



Wat is de invloed van veranderingen in de bekostiging op de budgetteringssystematiek van verzorgingshuizen.

Open Universiteit Nederland – Heerlen

19 juni 2008-06-19

J. Hagen
Studentnummer: 834141869

Begeleider en examinerator:
Dr. A.C.N. van de Ven

Inhoudsopgave	Pag.
Inhoudsopgave	1
Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	
1.1 Introductie	5
1.2 Achtergronden	5
1.3 Bekostiging en budgettering	6
1.4 Probleemstelling	7
1.5 Uitwerking in deelvragen	7
1.6 Begrippenkader	
1.7 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	
2.1 Introductie	11
2.2 Waaruit bestaan de veranderingen in de bekostiging van verzorgingshuizen?	11
2.3 Budgetteringssystemen	13
2.3.1 Definitie van budgetteren	13
2.3.2 Budgetteringssystemen	14
2.3.3 De verschillende vormen van presentatie van budgetten	16
2.4 De relatie tussen bekostiging en gehanteerde budgetteringssystemen	17
2.5 Andere factoren spelen die een rol bij de keuze van een budgetteringssysteem?	19
2.5.1 De neo-institutionele sociologische benadering	19
2.5.2 Er is sprake van een inefficiënte markt	20
2.5.3 Het traditionele budgetteringssysteem kent een aantal verborgen voordelen	21
2.5.4 De oude institutionele economie	23
2.6 Tot slot	23
3 Methodologische verantwoording praktijkstudie	
3.1 Introductie	25
3.2 Beschrijving onderzoekstype	25
3.3 De selectie van de praktijkstudie	26
3.4 De inrichting van het onderzoek	27
3.5 Tot slot	27
4 Empirisch onderzoek	
4.1 Introductie	28
4.2 Wat voor soort bekostiging speelt een rol bij de onderzochte verzorgingshuizen?	28

4.3	Welke budgetteringssystemen worden in de onderzochte verzorgingshuizen gehanteerd?	28
4.4	Op welke wijze is het budgetteringssysteem afgeleid van het bekostigingssysteem?	31
4.5	Wat is de invloed van de nieuwe bekostiging op het gehanteerde budgetteringssysteem?	32
4.6	Welke andere factoren spelen bij de onderzochte verzorgingshuizen een rol?	32
4.7	Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen onderzochte verzorgingshuizen?	35
4.8	Nabeschuwing	35
5	Conclusie, reflectie en aanbevelingen	
5.1	Introductie	38
5.2	Conclusie	38
5.3	Beperkingen van het onderzoek	38
5.4	Reflectie op het onderzoek	38
5.4.1	De houding ten opzichte van het nieuwe bekostigingssysteem	39
5.4.2	Het overgaan op een kostendragerbudget	39
5.4.3	Interpretatie van begrippen	39
5.4.4	Het werken met een strategie	40
5.5	Vervolgonderzoek	40
	Literatuurlijst	42

Voorwoord

Het schrijven van een scriptie is geen eenvoudige zaak. Voor mij is deze scriptie een landschap geweest van hoge toppen en diepe dalen. Met de scriptie wilde ik een doorbraak in management accounting teweeg brengen, maar gaande het proces heb ik deze opvatting moeten laten varen. Het schrijven van een scriptie heb ik ervaren als een mooi proces om tot een bekroning van de studie te komen.

Het voorwoord van een scriptie is ook de plaats om mensen te bedanken. In de eerste plaats wil ik mijn echtgenote bedanken. Zij heeft veel van mijn gezeur aan moeten horen. Zij is ook degene geweest die mij in contact heeft gebracht met de verzorgingshuizen waar ik mijn onderzoek heb mogen uitvoeren.

Arco van de Ven, de begeleider van de Open Universiteit wil ik bedanken. Hij heeft mij een aantal keren op het goede spoor gezet en ook de snelle terugkoppeling, na soms van mijn kant lange stiltes, heb ik als heel plezierig ervaren.

Ik wil Marc Peeters bedanken. Hij is voor mij een grote inspirator geweest. Marc bedankt voor de motiverende woorden die ik tijdens het schrijven van mijn scriptie van je heb mogen ontvangen.

Tenslotte wil ik alle mensen bedanken die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Met name de geïnterviewden hebben veel tijd vrijgemaakt om met mij te spreken, maar ook om de verslagen van de interviews te herlezen en zo mogelijk van commentaar te voorzien. Zonder hen was het onderzoek niet mogelijk geweest.

Hans Hagen
Wormer, 19 juni 2008

Samenvatting

In dit exploratief onderzoek bij twee instellingen voor ouderzorg in de regio Zuid Kennemerland is geprobeerd een antwoord te geven op de vraag: *Wat is de invloed van veranderingen in de bekostiging op de budgetteringssystematiek van verzorgingshuizen?* De vraagstelling is geformuleerd naar aanleiding van het onderzoek van Crom, die een soortgelijk onderzoek heeft gedaan bij Academische ziekenhuizen.

Om de bovenstaande vraag te onderzoeken is gezocht naar redenen waarom organisaties het budgetteringssysteem aanpassen aan veranderingen in de bekostiging of juist niet. Deze redenen zijn gevonden in:

- het isomorfisme volgens de neo-institutionele sociologie
- een inefficiënte markt
- de verborgen voordelen van het traditionele budgetteringssysteem
- de irrationaliteit volgens de oude institutionele economie.

Uit het onderzoek is gebleken dat het nieuwe bekostigingssysteem pas op 1 januari 2009 zal worden ingevoerd. De minister van VWS heeft echter aangegeven dat het jaar 2008 een overgangsjaar zal zijn. De organisaties kunnen, volgens de minister, daardoor inspelen op de gevolgen van de veranderingen in de bekostiging.

Uit het empirische onderzoek blijkt dat het budgetteringssysteem die door de onderzochte instellingen wordt gehanteerd niet zal worden aangepast. Als belangrijkste reden is aangegeven dat bekostiging wordt gezien als een vorm van inputbudgettering voor de onderzochte instellingen. Deze opvatting verandert niet door een andere wijze van bekostiging.

Parameters in het nieuwe bekostigingssysteem worden wel gebruikt om de van het Rijk ontvangen middelen te verdelen over de verschillende locaties. De parameters worden in belangrijke mate gevormd door de zogenaamde zorgzwaartpakketten (ZZP's). Deze ZZP's geven een indicatie van de zwaarte van de zorg van de in een zorgstelling verblijvende bewoners. Instellingen met bewoners die meer zorg behoeven krijgen meer budget toegewezen.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat de in de theorie aangegeven redenen om een budget niet aan te passen, zoals hierboven is aangegeven, gelden voor de twee onderzochte instellingen.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet waarom ik tot het voorliggende onderzoek ben gekomen. In paragraaf 1.2 wordt eerst een inzicht gegeven in de belangrijkste ontwikkelingen binnen de ouderenzorg. Vervolgens wordt in paragraaf 1.3 aangegeven waarom het onderzoek zich richt op de relatie tussen bekostiging en budgettering. In paragraaf 1.4 respectievelijk 1.5 komen de probleemstelling respectievelijk de uitwerking in deelvragen aan de orde. Daarna wordt in paragraaf 1.6 aangegeven hoe deze scriptie is opgebouwd door middel van een leeswijzer.

1.2 Achtergronden

De laatste jaren is er veel aandacht voor de ouderenzorg. Voor deze toegenomen aandacht zijn verschillende redenen aan te voeren Van Delden e.a. (1999) noemen de volgende redenen:

- De toename van het aantal ouderen, Nederland vergrijst. In de toekomst zal Nederland relatief meer ouderen tellen dan nu en dat zal een grote vraag naar zorg met zich meebrengen.
- De groep ouderen emancipeert en wordt zich meer bewust van zijn rechten.
- De zorg professionaliseert. Juist in verpleeghuizen, verzorgingshuizen en in de thuiszorg is hard gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de zorg en het formuleren van kwaliteitseisen.

Naast bovenstaande redenen kan ook worden genoemd dat het voor instellingen werkzaam in de ouderenzorg erg moeilijk is om aan personeel te komen. Zorg moet 24 uur per dag worden geleverd en wordt relatief slecht betaald. Redenen voor jongeren om niet voor ouderenzorg te kiezen bij het uitstippelen van hun carrière. Daarnaast speelt ook een rol dat de ouderenzorg steeds bedrijfsmatiger wordt, dit leidt tot spanningen bij de personeelsleden die een andere opvatting hebben over ouderenzorg. Dit heeft tot gevolg dat personeel wegvalt. Verzorgingshuizen hebben zodoende te kampen met personeelstekorten die op hun beurt weer leiden tot ontevreden cliënten. Denk hierbij aan berichten in de krant inzake de zogenoemde pyamadagen. Bewoners met name in verpleeghuizen werden op een pyamadag niet aangekleed als gevolg van personeelsgebrek.

Ook allerlei vormen van regelgeving hebben geleid tot ontwikkelingen binnen de intramurale zorg. Groot en Van Helden (2003) geven aan waaruit intramurale hulp bestaat. Intramurale zorg bestaat uit zorg die wordt aangeboden door intramurale instituten zoals ziekenhuizen, verpleeginstellingen, regionale instellingen voor ambulante geestelijke verzorging en andere regionaal werkende instituten. Bij deze regelgeving moet worden gedacht aan regelgeving inzake brandveiligheid en arbo-wetgeving, regelingen inzake de voedselveiligheid enzovoort. Al deze regelingen hebben invloed op de verzorgingshuizen. Bovendien is het beleid van de achtereenvolgende kabinetten om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen.

De vergrijzing van Nederland zal vanaf 2015 een groot beslag gaan leggen op de collectieve middelen. De vergrijzing wordt met name veroorzaakt door de babyboom van na de Tweede Wereldoorlog. Na 2010 bereikt deze geboortegolf de 65-jarige leeftijd en het aantal mensen van boven de 65 zal vanaf die tijd dan ook fors stijgen. Deze stijging zal naar verwachting aanhouden tot 2035 na die tijd zal het percentage mensen van boven de 65 afnemen. Naast de babyboom speelt ook de ontwikkeling mee dat mensen ouder worden. Dit ouder worden is het gevolg van ontwikkelingen in de medische wetenschap, steeds meer ziekten zijn te “genezen”, maar ook de moderne mens gaat bewuster met de gezondheid om. De impact hiervan op het percentage ouderen is naar verwachting niet zo groot. Er wordt wel verwacht dat de

macrokosten zullen toenemen als gevolg van het feit dat medische wetenschap ouderen kunnen genezen, daarbij komt ook dat de vervolgkosten zullen stijgen omdat de behandelde ouderen voor de rest van hun leven bijvoorbeeld medicijnen moeten blijven gebruiken, ook is bij sommige aandoeningen de kans op herhaling groot.

Het ouder worden van de bevolking heeft gevolgen voor de beschikbare macro economische middelen. Er zijn steeds minder mensen die deze middelen op moeten brengen, daarnaast zijn er steeds meer mensen die gebruik maken van de voorzieningen voor ouderenzorg. De overheid probeert door allerlei maatregelen dit proces te sturen. Zo worden er op dit moment plannen ontwikkeld om ouderen langer in het arbeidsproces te houden. Ook wil de overheid de kosten van de zorg drukken door het invoeren van marktwerking. Daartoe heeft de overheid een nieuwe vorm van bekostiging van de verzorgingshuizen geïntroduceerd. Binnen de nieuwe bekostigingsstructuur is een aantal zogenoemde zorgzwaartepakketten (ZZP's) gedefinieerd. Zorginstellingen kunnen op deze pakketten inschrijven. Deze inschrijving geschiedt bij een zorgkantoor die op haar beurt de zorgzwaartepakketten verdeelt over de zorginstellingen die in de regio werkzaam zijn. Bij de toewijzing door het zorgkantoor spelen prijs en kwaliteit een rol.

Uit het bovenstaande is gebleken dat er uit verschillende hoeken druk wordt uitgeoefend op de instellingen die zich bezighouden met de ouderenzorg. Om aan deze druk tegemoet te komen heeft het ministerie van VWS een nieuw bekostigingssysteem geïntroduceerd. De vraag is wat dit nieuwe bekostigingssysteem betekent voor het financiële beheer van de instellingen.

1.3 Bekostigingsstructuur en budgettering

De ontwikkelingen in de omgeving, waaronder de wijze van bekostiging op basis van zorgzwaartepakketten, kunnen invloed hebben op de budgetteringssystematiek binnen verzorgingshuizen. In het oude bekostigingssysteem, dat gebaseerd is op het aantal plaatsen dat een verzorgingshuis ter beschikking heeft, wordt geen relatie gelegd tussen de zorg die een cliënt ontvangt en de ontvangen vergoeding. Bij de invoering van de bekostiging op basis van zorgzwaartepakketten is deze relatie er wel.

In het nieuwe bekostigingssysteem wordt uitgegaan van zorgzwaartepakketten (ZZP's). Binnen deze ZZP's wordt aangegeven op welke zorg een cliënt recht geeft. Het nieuwe bekostigingssysteem wordt door het ministerie van VWS ingevoerd om de volgende drie redenen (VWS, 2007):

- Prestatiebekostiging naar zorgzwaarte. Door de invoering van de zorgzwaartebekostiging krijgen verzorgingshuizen subsidie voor de zorg van een cliënt. De hoogte van het subsidiebedrag is afhankelijk van de kenmerken van de cliënt en de soort en de hoeveelheid zorg die een cliënt nodig heeft.
- Ruimte bij de invulling van de dagelijkse zorg. Het zorgzwaartepakket biedt aan de zorgverlener en de cliënt ruimte om keuzes te maken zonder aanpassing van het indicatiebesluit. De zorgverlener en de cliënt kunnen binnen het geïndiceerde ZZP samen bepalen hoe de zorg en ondersteuning worden ingezet. Op deze wijze kan de zorgverlener beter inspelen op de wensen van de cliënt. Samen leggen ze de afspraken vast in een individueel zorgplan.
- Vereenvoudiging in de gehele zorgketen. Omdat ZZP's worden gebruikt voor de indicatiestelling, bekostiging en verantwoording komt er één taal in de gehele zorgketen. Hierdoor neemt de transparantie toe en kunnen werkprocessen vereenvoudigd worden.

Het onderscheid naar verschillende zorgpakketten maakt aanvullende financiële toeslagen voor specifieke groepen cliënten voor het grootste deel overbodig.

Om voor een ZZP in aanmerking te komen moet een indicatie worden afgegeven. Deze indicatie wordt afgegeven door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en wordt vervat in een indicatiebesluit. Een indicatiebesluit zal bestaan uit:

- algemene cliëntgegevens
- grondslag
- geïndiceerde functie
- omvang van de geïndiceerde zorg (in uren)
- geldigheidsduur van de indicatie
- geïndiceerd ZZP

Binnen de verpleging en verzorging zijn door de overheid tien ZZP's samengesteld.

Theoretisch zou men verwachten dat, vanuit het perspectief dat de bekostigingssystematiek representatief moet zijn voor de gemaakte kosten, prestatiebekostiging invloed heeft op de middelenverdeling (interne budgettering) binnen verzorgingshuizen. Empirisch onderzoek binnen academische ziekenhuizen (Crom, 2005) toont aan dat bij acht door hem onderzochte academische ziekenhuizen na de invoering van prestatiebekostiging historische kosten de basis bleven vormen van de divisiebudgetten. De enige veranderingen binnen budgettering hadden betrekking op de wijze waarop academische ziekenhuizen omgingen met de mutaties in de productie. In een aantal gevallen spelen de parameters, op basis waarvan de bekostiging plaatsvindt, een rol bij het doorvoeren van budgetmutaties. In het onderzoek van Crom werden de volgende verklaringen gegeven waarom voor de interne budgettering geen gebruik wordt gemaakt van de parameters van de bekostigingssystematiek. Deze verklaringen waren:

- Het ontbreken van de noodzaak vanwege het budgetneutraal invoeren van de nieuwe bekostigingssystematiek.
- Het was niet haalbaar grote budgetverschuivingen tot stand te brengen gezien het feit dat een groot deel van de ziekenhuiskosten een constant karakter hebben.
- Een nieuw systeem van budgetteren leidt tot uitkomsten die kunnen afwijken van de bestaande hoogte van de interne budgetten. Hierdoor ontstaat de noodzaak om middelen te herallocceren wat niet gewenst is.

Naast de bovengenoemde redenen voor het niet doorvoeren van wijzigingen in de methode van budgettering worden in de populaire managementliteratuur de nadelen van het traditionele budgetteren benadrukt. Onder de naam *beyond budgeting* wordt bepleit het budgetteren af te schaffen (Hope en Fraser, 2003, De Waal, 2002). De theorie van *beyond budgeting* wordt onderbouwd met praktijkvoorbeelden, echter een wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt. Ekholm en Wallin (2000) hebben in Finland onderzoek gedaan. Uit dit onderzoek blijkt dat 25% van de respondenten geen grote wijzigingen willen doorvoeren in het budgetteringsproces, 60,7% dacht dat er voortdurend wijzigingen nodig waren en 14,3% dacht erover het budget volledig af te schaffen. De conclusie die zij trokken was dat het traditionele budgetteren zich richt op middelen en niet op activiteiten. Budgetteren zal zich mogelijk evalueren in de richting van op activiteiten gebaseerd budgetteren. Dit zou volgens hen een interessant onderzoeksgebied zijn (Ekholm en Wallin, 2000, p.537)

In de theorie wordt een aantal verklaringen gegeven waarom organisaties hun management accountingsysteem, waarvan budgettering een onderdeel is, niet zo maar aanpassen. De verklaringen worden gevonden in:

- De neo-institutionele sociologische theorie die probeert te verklaren hoe het proces van institutionalisering plaatsvindt. Binnen de neo-institutionele sociologische theorie wordt aangegeven dat organisaties in structuur en organisatie op elkaar gaan lijken: ze worden isomorf. Deze gelijkvormigheid ontstaat doordat de ondernemingen zich conformeren aan de normen en verwachtingen van hun institutionele omgeving. Deze normen kunnen afwijken van de eisen van doelgerichte taakuitvoering. Er zijn drie vormen van isomorfisme (DiMaggio en Powell, 1983):
 - a. *Coercive isomorphism*: De gelijkvormigheid wordt met dit mechanisme afgedwongen door druk van buiten af.
 - b. *Mimetic isomorphism*: De gelijkvormigheid ontstaat door het imiteren van gedrag.
 - c. *Normative isomorphism*: Dit mechanisme komt voort uit professionaliseren. Instrumenten die tijdens opleidingstrajecten zijn behandeld en door specialisten worden aanbevolen, kunnen zorgen voor gelijkvormigheid.
- Er is sprake van een inefficiënte markt. Door de invoering van het nieuwe bekostigingssysteem ontstaat er geen extra concurrentie. Als gevolg hiervan voelen organisaties geen druk om de budgettering aan te passen.
- Het bestaande budgetteringssysteem kent aan aantal verborgen voordelen. Deze voordelen leiden ertoe dat de budgettering niet wordt aangepast.
- De oude institutionele economie geeft ook een verklaring waarom organisaties niet overgaan tot het aanpassen van het budgetteringssysteem. Deze theorie bestudeert de processen binnen een organisatie. Als gevolg hiervan ontstaan regels en routines. De ingeslepen routines leiden ertoe dat veranderingen worden tegengewerkt.

Het is interessant om te weten op welke wijze instellingen in de ouderenzorg omgaan met de veranderingen in de bekostiging en welke factoren daarbij een rol spelen. In de volgende paragrafen worden de probleemstelling en daarbij behorende deelvragen gepresenteerd waarmee de relatie tussen bekostiging en budgettering wordt onderzocht.

1.4 Probleemstelling

Binnen de intramurale zorg, waartoe de verzorgingshuizen behoren, wordt overgegaan van aanbodfinanciering naar prestatiebekostiging. Voor de verzorgingshuizen zijn zogenaamde zorgzwaartepakketten (ZZP's) opgesteld die per zorgzwaarte aangeven wat aan een bepaalde cliënt van een verzorginghuis aan personeelskosten, verblijf, enzovoorts mag worden besteed. Om tot het budget van een verzorgingshuis te komen zou men uit kunnen gaan van de normen die de basis vormen voor de vergoeding van een cliënt, dit wordt koppeling genoemd.

In een onderzoek van Crom (2005) blijkt echter dat binnen academische ziekenhuizen deze koppeling niet aanwezig was. Alleen bij mutaties in de productie was er bij een aantal academische ziekenhuizen sprake van koppeling.

De centrale vraag in het voorliggende onderzoek is:

Wat is de invloed van veranderingen in de bekostiging op de budgetteringssystematiek van verzorgingshuizen.

1.5 Uitwerking in deelvragen

In dit onderzoek worden de in de literatuur genoemde redenen om het bestaande besturingssystematiek te handhaven onderzocht door middel van een exploratief onderzoek. Hierbij zal worden geprobeerd om antwoord te krijgen op de volgende deelvragen:

1. Waaruit bestaan de veranderingen in de bekostiging van verzorgingshuizen?
2. Welke budgetteringssystemen worden in de literatuur onderkend?

3. Wat zegt de literatuur over de relatie tussen bekostiging en het gehanteerde budgetteringssysteem?
4. Welke andere factoren spelen volgens de theorie een rol bij de keuze van een budgetteringssysteem?
5. Wat voor soort bekostiging speelt een rol bij de onderzochte verzorgingshuizen?
6. Welke budgetteringssystemen worden in de onderzochte verzorgingshuizen gehanteerd?
7. Op welke wijze is het budgetteringssysteem afgeleid van het bekostigingssysteem?
8. Wat is de invloed van de nieuwe bekostiging op de gehanteerde budgetteringssysteem?
9. Welke andere factoren spelen bij de onderzochte verzorgingshuizen een rol bij de gehanteerde budgetteringssystemen?
10. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte verzorgingshuizen onderling?

Op de vragen 1 t/m 4 zal antwoord worden gegeven door middel van literatuurstudie. Voor de beantwoording vragen 5 t/m 10 zal empirisch onderzoek worden verricht.

1.6 Begrippenkader

Omdat in de vraagstelling een aantal begrippen voorkomt, volgt hieronder een verklaring van de meest voorkomende.

Onder een *budgetsysteem* wordt verstaan de wijze hoe een budget wordt opgebouwd.

Bekostiging is de financiering van de verzorgingshuizen door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ministerie van VWS).

Indicatiestelling is het aangeven op welke vorm van zorg een cliënt recht heeft. Om professionele hulp, zorg of begeleiding te krijgen is bijna altijd een indicatie nodig. Deze indicatie is nodig om de zorg vergoed te krijgen. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) verzorgt de indicatiestelling voor de ouderenzorg.

Het *verzorgingshuis* is een voorziening die aan ouderen duurzame huisvesting met gehele of gedeeltelijke verzorging verschaft.

Een *zorgzwaartepakket (ZZP)* is een volledig pakket van zorg dat aansluit bij de kenmerken van de cliënt en het soort zorg dat de cliënt nodig heeft. In het kader van verzorgingshuizen is de cliënt de bewoner van het huis. De zorgzwaarte per cliënt verschilt. Sommige cliënten hebben intensievere verzorging en verpleging nodig, anderen hebben voldoende aan begeleiding in een beschermende woonomgeving. Voor de beschrijving van deze verschillende soorten zorg zijn ZZP's opgesteld. Voor de verpleging en verzorging, waar de verzorgingshuizen onder vallen, zijn door het ministerie van VWS tien ZZP's samengesteld.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de centrale vraagstelling en de daarbij horende deelvragen uitgewerkt.

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader uiteengezet. Hierin wordt aangegeven waaruit de veranderingen bestaan in de bekostiging van verzorgingshuizen door het ministerie van VWS. Er wordt in de literatuur gezocht naar de relatie tussen bekostiging en budgetteringssystemen. Vervolgens wordt gezocht naar factoren die een rol kunnen spelen bij de keuze van een budgetteringssysteem.

In hoofdstuk 3 wordt aangegeven welk onderzoekstype bij de praktijkstudie wordt gebruikt. Bovendien wordt in de hoofdstuk aangegeven welke organisaties voor dit onderzoek zijn geselecteerd en waarom. Bovendien wordt aangegeven op welke wijze de praktijkstudie wordt uitgevoerd.

Hoofdstuk 4 bevat de uitkomsten van de praktijkstudie. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd antwoord te geven op de deelvragen waarvan de antwoorden worden gevonden door middel van de praktijkstudie. Bovendien worden de praktijkstudies met elkaar vergeleken waarbij gekeken wordt naar de verschillen en de overeenkomsten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de onderzoeksresultaten.

In hoofdstuk 5 wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk wordt ook gereflecteerd op de waarde van dit onderzoek.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet. Hierin wordt aangegeven waaruit de veranderingen bestaan in de bekostiging van verzorgingshuizen door het ministerie van VWS. Er wordt ook in de literatuur gezocht naar de verschillende budgetteringssystemen en naar de relatie die er volgens de theorie bestaat tussen de bekostiging en het budget. Vervolgens wordt in de literatuur gezocht naar andere factoren die een rol spelen bij de keuze van een budgetteringssysteem. Het bovenstaande heeft als doel antwoord te geven op de volgende deelvragen:

- Waaruit bestaan de veranderingen in de bekostiging van verzorgingshuizen? (§ 2.2)
- Welke budgetteringssystemen worden in de literatuur onderkend? (§ 2.3)
- Wat zegt de literatuur over de relatie tussen bekostiging en gehanteerde budgetteringssystemen? (§ 2.4)
- Welke andere factoren spelen volgens de theorie een rol bij de keuze van een budgetteringssysteem? (§ 2.5)

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de bevindingen.

2.2 Waaruit bestaan de veranderingen in de bekostiging van verzorgingshuizen?

Zoals in paragraaf 1.6 is aangegeven wordt onder bekostiging verstaan: de financiering van de verzorgingshuizen door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ministerie van VWS). Groot en Van Helden (2003) noemen de bekostiging van verzorgingshuizen een vorm van externe budgettering. Bij externe budgettering wordt met instellingen buiten de eigen organisatie (in dit geval het zorgkantoor dat namens het ministerie van VWS belast is met de uitvoering van de bekostiging van de verzorgingshuizen) overleg gevoerd over het budgetbedrag (bekostiging) voor de organisatie. In dit geval heeft de subsidiegever (het zorgkantoor) de rol van budgetgever, het instellingsmanagement heeft de rol van budgethouder of budgetontvanger.

De verzorgingshuizen krijgen te maken met een nieuw bekostigingssysteem. De minister van VWS heeft bepaald dat 2008 als overgangsjaar zal gelden. Dit houdt in dat er twee verschillende bekostigingssystemen naast elkaar worden gehanteerd. De verschillen tussen het oude bekostigingssysteem en het nieuwe bekostigingssysteem worden in tabel 2.1 weergegeven.

	Oud bekostigingssysteem	Nieuw bekostigingssysteem
Calculatie eenheid	Aantal plaatsen	Aantal ZZP's
Vorm van budgetteren	Inputbudgettering	Procesbudgettering
Bestemming van de vergoeding	Exploitatiekosten	Integrale vergoeding
Aard van de vergoeding	Vaste vergoeding	Variabele vergoeding

Tabel 2.1 Verschillen tussen het oude en het nieuwe bekostigingssysteem

Op dit moment krijgen de verzorgingshuizen een vergoeding voor de beschikbare capaciteit, een gemiddeld bedrag per plaats. Wanneer een verzorgingshuis bijvoorbeeld honderd plaatsen heeft, krijgt de instelling geld voor alle honderd plaatsen, ook al worden deze plaatsen niet allemaal bezet. Deze vorm van budgettering wordt door Groot en Van Helden (2003) inputbudgettering genoemd, omdat bij de budgetvaststelling louter rekening wordt gehouden met de reeds bestaande productiecapaciteit. Er wordt hierbij niet gekeken naar de relatie tussen de werkprocessen en de vergoeding.

Bij het nieuwe bekostigingssysteem is er volgens Groot en Van Helden (2003) sprake van procesbudgettering. Bij procesbudgettering wordt voor de vaststelling van het budget gebruik gemaakt van een bepaalde verhouding tussen middelen en taakstelling(en) of proces(sen). Een taakstelling betreft het geheel van uit te voeren activiteiten. Bij procesbudgettering gaat het om het vinden van één of enkele verhoudingsgetallen, in het geval van het nieuwe bekostigingssysteem is dit het ZZP, waarmee de taakstelling kan worden vertaald in benodigde middelen. Deze verhoudingsgetallen worden in de procesbudgettering gevonden uit analyses van aard en omvang van de voor de uitvoering te verrichten productieactiviteiten. Bij het vaststellen van het tarief van de ZZP's is gebruik gemaakt van een steekproef.

Volgens Woldendorp (2006) betekent vanuit het perspectief van de verzorgingshuizen de invoering van ZZP's een aanpassing in de keten van indicatiestelling, zorginkoop, bekostiging en verantwoording. Deze nieuwe keten wordt in tabel 2.2 vergeleken met oorspronkelijke keten.

Oorspronkelijke keten	Nieuwe keten
Cliënten worden geïndiceerd om voor een bepaalde zorg in aanmerking te komen.	De cliënten worden geïndiceerd voor een totaal pakket (van doelmatige en doeltreffende zorg).
Het zorgaanbod en het individuele zorgpakket is niet duidelijk. De zorgaanbieder bepaalt de zorg die de cliënt ontvangt.	Het ZZP, het zorgaanbod en het individuele zorgpakket zijn voor de cliënt herkenbaar en begrijpelijk.
De indicatie heeft betrekking op de opname van de cliënt in een zorginstelling. De vergoeding is gebonden aan het bed (de plaats) die de cliënt inneemt.	Het geïndiceerde ZZP is persoonsvolgend: cliënten krijgen op grond van deze indicatie de mogelijkheid het ZZP te besteden waar men dat wil (inclusief indien mogelijk thuiszorg).
De verpleeg-/verzorgingsplaatsen bij een zorgaanbieder worden door zorgkantoren, zorgverzekeraars gecontracteerd.	ZZP's worden door zorgkantoren c.q. zorgverzekeraars gecontracteerd; met zorgaanbieders worden afspraken gemaakt over de passende mix van pakket, prijs en kwaliteit.
Zorgaanbieder en cliënt sluit geen overeenkomst af inzake de zorgleverantie.	Op basis van het indicatiebesluit sluiten de cliënt en de zorginstelling een overeenkomst tot zorgleverantie (normen betreffende verantwoorde zorg; de opstelling van een zorgplan binnen een bepaalde periode; de zorg moet bijdragen aan de afgesproken doelen die zijn vastgelegd in het zorgplan; er moet een periodieke evaluatie plaatsvinden).
De verantwoording vindt plaats aan de hand van de hoeveelheid bedden.	De verantwoording vindt plaats in de terminologie van de ZZP's.
De instelling ontvangt per bed een vast bedrag.	De instelling ontvangt per cliënt een bedrag dat aan een maximum is gebonden.

Tabel. 2.2 Vergelijking van de oorspronkelijke keten en nieuwe keten van indicatiestelling, zorginkoop en verantwoording.

In het tarief volgens het oude bekostigingssysteem zijn alleen de exploitatiekosten inbegrepen. De kosten van bouw of verbouw, de zogenaamde kapitaallasten, worden vergoed op basis van het bouwbesluit. Het tarief volgens het nieuwe bekostigingssysteem is een integraal tarief. Dit betekent dat de kapitaallasten in het tarief zijn begrepen.

2.3 Budgetteringssystemen

Alvorens de onderkende budgetteringssystemen worden besproken, wordt eerst de definitie van budgetteren gegeven die in dit onderzoek wordt gehanteerd.

Met betrekking tot budgettering zijn er verschillende definities in omloop. Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de definitie van Crom (2005), die op zijn beurt de definitie heeft afgeleid van de definitie van Groot en Van Helden (2003). Deze definitie luidt: *Budgettering is een interactief proces waarbij een uit te voeren plan en de daarmee samenhangende middelen voor een specifieke periode (meestal een kalenderjaar) in kwantitatieve, meestal financiële grootheden, worden vastgesteld. Het budget is in dit verband een geautoriseerde combinatie van middelen en het daarmee uit te voeren plan.*

Het budget is in dit verband een combinatie van middelen en daarmee uit te voeren projecten. Interactief betekent dat het budget tot stand komt door degene die het budget beschikbaar stelt (de budgetgever) en degene die het budget ontvangt. Volgens Groot en Van Helden (2003) kan interactief worden opgevat als een variabele die ook de waarde “nul” kan aannemen, in dat geval zal er geen interactie plaatsvinden.

Bij de bespreking van de verschillende budgetteringssystemen wordt aangesloten bij Groot en Van Helden (2003). Bij het indelen van budgetteringssystemen kan gebruik gemaakt worden van verschillende invalshoeken (fasen in het budgetteringsproces):

- De verschillende manieren waarop budgetten worden vastgesteld (§ 2.3.1).
- De wijze waarop besluitvorming omtrent budgettering kan plaatsvinden (§ 2.3.2).
- De verschillende vormen van presentatie van budgetten (§ 2.3.3).

De verschillende budgetteringsmethoden bestaan uit een combinatie van bovenstaande invalshoeken.

2.3.1 De verschillende manieren waarop budgetten worden vastgesteld

De omvang en de samenstelling van budgetten kunnen op verschillende manieren worden bepaald. Hieronder worden twee elkaar aanvullende benaderingen besproken. Deze benaderingen zijn:

- De mate waarin de budgetbepaling is geformaliseerd.
- De variabelen met behulp waarvan omvang en samenstelling van het budget worden vastgesteld.

Niet-geformaliseerde budgettering: hierbij wordt de opstelling van het budget overgelaten aan de politieke besluitvorming. Op basis van onderhandeling komt een akkoord tot stand over in principe een oneindig aantal onderwerpen over de hoogte en samenstelling van het budget.

Geformaliseerd budgettering: bij dit systeem wordt van tevoren bepaald welke exogene factoren bij de berekening van budgetten worden gebruikt en welke rol elke factor daarbij speelt. De exogene factoren kunnen worden onderverdeeld in input-, proces- en outputvariabelen. Crom (2005) stelt, dat er in relatie tot de technologie, nog een vierde exogene factor wordt onderscheiden, namelijk prestatievariabelen.

- *Inputvariabelen.* Een budget gebaseerd op inputvariabelen wordt inputbudgettering genoemd. Hierbij wordt uitgegaan van de omvang van de middelen die voor een instelling

door de financier(s) beschikbaar wordt gesteld. De omvang van de middelen wordt bepaald door beleidsoverwegingen die geen oorzakelijke relatie hebben met het functioneren van het gebudgetteerde organisatieonderdeel. Volgens Crom (2005) kan dit worden veroorzaakt doordat geen goed inzicht is te verkrijgen in de uitgevoerde activiteiten. Er is sprake van weinig repetitiviteit, dit is de mate waarin taken variëren, en inzicht en samenhang ontbreken. Productiefuncties zijn nauwelijks te standaardiseren, normen hebben weinig zin. Illustratief voor deze benadering is de beslissing dat in het geval van een verminderde beschikbaarheid van financiële middelen het budget van alle afdelingen met eenzelfde percentage wordt verminderd ('kaasschaaf-methode'). Er is ook sprake van inputbudgettering als bij de budgetvaststelling louter rekening wordt gehouden met de reeds bestaande productiecapaciteit. Er wordt in dit geval niet gekeken naar de kenmerken van het productieproces of de geleverde output, maar de reeds aanwezige inputfactoren worden gefinancierd.

- *Procesvariabelen.* Bij procesbudgettering wordt gebruik gemaakt van een bepaalde verhouding tussen middelen en taakstelling(en) of processen. Een taakstelling betreft het geheel van uit te voeren activiteiten. Bij procesbudgettering gaat het om het vinden van één of enkele verhoudingsgetallen waarmee de taakstelling kan worden vertaald in de benodigde middelen. Deze verhoudingsgetallen worden in procesbudgettering gevonden uit analyses van aard en omvang van de voor de taakstelling uit te voeren productieactiviteiten. Voor de uitvoering van een gegeven taakstelling moet eerst worden bepaald welke activiteiten als noodzakelijk kunnen worden aangemerkt. Daarbij komen vragen over de effectiviteit van activiteiten aan de orde, die in veel gevallen niet zonder meer kunnen worden beantwoord. Vervolgens moet worden vastgesteld met welke middelen deze activiteiten kunnen worden uitgevoerd en welke omvang deze activiteiten redelijkerwijs kunnen hebben. Dit vereist een uitspraak over de gewenste mate van efficiëntie. De op deze wijze vastgestelde verhoudingen tussen middelen en activiteiten en tussen activiteiten en taakstelling worden in het algemeen op gezette tijden geëvalueerd en aan veranderde omstandigheden aangepast.
- *Outputvariabelen.* Outputbudgettering wordt toegepast als de omvang van het budget van een instelling afhankelijk is van de omvang (en kwaliteit) van geleverde producten of diensten, de output. Deze methode van budgettering komt voor in de commerciële sector, maar ook als er binnen organisaties goederen en diensten worden doorgeleverd aan andere instellingsonderdelen en onderling worden afgerekend. Crom (2005) geeft aan dat outputbudgettering veronderstelt dat de kosten van de output kunnen worden genormeerd.
- *Prestatievariabelen.* Bij prestatiebudgettering kan worden vastgesteld wat de output mag kosten. Die output is op zich goed meetbaar en er zijn duidelijke eisen aan te stellen. In vergelijking met inputbudgettering zijn de mogelijkheden om uitspraken te doen over de mate van effectiviteit groter: wordt de afgesproken output gerealiseerd? Het is onbekend welke activiteiten (en in welk volume) leiden tot die output. Er kan ook niet worden gesproken over een gespecificeerde kostenraming, efficiencybepaling is daardoor niet mogelijk. Bij prestatiebudgettering is duidelijk te meten of de afgesproken prestatie is geleverd.

2.3.2 De wijze waarop besluitvorming omtrent budgettering kan plaatsvinden

De besluitvorming met betrekking tot de budgettering kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Daarbij spelen de volgende factoren een rol:

- De positie van waaruit het besluitvormingsproces over de budgettering wordt gestart
- Het moment waarop het uiteindelijke budget totstandkomt
- De wijze waarop eenmaal vastgestelde budgetten worden herzien

- De wijze waarop de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de besteding van de gebudgetteerde gelden over de participanten van het budgetteringsproces is verdeeld

Bottom-up en top down-benadering. De besluitvorming over (nieuwe) budgetten kan gestart worden vanuit de afdelingen van de organisatie om van daaruit verder behandeld te worden door hogere niveaus in de organisatiehiërarchie. Dit is de zogenaamde *bottom up-benadering*. Bij deze methode kunnen de werkers op het basisniveau zonder al te veel beperkingen vooraf hun opvattingen in het budgetteringsproces inbrengen. Het tegengestelde is ook mogelijk. In dat geval stelt het topniveau de budgetten of (globale) financiële randvoorwaarden vast, waarbinnen de afdelingen hun activiteiten moeten laten plaatsvinden, de *top down-benadering*. Op deze wijze kan het management het budgetteringsproces op voorhand structureren, zodat de voorstellen van de afzonderlijke afdelingen passen binnen de organisatiebrede kaders en daardoor beter vergelijkbaar en bespreekbaar kunnen worden gemaakt.

Gesloteneinde- en openeinde-budgettering. Het moment waarop de uiteindelijke beslissing over de budgetten van de onderscheiden afdelingen wordt genomen, ligt doorgaans voor het begin van een nieuwe budgetperiode. Onder de budgetperiode wordt verstaan: de periode waarin het vastgestelde budget van kracht is. In dit geval wordt er gesproken van *gesloteneinde-budgettering*, of *close end-budgettering*. Het budget is eenduidig bepaald en verandert voor de duur van de budgetperiode niet meer. Het is ook mogelijk om een procedure af te spreken waarin beslissingsregels zijn gedefinieerd die tijdens de budgetperiode de omvang van het budget bepalen. Dit wordt *openeinde-budgettering* of *open end-budgettering* genoemd.

Zero-base en incrementele budgetting. Bij *zero-base budgettering* oefent het oude budget geen invloed uit bij het opstellen van het nieuwe budget. Deze methode gaat ervan uit dat voorafgaand aan elke budgetperiode de noodzakelijkheid van alle uitgaven ter discussie moet worden gesteld: de onderscheiden budgetten worden als het ware ‘vanaf nul’ opgebouwd. Het voordeel hiervan is dat ook de tot dusver onopgemerkt gebleven onnodige uitgaven en efficiënties ter discussie worden gesteld. Een nadeel is echter dat de besluitvorming over de nieuwe budgetten vaak veel tijd en middelen vergt. Hiertegenover staat een methode waarbij de budgetopstelling van een voorgaande budgetperiode een overheersende rol speelt bij de bepaling van het nieuwe budget: de *incrementele budgettering*. Bij deze benadering worden alleen de beleidswijzigingen ten opzichte van de voorgaande budgetperiode en de financiële effecten daarvan expliciet aan besluitvorming onderworpen. De middelen ten behoeve van al jaren structureel doorlopende activiteiten kunnen weliswaar aan de orde worden gesteld, maar staan doorgaans nauwelijks ter discussie.

Externe en interne budgettering. Bij *externe budgettering* wordt met instellingen buiten de eigen organisatie overleg gevoerd over het budgetbedrag voor de gehele organisatie. In dit overleg heeft de subsidiegever de rol van budgetgever en het instellingsmanagement de rol van budgetontvanger of budgethouder. Bij externe budgettering is het ook van belang in hoeverre het instellingsmanagement (budgetontvanger) de bevoegdheid krijgt de gebudgetteerde middelen naar eigen goedgevoelens te besteden. Er worden hierbij twee uitersten onderscheiden:

- *Geormerkte budgettering.* Hierbij heeft de budgetontvanger geen mogelijkheden de ontvangen gelden anders aan te wenden dan waarvoor de budgetgever ze heeft bestemd. Het budget moet dan zodanig zijn ingericht, onderverdeeld in deelbudgetten, dat de budgetgever enige zekerheid verkrijgt over de aandacht die budgetontvanger aan de door de budgetgever gewenste activiteiten besteedt.
- *Lump-sumbudgettering.* Bij deze methode heeft de budgetontvanger de vrijheid binnen zekere spelregels en binnen het totale bedrag de middelen op een andere wijze te besteden

dan in het budget is aangegeven. De budgetontvanger heeft een grote mate van beslissingsbevoegdheid: met behulp van budgettering is een deel van de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de besteding van middelen aan hem gedelegeerd. Naast externe budgettering bestaat ook *interne budgettering*. Interne budgettering vindt plaats binnen de gebudgetteerde instelling en betreft de vaststelling van de budgetbedragen voor de onderscheiden organisatie-eenheden.

2.3.3 De verschillende vormen van presentatie van budgetten

Het opstellen en presenteren van budgetten is geen beleidsneutrale activiteit. Door de opstelling en presentatie van de budgetten kan de aandacht van de beslisser worden beïnvloed en daardoor kan de besluitvorming ten aanzien van de budgetopstelling ingrijpend worden beïnvloed. Met betrekking tot opstelling en presentatie van budgetten komen aan de orde:

- *Lengte van de budgetperiode*. De lengte van de budgetperiode geeft het tijdvak aan waarvoor het vastgestelde budget geldig is verklaard. De laatste datum van de budgetperiode wordt de tijdshorizon van het budget genoemd. De lengte van de budgetperiode kan variëren van enkele weken tot enkele jaren. De tijdshorizon kan afhankelijk zijn van:
 - De productiecycclus: de tijd die nodig is voor het voortbrengen van een product of dienst.
 - De afstand tussen de gebudgetteerde afdeling en de financier(s).
 - De voorkeur van de participanten in het budgetteringsproces.
 - Allerlei wettelijke regelingen.
- *Scope van het budget*. De scope (of reikwijdte) van het budget is de mate waarin binnen de budgettering inkomsten en uitgaven zijn gespecificeerd. Men kan hierin twee basisvormen onderscheiden:
 - *Brutobudget*. In dit budget zijn alle inkomsten en uitgaven apart gespecificeerd.
 - *Nettobudget*. Hierin wordt alleen het netto financiële resultaat aangegeven.
- *Entiteiten van het budget*. De entiteiten waarop het budget betrekking heeft, kunnen worden onderverdeeld in:
 - *Kostensoortenbudgetten*. Deze budgetten specificeren op het niveau van de topleiding van de organisatie de omvang van de diverse middelencategorieën, zoals personeel, materiële voorzieningen (de exploitatie) en investeringen.
 - *Kostenplaatsenbudgetten*. Deze budgetten specificeren middelen naar de plek in de organisatie waarop inkomsten en uitgaven betrekking hebben.
 - *Kostendragerbudgetten of programmabudgetten*. Door middel van deze budgetten worden de middelen naar de programma's gespecificeerd die door één of meer organisatieafdelingen afzonderlijk of gezamenlijk worden gerealiseerd. Een programma kan worden gedefinieerd als een geheel van samenhangende activiteiten gericht op het voortbrengen van een dienst of product.

Het bovenstaande wordt in figuur 2.3 samengevat:

Verschillende invalshoeken (fasen) in het budgetteringsproces	Kenmerken van budgetsystemen	Onderscheiden budgetsystemen
De verschillende manieren waarop budgetten worden vastgesteld (2.3.1)	Formalisatie van budgetbepaling	Niet-geformaliseerde budgettering Geformaliseerde budgettering
	Budgetbepalende exogene factoren	Inputbudgettering
		Procesbudgettering
		Outputbudgettering
		Prestatiebudgettering
De wijze waarop besluitvorming omtrent budgettering kan plaatsvinden (2.3.2)	Start van de besluitvorming	Bottom-up Top-down
	Moment waarop het budget wordt vastgesteld	Closed-endbudgettering
		Open-endbudgettering
	Wijze waarop het budget wordt vastgesteld	Zero-basebudgettering
		Incrementele budgettering
	Plaats waar het budget wordt vastgesteld	Externe budgettering
Interne budgettering		
Mate van bestedingsvrijheid	Geormerkte budgettering	
	Lump-sumbudgettering	
De verschillende vormen van presenteren van budgetten (2.3.3)	Lengte van de budgetperiode	Kortetermijnbudget
		Middellangetermijnbudget
		Langetermijnbudget
	Specificatie van het budget	Brutobudget
		Nettobudget
	Entiteiten waarop het budget betrekking heeft	Kostensoortenbudget
Kostenplaatsenbudget		
Kostendrager- of programmabudget		

Tabel 2.3 Onderscheiden budgetsystemen ingedeeld naar de verschillende invalshoeken

Een budgetteringssysteem bestaat uit een combinatie van de in tabel 2.3 genoemde elementen.

2.4 De relatie tussen bekostiging en gehanteerde budgetteringssystemen

Met betrekking tot bekostiging en gehanteerde budgetteringssystemen is in de literatuur weinig te vinden. Crom (2005) komt wel tot een relatie tussen budgettering en technologie. Technologie is een belangrijk begrip binnen de contingentietheorie. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal evenals bij Crom (2005) de relatie tussen budgettering en technologie als uitgangspunt worden genomen, aangezien dit onderzoek aansluiting zoekt bij het onderzoek van Crom.

Bij het zoeken naar de relatie tussen bekostiging en gehanteerde budgetteringssystemen heeft Crom niet alle in de vorige paragraaf beschreven budgetteringssystemen in beschouwing genomen. Hij heeft zich gericht op de budgetbepalende exogene factoren. De daarbij genoemde budgetteringssystemen zijn:

- Inputbudgettering
- Procesbudgettering
- Outputbudgettering
- Prestatiebudgettering (taakbudgettering)

Mol (1997) heeft in een schema weergegeven welk systeem is toe te passen. Welk systeem geschikt is, wordt daarbij bepaald door de mate waarin de output identificeerbaar is en de mate waarin de activiteiten homogeen zijn. De indeling kan als volgt worden weergegeven:

		Is de output identificeerbaar?	
		Ja	Nee
Zijn de activiteiten homogeen?	Ja	outputbudget	procesbudget
	Nee	prestatiebudget	inputbudget

Tabel 2.4 De relatie tussen budgetteringsstelsel en activiteiten en output (bron: Mol (1997))

Het is moeilijk om scherpe scheidslijnen tussen de verschillende budgetteringsstelsels te trekken. Bij inputbudgettering wordt bij het bepalen van de toename van het budget ook gekeken naar de veranderingen in de output en de uit te voeren activiteiten om de output te realiseren. Stel dat bij een verandering in de output een nauwkeurige berekening is uitgevoerd van de verandering in de aard en het volume van de activiteiten, inclusief een analyse welke functionarissen die activiteiten gaan verrichten waardoor ook de prijscomponent kan worden betrokken, van welke wijze van budgettering is in dit geval sprake? In dit onderzoek wordt het budgetstelsel getypeerd door de mate waarin standaardkostprijzen van output en activiteiten een rol spelen bij de vaststelling van budgetten c.q. het vaststellen van de mutaties in het budget. De vaststelling van het budgetteringsstelsel speelt een rol of gebruik gemaakt wordt van de formule $P \cdot Q$, waarbij P het tarief (de prijs) is en Q het aantal eenheden output. In het hierboven gegeven voorbeeld is sprake van inputbudgettering: de bepaling van het budget is niet door middel van een bedrag (standaardkostprijs) per eenheid output tot stand gekomen.

Met de invoering van ZZP's wordt een groot deel van het externe verzorgingshuisbudget (de bekostiging) bepaald. De toekenning van het budget vindt plaats op basis van het aantal ZZP's vermenigvuldigd met het tarief dat hoort bij de betreffende ZZP's. Een ZZP kan worden gezien als een eindproduct. Het totale verpleeg- en zorgproces per cliënt wordt getypeerd door het leggen van een unieke combinatie tussen indicatie en de daaruit voortvloeiende activiteiten. Als het budget van het verzorgingshuis wordt opgesteld door het vermenigvuldigen van het aantal ZZP's met de daarbij behorende vergoeding is er volgens Mol (1986) sprake van procesbudgettering. Bij deze vorm van budgettering wordt het eindproduct in termen van een productiefunctie (activiteiten) gedefinieerd. Crom (2005) stelt echter dat in zijn studie dat bij DBC's (Diagnose Behandeling Combinaties, de vergoedingen van behandelingen in een ziekenhuis) nadrukkelijk de samenhang tussen de activiteiten in beschouwing wordt genomen. Het gaat derhalve om een geheel van geïdentificeerde en samenhangende activiteiten i.c. een gedetermineerde productiefunctie, die als productienorm wordt gehanteerd. Bij procesbudgettering is die samenhang niet gedefinieerd.

In het geval van externe budgettering (de bekostiging) overgaat van inputbudgettering naar procesbudgettering zou men verwachten dat het interne budget van het verzorgingshuis ook overgaat van inputbudgettering naar procesbudgettering. Wil deze verwachting uitkomen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- Er moet inzicht bestaan in de kostprijzen van de verschillende activiteiten die opgenomen zijn in het ZZP.
- Het tarief moet een goede financiële indicatie zijn van de in het ZZP opgenomen kosten.

Wordt het budget gezien als een vorm van inputbudgettering, dan is er geen relatie tussen de vergoeding en de kosten die door het verzorgingshuis worden verricht, zal het budget in

principe niet worden aangepast. Het budget is dan nodig om de interne efficiëntie en daarmee de interne effectiviteit te vergroten (Ekholm en Wallin, 2000).

Tot zover de behandeling van de relatie tussen bekostiging en de te hanteren budgetteringssystemen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op factoren die invloed hebben op de te hanteren budgetteringssystemen.

2.5 Andere factoren spelen die literatuur een rol spelen bij de keuze van een budgetteringssysteem

In de theorie wordt een aantal verklaringen gegeven waarom organisaties hun budgetteringssysteem niet zo maar aanpassen. De verklaringen worden gevonden in:

- het isomorfisme volgens de neo-institutionele sociologie
- een inefficiënte markt.
- de verborgen voordelen van het traditionele budgetteringssysteem
- de irrationaliteit volgens de oude institutionele economie

De bovenstaande verklaringen zullen in deze paragraaf worden besproken.

2.5.1 De neo-institutionele sociologische benadering

De neo-institutionele sociologische benadering probeert te verklaren hoe het proces verloopt op welke wijze organisaties institutionaliseren. De basis van institutionalisering is een sociaal proces waarin individuen een gemeenschappelijke visie ontwikkelen over de sociale werkelijkheid: over 'de werkelijkheid' of over 'de manier waarop dingen moeten worden gedaan' (Scott, 1987). Deze opvattingen zijn in de meeste gevallen afkomstig van in een maatschappij gangbare normen, 'conventional beliefs' genoemd, en nestelen zich bij de betrokken actoren als onderdeel van de werkelijkheid waardoor ze geheel op elkaar gaan lijken: zij worden gelijkvormig (isomorf) genoemd.

In de neo-institutionele sociologische benadering wordt volgens DiMaggio en Powell gezocht naar het waarom van gelijkvormigheid. Economen verklaren die gelijkvormigheid door te stellen dat dit in die gevallen de meest economische rationele en derhalve meest efficiënte wijze van organiseren is. DiMaggio en Powell (1983) noemen dit "competitive isomorphism".

Competitive isomorphism vindt plaats in een open competitieve omgeving waarin volgens het Darwinse principe de levenskrachtige organisatievormen overleven en minder levenskrachtige organisatievormen zullen verdwijnen. Hierdoor neemt de variëteit af en blijven er enkele sterke, op elkaar lijkende organisaties overblijven (Groot en Van Helden, 2003).

Sociologen geven aan dat ook institutionele factoren verantwoordelijk zijn voor deze gelijkvormigheid. Hierbij laten organisaties zich drijven door politieke en sociale legitimiteit.

DiMaggio en Powell (1983) gaven aan dat drie mechanismen de keuze voor een beheersingsinstrument, budgettering is hier één van, kunnen bepalen. Het onderscheid is analytisch: de mechanismen kunnen niet altijd worden onderscheiden. Deze drie mechanismen zijn:

1. *Coercive isomorphism*: de gelijkvormigheid wordt bepaald door dwang van buitenaf. De keuze voor een beheersingsinstrument kan, alhoewel een instrument niet aansluit bij de specifieke kenmerken van de organisatie, toch bewust worden geadopteerd. Op grond van dwang wordt het instrument bewust geadopteerd, terwijl dit de efficiency van de organisatie niet bevordert.

2. *Mimetic isophormism*: de gelijkvormigheid kan ook ontstaan door het imiteren van gedrag. Met name als een grote mate van onzekerheid bestaat, kan het imiteren van succesvolle organisaties een manier zijn om de onzekerheid te reduceren. Organisaties hebben de neiging zich te modelleren naar vergelijkbare organisaties in hun branche, waarvan gemeend wordt dat deze organisaties legitiemer zijn of meer succes hebben. Volgens DiMaggio en Powell kan dit imitatiegedrag niet verklaard worden door het streven naar efficiëntie.
3. *Normative isophormism*: de gelijkvormigheid komt voort uit professionalisering. Instrumenten die behandeld worden tijdens opleidingen en legitimatie door specialisten kunnen voor de gelijkvormigheid zorgen. Daarnaast draagt het proces van aanname bij tot deze vorm van gelijkvormigheid. Normative isophormisme wordt bevorderd door het aantrekken van personeel uit dezelfde branche of met de dezelfde achtergrond.

De vormen van isomorphism en de bijbehorende kenmerken worden weergegeven in tabel 2.5.

Soort isomorphism	Kenmerk
coercive isomorphism	dwang van buitenaf
mimetic isomorphism	imiteren van gedrag
normative isomorphism	opleiding, ervaring

Tabel 2.5 Soorten isomorphism en de bijbehorende kenmerken.

De keuze voor het budgetteringssysteem vindt bij de neo institutionele sociologische benadering zodanig plaats dat aan de organisatie legitimiteit wordt verschaft. Succesvolle organisaties maken ook gebruik van het budgetteringssysteem, er kan bewust sprake zijn van het imitatie. Het volgen van dit gedrag houdt echter niet in dat het budgetteringssysteem niet efficiënt is.

2.5.2 Er is sprake van een inefficiënte markt

Om te kunnen bepalen wat een inefficiënte markt is, wordt eerst aangegeven wat onder een efficiënte markt wordt verstaan. Duffhues e.a. (1992) verstaat onder een efficiënte markt: efficiënte markten kenmerken zich door een zuiver prijsvormingsproces. Dergelijke prijzen zijn een betrouwbare afspiegeling van de relatieve voorkeuren van de vragers en aanbieders. Marktefficiëntie heeft betrekking op de kwaliteit van de prijsvorming.

Samengevat gaat het bij marktefficiëntie om de volgende elementen:

- De prijs is een goede afspiegeling van vraag en aanbod.
- Er is sprake van concurrentie.

Bij de bekostiging van verzorgingshuizen is er in principe geen sprake van een efficiënte markt. Het aantal aanbieders is beperkt, daarnaast is er in een bepaalde regio sprake van slechts één afnemer, namelijk het zorgkantoor. De prijs op de markt komt niet tot stand door middel van een zuiver prijsvormingsproces. De prijs is vanuit overheidswege aan maximum gebonden. Dit kan betekenen dat de prijs voor alle aanbieders geen adequate afspiegeling van de gemaakte kosten is. Het zorgkantoor verdeelt de ZZP's over de aanbieders, daarbij spelen behalve de prijs ook andere factoren een rol, daarbij moet gedacht worden over de spreiding van de ZZP's over het verzorgingsgebied, de kerkelijke gezindte, de kwaliteit, enzovoorts.

De prijzen van de ZZP's liggen min of meer vast. De verzorgingshuizen die werkzaam zijn in een bepaalde regio ondervinden dan ook op het niveau van de prijs geen onderlinge concurrentie. Voor de verzorgingshuizen is bovendien de van het zorgkantoor ontvangen bekostiging het bedrag dat zij binnen de organisatie kunnen besteden. Zaak is om de middelen zo efficiënt mogelijk te verdelen. Het door de overheid gevoerde bekostigingsbeleid verandert daar niets aan. Er zou gesteld kunnen worden dat door het invoeren van een nieuwe bekostiging geen concurrentie optreedt en derhalve dat er geen reden is om het budgetteringsproces aan te passen.

Het verzorgingshuis zal het budget zien als inputbudgettering. Dit komt overeen met het bestaande budgetteringssysteem. Als gevolg hiervan zal het verzorgingshuis dan ook het bestaande budgetteringssysteem niet aanpassen.

2.5.3 Het traditionele budgetteringssysteem kent een aantal verborgen voordelen

In de theorie wordt een aantal verborgen voordelen van budgettering besproken. Marginson en Ogden (2005) stellen dat budgetten voor managers heldere doelen en een heldere structuur oplevert. Managers vinden dit zo belangrijk dat de nadelen van het budget worden geaccepteerd. Het positieve gevoel wordt verder versterkt doordat door middel van het budget ook mandaat wordt gegeven aan de budgethouder. Bovendien stellen Marginson en Ogden dat er positieve effecten zijn van powermentinitiatieven van budgethouders die dicht bij de klant zitten. Daar stellen zij tegenover dat deze initiatieven ook leiden tot negatieve effecten zoals onduidelijkheid. Daarnaast hebben zij aangetoond dat budgetten ook een geruststellende rol spelen in de individuele werkervaringen, het budget geeft het gevoel dat de onderneming onder controle is en is een houvast in onzekere tijden. Het budget verduidelijkt voor de individuele medewerker zijn rol, verantwoordelijkheden en zijn bevoegdheden. Volgens Marginson en Ogden is het budget ook een communicatiemiddel. Voor de budgethouder wordt het duidelijk welke doelen moeten worden nagestreefd, voor het management is het een middel om aan hun ondergeschikten te laten weten wat er gedaan moet worden.

Het budget dwingt mensen om na te denken over het komende jaar en de middelen die zij nodig hebben voor het bereiken van de doelstellingen (De Waal, 2002). Als het budget op een incrementele wijze wordt opgesteld is dit een relatief gemakkelijk te realiseren operatie en daarmee niet erg tijdrovend. Bij het overgaan naar een ander budgetteringssysteem zal het tijdsbeslag groter worden. In dit geval kan niet worden teruggegaan naar het budget en de gerealiseerde cijfers van de voorgaande periodes.

Elkholm en Wallin (2002) geven in hun onderzoek aan dat in ondernemingen waar men zich zeker voelt over de winstgevendheid en daardoor meer aandacht is voor expansie, minder aandacht aan het budget en andere management controlinstrumenten wordt besteed. In organisaties waarbij de winstgevendheid niet zo vanzelfsprekend is, wordt evenals door Marginson en Ogden is opgemerkt, het budget gezien als een "houvast".

Wildavsky (1978) stelt dat het budget veel functies heeft. Op de verschillende functies zijn management accountinginstrumenten die beter in te zetten zijn, maar een combinatie van deze functies in één instrument, zoals bij het budget het geval is, heeft zijn voordelen. Het budget geeft niet onder alle omstandigheden het beste resultaat, maar faalt ook niet. De reden om te blijven budgetteren is dat er op dit moment nog niemand is geweest die een instrument heeft gepresenteerd dat de voordelen van budgetteren heeft, maar niet de nadelen.

In het onderzoek van Crom (2005) wordt ook een aantal voordelen genoemd om het gehanteerde budgetteringssysteem te handhaven. Deze voordelen hebben veelal te maken met de allocatiefunctie van budgetteren. De reden om niet van budgetteringssysteem te veranderen is: de middelen zijn over de verschillende divisies verdeeld, wanneer er op een ander budgetteringssysteem wordt overgegaan komen alle cijfers ter discussie te staan en dat kan tot grote onrust leiden. Dit wordt als ongewenst gezien.

In Van Eijnsden (2007) komt ook een aantal voordelen aan de orde. Het budget wordt gezien als een instrument om de beschikbare middelen budget te laten toenemen. Het budget is ook een middel om de uitgaven in de hand te houden in relatie tot de te ontvangen gelden. Om de kostenontwikkeling te kunnen volgen heb je een budget nodig. In het onderzoek wordt ook opgemerkt dat het budget niet moet worden afgeschaft omdat het een instrument is om prestaties te kunnen meten. Van Eijnsden geeft ook aan dat het budget gehandhaafd moet worden omdat er geen andere processen zijn die de functies van het budget kunnen overnemen. Veel van de bovenstaande argumenten om te blijven budgetteren komen overeen met hetgeen Wildavsky heeft gesteld. Wat in Van Eijnsden ook naar voren wordt gebracht is dat er een bepaalde angst is om over te gaan naar een andere budgetteringssysteem. Deze angst komt tot uitdrukking in de opmerking “een ander systeem brengt risico’s met zich mee zeker in een overgangsfase”. In feite vervalt bij de introductie de “houvast” van het budget dat in het bovenstaande een aantal keren aan de orde is gekomen.

Onderstaand worden de bovengenoemde voordelen samengevat:

- heldere doelen en een heldere structuur (Marginson & Ogden (2005), Ekholm & Wallin (2002), Com (2005), Van Eijnsden (2007))
- er wordt een mandaat gegeven aan de budgethouder (Marginson & Ogden (2005))
- positieve effecten aan powermentinitiatieven dicht bij de klant (Marginson & Ogden (2005))
- coördinatie van activiteiten (Drury (1995))
- communicatiemiddel (Marginson & Ogden (2005), Drury (1995))
- het dwingt mensen na te denken over de toekomst (De Waal (2002), Drury (1995))
- relatief makkelijk te realiseren en daardoor niet tijdrovend (De Waal (2002))
- motivering van managers (Drury (1995))
- allocatie van middelen (Crom (2005))
- beheersing van kosten (Drury (1995), Van Eijnsden (2007))
- evaluatie van prestaties (Drury (1995), Van Eijnsden (2007))

2.5.4 De oude institutionele economie

Van der Ven (2001) heeft de oude institutionele economie beschreven. De oude institutionele economie geeft aan dat beslissingen minder bewust worden genomen. De institutionalisatie vindt niet plaats door rekening te houden met krachten, maar op basis van waarden en normen die door socialisatie zijn ingesleten. De actor is in dit geval een gevangene van zijn cultuur.

De oude institutionele economie verwerpt in tegenstelling tot de nieuwe economische benadering de gangbare neoklassieke economische uitgangspunten. Scapens (1994) noemt als belangrijkste elementen van de oude institutionele benadering:

- Twijfel over het bestaan van economische rationaliteit
- Het benadrukken van holistische principes. Institutionele economen zien economische activiteiten als sociale verschijnselen. Bij de bestudering van de economische activiteiten wordt het geheel aan onderlinge relaties benadrukt

- De veronderstelling dat kennis subjectief is. Institutionele economen geven aan dat instituten de cognitieve processen van hun medewerkers mede vormgeven

De uitwerking van de oude institutionalisten leidt tot het benadrukken van rule-based behavior. Het gedrag van organisaties wordt volgens hen niet bepaald door economisch rationele besluitvorming maar door het volgen van gebruiken, regels en routines, waarbij het onderscheid tussen regels en routines van zeer groot belang is. Met regels worden de geformaliseerde procedures bedoeld, terwijl routines de procedures betreffen waarmee gewoonlijk wordt gewerkt (Burns en Scapens, 2000). Het volgen van regels kan derhalve een routine worden, gebruik makend van heuristiek en gebruiken. De formele regels kunnen echter ook geheel los staan van de dagelijkse praktijk. Het gebruik van dergelijke routines kan leiden tot onbewuste beperkingen.

De vorming van routines is volgens aanhangers van de oude institutionele benadering een complex, sociaal proces. Het kan afgeleid zijn van activiteiten uit het verleden. Er hoeft geen logisch rationeel verband te bestaan.

De oude institutionele economie is gebaseerd op een twee belangrijke kenmerken. Deze kenmerken worden weergegeven in tabel 2.7.

Element	Definitie
routine	de procedures waar gewoonlijk mee wordt gewerkt
regels	geformaliseerde procedures

Tabel 2.7 De elementen en de daarbij behorende definities van de oude institutionele economie

Het vormen van routines is een langdurig sociaal proces; bovendien staat bij een routine de rationaliteit niet op de eerste plaats. Om de routine die gebruikt wordt bij het opstellen van een budget aan te passen is de nodige tijd nodig. Routine kan zover gaan dat de invoering van een aangepast budgetteringsproces ernstig wordt vertraagd, of zelfs wordt geblokkeerd.

2.6 Tot slot

Eerst is gesproken over de verschillen tussen het oude bekostigingssysteem en het nieuwe bekostigingssysteem. Het oude bekostigingssysteem kan worden gezien als een vorm van inputbudgettering, er wordt geen relatie gelegd tussen financiering en prestatie. In het nieuwe bekostigingssysteem is dat wel het geval. Bovendien kan gesteld worden dat het oude bekostigingssysteem een nagenoeg constant karakter heeft, terwijl het nieuwe bekostigingssysteem een variabel karakter heeft.

Vervolgens is besproken welke budgetteringssystemen in de theorie worden onderkend. Daarbij is uitgegaan van de opsomming van Groot en Van Helden (2003). De weerslag van deze verkenning is neergelegd in tabel 2.3. Een budgetteringssysteem bestaat uit verschillende elementen die in deze tabel worden genoemd.

In paragraaf 2.4 is aangegeven wat de relaties is tussen het bekostiging en het gehanteerde budgetteringssysteem. In navolging op het onderzoek van Crom (2005) waar dit onderzoek op gebaseerd is, is er een relatie tussen technologie en output. Uitgaande van de bekostiging, die de kenmerken van procesbudgettering in zich heeft, zou het interne budget over moeten gaan van inputbudgettering naar procesbudgettering.

Bij de behandeling welke andere factoren een rol spelen bij de keuze van een budgetteringssysteem, zijn aan de orde geweest:

- De neo-institutionele sociologie, waarbij de verschillende vormen van isomorfisme (gelijkvormigheid) aan de orde zijn geweest.
- Een efficiënte markt, waarbij gewezen is op de kwaliteit van de prijsvorming die bepaald wordt door concurrentie en het feit dat de prijs een goede verhouding weergeeft tussen vraag en aanbod.
- De verborgen van het traditionele budgetteringssysteem. Hier zijn een aantal voordelen genoemd. Deze voordelen zijn de oorzaak dat het budget niet snel zal worden aangepast.
- Het hoofdstuk wordt besloten door in te gaan op de oude institutionele theorie. Hierbij spelen regels en routines een belangrijke rol.

In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de wijze waarop het empirisch onderzoek zal worden uitgevoerd.

3. Onderzoekstype en methodologische verantwoording van de praktijkstudie

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 van deze studie is het theoretisch raamwerk uitgewerkt. Dit theoretisch raamwerk heeft tot doel inzicht te geven in de relatie tussen de wijzigingen in de bekostiging, de verschillende budgetteringssystemen en de factoren die van invloed kunnen zijn bij de keuze van budgetteringssystemen. Dit theoretische raamwerk dient als vertrekpunt voor het tweede deel van het onderzoek: het empirisch onderzoek. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welk type van wetenschappelijk onderzoek en welke onderzoeksmethode het meest geschikt zijn om het empirisch onderzoek uit te voeren. In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde: de beschrijving van het onderzoekstype (3.2), de selectie van de praktijkstudie (3.3), de inrichting van het onderzoek (3.4). Het hoofdstuk wordt besloten met een samenvatting (3.5).

3.2 Beschrijving onderzoekstype

Gezien de vraagstelling zoals weergegeven in hoofdstuk 1 is gekozen voor een exploratief onderzoek. Exploratief onderzoek wordt uitgevoerd als de onderzoeker weinig of geen wetenschappelijke kennis heeft van een groep, een proces, een activiteit of een situatie die zij willen onderzoeken, maar waarvan zij wel redenen hebben om aan te nemen dat het elementen bevat die de moeite waard zijn om ontdekt te worden (Stebbins, 2001).

In de sociale wetenschappen wordt exploratief onderzoek tot kwalitatief onderzoek gerekend. De kern van kwalitatief onderzoek is het ontdekken van eigenschappen van verschijnselen en gebeurtenissen uit de te onderzoeken werkelijkheid. Deze eigenschappen worden vervolgens in een onderling verband gebracht in een minitheorie. Het doen van kwalitatief onderzoek betekent het zo zorgvuldig mogelijk proberen te begrijpen hoe de ander zijn situatie ervaart (Jonker en Pennink, 2000).

Aangezien de vraagstelling in hoofdstuk 1 gaat over de houding van het management inzake het budgetteringsproces ten opzichte van de veranderingen in de bekostiging, sluit dit goed aan bij een kwalitatieve onderzoeksmethode.

Houdingen kunnen het best onderzocht worden door betrokkenen daarvoor zelf aan het woord te laten. De methode die hier het beste bij past is de gevalstudie. In een praktijkstudie probeert de onderzoeker om een diepgaand inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen.

Een praktijkstudie heeft de volgende kenmerken (Verschuren en Doorewaard, 2000):

1. een klein aantal onderzoekseenheden;
2. een arbeidsintensieve benadering;
3. meer diepte dan breedte;
4. een selectieve of strategische steekproef;
5. kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden;
6. een open waarneming op locatie.

Aangezien in de gevalstudie gewerkt wordt met een relatie klein aantal waarnemingen variërend van één tot hooguit enkele tientallen zijn er diverse consequenties, zo kunnen de verzamelde gegevens niet kwantitatief worden geanalyseerd. Dit betekent dat er niet geteld en

gerekend kan worden met de waarnemingsuitkomsten. De waarnemingsuitkomsten moeten met elkaar vergeleken worden.

Aangezien in een praktijkstudie veel meer in de diepte dan in de breedte wordt gewerkt, wordt bij dit type onderzoek gebruik gemaakt van interviews met open vragen.

Met betrekking tot de gevalstudie kunnen de volgende voordelen worden genoemd:

1. Een gevalstudie biedt de mogelijkheid om een integraal beeld te krijgen. Dit integrale beeld kan een voordeel zijn in een onderzoek dat gericht is op veranderingen van een bestaande situatie zoals in dit onderzoek.
2. In de gevalstudie is veel minder voorstructurering nodig. Dit maakt het onderzoek flexibel. Het is dan ook gemakkelijk om tijdens het onderzoek nog van koers te veranderen. Met name als het onderzoek betrekking heeft op een veranderende situatie is dit een voordeel.
3. De resultaten van het onderzoek worden vaak sneller geaccepteerd. Dit wordt veroorzaakt door:
 - de onderzoeker speelt een minder afstandelijke rol;
 - de gebruikte methoden en de soort gegevens die een gevalstudie oplevert hebben een meer alledaags karakter.

Aan een gevalstudie is ook een nadeel verbonden, namelijk de externe geldigheid van de resultaten kan onder druk komen te staan. Naarmate er minder onderzoekseenheden worden onderzocht, is het moeilijker om de bevindingen van toepassing te verklaren op het geheel of op soortgelijke gevallen.

Om de uit de interviews verkregen onderzoeksresultaten te kunnen verifiëren kan gebruik gemaakt worden van documenten die in de instellingen worden gebruikt, dit wordt triangulatie genoemd.

3.3 De selectie van de praktijkstudie

In de gevalstudie neemt de selectie van de onderzoekseenheden een cruciale plaats in. Er zijn in principe twee mogelijkheden:

1. minimaal van elkaar verschillende onderzoekseenheden;
2. maximaal van elkaar verschillende onderzoekseenheden.

Als er exploratief onderzoek wordt verricht is het raadzaam dat de onderzoekseenheden sterk op elkaar lijken. Als de onderzoekseenheden sterk van elkaar verschillen is het moeilijk om algemeen beschrijvende uitspraken te doen.

Voor dit onderzoek zijn twee stichtingen geselecteerd. Deze stichtingen houden zich bezig met de exploitatie van meerdere verzorgingshuizen in de regio Zuid Kennemerland.

In eerste instantie waren er meer stichtingen bereid gevonden aan het onderzoek deel te nemen, maar door personeelwisselingen en andere interne aangelegenheden hebben een aantal stichtingen zich teruggetrokken.

Het nadeel van een gering aantal onderzoeksobjecten is in de vorige paragraaf reeds aan de orde gekomen en heeft betrekking op de externe geldigheid van de onderzoeksresultaten.

Aangezien er geen andere onderzoekseenheden beschikbaar zijn kan ook niet worden gelet op de verschillen dan wel overeenkomsten tussen de stichtingen. Wel kan worden onderzocht hoe de beide stichtingen omgaan met de veranderingen in bekostiging bij het budgetteringsproces.

3.4 De inrichting van het onderzoek

Bij de beantwoording van de deelvragen 5 t/m 10 uit hoofdstuk 1 is gebruik gemaakt van een kwalitatief onderzoek. Dit kwalitatieve onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van interviews van een lid van de directie en de controller bij 2 stichtingen die verzorgingshuizen exploiteren. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van een vragenlijst om te voorkomen dat tijdens het interview voor het onderzoek essentiële vragen niet aan de orde komen.

Bij het onderzoek is ook opnameapparatuur gebruikt. Daarnaast zijn er aantekeningen gemaakt tijdens de interviews. Voor het gebruik van de opnameapparatuur is toestemming gevraagd aan de geïnterviewde. Van de interviews zijn verslagen gemaakt en dit verslag is toegestuurd met de vraag of dit verslag een goede weergave van het interview is geweest en bovendien is gevraagd of de geïnterviewde opmerkingen en aanvullingen op het verslag heeft.

Doordat er met een vaste vragenlijst is gewerkt kunnen de antwoorden van de geïnterviewden goed met elkaar vergeleken worden.

Om te kunnen beoordelen of de antwoorden in overeenstemming zijn met de in de instellingen gevolgde praktijk, is gevraagd naar documenten die dit kunnen ondersteunen. Deze documenten zijn mij ter beschikking gesteld.

De analyse van de antwoorden worden in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt.

3.5 Tot slot

De vraagstelling “Wat is de invloed van veranderingen in de bekostiging op de budgetteringssystematiek van verzorgingshuizen” gaat over de vraag van de houding van het management inzake het budgetteringsproces ten opzichte van veranderingen in de bekostiging. Als gevolg hiervan is er bij het empirisch onderzoek is gekozen voor een kwalitatief onderzoek.

Het kwalitatieve onderzoek is gedaan met gebruikmaking van gevalstudies. Deze gevalstudies zijn verricht bij 2 stichtingen die meerdere verzorgingshuizen exploiteren. In eerste instantie waren meerdere stichtingen bereid om aan het onderzoek mee te werken, maar door uiteenlopende oorzaken is er een aantal afgevallen.

Bij de gevalstudie is gebruik gemaakt van interviews van een lid van de directie en de controller van de twee stichtingen die aan het onderzoek wilden meewerken. De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van vragenlijsten, zodat alle deelvragen aan de orde komen. Van de interviews zijn verslagen ter beoordeling voorgelegd aan de geïnterviewden.

Door middel van documenten is beoordeeld of de door de geïnterviewden gegeven antwoorden in overeenstemming zijn met hetgeen uit de stukken blijkt; dit wordt triangulatie genoemd.

4. Resultaten van het empirisch onderzoek

4.1 Inleiding

In voorgaand hoofdstuk 3 is aangegeven op welke wijze het empirische onderzoek is uitgevoerd. Dit hoofdstuk is de weerslag van het uitgevoerde onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd bij twee stichtingen die zowel intra- als extramurale zorg verlenen. De stichtingen vallen onder het hetzelfde zorgkantoor. De Stichting Sint Jacob is werkzaam in de plaatsen Bloemendaal, Haarlem, Heemstede en Overveen. De Stichting ZorgContact heeft verzorgingshuizen in Bennebroek, Bentveld en Zandvoort.

Zoals uit hoofdstuk 3 is gebleken, zijn de interviews gehouden met de twee controllers en daarnaast is er bij beide stichtingen een interview gehouden met een directielid. De Stichting Sint Jacob heeft een tweekoppige directie, de Stichting Zorgcontact heeft een éénhoofdige directie.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vragen zoals die in hoofdstuk 1 zijn weergegeven. Paragraaf 4.2 geeft het antwoord op de vraag wat voor soort bekostigingssysteem een rol speelt bij de onderzochte verzorgingshuizen. Paragraaf 4.3 gaat in op de welke budgetteringssystemen in de onderzochte huizen worden gehanteerd. Paragraaf 4.4 stel aan de orde op welke wijze het budgetteringssysteem is afgeleid van het bekostigingssysteem. De vraag op welke wijze het budgetteringssysteem is afgeleid van het bekostigingssysteem wordt beantwoord in paragraaf 4.5 terwijl de invloed van de nieuwe bekostiging op het gehanteerde budgetteringssysteem binnen de onderzochte instellingen in paragraaf 4.6 wordt besproken. De verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte verzorgingshuizen onderling komen in paragraaf 4.7 aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 4.8 waarin de bevindingen van de praktijkstudie worden weergegeven.

4.2 Wat voor soort bekostiging speelt een rol bij de onderzochte verzorgingshuizen?

In tabel 4.1 wordt weergegeven welke antwoorden geregistreerd zijn op de vraag: “Wat voor soort bekostiging een rol speelt bij de onderzochte verzorgingshuizen?”.

	Stichting Sint Jacob		Stichting ZorgContact	
	Directeur	Controller	Directeur	Controller
Met welke bekostiging heeft u rekening gehouden met het opstellen van het budget	A.W.B.Z.	A.W.B.Z.	A.W.B.Z.	A.W.B.Z.

Tabel 4.1 Beantwoording van de vraag “Wat voor soort bekostiging speelt een rol bij de onderzochte verzorgingshuizen?”

Het antwoord A.W.B.Z. betekent de bekostiging die in hoofdstuk 2 wordt aangeduid met “oud” bekostigingssysteem. Dit komt overeen met de beslissing die de minister van VWS heeft genomen. De minister heeft de invoering van de bekostiging op basis van ZZP’s, het “nieuwe” bekostigingssysteem uitgesteld tot 1 januari 2009, het jaar 2008 geldt als overgangsjaar..

4.3 Welke budgetteringssystemen worden in de onderzochte verzorgingshuizen gehanteerd?

De antwoorden op de vraag: “Welke budgetteringssystemen worden in de onderzochte verzorgingshuizen gehanteerd?” staan vermeld in tabel 4.2.

	Stichting Sint Jacob		Stichting ZorgContact	
	Directeur	Controller	Directeur	Controller
Budgetbepalende exogene factoren	Inputbudgettering	Inputbudgettering	Inputbudgettering	Inputbudgettering
Start van de besluitvorming	Top down	Top down	Top down	Top down
Moment waarop het budget wordt vastgesteld	Closed end	Closed end	Closed end	Closed end
Wijze waarop het budget wordt vastgesteld	Incrementele budgettering	Incrementele budgettering	Incrementele budgettering	Incrementele budgettering
Plaats waar het budget wordt vastgesteld	Intern	Intern	Intern	Intern
Mate van bestedingsvrijheid	Lump sum	Lump sum	Lump sum	Lump sum
Lengte van de budgetperiode	Korte termijn	Korte termijn/middellange termijn	Korte termijn	Korte termijn
Specificatie van het budget	Bruto budget	Bruto budget	Bruto budget	Bruto budget
Entiteiten waar het budget betrekking op heeft	Kostensoorten/ kostenplaatsen	Kostensoorten/ kostenplaatsen	Kostensoorten/ kostenplaatsen	Kostensoorten/ kostenplaatsen

Tabel 4.2 Beantwoording van de vraag “Welke budgetteringssystemen worden in de onderzochte instellingen gehanteerd?”

Uit tabel 4.2 blijkt dat er –op één uitzondering na- geen verschillen zijn tussen de onderzochte instellingen. Er is sprake van inputbudgettering aangezien de bekostiging wordt gezien als de omzet van de instellingen.

Uit de antwoorden blijkt ook dat het topmanagement het budgetteringsproces start. Bij de Stichting Sint Jacob verstrekt het topmanagement een budgetteringsbrief, in deze brief staat vermeld waaraan het budget moet voldoen. Het budget wordt opgesteld door het locatiemanagement. Het locatiemanagement is vrij het voor de locatie beschikbare budget te verdelen over de locatie, daarbij moet wel een gedeelte van het budget worden afgedragen ten behoeve van de overheadkosten, daarnaast wordt een gedeelte van de bekostiging gebruikt voor wat wordt genoemd twee speerpunten, namelijk verbetering eigen vermogen en innovatie. Door het topmanagement is ook een aantal strategische aandachtspunten aangegeven, het locatiemanagement moet aangeven op welke wijze zij in het budget met deze strategische aandachtspunten zijn omgegaan. Het topmanagement beoordeelt de budgets van de locatiemanagers, hierbij wordt gekeken of de budgets binnen de door het zorgkantoor verstrekte middelen blijven en of de budgets voldoen aan de strategische aandachtspunten, zoals door het topmanagement is vastgesteld. De controller en de directeur van de Stichting Sint Jacob geven aan dat er sprake is van een top-down benaderingen aangezien het budgetteringsproces wordt opgestart door het topmanagement, maar dat het budget in grote lijnen door het locatiemanagement wordt opgesteld, dit duidt dan op een bottom-

upbenadering. Bij de Stichting Zorgcontact is er ook sprake van een top-downbenadering. Bij deze stichting wordt het budget door de directie voorbereid en met het locatiemanagement besproken. Tijdens deze besprekingen kunnen de locatiemanagers eventuele wensen uiten die dan in het budget kunnen worden opgenomen.

Beide stichtingen geven aan dat er sprake is van een closed-endbenadering. Er wordt door beide stichtingen wel aangegeven dat in afwijking van vorige jaren gedurende het jaar 2008 sprake kan zijn van herbudgettering, bij de Stichting Sint Jacob wordt als reden gegeven dat de locatiemanagers ter voorbereiding van de invoering van de ZZP-bekostiging binnen het gestelde budget moeten blijven. Bij overschrijding zal het locatiemanagement moeten aangeven op welke wijze deze overschrijding ingelopen zal worden. Bovendien zal de door het zorgkantoor verstrekte vergoeding pas in de loop van het jaar 2008 bekend worden. Wanneer deze vergoeding sterk afwijkt van de begrote inkomsten zal dit tot een aanpassing van het budget moeten leiden. De Stichting ZorgContact heeft een aanvraag gedaan om 75 verzorgingsplaatsen om te zetten in verpleeghuisplaatsen. Verpleeghuisplaatsen leveren een hogere vergoeding op. Bij de begroting voor het jaar 2008 is ervan uitgegaan dat deze aanvraag wordt toegewezen. Is dit niet het geval zal het budget moeten worden herzien aangezien het jaar 2008 anders een groot tekort zal opleveren.

Bij beide stichtingen is sprake van incrementele budgettering. Uitgangspunt is de personeelsformatie, de kosten van de personeelsformatie bedraagt circa 70% van de totale kosten. Bij het budgetteren wordt uitgegaan van de bestaande formatie, waarbij rekening wordt gehouden met de strategische uitgangspunten zoals door het topmanagement is aangegeven. Dit laatste is met name van belang bij de budgettering binnen de Stichting Sint Jacob.

Ondanks dat er gedurende de interviews veel gesproken is over het externe budget, de bekostiging door het zorgkantoor, heeft het onderzoek betrekking gehad op het interne budget.

De bekostiging kan vrij worden besteed, dit betekent dat er sprake is van lump sumbudgettering. De directeur van de Stichting Sint Jacob geeft aan dat de ontvangen vergoeding voor extramurale zorg niet zonder meer voor intramurale zorg kan worden aangewend. In het "oude" bekostigingssysteem worden de kapitaalkosten volledig vergoed als de instelling voldoet aan de door de overheid gestelde bezetting. Lump sumbudgettering betekent wel dat het budget besteed moet worden binnen de ruime kaders van de intramurale zorg.

De lengte van de budgetperiode is één jaar. De controller van de Stichting Sint Jacob geeft aan dat voor de *treasury* en de *huisvesting* plannen zijn gemaakt voor de komende vijf jaar, deze plannen kunnen ook als een budget worden beschouwd. De exploitatiebudgets moeten binnen deze plannen voor de middellange termijn passen.

Er is sprake van een brutobudget. Dit komt overeen met de volgende vraag, namelijk wat de entiteiten zijn waarop het budget betrekking heeft. Het antwoord op de laatste vraag geeft aan dat er sprake is van een kostensoortenbudget. Het budget wordt gepresenteerd op het niveau van kostensoorten.

De budgetten worden opgesteld op kostenplaatsenniveau, namelijk de locaties en de afdelingen binnen deze locaties. Binnen de kostenplaatsen wordt er op kostensoortenniveau gebudgetteerd.

4.4 Op welke wijze is het budgetteringssysteem afgeleid van het bekostigingssysteem?

De antwoorden van de vragen die betrekking op de deelvraag “Op welke wijze is het budgetteringssysteem afgeleid van bekostigingssysteem?” zijn weergegeven in tabel 4.3.

	Stichting Sint Jacob		Stichting ZorgContact	
	Directeur	Controller	Directeur	Controller
Wordt er bij de opstelling van het budget gebruik gemaakt van de budgetparameters van het bekostigingssysteem?	Nee	Nee	Nee	Nee
Op welke wijze wordt in het budget rekening gehouden met het bekostigingssysteem?	Bepaling van de inkomsten	Bepaling van de inkomsten	Bepaling van de inkomsten	Bepaling van de inkomsten
Kunnen de diensten die door de instelling worden verricht geïdentificeerd?	Nee	Nee	Ja	Ja
Zijn de te verrichten diensten homogeen?	Ja	Ja	Ja	Ja
Wordt het budget gebruikt om de efficiency van de instelling te vergroten?	Ja	Ja	Ja	Ja
Wordt het budget gebruikt om de ontvangen bekostiging zo effectief mogelijk aan te wenden?	Ja	Ja	Ja	Ja

Tabel 4.3 Beantwoording van de vraag “Op welke wijze is het budgetteringssysteem afgeleid van het bekostigingssysteem?”

Uit de beantwoording van de vragen blijkt dat er bij de opstelling van het interne budget geen gebruik wordt gemaakt van de budgetparameters uit het bekostigingssysteem. Dit antwoord is niet erg opmerkelijk aangezien er bij de opstelling van het budget uit is gegaan van het “oude” bekostigingssysteem. Het “oude” bekostigingssysteem vergoedt alleen op basis van het aantal plaatsen.

Er wordt door alle geïnterviewden aangegeven dat het bekostigingssysteem wordt gebruikt voor de bepaling van de inkomsten van de instellingen.

De vragen “Kunnen de diensten die door de instelling worden verricht geïdentificeerd” en “Zijn de te verrichten diensten homogeen” geven antwoord op de vraag welk budgetteringssysteem het beste past. De antwoorden die zijn gegeven door de directeur en de controller van de Stichting Sint Jacob duiden op procesbudgettering, terwijl de antwoorden

van de directeur en de controller van de Stichting ZorgContact aangeven dat een prestatiebudget voor de hand ligt.

De vragen “Wordt het budget gebruikt om de efficiency van de instelling te vergroten?” en “Wordt het budget gebruikt om de ontvangen bekostiging zo effectief mogelijk aan te wenden?” geven de redenen aan waarom het budgetteringssysteem wordt aangepast. De beantwoording van de beide vragen met “ja” geeft aan dat er geen redenen zijn om het budgetteringssysteem aan te passen. Wel moet worden aangegeven dat alle betrokkenen aangeven dat het budget niet primair wordt gebruikt om de efficiency te vergroten, het budget is een middel, maar niet het enige.

4.5 Wat is de invloed van de nieuwe bekostiging op het gehanteerde budgetteringssysteem?

De antwoorden van de vragen die betrekking op de deelvraag “Wat is de invloed van de nieuwe bekostiging op het gehanteerde budgetteringssysteem?” zijn weergegeven in tabel 4.4.

	Stichting Sint Jacob		Stichting ZorgContact	
	Directeur	Controller	Directeur	Controller
Heeft het nieuwe bekostigingssysteem invloed op het gehanteerde budgetteringssysteem?	Er is nog geen sprake van een nieuw bekostigingssysteem	Er is nog geen sprake van een nieuw bekostigingssysteem	Er is nog geen sprake van een nieuw bekostigingssysteem	Er is nog geen sprake van een nieuw bekostigingssysteem
Zo ja, waaruit bestaat die invloed?	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Tabel 4.4 Beantwoording van de vraag “Wat is de invloed van de nieuwe bekostiging op het gehanteerde budgetteringssysteem?”

De minister van VWS heeft de invoering van het nieuwe bekostigingssysteem uitgesteld tot 1 januari 2009. Er wordt wel verwacht dat het nieuwe bekostigingssysteem invloed zal hebben op het gehanteerde budgetteringssysteem, maar aangezien die inzichten kunnen wijzigingen is de vraag “Zo ja, waaruit bestaat die invloed?” niet objectief te beantwoorden.

4.6 Welke andere factoren spelen bij de onderzochte verzorgingshuizen een rol?

De antwoorden van de vragen die betrekking hebben op de deelvraag “Welke andere factoren spelen bij de onderzochte verzorgingshuizen een rol?” zijn weergegeven in tabel 4.5.

Bij vraag of het gehanteerde budgetteringssysteem een gevolg is van druk van buitenaf wordt er onderzocht of er sprake is van ‘coercive isomorphism’. De antwoorden duiden erop dat dit niet het geval is. De directeur van de Stichting ZorgContact geeft aan dat er druk van buitenaf is om het budget op een bepaalde manier op te stellen. Hij geeft echter wel aan dat dit meer een morele druk is, omdat de instelling tot de gezondheidszorg hoort, dan dat er een werkelijke druk is.

Bij de vraag of het gehanteerde budgetteringssysteem afgeleid is van het budgetteringsproces dat bij andere organisaties wordt gehanteerd komt naar boven dat de betrokkenen niet kunnen aangeven of het huidige budgetteringssysteem van een ander budgetteringssysteem is afgeleid. De oorzaak hiervan is dat de geïnterviewden relatief kort werken voor de betrokken organisaties. Op basis van de gegeven antwoorden kan niet worden aangegeven of er sprake is van ‘mimetic isomorphism’.

	Stichting Sint Jacob		Stichting ZorgContact	
	Directeur	Controller	Directeur	Controller
Is het gehanteerde budgetteringssysteem een gevolg van druk van buitenaf?	Nee	Nee	Ja	Nee
Is het gehanteerde budgetteringssysteem afgeleid van het budgetteringssysteem dat bij andere organisaties wordt gehanteerd?	Nee	Niet bekend	Ja	Ja
Is het gehanteerde budgetteringssysteem een gevolg van de opleiding die u genoten hebt?	Nee	Nee	Nee	Nee
Is het gehanteerde budgetteringssysteem een gevolg van ervaringen die u bij eerdere werkgevers heb opgedaan/	Ja	Ja	Ja	Ja
Is uw vorige werkgever ook actief in dezelfde sector als de instelling waar u thans werkzaam bent?	Nee	Ja	Ja	Ja
Is door u ontvangen vergoeding een goede afspiegeling van vraag en aanbod?	Nee	Nee	Nee	Nee
Is er in de sector concurrentie?	Ja	Ja	Ja	Ja
Zo ja, waaruit bestaat deze concurrentie?	Klantafhankelijk	Beperkte prijsconcurrentie	Klantafhankelijk	Klantafhankelijk
Kunt u aangeven wat de voordelen zijn van het gehanteerde budgetteringssysteem?	Zie tabel 4.6	Zie tabel 4.6	Zie tabel 4.6	Zie tabel 4.6
Wordt er gebudgetteerd als gevolg van het feit dat er in het verleden gebudgetteerd werd?	Ja	Nee	Ja	Nee
Wordt er gebudgetteerd omdat budgettering kan worden gezien als het gevolg geven aan geformaliseerde procedures?	Nee	Nee	Nee	Nee

Tabel 4.5 Beantwoording van de vraag “Welke factoren spelen bij de onderzochte instellingen een rol?”

Het gehanteerde budgetteringssysteem is niet direct ingegeven door de opleiding die de geïnterviewden gevolgd hebben. Wel worden de budgetteringssystemen aangepast aan ervaringen die bij vorige werkgevers zijn opgedaan. Drie van de vier geïnterviewden komen

ook nog eens uit de zorgsector. Op basis van de antwoorden kan gesteld worden dat er sprake is van ‘normative isomorphism’.

Bij de zorginstellingen is er geen sprake van een goede afspiegeling van vraag en aanbod. De instellingen geven aan dat zij niet uitkomen met de vergoedingen die zij ontvangen. Bovendien speelt een rol dat bij overproductie, dit is het aantal klanten dat gebruik maakt van de diensten van de zorginstelling boven de afspraken die tussen de zorginstelling en het zorgkantoor zijn gemaakt, niet of niet geheel vergoed wordt. Er is sprake van concurrentie tussen de zorginstellingen. In de sector is er sprake van drie markten. Er is een markt waarop de verzorgingshuizen en het zorgkantoor actief zijn. Op deze markt is er sprake van een beperkte prijsconcurrentie, de verzorgingshuizen moeten jaarlijks een offerte opstellen waarbij zij de prijzen moeten aangeven waartegen zij hun diensten aanbieden. Deze prijzen bepalen of zij in aanmerking komen voor overproductie. Er is ook een markt tussen verzorgingshuizen en klanten. Op deze markt spelen subjectieve overwegingen een rol, zoals godsdienst, plaats van vestiging, reputatie van een verzorgingshuis. De geïnterviewden kunnen niet precies aangeven waarom de klanten juist kiezen voor de instelling waarin zij verblijven. Er is ook nog de markt tussen klanten en zorgverzekeraars. De zorgverzekeraars bepalen voor welke zorg de klant in aanmerking komt.

De antwoorden duiden er op dat er sprake is van een inefficiënte markt. De prijzen komen niet vrij tot stand en zijn geen goede afspiegeling van de vraag en het aanbod.

In tabel 4.6 zijn de antwoorden weergegeven op de vraag wat de voordelen van het gehanteerde budgetteringssysteem zijn. Deze voordelen zijn expliciet genoemd door de geïnterviewden.

	Stichting Sint Jacob		Stichting ZorgContact	
	Directeur	Controller	Directeur	Controller
Beheersing van kosten	X		X	
Communicatie-middel		X		X
Er wordt een mandaat gegeven aan de budgethouder		X		
Allocatie van middelen		X		X
Relatief makkelijk te realiseren en daardoor niet tijdrovend		X		
Eenvoudig			X	

Tabel 4.6 Voordelen van het gehanteerde budgetteringssysteem

Bij de beantwoording van deze vraag valt een aantal opmerkelijke verschillen op tussen de beide directeuren aan de ene kant en de beide controllers aan de andere kant. De directeuren zien het budget een middel om de kosten van de organisatie te bewaken. De beide controllers zien het budget als een middel om de strategie te vertalen naar de werkvloer en als een middel om de middelen te verdelen over de organisatie. De in het onderzoek genoemde voordelen zijn ook genoemd in paragraaf 2.5.3. Deze voordelen kunnen de oorzaak zijn dat het budgetteringssysteem niet snel wordt aangepast.

Ook bij de vraag of de budgettering een gevolg is van het feit dat er in het verleden gebudgetteerd werd is het verschil duidelijk tussen de beide directeuren enerzijds en de twee controllers anderzijds. De directeuren geven aan dat er sprake is van routine, terwijl de twee controllers aangeven dat daar geen sprake van is, maar dat het elk jaar een bewuste keus is.

De beide organisaties geven aan dat er niet gebudgetteerd wordt alleen omdat er regels zijn. Budgettering kan niet worden gezien als een gevolg geven aan regels.

4.7 Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte verzorgingshuizen?

Bij de beantwoording van de vragen zijn tussen de onderzochte verzorgingshuizen de volgende verschillen gevonden. De directeur en de controller van de Stichting ZorgContact geven aan dat de diensten van de instellingen kunnen worden geïdentificeerd, de directeur en de controller van de Stichting Sint Jacob geven aan dat er weliswaar in grote lijnen bekend is welke diensten geleverd worden aan de bewoners, maar dat zij die diensten niet kunnen identificeren. Het verschil leidt ertoe dat op basis van deze antwoorden bij de Stichting Sint Jacob procesbudgettering zou passen en bij de Stichting ZorgContact prestatiebudgettering (Mol, 1977). Een ander verschil is dat bij de Stichting ZorgContact de beantwoording van de vraag of het gehanteerde budgetteringssysteem is afgeleid van het budgetteringssysteem dat bij andere organisaties wordt gehanteerd zeer stellig met “ja” wordt beantwoord, de directeur en de controller van de Stichting Sint Jacob geven bij deze vraag aan dat zij dat niet weten, aangezien zij nog niet zo lang in dienst van de instelling zijn.

De overeenkomsten zijn groter. Het gehanteerde budgetteringssysteem is voor beide verzorgingshuizen gelijk. Er is sprake van: inputbudgettering, een top down benadering, een closed end budgettering, incrementele budgettering, er is gesproken over interne budgettering, er sprake van lumpsum budgettering, het budget heeft de looptijd van een kalenderjaar, het budget is gespecificeerd en de kosten worden op locatieniveau opgesteld naar kostensoorten.

De beide organisaties maken ook geen gebruik van de budgetparameters van het bekostigingssysteem. De oorzaak hiervan is dat het “oude bekostigingssysteem” geen gespecificeerde budgetparameters kent, de enige budgetparameter is het aantal plaatsen. Het bekostigingssysteem wordt gebruikt om te kunnen bepalen wat de inkomsten voor de instellingen zijn. Op basis van de vragen met betrekking tot de efficiency en de effectiviteit zou er volgens Ekholm en Wallin (2000) geen reden zijn om het budget aan te passen.

Beide organisaties hebben nog niet te maken met het bekostigingssysteem op basis van ZZP's. Over de invloed van de nieuwe bekostiging op het gehanteerde budgetteringssysteem kan dan ook geen uitspraak worden gedaan.

In beide organisaties is er geen sprake van coercive isomorphism, maar wel van normative isomorphism. De ondernemingen zijn actief op een niet efficiënte markt.

Bij de voordelen van de gehanteerde budgetteringssystemen worden in grote lijnen dezelfde antwoorden gegeven, maar het verschil zit in de beantwoording door de directeuren aan de ene kant en de controllers aan de andere kant. Dat geldt ook bij de vraag of er sprake is van routine bij het opstellen van het budget.

Aan de hand van het onderzoek kan gesteld worden dat bij het onderzoek tussen de betrokken verzorgingshuizen meer overeenkomsten dan verschillen zijn aangetroffen.

4.8 Nabeschuwing

De onderzochte instellingen zijn bij het opstellen van het budget uitgegaan van het “oude” bekostigingssysteem. Dat de instellingen uitgegaan zijn van het “oude” bekostigingssysteem heeft te maken met het feit dat de minister van VWS de invoering van de bekostiging van verzorgingshuizen heeft uitgesteld naar 1 januari 2009 waarbij het jaar 2008 als overgangsjaar geldt.

Uit de praktijkstudie blijkt dat de beide onderzochte instellingen hetzelfde budgetteringssysteem hanteren. Het budgetteringssysteem is opgebouwd uit de volgende deelsystemen:

- Inputbudgettering
- Top downbenadering
- Closed endbudgettering
- Incrementele budgettering
- Intern budgetteringssysteem
- Lump sumbudgettering
- Korte termijnbudgettering
- Bruto budget
- Kostenplaatsen/kostensoorten

Bij de budgettering wordt uitgegaan van de vergoeding zoals die van het zorgkantoor wordt ontvangen. Bij andere bekostigingssystemen blijft dat het uitgangspunt. De budgetparameters van het bekostigingssysteem worden gehanteerd om de middelen te alloceren over de locaties. Voor zowel de Stichting Sint Jacob als voor de Stichting Zorgcontact wordt verwacht dat op basis van het nieuwe bekostigingssysteem de stichtingen nagenoeg dezelfde middelen ontvangen als onder het oude regime, maar dat deze middelen anders over de locaties worden verdeeld.

Uit het onderzoek blijkt dat technologische factoren zoals die door Mol (1977) zijn aangedragen geen rol spelen bij het budget. Volgens Mol zou de Stichting Sint Jacob in aanmerking komen voor procesbudgettering en de Stichting ZorgContact voor prestatiebudgettering. Beide stichtingen geven aan dat zij inputbudgettering hanteren.

Aangezien er nog geen sprake is van het bekostigingssysteem op basis van ZZP's kan er geen relatie worden gelegd tussen de parameters die in de bekostiging zijn opgenomen en de budgetparameters. Wel wordt aangegeven dat er bij invoering van het bekostigingssysteem op basis van ZZP's gebruik zal worden gemaakt van de in het bekostigingssysteem aangegeven aantal minuten per dag om op basis daarvan de personele formatie te kunnen vaststellen. De personeelskosten maken ongeveer 70% uit van de totale kosten. Bovendien geeft de Stichting Sint Jacob aan dat het bestaande budgetteringssysteem niet wezenlijk zal veranderen, de Stichting ZorgContact zal het budgetteringssysteem wel aanpassen. Er wordt aangegeven dat bij de invoering van het bekostigingssysteem sprake zal zijn van prestatiebudgettering, bovendien zal er kostendragerbudgettering worden ingevoerd.

Op basis van efficiency- en effectiviteitoverwegingen is het volgens Ekholm en Wallin (2000) niet waarschijnlijk dat het budgetteringssysteem aanpassing behoeft. Dit wordt ondersteund door de voordelen die de geïnterviewden opnoemen. Met betrekking tot het bewaken van de uitgaven, het alloceren van de middelen over de organisatie en het vertalen van de strategie naar de werkvloer is in principe geen ander budgetteringssysteem nodig.

Bij het opstellen van het budget zullen met name ervaringen van de geïnterviewden een belangrijke rol blijven spelen. Aangezien de betrokkenen nog geen erg lang dienstverband hebben zullen de budgetteringssystemen worden aangepast aan de door de geïnterviewden opgedane ervaringen bij vorige werkgevers. De controller van de Stichting ZorgContact wordt ingehuurd van een extern bureau. Op basis daarvan zal hij bij andere organisaties opgedane ervaringen binnen het budgetteringssysteem van de Stichting ZorgContact willen opnemen. Bij het budgetteringssysteem komt de neo-institutionele sociologie om de hoek kijken. Met name normative isomorphism speelt een rol.

Doordat er geen relatie bestaat tussen vraag en aanbod en de daarbij behorende prijsvorming zien de geïnterviewden geen aanleiding om het budgetteringssysteem aan te passen om zodoende tot een betere prijs te komen. De prijs wordt namelijk bepaald door het ministerie van VWS. Wanneer onder deze vastgestelde prijs wordt geoffreerd maakt de instelling kans om de overproductie vergoed te krijgen. De reden waarom de Stichting ZorgContact op kostendragerniveau wil budgetteren is, dat zij willen weten hoe de verkregen vergoeding zich verhoudt tot de gemaakte kosten: dit staat los van de prijsvorming.

Het opvallende in het onderzoek is dat de directeuren van de verzorgingshuizen het budget zien als routine, daarbij wordt door de beide directeuren wel gesteld dat er niet gebudgetteerd wordt omdat dat volgens de regels zou moeten. De beide controllers geven aan dat het budgetteringsproces juist niet een routinehandeling is. In de ogen van de controllers speelt de oude institutionele economie geen rol.

In het volgende hoofdstuk zal de conclusie van het uitgevoerde onderzoek worden gegeven. Daarnaast zal een reflectie op het onderzoek worden gegeven.

5. Conclusie, reflectie en aanbevelingen

5.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 5.2 antwoordt gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Bovendien zal worden aangegeven waarop dit antwoord is gebaseerd. In paragraaf 5.3 zal worden ingegaan op de beperkingen van het onderzoek. In paragraaf 5.4 zal worden teruggekeken op het onderzoek. Er komt een aantal opmerkelijke zaken aan de orde die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. In paragraaf 5.5 worden suggesties voor mogelijk vervolgonderzoek gepresenteerd.

5.2. Conclusie

Uit de beantwoording van de deelvragen kan worden geconcludeerd dat het antwoord op de probleemstelling uit hoofdstuk 1: “Wat is de invloed van veranderingen in de bekostiging op de budgetteringssystematiek van verzorgingshuizen?” luidt dat er geen invloed is. Deze conclusie is gebaseerd op het feit dat het bekostigingssysteem gezien wordt als de “verkoopopbrengst” van de onderzochte instellingen (inputbudgettering). Dit verandert niet wezenlijk door de invoering van een nieuw bekostigingssysteem. De nieuwe bekostiging wijkt in dit opzicht niet erg veel af van de “oude” bekostiging; er vindt alleen een andere verdeling van het macrobudget over de instellingen plaats. Het budget wordt gebruikt om de efficiency en de effectiviteit van de organisatie te verbeteren. Volgens Ekholm en Wallin (2000) is dit ook een reden om het budgetteringssysteem niet aan te passen. De technologische factoren zoals door Mol (1977) is aangegeven spelen geen rol. De neo-institutionele sociologie wordt gehanteerd om het huidige budgetsysteem te vervolmaken (normative isomorphism). Ook de voordelen die in het onderzoek zijn genoemd vormen geen redenen om het budgetteringssysteem aan te passen. Tevens zal ook bij het nieuwe bekostigingssysteem sprake zijn van een inefficiënte markt. Door de invoering van het nieuwe bekostigingssysteem ontstaat er geen extra concurrentie waardoor organisaties geen druk voelen om het budgetteringssysteem aan te passen.

5.3 Beperkingen van het onderzoek

De verklaringen die gegeven zijn op de centrale onderzoeksvraag: “Wat is de invloed van veranderingen in de bekostiging op de budgetteringssystematiek van verzorgingshuizen?” moeten met enige nuancering bekeken worden.

Het onderzoek is een gevalstudie bij twee organisaties. Ondanks dat er geprobeerd is om twee representatieve organisaties die werkzaam zijn op het gebied van intramurale ouderenzorg te selecteren kan worden gesteld dat de conclusie alleen geldig is voor de onderzochte instellingen. Het geringe aantal instellingen kan beperkingen opleveren om de verklaringen en de conclusies te generaliseren. Bovendien moet worden opgemerkt dat het bekostigingssysteem op basis van ZZP's pas op 1 januari 2009 zal worden ingevoerd, doch zowel de beantwoording van de deelvragen als de antwoorden die de geïnterviewden hebben gegeven ondersteunen de conclusie.

5.4 Reflectie op het onderzoek

Tijdens het onderzoek hebben de instellingen volledig inzicht in het budgetteringsproces gegeven. Op alle vragen is uitvoerig antwoord gegeven. Tijdens het onderzoek is wel een aantal opmerkelijke zaken naar voren gekomen. In deze paragraaf wordt op deze zaken ingegaan.

De opmerkelijke zaken zijn:

- De houding ten opzichte van het nieuwe bekostigingssysteem (§ 5.4.1)
- Het overgaan op een kostendragerbudget (§ 5.4.2)
- De interpretatie van begrippen (§ 5.4.3)
- Het werken met een strategie (§ 5.4.4)

5.4.1 De houding ten opzichte van het nieuwe bekostigingssysteem

Tijdens het onderzoek is met betrekking tot het bekostigingssysteem een duidelijk verschil tussen de Stichting Sint Jacob en de Stichting ZorgContact geconstateerd. De Stichting Sint Jacob staat positief tegenover de invoering van de bekostiging op basis van ZZP's. Zowel de directeur als de controller geven aan dat een verdeling van het macrobudget op basis van ZZP's in plaats van het "oude" bekostigingssysteem op basis van het aantal plaatsen een betere verdeling van de middelen geeft, omdat er rekening gehouden wordt met de zorgzwaarte van de klanten. Klanten die meer zorg nodig hebben zijn nu eenmaal duurder. In de totale bekostiging gaat de Stichting Sint Jacob erop achteruit. Door een aantal maatregelen van de minister zal de Stichting Sint Jacob, op basis van de thans geldende inzichten, ongeveer €600.000 meer te besteden krijgen. Ook het feit dat bekostiging op basis van ZZP's leidt tot een volledig variabel budget, zowel voor de exploitatiekosten als voor de kapitaallasten, wordt als positief ervaren. Instellingen zullen in dit geval moeten streven naar een maximale bezetting.

De directeur en de controller van de Stichting Zorgcontact staan niet te springen om de bekostiging op basis van ZZP's in te voeren. Zij zien de bekostiging op basis van ZZP's als een bezuinigingsmiddel. Ten opzichte van het "oude" bekostigingssysteem gaat de Stichting ZorgContact er echter op vooruit: dit wordt veroorzaakt doordat de Stichting ZorgContact relatief zware klanten heeft. Een klant met een hoge zorgzwaarte levert meer op dan een klant met een lage zorgzwaarte. De directeur en de controller wijzen erop dat de vergoeding niet in relatie staat tot de werkelijke kosten. Dit wordt onderbouwd doordat er door het ministerie een pilot is gedraaid om tot prijzen per ZZP te komen: deze prijzen kwamen op macroniveau echter te hoog uit en zijn naar beneden bijgesteld om binnen het bestaande macrobudget te blijven. De directeur geeft wel aan, in tegenstelling tot de controller, dat bekostiging op basis van ZZP's op zich een goed en rechtvaardig systeem is. De controller geeft aan dat het werken met een variabel budget voor de kapitaallasten zal leiden tot financiële problemen bij talloze instellingen aangezien de meeste instellingen te maken krijgen met onderbezetting en daardoor de kapitaallasten niet volledig worden vergoed.

5.4.2 Het overgaan op een kostendragerbudget

De geïnterviewden geven aan dat zij bij invoering van het nieuwe bekostigingssysteem overgaan op het kostendrager budget. Zij geven echter ook aan dat zij gebruik blijven maken van inputbudgettering. Bij een kostendragerbudget moeten de kosten worden verdeeld over de kostendragers, de ZZP's. De minister van VWS geeft echter aan dat de invulling van het ZZP een zaak is van onderhandeling tussen klant en zorginstelling en per klant kan verschillen. De instellingen geven dan ook aan dat zij inzicht moeten hebben in de kosten die de verschillende activiteiten met zich meebrengen om tot een kostendekkende invulling van een ZZP te

komen. Er wordt aangegeven dat het budget geen rekenkundige bewerking zal worden waarbij het budget wordt bepaald door een vermenigvuldiging van de activiteiten met het bijbehorende tarief. Op basis hiervan is er geen sprake van een kostendragerbudget.

5.4.3 Interpretatie van begrippen

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat de geïnterviewden een andere interpretatie van begrippen hadden dan de interpretatie die in de theorie wordt gebruikt. Wanneer in de vraagstelling gesproken werd over budgettering, zelfs ondanks de toevoeging intern, werd de relatie gelegd met het bekostigingssysteem. Het intern budget werd geïnterpreteerd als de vergoeding die van het zorgkantoor wordt ontvangen. Voor het interne budget werd door de geïnterviewden de term begroting gehanteerd. Op zich is de interpretatie begrijpelijk, maar tijdens het onderzoek is dit toch iets waar op gelet moet worden.

De term lump sum werd door de geïnterviewden anders geïnterpreteerd. De interpretatie was dat de ontvangen gelden volledig vrij door de instelling kunnen worden besteed, ze bedoelden daarmee dat de instelling ook bijvoorbeeld een advieskantoor kunnen financieren. Wanneer de omschrijving van Groot en Van Helden (2003) werd voorgelegd, namelijk bij lump sum heeft de budgetontvanger de vrijheid binnen zekere spelregels en binnen het totale bedrag de middelen op een andere wijze te besteden dan in het budget is aangegeven, kwamen de geïnterviewden tot de conclusie dat er sprake is van lump sumbudgettering.

5.4.4 Het werken met een strategie

De Stichting Sint Jacob heeft een duidelijke strategie. Bij alle activiteiten binnen de instellingen wordt getracht een relatie te leggen met de strategie, zo ook in het budget. In tegenstelling tot de Stichting ZorgContact heeft de Stichting Sint Jacob te maken met veel concurrentie, om zich te onderscheiden van de concurrentie worden er plannen ontwikkeld om beter te kunnen inspelen op wensen van de klanten. Onder klanten moeten niet alleen de huidige klanten worden verstaan, maar ook de wensen van toekomstige klanten spelen daarbij een rol. De strategie is er met name op gericht om de instellingen in de wijk waarin ze gevestigd zijn een bepaalde functie te laten vervullen. Bovendien worden er verschillende woonvormen binnen de instellingen geïntroduceerd als middel om beter aan de wensen van klanten tegemoet te komen.

De Stichting ZorgContact heeft niet te maken met concurrentie. Binnen de dorpen waar de instellingen zijn gevestigd is de Stichting ZorgContact de enige zorgaanbieder. Aangezien oorspronkelijke bewoners van een dorp graag in dat dorp willen blijven wonen, blijft het huis maximaal bezet. Er wordt wel op gelet dat het huis gemoderniseerd wordt, maar van een strategie is geen sprake.

Tijdens de interviews kwam de strategie van Sint Jacob regelmatig aan de orde. Zo moeten de locatiemanagers bij het opstellen van het budget aangeven hoe het ingediende budget past binnen de strategie van de Stichting Sint Jacob. Gezien het feit dat de Stichting Sint Jacob minder huizen zal krijgen, zijn er wat betreft de huisvesting en daarmee gepaard gaande veranderingen in het aantal plaatsen, plannen gemaakt, zowel op het gebied van huisvesting als personeelbezetting als treasury.

5.5 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek is verricht bij een beperkt aantal instellingen. Om de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren zou het onderzoek bij meerdere instellingen in de gezondheidszorg te herhalen.

Het is ook interessant om het onderzoek na 1 januari 2009 te herhalen aangezien dan de bekostiging op basis van ZZP's een feit zal zijn.

Een ander vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de vraag of het hebben van een strategie invloed heeft op het gehanteerde budgetteringssysteem.

Literatuurlijst

- Burns, J., Scapens, R.W., “*Conceptualizing management accounting change: an institutional framework*”, In: Management Accounting Research, 2000, No.11, 253-265
- Crom, B., “*De invloed van budgetparameters op de interne budgettering van academische ziekenhuizen*”, Labyrint Publication, Ridderkerk 2005
- Delden. J.J.M. van, Hertogh, C.P.M., Manschot, H.A.M., red., “*Morele problemen in de ouderenzorg*”, Van Gorcum & Comp. B.V. Assen 1999
- Dimaggio, P.J., Powell, W.W., *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*”, In: American Sociological Review, 1983, 48, 147-160
- Drury, C., *Management Accounting*”, Academic Service, Schoonhoven, 1995
- Duffhues, P.J.W. e.a., “*Financiële instrumenten: Moderne vormen van Risicobeheersing*”, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1992
- Eijdsen, M.P.M. van, “*Waarom blijven organisaties het budget hanteren ondanks de vele nadelen die in de literatuur beschreven zijn?*”, Open Universiteit, Heerlen, 2007. (Scriptieonderzoek)
- Ekholm, B.G., Wallin, J., “*Is the annual budget really dead?*”, In: The European Accounting Review, 2000, 9:4, 519-539
- Groot, T.L.M.C., Helden, G.J. van, “*Financieel Management van Non-profit-organisaties*”, Stenfert Kroese, Groningen 2003
- Hope, J., Fraser, R., “*Beyond Budgeting: How managers can break free from the annual performance trap*”, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts 2003
- Jonker, J., Pennink, B.J.W., “*De kern van methodologie*”, Van Gorcum, Assen, 2000
- Margison, D., Ogden, S., “*Coping with ambiguity through the budget: The positive effects of budgetary targets on managers’ budgeting behaviours*”, In: The Cost and Management, March-April, 2005
- Mol, N.P., “*Operationele budgettering – efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten*”, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1997
- Mol, N.P., “*Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*”, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1986
- Scapens, R.W., “*Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice*”, In: Management Accounting Research, 1994, No.5, 301-321
- Stebbins, R.A., “*Exploratory research in the social sciences*”, Sage Publications, Londen, 2001

Ven, A.C.N. van der, “*Adoptie van circulerende concepten en instrumenten voor de beheersing van organisaties: meer dan een kwestie van kiezen*”, ACN Management consultants, Hendrik Ido Ambacht, 2001

Verschuren, P., Doorewaard, H., “*Het ontwerpen van een onderzoek*”, Uitgegeven door: Uitgeverij LEMMA, Utrecht, 2000

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS),
<http://www.minvws.nl/dossiers/zorgzwaartebekostiging/projectbeschrijving/achtergrond>,
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 's-Gravenhage 2007

Waal, A.A. de, “*Het budgetteringsproces afschaffen?*”, In: Tijdschrift Management, mei 2002

Wildawsky, A., “*A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts*”, In: Public Administration Review, Vol. 38, No.6, Nov/Dec 1978, 501-509

Woldendorp, H., “*Een model voor het werken met Zorgzwaartepakketten (ZZP)*”, In: Zorgspecial, 2006, 9/10