de relatie tussen de financierende overheid en de uitvoerende taakorganisatie enerzijds (zie vooral de casus Drenthe, paragraaf 3) en in de verhouding van de professionals ten opzichte van de eigen werkorganisatie anderzijds (zie vooral de modernisering van de rechtspraak, paragraaf 4). Er zijn aanwijzingen dat de verhoudingen tussen de financierende overheid en de uitvoerende organisatie zakelijker worden en dat er meer moet worden gedaan aan het verantwoorden van wat er moet en wat er feitelijk werd gedaan. Opvallend is dat na enige weerstand met verloop van tijd alle taakorganisaties keurig de gevraagde informatie onder het nieuwe systeem eenvoudig kunnen aanleveren.

In de relatie van de professional tot zijn werkorganisatie ontstaat er na de invoering van de prestatiebekostiging onmiskenbaar een verhoging van de werkdruk. Het onderzoek van Weimar (paragraaf 4.2) spreekt wat dat betreft boekdelen. Er zijn aanwijzingen dat het afhandelen van afwijkende, niet-normale zaken onder druk komt te staan. In de financiering van de rechtbanken is aanwijsbaar dat er voor bijzondere zaken zoals extra bewerkelijke faillissementszaken of voor het opleiden van jonge rechters in opleiding aparte bekostigingscomponenten en bijgestelde tarieven in het leven worden geroepen. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat de taakorganisaties inhoudelijk gezien een ander beleid voeren dan toen zij nog functioneerden onder een exploitatiebekostiging. De kans daarop is aanwezig maar in geen van beide onderzoeken is daarvoor een concrete aanwijzing gevonden. Wat dat betreft wordt de hypothese dat prestatiebekostiging op zichzelf niet-beleidsneutraal, is vooralsnog verworpen.

BIBLIOGRAFIE

- Aardema H. (2005). *Stille waarden: een reflectie op overnormering in publiek management*. Heerlen: Open Universiteit.
- Boone, M., Langbroek, P., Kramer, P. Olthof, S. & van Ravesteijn, J. (2007). *Financieren en verantwoord: het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*. Den Haag: Boom.
- Brink, G. van den, Jansen, T. & Pessers, D. (2005). *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, H. de (2006). Management van professionals: tussen beroepszeer en beroepseer. In: *Trema*, 29 (11), 433-438.
- Deetman, W.J., van den Berge, J.W. & Herweijer, M. (2006). *Rechtspraak is kwaliteit, eindrapport van de commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Depré, R., Connings, V. Delveaux, D. Schoenaers F. & Maesschalk, J. (2007). *Haalbaarheidsstudie naar een werklasmeting voor de zetel*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Downs, A. (1960). Why the Government Budget is Too Small in Democracies. In: *World Politics*, 12 (4), 541-563.
- Groenendijk, J.M. e.a. (2005). *Evaluatie Wet Personenvervoer 2000*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Herweijer, M. (1994). Effecten van subsidies. In: *Beleidswetenschap*, 8 (1), 27-44.
- Herweijer, M. (2008). Overheden. In: Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (red.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 35-59.
- Klijn, A., de Ruiters, J. & Herweijer, M. (2006). *Evaluatie ASV: onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Algemene subsidieverordening 2004*. Assen: provincie Drenthe.
- Lacélé, Z.D. (2007). *Notabelen vernieuwen: gevolgen van de marktwerking in het notariaat*. Deventer: Kluwer.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lunsing, J.R. (2008). *Sturing subsidiestromen in de gemeente Eemsmond*. Breede: StiBaBo (www.stibabo.nl)
- Mackor, A.R. (2008). Prestatienormen: over prestatiemeting (in opdracht) van de overheid. In: Westerman, P.C. & Mackor, A.R. (red.), *Vormen van (de)regulering*. Den Haag: Boom, 73-92.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Praat, P. (2008). *Sturing van subsidiestromen in de gemeente Winsum*. Breede: StiBaBo (www.stibabo.nl)
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: the art of political decision making*. New York: Norton & Company.
- Vugt, G. van (1997). *Budgetsubsidieëring in theorie en praktijk*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Weimar, A.M. (2008). Rechters, raadsheren en prestatiegerichte bekostiging. In: *Trema*, 31 (11), 384-389.

