



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Ruimte voor professionals

Lackner, I.; Onderstal, S.; de Smeth, O.; Theisens, J.

Publication date

2008

Document Version

Final published version

Published in

TPEdigitaal

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Lackner, I., Onderstal, S., de Smeth, O., & Theisens, J. (2008). Ruimte voor professionals. *TPEdigitaal*, 2(2), 114-126. <http://www.tpedigitaal.nl/archief/2-2008/paper/64>

General rights

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), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Ruimte voor professionals

Iris Lackner, Sander Onderstal, Otto de Smeth en Jelte Theisens

In het coalitieakkoord benadrukt het huidige kabinet het belang van ruimte voor professionals in de (semi)publieke dienstverlening. De vraag is in hoeverre professionals beter gaan presteren als ze meer of minder ruimte krijgen. We bestuderen dit vraagstuk vanuit een economische invalshoek.

1 Inleiding

In de afgelopen jaren is er een discussie op gang gekomen over het belang van de rol van professionals voor een goede (semi)publieke dienstverlening. Zo beargumenteren WRR (2004), SER (2005) en Stichting Beroeps-eer (2006) dat professionals onvoldoende ruimte krijgen om hun klanten goed van dienst te kunnen zijn. CDA, PvdA en CU hebben in het coalitieakkoord aangegeven te willen zorgen voor meer ruimte voor professionals. Inzichten uit de (recente) economische literatuur kunnen bijdragen aan de discussie. Deze literatuur raakt aan gerelateerde thema's, zoals principaal-agent relaties en intrinsieke motivatie. In dit artikel werpen we aan de hand van deze literatuur een kritische blik op de invloed van klant, overheid, en management op de ruimte van de professional en diens prestaties.

De opbouw is als volgt. We beginnen in sectie 2 met definities voor de begrippen 'professional' en 'ruimte'. In sectie 3 staat de standaard economische theorie en empirie centraal. Sectie 4 geeft enkele nuances aan op de standaardresultaten aan de hand van recente inzichten. Vervolgens gaan we in sectie 5 dieper in op beleidsvraagstukken. Sectie 6 bevat een korte conclusie.

2 Professional en ruimte

Om te verhelderen voor welk probleem ‘meer ruimte voor professionals’ een oplossing zou zijn, is het van belang de begrippen ‘professional’ en ‘ruimte’ te specificeren. Volgens het Van Dale Groot Woordenboek voor hedendaags Nederlands is een professional iemand die een ambacht, kunst of sport beroepsmatig beoefent. Wanneer gesproken wordt over professionals, wordt echter vaak een beperktere groep bedoeld. Een eenduidige definitie van deze beperktere groep bestaat niet, maar er lijkt een gedeeld gevoel te bestaan dat mensen met bepaalde beroepen wel professionals zijn en mensen met andere beroepen niet. Waar de grens precies ligt is niet duidelijk. Bij het gebruik van de term professional verwijst het coalitieakkoord voornamelijk naar dienstverleners in de (semi)publieke sector die in direct contact staan met de burger. De filosoof Kole (2007) bakent de groep af aan de hand van een aantal kenmerken, zoals een hoge opleiding en training, een bepaalde mate van autonomie, hoge beroepstandaarden en grote toewijding. Hieronder vallen ook advocaten en notarissen, die niet werkzaam zijn in de (semi)publieke sector.

Om discussies te vermijden over wie nu wel en niet professional zijn, volgen we de brede definitie van de Van Dale. De focus in onze analyse ligt echter op een bepaald type professionals, namelijk zij die (1) werkzaam zijn in de (semi)publieke sector, (2) direct contact hebben met de klant¹, en (3) op basis van hun kennis beter dan hun klant kunnen inschatten welke dienst de laatste nodig heeft om in zijn behoefte te voorzien. Voorbeelden zijn artsen, docenten en klantmanagers bij de sociale dienst. Notarissen, managers in de zorg en ambtenaren van het bevolkingsregister vallen buiten onze analyse omdat ze niet voldoen aan respectievelijk criterium (1), (2) en (3). Omdat de klant niet kan beoordelen of diagnose en behandeling juist zijn, worden de diensten van deze professionals in de economische literatuur geloofsgoederen (*credence goods*) genoemd (zie bijvoorbeeld Dulleck en Kerschbamer 2006).

‘Ruimte voor professionals’ wordt in beleidsdiscussies vaak als synoniem gebruikt voor ‘professionele autonomie’ of ‘handelingsruimte’. Wij zeggen dat een professional meer ruimte heeft naarmate zijn handelingen minder gevolgen hebben voor zichzelf. De term ruimte zegt dus niet alleen iets over de vrijheid van de professional om het werkproces naar believen in te richten, maar ook wat voor hem de consequenties van zijn handelen zijn. Een arts heeft bijvoorbeeld de professionele autonomie om een be-

¹ Mintzberg (1979) gebruikt de term ‘professionale bureaucratie’ voor de organisatie waarin dit soort professionals werken. In zo’n organisatie zijn (hoogopgeleide) professionals verantwoordelijk voor het primaire proces.

handeling voor te schrijven, maar heeft minder ruimte naarmate medische missers hem duurder komen te staan. Merk op dat 'ruimte' los staat van 'verantwoordelijkheid': Een professional kan veel of weinig verantwoordelijkheid hebben en tegelijkertijd veel of weinig ruimte om die verantwoordelijkheid in te vullen.

Verschillende opdrachtgevers kunnen de ruimte van professionals inperken: de klant doet dat door vraagsturing, de overheid door beleid en wetgeving, en het management door aansturing. Voorbeelden van aansturing zijn (prestatie)prikkels, inperken van de beslissingsbevoegdheid en monitoren.

3 Standaard economische theorie

Volgens standaard economische theorie, zoals de principaal-agent theorie, kan het verstandig zijn dat de ruimte voor professionals wordt ingeperkt. De informatieasymmetrie tussen professional en klant kan er immers toe leiden dat de markt faalt als de professional volledig de ruimte krijgt; de professional levert uit zichzelf niet de dienst die het best aansluit bij de behoefte van de klant of niet op de manier die de klant het beste uitkomt. In hun overzichtsartikel onderscheiden Dulleck en Kerschbamer (2006) drie mogelijke marktfalens in markten voor geloofsgoederen:

- Onderbehandeling (*undertreatment*): de klant heeft een geavanceerde / dure dienst nodig, maar ontvangt een eenvoudige / goedkope.
- Overbehandeling (*overtreatment*): de klant heeft een goedkope dienst nodig, maar krijgt een dure.
- Uitbuiting (*overcharging*): de klant heeft een goedkope dienst nodig en ontvangt die, maar krijgt de rekening voor een dure dienst.

Uit de empirische literatuur komt naar voren dat deze marktfalens ook in de praktijk optreden. De meeste voorbeelden betreffen professionals in de private sector. Levitt en Syverson (2005) vinden bijvoorbeeld onderbehandeling in de huizenmarkt: makelaars blijken hun eigen huis voor een gemiddeld 3.7% hogere prijs te verkopen dan de huizen van hun klanten. Schneider (2006) observeert uitbuiting in de markt voor autoreparaties. De gemiddelde rekening voor het inspecteren van zijn auto bedroeg slechts \$37,70 wanneer hij aangaf dat hij zou verhuizen naar de nabije omgeving van de garage, terwijl diezelfde rekening gemiddeld \$59,75 was wanneer hij vertelde dat hij niet in de buurt woonde (waarbij de mankementen telkens dezelfde waren). Er zijn indicaties dat deze marktfalens ook kunnen

optreden in de (semi)publieke sector. Een Zwitsers onderzoek onthult dat de kans dat een willekeurig persoon één van zeven ingrijpende chirurgische behandelingen krijgt 1/3 hoger is dan voor een arts of zijn gezin, een typisch voorbeeld van overbehandeling (Emons 1997).

Om deze marktfalens op te lossen, geeft de literatuur aan dat het verstandig kan zijn de ruimte van professionals te beperken, zodat ze prikkels ontvangen om de klant de juiste behandeling te geven voor een redelijke prijs. Verschillende empirische studies bevestigen dat bijvoorbeeld prestatiecontracten professionals kunnen prikkelen betere prestaties te leveren. Zo laat Lazear (2000) zien dat de output per werknemer van een autoruitbedrijf met 44% toeneemt als het bedrijf overstapt van uurloon naar stukloon.

Anderen observeren dat ook in de (semi)publieke sector professionals soms beter presteren onder prestatieprikkels. Lavy (2004) beschrijft een experiment in Israël waarin docenten een bonus krijgen die afhangt van de prestaties van hun leerlingen in vergelijking met leerlingen van andere docenten van hetzelfde vak. Het blijkt dat de bonus een positief effect heeft op de prestaties van leerlingen, zoals het slagingspercentage voor toetsen. Lavy vindt bovendien geen bewijs voor mogelijk negatieve gevolgen van deze prestatieprikkels, zoals uitholling van het curriculum (*teaching to the test*) of manipulatie van toetsresultaten door docenten. Atkinson et al. (2004) komen tot vergelijkbare resultaten voor docenten in Engeland: als een docent financiële prikkels krijgt, blijken zijn leerlingen aanzienlijk beter te scoren op landelijke examens.

Uiteraard is het van belang dat de opdrachtgever de ruimte van professionals op de juiste wijze inperkt. Zo kunnen professionals mogelijk te weinig ruimte krijgen om innovatieve diensten in te zetten die uit een maatschappelijk oogpunt wel gewenst zijn. SEO (2005) geeft als treffend praktijkvoorbeeld de bekostigingssystematiek in de zorg. In de AWBZ krijgen zorgaanbieders van extramurale zorg een vergoeding op basis van 'uren achter de voordeur'. Zorgprofessionals hebben dus weinig prikkels (en daarmee weinig ruimte) om nieuwe behandelmethoden in te zetten waarmee ze de patiënt sneller kunnen helpen.

4 Intrinsieke motivatie

De moderne (psychologische) economische literatuur geeft echter aanleiding om voorzichtig te zijn met het inperken van de ruimte voor professionals. Dit kan namelijk ten koste gaan van hun intrinsieke motivatie, zodat ze uiteindelijk slechter presteren dan voorheen (Frey en Jegen 2001). Deci

(1971) definieert intrinsieke motivatie als volgt: Iemand is intrinsiek gemotiveerd om een activiteit te verrichten als hij er geen beloning voor krijgt, behalve de activiteit zelf. Een intrinsiek gemotiveerde professional zal bijvoorbeeld een zo goed mogelijke dienst willen verlenen aan de klant zonder dat hij meer beloning krijgt naarmate hij de klant beter van dienst is.

Verschillende vormen van ruimte-inperking kunnen verlies van intrinsieke motivatie impliceren. Zo kunnen (prestatie)prikkels ten koste gaan van de intrinsieke motivatie van professionals. Gneezy en Rustichini (2000) laten dat zien in een veldexperiment waarin collectanten in Israël geld ophalen voor het goede doel. Ze observeren dat de groep collectanten die een kleine beloning krijgen naarmate ze meer ophalen minder geld binnenbrengt dan de groep die helemaal geen beloning krijgt. Hun conclusie: prestatiebeloning kan averechts werken omdat het de intrinsieke motivatie vermindert. Prestatiebeloning prikkelt mensen pas extra hard hun best te doen als deze voldoende groot is.

Daarnaast kan een opdrachtgever die de beslissingsbevoegdheid van een professional inperkt, het signaal afgeven dat hij deze niet vertrouwt, waarop de professional minder gemotiveerd is goed te presteren. Inderdaad observeren Falk en Kosfeld (2006) in een laboratoriumexperiment dat dit ‘geinstitutionaliseerd wantrouwen’ kan leiden tot averechtse effecten. In een principaal-agent situatie kan de principaal ervoor kiezen de agent een minimaal productieniveau op te leggen. De meeste agenten blijken meer te produceren als de principaal juist niet voor een minimum kiest.

Ook monitoren kan averechts werken op de intrinsieke motivatie van professionals, zeker als de toezichthouder frequent met hen interacteert. Onderzoek van Barkema (1995) laat zien dat managers in middelgrote bedrijven minder presteren naarmate ze meer gemonitord worden. Frey en Jegen (2001) interpreteren Barkema’s bevindingen dat monitoren de intrinsieke motivatie van werknemers kan verminderen, en daarmee hun prestaties.²

Intrinsieke motivatie van professionals in de (semi)publieke sector kan dus de belangentegenstelling tussen de professional en de klant beperken, maar het is de vraag of dit in de praktijk ook altijd het geval is. Uit de hierboven genoemde empirische voorbeelden van onderbehandeling, overbehandeling en uitbuiting wordt in ieder geval duidelijk dat er in de markt-

² Daarnaast brengen toezicht op en monitoren van het handelen van professionals kosten met zich mee. Een professional zal bijvoorbeeld tijd moeten steken in zijn administratie om zijn handelen te verantwoorden. Deze tijd kan hij niet steken in het contact met zijn klant, wat ten koste gaat van zijn productiviteit. Kanters et al. (2004) schatten bijvoorbeeld in dat voor zorgprofessionals de niet-patiëntgebonden werktijd 26 procent bedraagt (een toename van 20 procentpunten in 25 jaar).

sector niet altijd voldoende intrinsieke motivatie is om marktfalen te voorkomen. Vaak wordt echter verondersteld dat werknemers/professionals in de (semi)publieke sector bovengemiddeld intrinsiek gemotiveerd zijn om hun werk goed te doen (CPB 2004). Dit kan ervoor zorgen dat de belangen van de professional overeenkomen met de maatschappelijke belangen: een zo goed mogelijke (semi)publieke dienstverlening.

Verder is het in de praktijk moeilijk om te bepalen welk deel van de motivatie van de werknemer intrinsiek is en welke extrinsiek. Zo stelt Kreps (1997) dat intrinsieke motivatie (in ieder geval voor een gedeelte) vage extrinsieke prikkels zijn zoals bijvoorbeeld: angst om te worden ontslagen, angst om berispt of bekritiseerd te worden door collega's of zelfs de wens om gerespecteerd en gewaardeerd te worden door collega's. Dergelijk prikkels zijn moeilijk te observeren en worden daarom vaak toegeschreven naar intrinsieke motivatie.

Een andere kanttekening is dat de intrinsieke motivatie van een professional te niet kan worden gedaan als blijkt dat collega's met slechtere prestaties dezelfde beloning krijgen (CPB 2004).

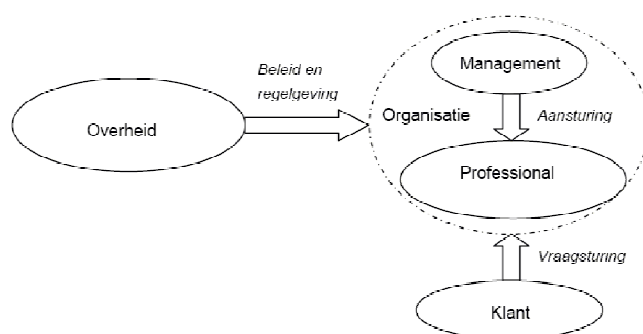
Bovendien zijn er ook vormen van intrinsieke motivatie waarbij de professional wel intrinsiek gemotiveerd is, maar waarbij deze intrinsieke motivatie niet (volledig) gericht is op doelen die in het maatschappelijke belang zijn. Medisch specialisten zijn bijvoorbeeld veelal intrinsiek gemotiveerd om kwalitatief goede zorg te leveren, maar dat geldt in veel mindere mate voor de kosten-effectiviteit (CPB 2004). Een ander voorbeeld zijn klantmanagers in de re-integratiemarkt die intrinsiek gemotiveerd zijn om kansarmen te helpen, terwijl dit maatschappelijk suboptimaal is. Zo laten Heckman et al. (1997), Behncke et al. (2007) en Lechner en Smith (2007) zien dat klantmanagers maatschappelijk gezien te veel diensten leveren aan werkzoekenden met een lage kans op het vinden van een baan.

5 **Beleid**

De moderne literatuur zet dus kanttekeningen bij de traditionele inzichten dat de professional niet uit zichzelf het maatschappelijk belang dient, en dat inperken van zijn ruimte hem altijd kan prikkelen dat wel te doen. Omdat de besproken economische literatuur echter geen eenduidig beeld geeft, is het voor specifieke markten voorlopig nog een empirisch vraagstuk in hoeverre de professional de ruimte moet krijgen. Eventuele problemen en oplossingen kunnen van markt tot markt verschillen. Met name zal helder

moeten worden wat de gewenste rol van verschillende opdrachtgevers is (zie figuur 1).

Figuur 1 Manieren waarop overheid, management en klant de ruimte van professionals kunnen inperken



Vraagsturing. Vraagsturing is een beproefd instrument in de private sector. Soms kan vraagsturing ook professionals in de publieke sector disciplineren goed te presteren. Er is sprake van vraagsturing als de klant kan kiezen uit de diensten van verschillende professionals. Een ouder kan bijvoorbeeld besluiten om zijn kind naar een andere school te sturen als hij de kwaliteit van het onderwijs niet goed genoeg vindt. Een ander voorbeeld is het persoonsgebonden budget in de gehandicaptenzorg. Is de gehandicapte of mantelzorger niet tevreden met de geleverde diensten van een zorgaanbieder dan kan deze overstappen naar een andere.

Vraagsturing beperkt de ruimte van professionals: als zij slecht presteren dan heeft dat gevolgen voor hen omdat een deel van hun klanten zal weglopen. Deze vorm van ruimte-inperking kan maatschappelijk gewenst zijn. De klant kan immers een sturende rol spelen in de kwaliteit van de dienstverlening van professionals, zodat de markt niet hoeft te falen. Daarbij is het van belang dat klanten kunnen kiezen uit verschillende professionals (keuzevrijheid), dat ze kunnen vergelijken (op basis van voldoende informatie over de prestaties van professionals), dat ze eenvoudig kunnen overstappen (lage overstapkosten) en dat ze voldoende prikkels hebben om over te stappen als blijkt dat een professional niet goed presteert (zie Le Grand 2006 en 2007; KCOV 2007). Tot slot hoeft vraagsturing niet goed te werken als de doelen van de klant niet op een lijn liggen met het algemene belang. Denk daarbij aan werkzoekenden die vouchers krijgen om

re-integratiediensten in te kopen terwijl ze niet zo happig zijn om aan de slag te gaan.

Aansturing door het management. Mocht vraagsturing niet mogelijk zijn of niet in de gewenste uitkomsten resulteren, dan kan het wenselijk zijn dat het management van een semi-publieke instelling de professional aanstuurt. De manager kan daarvoor drie soorten instrumenten inzetten, die samen de ruimte voor de professional bepalen:

- (Financiële) prikkels
- Inperken van de beslissingsbevoegdheid
- Interne controle en verantwoordingsverplichtingen

(Financiële) prikkels zijn prikkels waarmee de manager de werknemer beloont of straft. De meest bekende prikkels zijn de mogelijkheid tot promotie of ontslag. Daarnaast kan men denken aan prestatiebeloning, een financiële prikkel: bij goed presteren verdient de professional meer, bij slecht presteren verdient de professional minder. Bovendien zijn er ook niet-financiële prikkels denkbaar als leuker of interessanter werk bij goed functioneren. Het inperken van beslissingsbevoegdheid is de tweede weg waarlangs werkgevers hun werknemers kunnen bijsturen. Door het inperken van de beslissingsbevoegdheid wordt de beslissing op een ander niveau genomen. Een voorbeeld is de docent die niet zelf mag beslissen welke stof hij onderwijst. De overheid stelt de stof voor het eindexamenprogramma vast. Een derde manier is door meer te controleren en meer verantwoordingsverplichtingen op te leggen. Denk bijvoorbeeld aan het controleren of werknemers op tijd komen, of werknemers hun tijdsbesteding laten verantwoorden door middel van een tijdsregistratiesysteem.

Het is niet bekend of professionals het ene instrument als een grotere inperking van hun ruimte ervaren dan het andere. Kenmerkend voor de (semi)publieke sector is in ieder geval dat (financiële) prikkels weinig als sturinginstrument gebruikt worden (CPB 2004; Burgess en Ratto 2003). Volgens het CPB (2004) zijn de prestatieprikkels in de (semi)publieke sector in de praktijk zwak. Veelal worden daarom de andere twee wegen om de ruimte van professionals te beperken gebruikt: het inperken van de beslissingsbevoegdheid en meer controle (WRR 2004). Klachten van professionals gaan dan ook meestal niet over een teveel aan (financiële) prikkels die ze ondervinden, maar over te veel controle en te weinig beslissingsbevoegdheid (Van den Brink 2006). Het is dan ook de vraag of het in de (semi)publieke sector mogelijk en wenselijk is om meer met (financiële) prikkels te werken in plaats van met de andere twee instrumenten.

Of het mogelijk is om met meer financiële prikkels te werken en of dit ook de meest efficiënte manier van aansturen is hangt af van de specifieke eigenschappen van het werktelein van de professional. Er bestaat een groot aantal instrumenten waarmee werknemers financieel geprikkeld kunnen worden. Welk instrument gekozen moet worden hangt af van de specifieke omstandigheden. Bij het vaststellen van de instrumenten zijn de volgende dimensies van belang (zie voor een verdere bespreking CPB, 2004):

- Vaste beloning / prestatiebeloning
- Objectieve / subjectieve beloningscriteria
- Individuele beloning / teambeloning
- Expliciete beloning (zoals stukloon) / impliciete beloning (ontslag of promotie)
- Eenmalige/permanente beloning (zoals een permanente salarisverhoging)
- Lineaire prestatiebeloning / een drempel in de beloning

Ook dient te worden opgemerkt dat de bovengenoemde instrumenten niet alleen van invloed zijn op het presteren van het huidige personeelsbestand, maar ook van invloed zijn op het soort nieuwe medewerker dat aangetrokken wordt. Een instantie waar weinig beslissingsbevoegdheid bij de werknemer wordt gelegd, zal minder werknemers aantrekken die graag een grote beslissingsbevoegdheid hebben. Bij het instrument financiële prikkels kan dit voor averechtse selectie zorgen: productievere werknemers zullen eerder voor een organisatie met sterke prestatiebeloning kiezen dan niet-productieve werknemers. Hierdoor trekt het bedrijf zonder financiële prikkels de minder productieve werknemers aan. In empirisch onderzoek naar prestatieprikkels (in de marktsector) is gebleken dat de helft van de aanzienlijke productiviteitswinst van prestatieprikkels was toe te schrijven aan een productiever personeelsbestand (Burgess en Ratto 2003).

Tenslotte is voor een goede aansturing veel informatie nodig over de motivatie, inzet en prestaties van de professional. Hoe groter de afstand tussen principaal en agent, hoe groter de informatieachterstand van de principaal wat dat betreft zal zijn (Laffont en Martimort 2002). Een schooldirecteur zal bijvoorbeeld meer inzicht hebben in het doen en laten van zijn of haar docenten dan het Ministerie van OCW.

Beleid en regelgeving. In de praktijk is er vaak sprake van een gelaagde uitvoeringstructuur en dus een dubbele principaal-agent relatie (WRR 1994). De overheid (principaal) richt zich met beleid en regelgeving op het management (agent) van de instelling. Het management (principaal) stuurt

vervolgens de professional (agent) aan. Deze dubbele principaal-agent relatie betekent dat zowel de overheid als het management de ruimte van de professional beïnvloeden. Daarbij concluderen zowel het CPB (2004) als Burgess en Ratto (2003) dat het voor de overheid pas zinvol is om een organisatie prestatieprikkels op te leggen als de organisatie deze goed kan doorvertalen naar de werkvloer.

Hoe het management de professional aanstuurt, hangt af van welke prikkels het management ervaart als gevolg van beleid en regelgeving. Deze kunnen ongewenste effecten hebben. Bijvoorbeeld wanneer de overheid het management enkel afrekenet op kostenefficiëntie, kan het management deze prikkel doorvertalen in minder ruimte voor de professional om kwaliteit te leveren. Daarnaast kan collusie tussen professionals en management de verwachte effecten van prikkels teniet doen (Dixit 2002).

Daarnaast kan het management ook eigen belangen nastreven, zoals emolumenten als een groot kantoor of een luxe auto van de zaak, de status van het leiding geven aan een grote instelling en/of een hoog salaris. Dit zou zich kunnen uiten in strategisch gedrag ten opzichte van de overheid, bijvoorbeeld door de resultaten mooier voor te spiegelen dan ze zijn. Het kan ook resulteren in een te sterke doorvertaling van de prikkels vanuit de overheid naar de professional, bijvoorbeeld door bij een vast budget per leerling te bezuinigen op uitjes en lesmaterialen. De ruimte voor de professional zal dan minder groot zijn dan gewenst.

Om te kunnen beoordelen of het management in overeenstemming met de doelen van de overheid handelt, is er informatie nodig over de prestaties van de instelling. De overheid kan de inzet van het management echter niet altijd direct waarnemen. De instellingen hebben hier zelf waarschijnlijk de meeste informatie over. Zij zullen echter niet altijd geneigd zijn om deze openbaar te maken. De overheid zal zich daarom moeten inspannen om die informatie te vergaren. Vaak zijn niet alle aspecten van (semi)publieke dienstverlening te vatten in kwantitatieve indicatoren. Er kan dan vertrouwd worden op het (subjectieve) oordeel van onafhankelijke, goed ingelichte beoordelaars. Door de prestaties van verschillende instellingen met elkaar te vergelijken (benchmarken) kan een beter inzicht worden verkregen in welk management goed en welk management minder goed presteert. Het CPB (2004) stelt dat er nog verbetering mogelijk is ten aanzien van het benutten van subjectieve informatie en het vergelijken van prestaties van verschillende instellingen.

6 Conclusie

In recente beleidsdiscussies luidt vaak de stelling dat professionals meer ruimte zouden moeten krijgen. In dit artikel hebben we enige nuancering in deze discussie aangebracht op basis van economische literatuur. De begrippen professional en ruimte voor de professional blijken verschillende interpretaties te hebben. Iemand die pleit voor meer ruimte voor de professional zal dus moeten aangeven over welke professional het gaat en in welke zin deze meer ruimte zou moeten krijgen.

De standaard economische literatuur levert verscheidene argumenten waarom het soms wenselijk kan zijn de ruimte van de professional in te perken. Als professionals niet uit zichzelf maatschappelijke belangen borgen (met name de kwaliteit en betaalbaarheid van de dienstverlening), kunnen vraagsturing, aansturing door het management, of beleid en wetgeving prikkelen om dat wel te doen. Hiermee lost de overheid een marktfaal op dat het gevolg is van asymmetrische informatie tussen de professional en zijn klant. De recente (psychologische) economische literatuur zet echter kanttekeningen. Ruimte-inperking kan ervoor zorgen dat professionals minder prikkels hebben om te innoveren of hun intrinsieke motivatie verliezen.

De literatuur laat voor specifieke markten als de zorg en het onderwijs nog veel vragen onbeantwoord. Vervolgonderzoek kan onthullen in welke mate professionals verschillende aansturingsvormen als ruimte-inperking ervaren, hoe het management prikkels vanuit de overheid doorvertaalt naar de ruimte van de professional en in welke markten professionals optimaal presteren als ze juist veel ruimte krijgen.

Auteurs

Iris Lackner (i.j.m.lackner@minez.nl) is beleidsmedewerker projectdirectie Microfinanciering van het ministerie van Economische Zaken. Sander Onderstal (onderstal@uva.nl) is als universitair docent verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Otto de Smeth (OdSmeth@minszw.nl) is als beleidsmedewerker werkzaam bij de directie ASEA van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Jelte Theisens (j.a.theisens@minez.nl) is beleidsmedewerker directie Europa, Mededinging en Consumenten van het ministerie van Economische Zaken. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en vertegenwoordigt op geen enkele wijze de visie van de ministeries. We danken Jos Kole voor nuttig commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- Atkinson, A., S. Burgess, B. Croxson, P. Gregg, C. Propper, H. Slater en D. Wilson, 2004, Evaluating the impact of performance-related pay for teachers in England, Working paper CMPO 01/044, University of Bristol.
- Barkema, H.G., 1995, Do top managers work harder when they are monitored?, *Kyklos*, vol. 48(1): 19-42.
- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2007, Unemployed and their caseworkers: Should they be friends or foes, Working paper University of St. Gallen.
- Van den Brink, G., 2006, *Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt*. Uitgeverij Boom.
- Burgess, S. en M. Ratto, 2003, The role of incentives in the public sector: Issues and evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19(2): 285-300.
- CPB, 2004, Centrale doelen, decentrale uitvoering: Over de do's en dont's van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen, CPB Document 45.
- Deci, E., 1971, Effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 18(1): 101-115.
- Dixit, A., 2002, Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review, *Journal of Human Resources*, vol. 37(4): 696-727.
- Dulleck, U., en R. Kerschbamer, 2006, On doctors, mechanics and computer Specialists: The economics of credence goods, *Journal of Economic Literature*, vol. 44(1): 5-42.
- Emons, W., 1997, Credence goods and fraudulent experts, *RAND Journal of Economics*, vol. 28(1): 107-119.
- Falk, A. en M. Kosfeld, 2006, The hidden costs of control, *American Economic Review*, vol. 96(5): 1611-1630.
- Frey, B.S. en R. Jegen, 2001, Motivation crowding theory: A survey of empirical evidence, *Journal of Economic Surveys*, vol. 15(5): 589-611.
- Gneezy, U. en A. Rustichini, 2000, Pay enough or don't pay at all. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115(3): 791-810.
- Heckman J.J., C. Heinrich en J. Smith, 1997, Assessing the performance of performance standards in public bureaucracies, *American Economic Review*, vol. 87(2): 389-95.
- Kanters, H., W. van der Windt en M. Ott, 2004, Geen wildgroei managers in de zorg, Persbericht Prismant, 6 januari 2004.
- KCOV, 2007, *Psychologie van het kiezen: Over consumentengedrag in geliberaliseerde markten*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Kole, J., 2007, Professionals in crisis en context: Pleidooi voor een brede professionele ethiek, *Filosofie en Praktijk*, vol.28(5): 19-32.
- Kreps, D.M., 1997, Intrinsic motivation and extrinsic incentives, *American Economic Review*, vol. 87(2): 359-364.
- Laffont, J.-J. en D. Martimort, 2002, *The theory of incentives: The principal-agent model*. Princeton: Princeton University Press.
- Lavy, V., 2004, Performance pay and teachers' effort, productivity, and grading ethics, NBER Working Paper 10622.

- Lazear, E.P., 2000, Performance pay and productivity, *American Economic Review*, vol. 90(5): 1346–1361.
- Le Grand, J., 2006. *Motivation, agency and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Revised. Oxford University Press.
- Le Grand, J., 2007. *The other invisible hand: Delivering public services through choice and competition*. Princeton University Press.
- Lechner, M. and J. Smith, 2007. What is the value added by caseworkers?, *Labour Economics* Vol. 14(2): 135-151.
- Levitt, S.D. en C. Syverson, 2005, Market distortions when agents are better informed: The value of information in real estate transactions, NBER Working Paper 11053.
- Mintzberg, H., 1979, *The structuring of organizations*, New Jersey: Prentice Hall.
- Schneider, H., 2006, A field experiment to measure agency problems in auto repair, Working paper, Yale University.
- SEO, 2005, *Morgen zonder zorg(en)*, SEO publicatie 817.
- SER, 2005, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, SER Advies 2005/04
- Stichting Beroepseer, 2006, Stop onteigening beroepseer, *De Volkskrant*, 6 april 2006.
- WRR, 1994, *Belang en beleid: Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, WRR Rapport 45.
- WRR, 2004, *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR Rapport 70.