

De paradox van de rigide prestatiemeting

OVER DE DOORWERKING VAN PRESTATIEMETING IN DE OMGEVING VAN DE ACADEMISCHE PROFESSIONAL

De druk van prestatiefinanciering en marktwerking neemt toe in de semipublieke sector. Steeds vaker kiest de overheid voor een financieringsmodel waarin goede presteerders in het semipublieke domein worden beloond ten koste van de mindere presteerders. Het gevolg is dat ook in de sturingsmodellen binnen semipublieke instellingen meer nadruk komt te liggen op outputfinanciering. In de literatuur over management van professionals worden vaak vraagtekens geplaatst bij de doeltreffendheid van dergelijke prestatiesystemen.

Dit artikel doet verslag van een onderzoek naar de betekenis en doorwerking van outputfinanciering in een semipubliek domein: het universitaire onderzoek. De betekenis en doorwerking van prestatiefinanciering in de universitaire context is mogelijk exemplarisch voor andere semipublieke sectoren waarin professionals een belangrijke plek innemen.

Inleiding

De literatuur geeft aanwijzingen voor een heilzame werking van prestatiemeting (Lohman, 1999; De Waal, 2002). Prestatiemeting dwingt mensen om te presteren op vooraf gestelde doelen en indicatoren. Prestatiemeting draagt zo bij aan doelgericht handelen en de mogelijkheid tot verantwoording over effectiviteit en efficiëntie. Ook rond het hoger onderwijs en universitair onderzoek klinken regelmatig stemmen voor meer prestatiemeting en financiële prestatieprikkels (Centraal Planbureau, 2003). Voorstanders pleiten ervoor dat een groter deel van de rijksmiddelen wordt verdeeld op basis van wetenschappelijke prestaties, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Engelse *Research Assessment Exercise* (Koelman en Venniker, 2001). Tegelijkertijd wordt in de literatuur gewezen op de beperkingen van prestatiemeting. Prestatiecijfers bieden vaak een schijnobjectiviteit en schijnexactheid (De Mul, 2005). Prestatiemeting kan ook leiden tot onbedoelde perverse effecten, zoals de ontwikkeling



Mark Pen

Dr. M. Pen promoveerde op een onderzoek naar prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek en is tegenwoordig werkzaam als senior adviseur bij Berenschot.

van een tunnelvisie en het verlies van de verantwoordelijkheid om ook aandacht te geven aan professionele producten die niet gemeten en beloond worden (De Bruijn, 2006). Er dreigt een focus op slechts enkele prestatie-indicatoren (bijvoorbeeld wetenschappelijke Engelstalige *peer reviewed journals*) en een verschraving van de academische cultuur, waarin vanouds ook aandacht is voor anderstalige (vak)publicaties (bijvoorbeeld in het Nederlands) voor specifieke beroepsgroepen en het brede publiek.

De literatuur biedt een overzicht van ‘ideaaltypische’ kenmerken om perverse effecten en een rigide interpretatie van prestatiecijfers te voorkomen, bijvoorbeeld een breed palet aan indicatoren die recht doen aan de academische professionaliteit en de verschillende publicatieculturen en ruimte voor gezamenlijke betekenisgeving van prestatiecijfers (Bouckaert en Halligan, 2008; De Bruijn, 2006; Gibbons, 1998). De urgentie van een dialoog over prestatiecijfers houdt ook verband met de aard van academische professionals, die hooggekwalificeerd werk leveren waarvan de waarde en betekenis niet altijd te vatten is in relatief eenvoudige outputindicatoren. Het is daarom dat wetenschappelijke professionals meer waarde toekennen aan de beoordeling door peers, dan het tellen en wegen van onderzoeksoutput.

1. Vraagstelling en methode

Het is de vraag of prestatiesystemen die in de semipublieke sector worden gehanteerd, congruent zijn met de setting waarin deze systemen worden gehanteerd. Om inzicht te krijgen in de doorwerking van prestatiemeting in wetenschappelijke instellingen zijn in een empirisch onderzoek prestatie-meetsystemen van vier faculteiten van verschillende Nederlandse universiteiten onderzocht (Pen, 2009). Het onderzoek had tot doel inzicht te verschaffen in de doelen en effecten van outputfinanciering.

Omdat er geen overzicht van prestatie-meetsystemen van universiteiten, faculteiten en instituten beschikbaar was, zijn oriënterende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Nederlandse universiteiten. Uit die gesprekken bleek dat in praktisch alle universiteiten prestatie-informatie een rol speelt in beleidsafwegingen en bestuurlijke besluitvorming. Ook bleek dat bij de verdeling van de eerste geldstroom over faculteiten de parameters uit het landelijke bekostigingsmodel vaak worden gebruikt (promoties, onderzoeksscholen, diploma’s). Maar, slechts op weinig plekken wordt onderzoeksgeld uit de eerste geldstroom systematisch en navolgbaar verdeeld op basis van wetenschappelijke publicaties, de primaire onderzoeksoutput.

Uit het beperkte aanbod van ‘harde’ prestatie-meetsystemen is een keuze gemaakt voor vier systemen die qua inhoud (prestatie-indicatoren) en gebruik (het proces) van elkaar verschillen en van toepassing zijn op uiteenlopende wetenschappelijke disciplines. Generieke selectiecriteria voor de cases waren:

1. de hoeveelheid output bepaalt de verdeling van onderzoeksgeld in de faculteit;
2. het systeem moet ‘voelbaar’ zijn voor onderzoeksmangers en onderzoekers omdat zij onderzoeksgeld en -tijd winnen of verliezen;
3. het systeem bestaat minimaal vijf jaar zodat de effecten zichtbaar zijn;
4. de faculteit moet een omvang hebben van minimaal honderd medewerkers, omdat verwacht mag worden dat in die context van enige verzakelijking in de sturingsfilosofie sprake zal zijn.

Toepassing van deze criteria heeft geleid tot nadere bestudering van vier facultaire prestatie-meetsystemen. De faculteiten werken op het terrein van respectievelijk natuurwetenschappen, medische wetenschappen, economische wetenschappen en sociale wetenschappen. Bij een van de vier faculteiten is het prestatie-meetsysteem een uitvloeisel van het universitaire allocatiemodel. In de andere drie faculteiten is het systeem door het faculteitsbestuur ontwikkeld, ofwel om een objectieve basis te vinden voor de verdeling van onderzoeksgeld, ofwel om de onderzoeksprestaties te stimuleren.

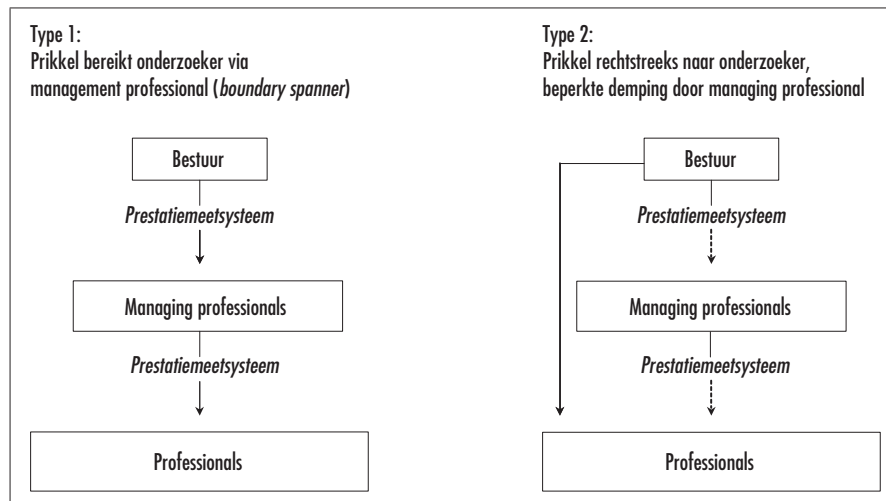
Ten behoeve van het onderzoek zijn facultaire beleidsdocumenten bestudeerd en is een groot aantal interviews gehouden onder decanen, afdelingshoofden (hoogleraren), onderzoekscoördinatoren en staffunctionarissen. De ruim vijftig interviews zijn gevoerd aan de hand van een lijst met stellingen over het prestatie-meetsysteem, die fungeerde als opstap naar een diepere beschouwing van de doorwerking van het systeem in de wetenschappelijke professie. In de stellingen kwamen de volgende onderwerpen aan bod:

- bekendheid van het prestatie-meetsysteem in de faculteit (prestatie-indicatoren, wegingsfactoren, financiële consequenties);
- waardering en beoordeling van de systematiek van het prestatie-meetsysteem;
- invloed van het prestatie-meetsysteem op het publicatiegedrag van onderzoekers;
- oordeelsvorming over de relatieve beloning van onderzoeksprestaties via het prestatie-meetsysteem;
- betekenis van het prestatie-meetsysteem voor de onderzoeksproductiviteit, onderzoekskwaliteit en maatschappelijke of economische betekenis van onderzoeksprestaties;
- ruimte voor manipulatie van prestatiecijfers met als gevolg perverse effecten;
- verwaarlozing van niet-gemeten prestaties;
- invloed op de prestatiegerichtheid van de cultuur van de faculteit;
- efficiencywinst bij de verdeling van onderzoeksgeld (verhouding kosten/baten van het systeem);
- zichtbaarheid van sterke en minder sterke onderzoeksgroepen dankzij het prestatie-meetsysteem;
- toekomstbeeld van het prestatie-meetsysteem en prestatiefinanciering in de faculteit.

2. Enkele kenmerken van de onderzochte prestatie-meetsystemen

Twee van de onderzochte faculteiten (natuurwetenschappen, medische wetenschappen) hebben een systeem dat wordt gebruikt voor het toekennen van onderzoeksgeld aan afdelingen. De andere twee faculteiten (economische wetenschappen, sociale wetenschappen) hanteren een systeem dat wordt gebruikt voor het belonen van individuele onderzoekers met onderzoekstijd. In het eerste sturingsmodel bepaalt de afdelingsmanager of de prikkel uit het systeem wordt doorgegeven aan onderzoekers. Het systeem heeft geen directe betekenis voor onderzoekers. Onduidelijk is in die gevallen of en zo ja, hoe de prikkels doorwerken op de werkvloer. In het tweede sturingsmodel worden onderzoekers rechtstreeks geprikkeld door het systeem. Onderzoekers krijgen onderzoekstijd toebedeeld op basis van hun individuele prestaties. Zie figuur 1.

Figuur 1.
Twee typen prestatie-meetsystemen



In de afdelingsgerichte prikkelstructuur vormen outputtellingen zelden aanleiding voor een gesprek tussen bestuur en afdelingshoofd (en ook niet tussen afdelingshoofd en onderzoeker). Outputtellingen worden gebruikt om het financiële rekenmodel te voeden met cijfers. Het rekenmodel bepaalt vervolgens de budgetten. In de individueel gerichte systemen worden de prestatie-cijfers nog wel besproken met de onderzoekers, bijvoorbeeld in functioneringsgesprekken. Dan wordt bekeken hoe het publicatiegedrag kan worden aangepast om te scoren op de prestatie-indicatoren.

Qua prestatie-indicatoren kennen de prestatie-meetsystemen overeenkomsten en verschillen. In alle vier gevallen worden publicaties in wetenschappelijke tijdschriften geteld en beloond. Hoe hoger de wetenschappelijke status van een tijdschrift, hoe zwaarder een publicatie weegt. Wat de systemen verder meetellen voor de verdeling van onderzoeksgeld verschilt: sommige systemen

tellen vakpublicaties en octrooien mee, terwijl andere vooral kijken naar werfkracht in tweede en derde geldstroom of aantallen promoties. Opvallend is dat de prestatie-meetsystemen ondanks de grote variëteit en heterogeniteit in onderzoeksoutput relatief weinig prestatie-indicatoren tellen. Veel output telt überhaupt niet mee. Onderzoeksoutput die wordt genegeerd door het systeem levert geen interne onderzoeksmiddelen op.

3. De systemen zijn in zekere zin armoedig en rigide

De variëteit in onderzoeksoutput binnen de onderzochte faculteiten bleek zeer groot. Die loopt uiteen van publicaties in verschillende wetenschappelijke tijdschriften (elk met eigen impactscores), vaktijdschriften, (congres)bundels, monografieën, octrooien, ontwerpen en software. De diversiteit is een afspiegeling van de uiteenlopende publicatieculturen van de vakgebieden. Waar voor het ene vakgebied uitsluitend Engelstalige artikelen in wetenschappelijke toptijdschriften met een hoge impactfactor ertoe doen, hebben andere vakgebieden een bredere focus. Voor hen kunnen ook boeken, bundels of niet-Engelstalige publicaties voornamelijk output vormen. De output varieert niet alleen tussen wetenschapsgebieden, maar kan ook sterk variëren van subdiscipline tot subdiscipline.

Opvallend is dat de systemen niet voldoen aan de ideaaltypische kenmerken van prestatie-meetsystemen. In de onderzochte prestatie-meetsystemen wordt maar weinig rekening gehouden met de variëteit in onderzoeksoutput en is weinig ruimte voor een dialoog over de betekenis van prestatiecijfers. Dat maakt de systemen in zekere zin armoedig en rigide; de systemen vormen starre rekenmodules voor de verdeling van onderzoeksgeld of -tijd, die slechts rekening houden met een beperkt deel van de onderzoeksoutput. Dat de systemen armoedig en rigide zijn, maakt de vraag intrigerend of zij betekenisvol kunnen zijn in een wetenschappelijke omgeving, waarin het vooral gaat om onderzoekskwaliteit en wetenschappelijke erkenning. Verwacht mag worden dat rigide systemen die haaks staan op de waarden van de wetenschappelijke professie aanzetten tot strategisch gedrag en perversiteiten.

4. Betekenis van prestatiemeting

Op basis van een analyse van prestatiecijfers en gesprekken met afdelingshoofden uit de vier faculteiten is een beeld verkregen van de belangrijkste effecten van outputfinanciering. Ondanks de verschillende prikkelstructuren van de prestatie-meetsystemen (prikkel via managing professional – type 1, versus prikkel rechtstreeks naar de onderzoeker – type 2) zijn de navolgende effecten in alle vier cases zichtbaar:

De prestatie-meetsystemen zetten aan tot doelgericht handelen

De systemen dringen aan op het leveren van bepaalde typen onderzoeksoutput en zetten aan tot doelgericht handelen, dat wil zeggen: publiceren in de hoog-gewaardeerde outputcategorieën uit het systeem. De outputcategorieën die het zwaarst beloond worden, zijn ook de categorieën die het meeste aanzien genieten in de wetenschappelijke omgeving. Maar als iedereen zich uitsluitend zou richten op de prestatie-indicatoren zou een erg eenzijdige output ontstaan. Dan was er in de meeste faculteiten geen ruimte meer voor (onderwijs)boeken, congresbundels, publicaties in beroeps- en vaktijdschriften, Nederlandstalige uitgaven enzovoort. Dat blijkt in de praktijk mee te vallen. Blijkbaar is het systeem van prestatiebeloning minder dwingend dan het lijkt.

Prestatiemeting leidt tot stijging van gemeten output

Uit een cijfermatige analyse van de output blijkt een prestatieverbetering van tien tot veertig procent. Volgens afdelingshoofden is dit vooral toe te schrijven aan het vervangingseffect: productieve onderzoekers nemen de plaats in van minder productieve onderzoekers. De prestatie-meetsystemen leiden nauwelijks of niet tot kwaliteitsverhoging van wetenschappelijk onderzoek. Kwaliteit wordt in hoofdzaak bevorderd door andere aspecten, zoals selectiebeleid voor onderzoekers, interne peer review van onderzoeksvoorstellen en interne peer review van artikelen.

Perverse effecten zijn moeilijk aantoonbaar

Er zijn geen aanwijzingen dat perverse effecten zich op grote schaal voordoen. Er zijn ook geen duidelijke aanwijzingen dat onderwijs, commissiewerk of maatschappelijke taken systematisch worden verwaarloosd. Wel is vaak door afdelingshoofden genoemd dat spanning bestaat tussen onderzoek en niet-beloonde werkzaamheden. Dit doet zich vooral voor bij jonge onderzoekers.

Er is nauwelijks reallocatie van middelen naar best presterende eenheden

Verschuiving van onderzoeksgeld naar productievere eenheden lijkt niet het hoogste doel van de onderzochte prestatie-meetsystemen. Vergaande reallocatie van middelen naar de best presterende onderdelen wordt in sterke mate gedempt. Bij de financiële doorwerking van meetresultaten wordt zodanig gecorrigeerd, dat afdelingen die goed presteren er in financieel opzicht eigenlijk maar weinig beter van worden. Voor afdelingen die binnen de kaders van het systeem slecht presteren geldt het omgekeerde; zij kunnen langs andere wegen toch facultair geld binnenhalen.

Prestatiefinanciering is op termijn niet meer weg te denken volgens afdelingshoofden

Onder de geïnterviewde hoogleraren bestaat ondanks de kritiek op prestatie-indicatoren en wegingsfactoren veel waardering voor het facultaire systeem voor outputfinanciering. De systemen worden niet verguisd, maar omarmd.

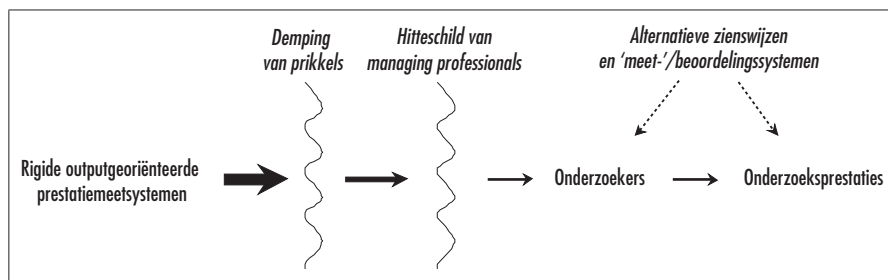
5. Paradox van de schamele systemen

Opmerkelijk genoeg hebben de onderzochte prestatie-meetsystemen weinig zichtbare negatieve effecten. Hoewel de systemen een beperkte scope hebben – immers niet alle prestaties worden gemeten – zijn de frustraties over de armoedigheid beperkt, uitzonderingen daargelaten. De systemen lijken zelfs een positieve invloed te hebben op gemeten prestaties. Gegeven de verwachting dat prestatie-meetsystemen contra-effectief kunnen werken in een omgeving van professionals, rijst de vraag waarom niet op grote schaal weerstand wordt geboden aan een systeem dat geen recht doet aan de variëteit van onderzoek en publicatieculturen. Waarom wordt ingestemd met een systeem dat vooral productiviteit en geen kwaliteit belooft? Waarom zijn er geen signalen dat de systemen leiden tot het reproduceren van bestaand onderzoek, het vermijden van risicovol onderzoek dat moeilijk publicabel is, afname van samenwerkingsbereidheid of verwaarlozing van niet-beloonde prestaties?

6. Verklaringen

Het caseonderzoek in de vier faculteiten biedt een aantal verklaringen voor het ontbreken van negatieve effecten, die op voorhand mochten worden verwacht. De verklarende factoren kunnen worden verdeeld in dempingsfactoren en compenserende factoren (zie figuur 2). De dempingsfactoren laten zien dat de prikkels niet zo sterk worden doorgegeven als op het eerste gezicht lijkt. De compenserende factoren geven aan dat niet alle prestatie-sturing is opgehangen aan het prestatie-meetinstrument; naast outputfinanciering bieden ook tal van andere instrumenten aanknopingspunten voor sturing op onderzoekskwaliteit.

Figuur 2.
Drie typen verklarende factoren



DEMPINGSFACTOREN

Dempingsfactor 1: De prestatie-meetsystemen hebben in financiële zin beperkte betekenis

Het onderzoeksgeld dat intern wordt verdeeld via het prestatie-meetsysteem bedraagt vaak slechts een kwart van de totale eerste geldstroom voor onderzoek. Afdelingen krijgen een vaste basisbijdrage of kunnen intern geld verwer-

ven op basis van andere criteria (bijvoorbeeld strategische investeringsbudgetten, beleidsgelden). De systemen hebben dus maar een beperkt bereik en zijn daardoor minder doordringend dan ze op het eerste gezicht lijken.

Dempingsfactor 2: Als transparantie van de systemen beperkt is, verdwijnen de prikkels

In twee van de onderzochte faculteiten is weliswaar duidelijk welke onderzoeksoutput ertoe doet in het systeem, maar het valt nauwelijks te berekenen hoeveel geld onderzoeksoutput precies oplevert. Daarvoor zijn de systemen in financieel-administratieve zin te complex. Alleen de financiële afdelingen kunnen uitrekenen wat onderzoeksoutput oplevert in een bepaald jaar.

Dempingsfactor 3: Het middelen van prestaties

Onderzoeksprestaties worden over drie tot vijf jaren gemiddeld. In de begroting voor jaar x worden de prestaties van jaar $x-2$, $x-3$ en $x-4$ (en in een van de faculteiten ook $x-5$ en $x-6$) gemiddeld. Door het middelen van onderzoeksprestaties worden grote fluctuaties in de toewijzing van middelen voorkomen.

Dempingsfactor 4: Tijdsgat tussen prestatie en beloning

In alle vier onderzochte prestatie-meetsystemen bestaat een tijdsgat tussen prestatie en beloning. Om begrotingstechnische redenen worden onderzoeksprestaties geleverd in jaar x niet alleen gemiddeld met prestaties in de jaren daarvoor, maar ook pas beloond in jaar $x+2$ (omdat in jaar $x+1$ de begroting voor jaar $x+2$ wordt opgesteld, en hierin gerekend wordt met de output van jaar x en de jaren daarvoor).

Dempingsfactor 5: De reikwijdte van de prestatie-meetsystemen is beperkt en er zijn billijkheidsregelingen

Hoewel prestatie-meetsystemen duidelijk en 'hard' zijn, wordt in alle cases ruimte geboden aan bijzondere gevallen. Sommige afdelingen of onderzoekers worden buiten het systeem gehouden, omdat zij redelijkerwijs niet in staat zijn te presteren naar de maatstaven van het systeem. In de faculteiten waar op individueel niveau wordt beloond, kunnen onderzoekers een verzoek indienen om output die buiten het systeem valt toch te laten meetellen. De bewijslast ligt bij de onderzoeker. Een wetenschappelijke commissie besluit of er voldoende grond is om een uitzondering toe te staan. In de faculteiten waar geaggregeerde prestaties worden geteld, bestaat iets vergelijkbaars.

Dempingsfactor 6: Managing professionals vormen een 'hitteschild'

Afdelingshoofden spelen een centrale rol bij de beperking van de perverse effecten van de systemen. Zij zijn de verbindende schakel tussen het bestuurlijk echelon dat het systeem heeft ingevoerd en de onderzoeksprofessionals van wie prestaties worden gemeten. Het is de (onuitgesproken) taak van de managing professionals om te zorgen dat de negatieve kanten van het prestatie-meetsysteem beperkt voelbaar zijn in de afdelingen. De managing professionals

kunnen worden beschouwd als het ‘hitteschild’ tussen de bestuurlijke laag en de professionals (Weggeman, 2007). Zij kunnen de uitkomsten van het systeem langs drie wegen modereren. Ten eerste hebben afdelingshoofden de eindverantwoordelijkheid voor de toedeling van onderzoeksgeld binnen de afdeling. Zij bepalen in welke mate zij rekening houden met de uitkomsten van het systeem. Ten tweede heeft de managing professional de mogelijkheid om niet-gemeten prestaties onder de aandacht te brengen en te waarderen in bijvoorbeeld functioneringsgesprekken. Ten derde kunnen managing professionals een bemiddelende rol spelen bij de toepassing van billijkheidsregelingen en hardheidsclausules door het faculteitsbestuur. Deze bevindingen sluiten aan bij ander onderzoek waaruit blijkt dat de rol van de manager, en met name zijn managementstijl, van belang is bij een succesvolle implementatie van prestatiemeting (De Waal, 2002).

Dempingsfactor 7: Het hogere management is zelf afkomstig uit de professie
De faculteitsbestuurders komen zelf voort uit de wetenschappelijke professie en hebben daardoor ook aandacht voor de mechanismen en wetenschappelijke processen die ten grondslag liggen aan prestaties. Hoewel de professional niet altijd zijn zin zal krijgen, is de faculteitsleiding een partij die vrij dicht bij de onderzoeker staat. Hij begrijpt de onderzoeker en kan zich inleven. Dit draagt bij aan het vertrouwen van professionals in de verzachtende omstandigheden rond het prestatie-meetsysteem.

COMPENSERENDE FACTOREN

Compenserende factor 1: Prestaties worden vanuit verschillende kanten gemeten
Het succes of falen van een prestatie-meetsysteem is afhankelijk van de context waarin het systeem opereert (Mintzberg, 1989). Andere systemen kunnen een andere kijk op de zaken geven. Naast de prestatie-meetsystemen voor de verdeling van onderzoeksgeld worden ook andere systemen gebruikt voor het meten van onderzoeksoutput. Een omgeving van wetenschappelijke professionals zal over het algemeen behoefte hebben aan meervoudigheid en redundantie in de benadering van prestaties. Meervoudigheid impliceert dat de output op verschillende manieren kan worden gedefinieerd en dus ook op verschillende wijzen kan worden gemeten en beoordeeld. Redundantie is het verschijnsel dat verschillende productdefinities, prestatie-indicatoren en systemen van meten en oordelen elkaar overlappen en deels strijdig kunnen zijn (De Bruijn, 2006).

Compenserende factor 2: Prestatie-meetsystemen zijn ‘embedded systems’
De invoering van een prestatie-meetsysteem gaat vaak gepaard met de implementatie van andere prestatiegerichte researchmanagementinstrumenten, die het prestatie-meetsysteem aanvullen of ongewenste effecten compenseren (Van der Weijden, 2007). De andere researchmanagementinstrumenten kunnen worden onderscheiden in congruente en conflicterende instrumenten. Congruente instrumenten zijn in lijn met de waarden en criteria uit het pres-

tatiemeetsysteem. Voorbeelden zijn: prestatiegerichte HRM-instrumenten: strenge selectieprocedures, prestatiegericht loopbaanbeleid, tenure track, individuele bonusregelingen voor goede prestaties; extra onderzoekssubsidies voor de versterking van goed presterende afdelingen; aanvullende budgetten vanwege goede (externe) evaluaties of citatiescores. Conflicterende instrumenten staan haaks op het prestatiemeetsysteem. Voorbeelden zijn: inputfinanciering: interne project- en programmagelden die worden verdeeld op basis van onderzoeksplannen; facultaire budgetten voor kwetsbaar onderzoek, dakpanconstructies of overbruggingsgelden; inzetgaranties en matching van externe subsidies.

De inbedding van de prestatiemeetsystemen in een breder stelsel van sturingsinstrumenten voorkomt dat een eenzijdige oriëntatie ontstaat op de door het systeem gemeten waarden.

Compenserende factor 3: Onderzoeksmanagement vindt deels buiten de instelling plaats

Onderzoeksmanagement gebeurt niet primair via het prestatiemeetsysteem, maar vindt grotendeels plaats buiten de instelling. Onderzoek vindt steeds vaker plaats in virtuele onderzoeksscholen en intra- of interuniversitaire onderzoeksinstituten. Onderzoekers hebben niet meer alleen een affiliatie met hun eigen faculteit. Zij hebben ook een sturings- en verantwoordingsrelatie met externe partijen. Het prestatieregime dat de eigen faculteit oplegt, is niet altijd maatgevend. Om mee te kunnen doen in een onderzoeksschool moeten onderzoekers vaak aan andere (of aanvullende) eisen voldoen. De invloed van het facultaire prestatiemeetsysteem wordt daardoor beperkt. Daarnaast ligt een deel van het management van onderzoeksprogramma's buiten de eigen instelling vanwege de afhankelijkheid van tweede en derde geldstroom. Voor deze middelen wordt verantwoording afgelegd aan externe organisaties. De criteria uit het interne prestatiemeetsysteem spelen geen rol van betekenis bij die externe verantwoording.

Compenserende factor 4: Externe werfkracht kan meer opleveren dan het prestatiemeetsysteem

Naast middelen uit de facultaire eerste geldstroom verwerven onderzoekers en afdelingen ook middelen uit de tweede en derde geldstroom. Onderzoeksgeld kan worden geworven bij externe fondsen in de tweede (NWO, KNAW) en derde geldstroom (bijvoorbeeld stichtingen, bedrijven, Europese fondsen). De werfkracht in externe onderzoeksmiddelen varieert in de vier onderzochte faculteiten van circa twintig tot vijfenzestig procent. Dat relativeert het belang van het interne prestatiemeetsysteem. Het prestatiebudget als percentage van de totale onderzoeksmiddelen (eerste, tweede en derde geldstroom tezamen) varieert in de onderzochte faculteiten van negen tot circa tachtig procent. Dit laat zien dat het prestatiemeetsysteem in sommige gevallen maar een beperkte invloed heeft op de onderzoeksbudgetten van onderzoeksafdelingen. Veel geld wordt buiten het prestatiemeetsysteem om verworven.

7. Conclusie: prestatiemeting heeft vooral een symbolische waarde

De prestatie-meetsystemen worden op tal van manieren gedempt en gecompenseerd door andere systemen binnen de organisatie. Zo worden onderzoeksgroepen min of meer beschermd tegen negatieve consequenties van het systeem. Daarnaast liggen de dempende krachten buiten de instelling: werfkracht in de tweede en derde geldstroom kan bijvoorbeeld meer opleveren dan het prestatie-meetsysteem. Als gevolg van de dempende maatregelen, de complexiteit van de systemen en hun wisselwerking met de omgeving, is het voor onderzoekers vaak moeilijk na te gaan hoeveel een eenheid output precies oplevert. Dit maakt dat de systemen vaak niet een reële, maar meer symbolische waarde hebben. De prestatie-meetsystemen staan symbool voor een prestatiegerichte cultuur en een daadkrachtige objectieve verdeling van middelen, maar de doorwerking blijkt in de praktijk nogal mee te vallen. In de beperkte doorwerking ligt waarschijnlijk juist de kracht van de systemen. Zouden de systemen op een veel dwingender wijze prestaties goed- of afkeuren, dan kunnen zij een bedreiging vormen voor de academische onderzoeksprofessie, die immers ook producten en diensten levert die niet direct meetbaar zijn en beloond worden. De effecten van de prestatie-meetsystemen moeten echter niet geheel worden gebagatelliseerd; ze hebben wel degelijk een functie in het onderzoeksbeleid van de faculteit en dragen bij aan een hogere productiviteit.

8. Discussie: beperkingen van prestatie-meetsystemen als sturingsinstrument

Prestatiefinanciering in wetenschappelijke organisaties wordt ‘minder heet gegeten dan zij wordt opgediend’. De prestatiecijfers doen er maar in beperkte mate toe. Dat voorkomt wellicht dat prestatiemeting aanzet tot perverse effecten. Op basis van de bevindingen uit het caseonderzoek zijn drie kanttekeningen te plaatsen bij de praktijk van outputfinanciering. Aansluitend worden handelingsvoorschriften voor managers aangereikt.

Ten eerste staan de prestatie-meetsystemen in dienst van de transparantie, maar die neemt vaak weinig toe. Met name in de faculteiten waar onderzoeksprestaties op afdelingsniveau worden beloond, hebben de systemen de neiging te verworden tot financieel-administratieve verdeelmodellen. De onderzoeksprestaties worden opgeteld en verrekend tot een bijdrage op afdelingsniveau zonder dat de cijfers die daarachter schuilgaan nog nader worden geanalyseerd en besproken. In combinatie met de beperkte doorwerking van de systemen als gevolg van demping en compensatie ontstaat de indruk van een rituele dans.

Op basis van de onderzoeksuitkomsten kunnen managers worden uitgedaagd om na te denken over passende en zinvolle prestatiesystemen. Prestatiemeting met veel meetwerk en weinig prikkels leidt vooral tot een bureaucratische last zonder betekenis. De uitdaging is om met beperkte bureaucratische inzet een duidelijke relatie te leggen tussen het handelen van de professionals en hun beloning. De keuze van prestatie-indicatoren en beloningsarrangementen moet voor zowel manager als professional acceptabel en realistisch zijn.

Ten tweede neemt de rationaliteit in beleid en besluitvorming weinig toe. De prestatie-meetsystemen bieden inzicht in onderzoeksprestaties, maar vormen niet de basis voor beleid en besluitvorming voor onderzoeksinvesteringen. Deze zijn gebaseerd op andere overwegingen dan de uitkomsten van het prestatie-meetsysteem, zoals bestuurlijke voorkeuren of onderzoeksinhoudelijke afwegingen. Onderzoeksgroepen die goed presteren kunnen niet per definitie rekenen op een toename van het onderzoeksbudget. Omgekeerd leiden zwakke prestaties niet tot een afname van onderzoeksinvesteringen. Dit versterkt het beeld van een niet-strategische inzet van prestatiefinanciering. Hoewel het vanuit organisatorisch perspectief zinvol is om ruimte te houden voor een mix van interne financieringsvormen (prestatiefinanciering naast bijvoorbeeld strategische beleidsbudgetten, programma- en projectgelden enzovoort), is het zinvol de uitkomsten van prestatiefinanciering wel mee te wegen bij bestuurlijke beslissingen over het toekennen van geld buiten het prestatiefinancieringsbudget om. Een conflict tussen een strategische beleidskeuze en de uitkomst van prestatiemeting kan zo nodig leiden tot een herziening van het prestatiesysteem.

Ten derde is prestatiefinanciering per definitie een ‘zero sum game’. De hoeveelheid eerste geldstroom neemt niet toe als alle afdelingen in een faculteit beter gaan presteren. Het onderzoeksbudget van de faculteit is in principe begrensd. Outputfinanciering zet afdelingen aan van jaar tot jaar meer te produceren, omdat andere afdelingen dat ook doen. Bij gelijkblijvend budget zal de beloning per prestatiepunt dalen. Het kan leiden tot een ratrace en een inflatie van prestaties. Het bonussysteem (meer geld bij meer presteren) transformeert zo op termijn naar een malussysteem (minder geld bij minder presteren). Dit laat zien dat prestatiesystemen op termijn vragen om herziening.

Literatuur

- Bouckaert, G., en J. Halligan – *Managing performance. International comparisons*. – London/New York : Routledge, 2008
- Bruijn, J.A. de – *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. – 2e druk – Utrecht : Lemma, 2006
- Gibbons, R. – Incentives in organizations. – In: *Journal of Economic Perspectives* 12 (1998) 4, p. 115-132

- Koelman, J., en R. Venniker – Public funding of academic research: the Research Assessment Exercise of the UK. – In: *Higher education reform. Getting the incentives right.* – Den Haag : Sdu, 2001
- Lohman, F. – *The effectiveness of management information, a design approach to contribute to organizational control.* – Proefschrift – Technische Universiteit Delft, 1999
- Mintzberg, H. – *Mintzberg on management: inside our strange world of organizations.* – New York : The Free Press, 1989
- Mul, J. de – Publish and perish! – In: *Tijdschrift voor Filosofie* 68 (2005), p. 417-434
- Pen, M. – *Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek. Een empirische studie naar de doorwerking van universitaire prestatie-meetsystemen.* – Proefschrift – Den Haag : Lemma, 2009
- Waal, A.A. de – *The role of behavioral factors in the successful implementation and use of performance management systems.* – Proefschrift – Amsterdam : Vrije Universiteit, 2002
- Weggeman, M. – *Leidinggeven aan professionals. Niet doen!* – Schiedam : Scriptum, 2007
- Weijden, I. van der – *In search of performance. Research management within the Dutch public medical and health sector.* – Proefschrift – Amsterdam : Vrije Universiteit, 2007.